

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Russie-CEI
Centre de recherche de rattachement : CERI, Sciences Po
Doctorat de Science Politique

**Saint-Pétersbourg, ville-frontière d'Europe.
Extraversion, paradiplomatie et influence de la
« capitale du Nord » sur la politique étrangère de la
Fédération de Russie (1990-2003)**

Anaïs Marin

Thèse dirigée par Madame le Professeur Anne de Tinguy

Soutenance : 1^{er} décembre 2006

Jury (par ordre alphabétique) :

- M. Frédéric Charillon**, Professeur des Universités, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand
- M. Samy Cohen**, Directeur de recherches, FNSP-CERI
- M. Denis Eckert**, Directeur de recherches, Centre Interdisciplinaire de Recherches Urbaines et sociologiques (CIRUS), CNRS - Université de Toulouse II Le Mirail
- M. Jacques Lévesque**, Professeur, Université du Québec à Montréal (UQAM)
- Mme Anne de Tinguy**, Professeur des Universités, INALCO, Directrice de la thèse
- M. Pavel Tsygankov**, Professeur, Université d'État de Moscou (MGOU)

Saint-Petersbourg ville-frontière d'Europe.
Extraversion, paradiplomatie et influence de la « capitale du Nord »
sur la politique étrangère de la Fédération de Russie (1990-2003)

NOTES

REMERCIEMENTS

à ...

Mme Anne de Tinguy, ma directrice de thèse, pour sa confiance et sa compréhension, pour m'avoir soutenue, orientée, conseillée et corrigée tout au long de ce travail.

Les professeurs et chercheurs de l'IEP et du CERI - notamment Mmes Anne Gazier, Françoise Mengin et Françoise Daucé, MM. Dominique Colas, Michel Lesage, Gérard Wild, Bertrand Badie, Ariel Colonos, Samy Cohen et Gilles Favarel-Garrigues.

Le professeur Vladimir Gel'man, mon tuteur au département de sciences politiques et de sociologie de l'Université Européenne de Saint-Petersbourg (2000-2001), ainsi que les professeurs invités de l'EUSP - Steven Fish, Nikita Lomaguine et Ted Hopf.

Le professeur Panayotis Soldatos (Université de Montréal), le père du concept de paradiplomatie. Notre correspondance ainsi que sa participation à un séminaire du groupe de recherche « Politiques étrangères et nouvelles diplomaties » (PEND) au CERI en février 2003 m'ont aidée à adapter ce paradigme au cas russe.

Les collaborateurs de la Faculté de Relations Internationales à l'Université d'État de Saint-Petersbourg - notamment son directeur, M. Konstantin Khudoley, MM. Viatcheslav Morozov, Stanislav Tkachenko et Dmitri Bolotov - ainsi que les « électrons » plus ou moins libres de la politologie pétersbourgeoise : Vantanyar Yagiua, Alexander Soungourov, Leonid Limonov, Boris Kouznetsov, Vladislav Shinkunas et Alexeï Moussakov.

M. Pertti Joenniemi (Copenhagen Peace Research Institute), dont les ouvrages-phares ont guidé ma navigation en mer Baltique, pour ses conseils et la promotion qu'il a assuré de mes recherches sur Saint-Petersbourg dans la communauté scientifique nordique.

M. Dov Lynch (Institut d'Études de Sécurité de l'UE), pour avoir supervisé mes recherches sur la « Dimension septentrionale » et mon séjour d'enquête sur ce thème à Bruxelles.

M. Andrej Makarychev (Université d'État Lobačevskij de Nižnij-Novgorod), spécialiste de l'internationalisation des régions russes, pour avoir accepté d'éditer mes publications en russe sur la paradiplomatie de la Carélie et la renomination de Saint-Petersbourg.

Mme Helena Rytövuori-Apunen (Université de Tampere), M. Ari Heikkinen (Ministère des Affaires Étrangères de Finlande) et M. Christer Pursiainen (Finnish Institute of International Affairs), pour m'avoir fait comprendre les spécificités historico-culturelles à l'origine des politiques de voisinage finlandaises à l'égard des régions adjacentes russes.

M. Artour Demtchouk (Faculté de Droit de l'Université d'État de Moscou), spécialiste des prérogatives internationales des sujets de la Fédération de Russie, pour son aide qui m'a permis d'accéder à des sources précieuses à la Bibliothèque Nationale à Moscou.

Mme Tarja Cronberg (présidente de l'Union des comtés de Finlande orientale) et M. Valerij Shlyamine (ministre des Relations Extérieures de la République de Carélie), les fondateurs d'Euregio Karelia (2000), pour leur foi en l'avenir de la coopération transfrontalière euro-russe.

Mme Céline Bayou, rédactrice au *Courrier des Pays de l'Est* (La Documentation Française), pour son amitié, son aide et l'utilité de nos échanges de vues sur Saint-Petersbourg depuis tant d'années.

Les représentants du monde académique et politique, en Russie et ailleurs, qui m'ont accordé des entretiens ou des interviews (cf. liste en annexe VIII), me prodiguant encouragements, conseils et critiques sans lesquels cette recherche n'aurait pu progresser.

Mes collègues et étudiants du Département d'Etudes Slaves de Clermont-Ferrand (2003-2004), qui m'ont laissée quitter mon poste d'ATER pour me consacrer à la rédaction.

Les relecteurs et correcteurs de la thèse, pour leur dévouement et leur ardeur contagieuse dans les dernières semaines : Catherine Desforges, Jean-Jacques Bauswein, Aude Merlin, Céline Bayou et Oliver Rozenberg.

Mes amis de Russie, dont la chaleur humaine, l'entrain et l'aide au quotidien ont fait de mes séjours dans le froid russe des moments d'enrichissement personnel et de joies, même dans les moments difficiles de cet exil volontaire – Nicolas Laurencé, Tatiana Yurievna, Maria Brie, Masha Koudriavtseva, Dima Forsov, Alisher Sharipov, Lena Belokourova, Sacha Zavada, Katya Skila, Arsen, Nadya, Yann, Hamul, Dimit, Vlad, Dyadya Go et Jénia.

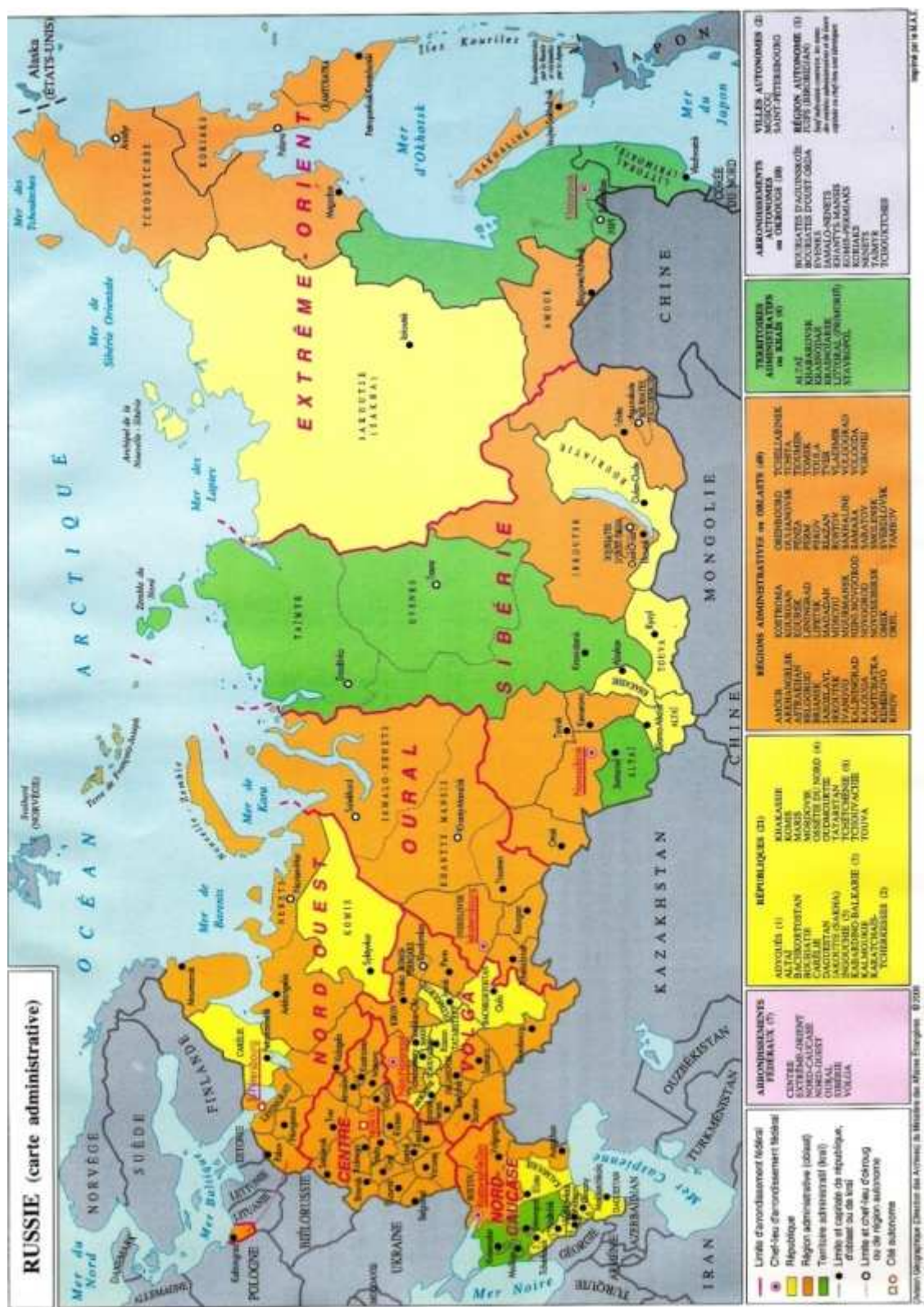
Mes amis thésards en sciences « molles » (Antoine Kunth, Aurore Chaigneau, Laetitia Spetschinsky, Jocelyn Parot, Katia Goloubinova) et « dures » (Thierry, Clément, David), les autres qui nous supportent et surtout ceux qui nous soutiennent (Séverine, Nikolai, etc.) - la palme de la patience et des encouragements revenant à mes parents et grands-parents, si soucieux de voir l'expérience toucher à son terme ! C'est à eux que je souhaite dédier le fruit de mon travail.

Carte n°1. Saint-Pétersbourg et le monde : l'Europe nordique-baltique, un tremplin pour l'extraversion



Source: Administration de Saint-Pétersbourg, Comité « 300 ans » *Investor's Projects in Tourism Sphere* (brochure d'information), 2003, deuxième de couverture.

Carte n° 2. Saint-Petersbourg, sujet de la Fédération de Russie et capitale du District Fédéral Nord-Ouest



Source: Division géographique du Ministère des Affaires étrangères français, 2000. Carte jointe au dossier du séminaire « Saint-Petersbourg : un pont entre l'Europe et la Russie », organisé par le CFCE à Paris le 6 février 2003.

**Saint-Pétersbourg ville-frontière d'Europe.
Extraversion, paradiplomatie et influence de la « capitale du Nord »
sur la politique étrangère de la Fédération de Russie (1990-2003)**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	19
Section 1. Conceptualisation de la ville-frontière comme acteur international et objet d'étude en théorie des relations internationales (TRI)	26
1.1 Critères formels de l'actorité internationale de Saint-Pétersbourg	28
1.2 Saint-Pétersbourg comme objet d'étude – le régionalisme identitaire d'une « politie » ..	32
1.3 La ville-frontière comme acteur des RI	38
1.4 Analyser l'extraversion : le paradigme de la « paradiplomatie urbaine »	46
1.5 Ce que cette thèse vise à démontrer	49
Section 2 Grille d'analyse de l'extraversion paradiplomatique et de l'influence des entités fédérées sur la politique étrangère russe	52
2.1 Champ disciplinaire : une approche interactionniste et constructiviste de l'extraversion	54
2.2 Trois niveaux d'analyse des variables explicatives de la paradiplomatie	59
2.3 La politique étrangère face à la paradiplomatie : de la segmentation à l'influence	65
Section 3 – Méthodologie, sources et terrain.....	73
3.1 Questions de recherche	74
3.2 Le problème de la mesure de l'influence.....	74
3.3 Approche empirique : le terrain de la recherche (1999-2003)	78
3.4 Sociologie des agents de l'influence : les entretiens	80
3.5 Sources écrites	83
3.6 Les faits pris dans les mailles d'une chronologie croisée	84
3.7 Annonce du plan.....	87

**PREMIÈRE PARTIE. CONTEXTE ET VARIABLES DETERMINANTES DE
L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE DES ENTITES FEDEREES EN RUSSIE.
THEORIE ET TOUR D'HORIZON**

**CHAPITRE I. L'ACTORITÉ DES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES DANS LES
RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES : THÉORIES ET
PRATIQUES DE L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE..... 91**

1.1 Outils conceptuels et méthodes d'analyse de l'extraversion en TRI (état de l'art).....	94
1.1.1 Les paradigmes de l'école néo-réaliste	95
1.1.2 Les instruments de la boîte à outils néo-libérale	98
1.1.3 L'approche néo-institutionnaliste (le prisme de la paradiplomatie).....	103
1.1.4 La grille de lecture post-moderne (le prisme transnationaliste).....	110
1.1.5 L'apport du constructivisme : les entités infra-étatiques, de nouveaux acteurs identitaires en RI.....	115
1.2 L'extraversion régionale en Russie : l'apport de la « Reguionalistika » (état de la question).....	121
1.2.1 L'extraversion des régions dans la littérature académique russe.....	121
1.2.2 Domaines d'action et impact des politiques étrangères régionales en Russie	129
1.2.3 Le rôle du facteur idiosyncratique : leadership et influence individuelle des élites régionales	138
1.3 Typologie de la paradiplomatie des régions (état du problème)	145
1.3.1 La paradiplomatie identitaire (protodiplomatie)	147
1.3.2 La micro-diplomatie transfrontalière	152
1.3.3 L'éco-diplomatie.....	158
1.3.4 La méso-diplomatie transrégionale.....	165
1.3.5 La paradiplomatie globale des métropoles	168
Conclusion du chapitre I. De l'extraversion à la paradiplomatie, les modalités de l'actorisation internationale des entités infra-étatiques.....	176

**CHAPITRE II. LES VARIABLES ENDOGÈNES DE L'EXTRAVERSION DES
SUJETS DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE APRÈS L'EFFONDREMENT DE
L'URSS : DES INSTITUTIONS EN TRANSITION..... 179**

2.1 La crise des institutions dans les années 1990, un facteur propice à l'autonomisation des régions de Russie	182
2.1.1 Flux et reflux de la transition : les limites d'un concept	183
2.1.2 La revanche du territoire ou comment (ré-)inventer une identité post-impériale	187
2.1.3 Disparition de l'ordre communiste et désintégration du système de commande	191
2.1.4 Une politique étrangère segmentée et contestée.....	195
2.1.5 Des conditions économiques favorables à l'extraversion des régions	214
2.1.6 Le déficit démocratique du régime politique, facteur de désaffection des régions	228
2.2 Le fédéralisme russe en construction. Marges d'autonomie et niches d'extraversion des sujets de la Fédération de Russie dans les années 1990	238
2.2.1 La contagion de la « parade des souverainetés » (1990-1993)	241
2.2.2 Les sept péchés originels du fédéralisme russe	246
2.2.3 État des lieux : vers une meilleure délimitation des prérogatives.....	271
Conclusion du chapitre II. L'extraversion paradiplomatique comme contestation du « pacte fédératif »	276

CHAPITRE III. RÉGIONALISATION DE L'EUROPE DU NORD ET POLITIQUES SEPTENTRIONALES DE L'UE : LES FACTEURS EXOGÈNES DE L'ACTORISATION EXCENTRÉE DES RÉGIONS DU NORD-OUEST RUSSE 279

3.1 L'entrée dans la mondialisation et le retour de la Russie sur la scène européenne	285
3.1.1 De la « nouvelle pensée » de Gorbatchev au rêve de Maison Commune Européenne	285
3.1.2 L'inégale pénétration de la mondialisation en Russie du Nord-Ouest	286
3.1.3 La participation de la Russie au Conseil de l'Europe, vecteur d'actorisation excentrée pour les régions frontalières russes	293
3.2 La régionalisation de l'Europe nordique-baltique : un espace d'actorité pour les régions du Nord-Ouest de la Russie	299
3.2.1 La réinvention du Nord comme interface des relations euro-russes.....	300
3.2.2 L'influence de la régionalisation « par le haut » sur l'extraversion	314
3.2.3 La participation des régions de Russie du Nord-Ouest à la régionalisation « par le bas »	321
3.2.4 L'association de Saint-Pétersbourg aux réseaux de villes d'Europe du Nord.....	326
3.3 L'influence de l'Union européenne (UE) sur l'extraversion des régions russes	336
3.3.1 L'UE, un partenaire commercial privilégié des régions de Russie du Nord-Ouest	337
3.3.2 Les politiques incitatives de la Commission européenne : le programme TACIS.....	338
3.3.3 La « communalisation » des intérêts de politique étrangère finlandais concernant la Russie : « l'Initiative septentrionale » (1997).....	342
3.3.4 Les régions de Russie du Nord-Ouest dans la « Dimension septentrionale » des politiques de l'UE.....	345
3.3.5 Le pouvoir de séduction du mythe de « l'Europe des régions » en Russie.....	347
3.4 La politique étrangère « balte » de la Russie, source de désaffection des régions frontalières.....	350
3.4.1 Les litiges frontaliers, un enjeu qui concerne les régions adjacentes russes	352
3.4.2 La position de la Russie sur le dossier « humanitaire » des minorités russophones d'Estonie	356
3.4.3 Le projet d'adhésion des pays baltes à l'OTAN et à l'UE.....	362
3.4.4 Différences d'appréciation des interdépendances commerciales russo-baltes	369
Conclusion du chapitre III. La régionalisation en Europe du Nord, plate-forme d'actorisation excentrée des régions de Russie du Nord-Ouest	376
Conclusion de la première partie. L'extraversion paradiplomatique, un phénomène à la charnière de la régionalisation et du régionalisme.....	379

DEUXIEME PARTIE. LE JEU PARADIPLMATIQUE DE SAINT-PETERSBOURG: ACTEURS, INSTRUMENTS ET MODALITES DE L'INFLUENCE DE LA CAPITALE DU NORD SUR LA POLITIQUE ETRANGERE FEDERALE

CHAPITRE IV. LES ORIGINES HISTORICO-CULTURELLES DE L'EUROPÉANITÉ DE SAINT-PÉTERSBOURG : DES MYTHES FONDATEURS DU RÉGIONALISME URBAIN AUX PROJETS AUTONOMISTES DES ANNÉES 1990 385

4.1 Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » : rappel historique des mythes fondateurs de l'identité européenne de Saint-Pétersbourg	389
4.1.1 Saint-Pétersbourg, avant-poste militaire et port d'importation de la civilisation européenne en Russie	392

4.1.2 Saint-Pétersbourg, capitale culturelle de la Russie moderne	397
4.1.3 Une capitale européenne ... étrangère à la Russie	400
4.2 De Leningrad « berceau des Révolutions », à Saint-Pétersbourg « laboratoire des réformes » : la place de la deuxième capitale dans la Russie du XXème siècle	405
4.2.1 De Petrograd à Leningrad : « une capitale au destin provincial » aux marges de l'URSS	406
4.2.2 Leningrad / Saint-Pétersbourg, berceau de la révolution démocratique (1989-1991) .	411
4.2.3 Comment Saint-Pétersbourg reprit son nom de baptême : lecture contextuelle des débats sur la renomination de la ville (1991)	421
4.3 L'idée pétersbourgeoise, une forme urbaine de régionalisme ?	427
4.3.1 Le débat sur « l'idée pétersbourgeoise » – un nationalisme identitaire local.....	428
4.3.2 Saint-Pétersbourg comme anti-Moscou : une compétition ancestrale.....	436
4.3.3 L'autonomisme pétersbourgeois : formation et revendications dans les années 1990 .	443
4.3.4 Saint-Pétersbourg comme « seconde capitale » : les débats sur le transfert de compétences fédérales	466
Conclusion du chapitre IV. L'europanité de Saint-Pétersbourg, ferment de son extraversion paradiplomatique	468
 CHAPITRE V. DE L'EXTRAVERSION ÉCONOMIQUE À LA STRATÉGIE PARADIPLOMATIQUE : AGENTS ET OUTILS DE L'INTERNATIONALISATION DE SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES ANNÉES 1990	
471	
5.1 L'héritage soviétique– les atouts internationaux de Leningrad au sortir de la <i>perestroïka</i>	476
5.1.1 Le réseau traditionnel des jumelages, un tremplin vers l'actorité internationale.....	476
5.1.2 La force des liens faibles avec l'extérieur : communautés épistémiques en réseau.....	482
5.1.3 Présence étrangère à Saint-Pétersbourg : consulats, représentations commerciales et bureaux de représentation d'organisations internationales	485
5.1.4 Les réseaux diasporiques : une ville multiculturelle	488
5.1.5 Leningrad, laboratoire de l'extraversion : la Zone Économique Libre	490
5.2 L'environnement économique et les outils de l'extraversion de Saint-Pétersbourg dans les années 1990	497
5.2.1 Le succès de la privatisation à Leningrad/Saint-Pétersbourg, un contexte propice à l'extraversion économique	497
5.2.2 La planification administrative de l'extraversion économique.....	500
5.2.3 Les infrastructures orientées sur l'extérieur : atouts et défis.....	514
5.2.4 Le système bancaire : financer l'extraversion	520
5.2.5 Les médias, des instruments essentiels de la paradiplomatie urbaine	522
5.3 L'influence des leaders sur la politique extérieure de la ville	526
5.3.1 L'ère Sobtchak (1990-1996) : le temps des grandes ambitions internationales.....	527
5.3.2 L'ère Yakovlev (1996-2003) : banalisation et régionalisation des RIEE.....	537
5.4 Du marketing international à la paradiplomatie urbaine : panorama des techniques de mise en valeur internationale de la ville.....	547
5.4.1 Une bureaucratie de professionnels au service de la paradiplomatie urbaine	548
5.4.2 Une capacité matérielle d'action : les conditions budgétaires de la paradiplomatie....	549
5.4.3 La signature d'accords internationaux : des partenariats commerciaux aux relations « diagonales ascendantes ».....	552

5.4.4 L'organisation de manifestations internationales : la paradiplomatie événementielle et ses retombées	554
5.4.5 Recevoir des hôtes étrangers : protocole et prestige paradiplomatiques	557
5.4.6 Ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger : une opération coûteuse.....	559
5.4.7 La « colocation » : l'inclusion des paradiplomates dans les délégations officielles ...	562
Conclusion du chapitre V. Saint-Pétersbourg, une ville directionnelle d'envergure régionale ?	564

CHAPITRE VI. LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PARADIPLMATIQUES DE SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES INSTANCES FÉDÉRALES D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : L'INFLUENCE ET SES LIMITES

566

6.1 Théorie et pratique de l'influence sur la politique étrangère : modalités et domaines de son exercice en Russie	571
6.1.1 L'influence, une interaction sociale complexe.....	572
6.1.2 L'influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère : cadre théorique d'analyse et de mesure	576
6.1.3 Les modalités d'influence sur les décideurs centraux en Russie : opportunités et contraintes pour les paradiplomates des régions	581
6.1.4 Domaines et axes d'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère fédérale	595
6.2 Canaux d'influence des représentants de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère russe (dans les années 1990)	606
6.2.1 L'association au processus d'élaboration de la politique étrangère : l'implication dans le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID.....	607
6.2.2 Le canal parlementaire, lieu de concurrence plutôt qu'axe d'influence pour les représentants de Saint-Pétersbourg	610
6.2.3 L'appartenance au gouvernement fédéral : l'influence des « oisillons du nid de Sobtchak »	626
6.3 De l'influence à l'instrumentalisation. La reprise en main du potentiel paradiplomatique de Saint-Pétersbourg par le « centre » (2000-2003)	632
6.3.1 La consécration de l'influence : quatre évolutions majeures de la politique étrangère russe sous Poutine.....	633
6.3.2 La résistance du centre à l'influence des régions : les mesures poutiniennes de « renforcement de la verticale du pouvoir »	641
6.3.3 Le retournement de l'axe d'influence : la reprise en main du potentiel paradiplomatique pétersbourgeois par le Kremlin	650
Conclusion du chapitre VI. Modalités et limites de l'influence de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère fédérale.....	653
Conclusion de la deuxième partie. La fin de la décentralisation en Russie.....	657
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	659
Le processus d'actorisation paradiplomatique de la ville de Saint-Pétersbourg	662
L'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère russe : quel bilan ?	673

ANNEXES	683
I - LISTE DES ABREVIATIONS	685
II – CHRONOLOGIE (1987-2003)	689
III - CARTES	705
IV - SCHEMAS	721
A. SCHEMAS THEORIQUES	723
B. ORGANIGRAMMES	737
V - TABLEAUX	751
A. STATISTIQUES ECONOMIQUES	753
B. DONNEES SOCIOLOGIQUES	775
VI – FICHES	787
VII - TEXTES	867
VIII - ENTRETIENS	887
A. Liste des personnes interviewées	887
B. Questionnaires	899
IX. BIBLIOGRAPHIE	905
SOURCES PRIMAIRES	907
SOURCES SECONDAIRES	912
OUVRAGES GÉNÉRAUX DE SCIENCES SOCIALES	912
L'EUROPE NORDIQUE-BALTIQUE	936
FÉDÉRATION DE RUSSIE	942
SAINT-PÉTERSBOURG	966
JOURNAUX ET REVUES DEPOUILLES	972
SITES INTERNET CONSULTES	973
TRAVAUX DE L'AUTEUR	976
Mémoires universitaires	976
Contributions à des ouvrages collectifs	976
« Working papers »	977
Articles de périodiques	977
Matériaux de conférences, communications à des colloques et « summer schools »	977
Table des matières	979

REGLES DE TRANSLITTERATION

Alphabet russe	British Standards	ISO – standard international retenu dans cette thèse
А, а	A, a	A, a
Б, б	B, b	B, b
В, в	V, v	V, v
Г, г	G, g	G, g (son [r])
Д, д	D, d	D, d
Е, е	(Y)e, (y)e	E, (i)e
Ё, ё	Yo, yo	Ë, ë
Ж, ж	Zh, zh	Ž, ž
З, з	Z, z	Z, z
И, и	I, i	I, i
Й, й (i court)	J, j (jod)	J, j
К, к	K, k	K, k
Л, л	L, l	L, l
М, м	M, m	M, m
Н, н	N, n	N, n (-ne en fin de mot)
О, о	O, o	O, o
П, п	P, p	P, p
Р, р	R, r	R, r
С, с	S, s	S, s
Т, т	T, t	T, t
У, у	U, u	Ou, ou
Ф, ф	F, f	F, f
Х, х	Kh, kh	Kh, kh
Ц, ц	Ts, ts	C, c
Ч, ч	Ch, ch	Č, č
Ш, ш	Sh, sh	Š, š
Щ, щ	Shch, shch	ŠČ, šč
ъ (signe dur)	”	”
ы (i dur)	y	y
ь (mouillure)	,	,
Э, э	E, e	Ê, ê
Ю, ю	Yu, yu	Û, û
Я, я	Ya, ya	Â, â

Exceptions :

- les noms de personnalités seront retranscrits tels qu'ils sont communément orthographiés dans la presse francophone ; exemple : Gorbatchev, Tchoubaïa, Jirinovskij, Ziouganov, Yakovlev.
- dans les notes de bas de page et la bibliographie, ne seront translittérés selon les règles ISO que les noms d'auteurs de travaux publiés *en russe* ; l'orthographe choisie par l'auteur pour translittérer son propre nom dans des publications dans une autre langue sera donc conservé ; exemple : Andrej Makaryčev (ISO) s'écrira Andrej Makarychev ; Aleksandr (ISO) s'écrira Alexander ou Alexandre ; Serguej – Sergey, Sergei ou Sergueï ; Ol'ga – Olga ; etc.
- dans la liste des entretiens, le nom et le prénom de la personne interviewée seront orthographiés tels qu'ils apparaissent *en lettres latines* au verso de leur carte de visite ; exemple : Valery Shlyamine (citation d'entretien) correspondra à Valerij Šlâmine (citation d'ouvrage) ; Guennady Tkachev à Gennadij Tkačëv ; Natalya Zubarevitch à Natalâ Zoubarevič, etc.

Introduction

Sommaire de l'introduction

INTRODUCTION.....	19
Section 1. Conceptualisation de la ville-frontière comme acteur international et objet d'étude en théorie des relations internationales (TRI)	26
1.1 Critères formels de l'actorité internationale de Saint-Pétersbourg	28
1.2 Saint-Pétersbourg comme objet d'étude – le régionalisme identitaire d'une « politie »	32
1.3 La ville-frontière comme acteur des RI	38
1.4 Analyser l'extraversion : le paradigme de la « paradiplomatie urbaine »	46
1.5 Ce que cette thèse vise à démontrer	49
Section 2 Grille d'analyse de l'extraversion paradiplomatique et de l'influence des entités fédérées sur la politique étrangère russe	52
2.1 Champ disciplinaire : une approche interactionniste et constructiviste de l'extraversion	54
2.2 Trois niveaux d'analyse des variables explicatives de la paradiplomatie	59
2.3 La politique étrangère face à la paradiplomatie : de la segmentation à l'influence	65
Section 3 – Méthodologie, sources et terrain	73
3.1 Questions de recherche	74
3.2 Le problème de la mesure de l'influence	74
3.3 Approche empirique : le terrain de la recherche (1999-2003)	78
3.4 Sociologie des agents de l'influence : les entretiens	80
3.5 Sources écrites	83
3.6 Les faits pris dans les mailles d'une chronologie croisée	84
3.7 Annonce du plan	87

« La paradiplomatie sert à qualifier l'activité internationale directe
des acteurs subnationaux (entités fédérées, régions, communautés urbaines, villes)
apportant un soutien, complétant, corrigeant,
dupliquant ou défiant la diplomatie de l'État-nation. »

Panayotis Soldatos, père du paradigme de « paradiplomatie »¹

L'extraversion des régions est un phénomène caractéristique de la Russie des années Eltsine. Par « extraversion » nous entendons ici le fait, pour les entités infra-étatiques que sont les *sujets* (*soub'ekty*) de la Fédération de Russie (FR)², de s'être ouvertes sur le monde extérieur dans les années 1990 et d'avoir développé ce que le droit russe a appelé des « relations internationales et économiques extérieures » (RIEE). La chute du rideau de fer a permis aux régions russes d'investir la scène internationale, un champ d'action si étroitement associé aux intérêts de sécurité de l'URSS qu'il était resté jusqu'en 1991 le domaine réservé des autorités centrales. Les logiques qui ont présidé à cette extraversion sont avant tout économiques et les domaines d'activité internationale des régions russes se limitaient le plus souvent à des questions dites de *low politics* – le commerce, le tourisme, l'environnement, la culture et l'éducation, etc. L'objectif principal de celles des régions russes qui ont fait le choix de l'extraversion a été de mettre à profit leur position géographique frontalière, leur patrimoine industriel ou leur dotation en ressources naturelles pour occuper une niche dans la mondialisation. Leurs relations extérieures leur ont servi à s'insérer sur les marchés mondiaux de biens et de services, à attirer des investissements étrangers sur leur territoire et à obtenir de l'extérieur le soutien matériel qui faisait défaut à leur développement à l'intérieur de la Fédération de Russie.

La dimension politique de l'extraversion des régions n'est cependant pas marginale et s'inscrit dans le prolongement de leur ouverture économique. Il est ainsi arrivé que des élites régionales s'invitent aux débats sur la politique étrangère sur des dossiers dits de *high politics*, comme le statut des frontières, les questions de sécurité militaire ou les négociations interétatiques avec des pays voisins. A la faveur des vides juridiques dans la législation fédérale et pour contrecarrer certains manquements du régime de Boris Eltsine en matière de politique extérieure, certaines régions russes ont établi des relations non plus seulement *horizontales* (avec leurs homologues étrangères), mais bien « diagonales ascendantes »³, c'est-à-dire avec des partenaires étrangers d'un statut supérieur au leur (ministères de gouvernements centraux, organisations internationales, institutions financières internationales). Elles ont mené pour ce faire une diplomatie parallèle, volontariste et autonome, visant à faire valoir leurs propres intérêts de politique étrangère - une activité que le terme de

¹ P. Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 45-64 ; p. 46.

² La Fédération de Russie (FR) comprend 89 sujets : d'une part, 21 républiques (définies sur une base *nationale-territoriale* car il s'agit des anciennes républiques autonomes de l'URSS) ; d'autre part, 6 *kraj* [pluriel de *kraj*, se traduit par « territoires »] ; 49 *oblasti* [pluriel d'*oblast'*, l'équivalent de « départements »], un *oblast'* autonome (l'*oblast'* autonome juif du Birobidjian), 10 districts autonomes [*avtonomye okrougui*, AO] et deux « villes d'importance fédérale », Moscou et Saint-Petersbourg - définis quant à eux sur une base *administrative-territoriale* [voir carte n° 1]. Nous reviendrons en détail sur l'asymétrie du statut juridique des sujets de la FR dans le chapitre II.

³ L'expression est celle employée à plusieurs reprises par des représentants de l'administration municipale et de l'assemblée législative de Saint-Petersbourg que nous avons interviewés entre le printemps 1999 et le printemps 2003 [voir liste des entretiens en annexe VIII A].

« paradiplomatie » permet de caractériser.⁴ Ce fut le cas de la ville de Saint-Pétersbourg, à la fois ville et sujet de la FR, et dont cette thèse se propose d'analyser les conditions d'extraversion paradiplomatique et les modalités d'influence sur la politique étrangère de la Russie à l'égard de l'Europe durant la transition (1990-2003).

L'extraversion et les activités paradiplomatiques des régions russes sont des paramètres qui n'avaient pas cours à l'époque soviétique. Elles ont bourgeonné à la faveur des bouleversements des années 1989-1993 et se sont consolidées par la suite en tant qu'élément constitutif de la diplomatie « à plusieurs niveaux » (*multi-layered diplomacy*) de la Russie post-soviétique.⁵ En ce sens cette thèse s'inscrit dans une réflexion plus générale sur les mutations en cours depuis la fin de la *perestroïka*. Elle cherche à évaluer le rôle de médiateur joué par la plus « européenne » des villes de Russie sur le processus d'europanisation du pays et de sa politique étrangère, en partant de l'idée que la participation de la ville aux réseaux de coopération régionale en Europe nordique-baltique a favorisé la diffusion en tache d'huile des modes de gouvernance et des valeurs en vigueur dans les pays membres de l'UE.

C'est ce qui distingue notre recherche de celles consacrées aux RIEE des entités infra-étatiques qui composent les fédérations de type associatif que sont l'Allemagne, les États-Unis, le Canada ou l'Inde, où le caractère consolidé de la démocratie a rendu le phénomène paradiplomatique plus familier, plus prévisible et moins problématique qu'en Russie. A la différence des régimes d'Amérique latine depuis les années 1970, et des pays d'Europe centrale depuis 1989, en Russie le phénomène d'extraversion régionale est en effet radicalement nouveau puisqu'il est parti, pour ainsi dire, de zéro. A l'époque soviétique, aucune entité infra-étatique ne participait de manière autonome ni conjointement avec les instances fédérales de l'Union à la préparation et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité de l'URSS. Les relations économiques extérieures étaient l'affaire du GosPlan (Comité d'État à la Planification) et du ministère sectoriel de tutelle des usines concernées, pas des autorités régionales du territoire sur lequel elles se trouvaient. Si certaines républiques (RSS), ou même des villes soviétiques, avaient des relations directes avec des partenaires étrangers, ce ne pouvait être que dans les domaines culturel, sportif, ou scientifique et technique, et uniquement dans le cadre étroitement contrôlé d'accords de jumelage.⁶ Ces relations se limitaient en général aux pays frères et gouvernements « amis » (pays et mairies communistes) et se passaient sous la direction idéologique du Parti Communiste de l'URSS (PCUS).

Le démembrement d'un État totalitaire qui, depuis trois générations, exerçait une autorité quasi-absolue sur la moindre relation « extérieure » du moindre élément de la société soviétique, bien au-delà des frontières du pays d'ailleurs, constitue donc le point de départ chronologique de cette recherche. *De jure*, ce point de départ se situerait en décembre 1991, avec la signature des

⁴ Nous empruntons ce néologisme aux chercheurs québécois Ivo Duchacek et Panayotis Soldatos, qui l'ont employé les premiers pour qualifier la diplomatie parallèle de la « Belle Province ». Voir par exemple Ivo Duchacek "Perforated Sovereignities : Towards A Typology of New Actors in International Relations", in H. J. Michelmann & P. Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 1-33.

⁵ Le concept de diplomatie « à plusieurs niveaux » ou « millefeuille » a été popularisé par Brian Hocking, qui considère, à la différence de Duchacek et Soldatos, que les RIEE des entités infra-étatiques n'opèrent pas en parallèle ni nécessairement en opposition à la politique étrangère étatique, mais forment bien l'une des « couches » (*layer*) de la diplomatie étatique. Cf. Brian Hocking (dir.) *Localizing Foreign Policy : Non-Central and Multilayered Diplomacy*, Londres : Macmillan & New York : St Martin's Press, 1993.

⁶ Aleksandr' Parkanskij « Rossijskie regiony i vnešnââ politika » [Les régions russes et la politique étrangère], *Segodnâ*, 19 juin 1996. Nous reviendrons sur l'importance des jumelages dans l'ouverture internationale de la ville dans le chapitre V.

accords de Belovež créant la CEI et la démission de Mikhaïl Gorbatchev de son poste de président de l'URSS, laquelle cessa d'exister le 25 décembre 1991. Mais, *de facto*, la Russie post-soviétique a existé à compter de la proclamation de sa souveraineté, le 12 juin 1990, et en tant qu'État indépendant lorsque le président de la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie (RSFSR), Boris Eltsine, est sorti vainqueur d'une confrontation de plusieurs années avec le régime soviétique de M. Gorbatchev, au lendemain du putsch dont ce dernier fut la cible le 19 août 1991. Même si c'est seulement à compter de cet événement que les structures de l'État russe eurent la latitude nécessaire à la conduite de leur propre politique intérieure et extérieure, l'extraversion paradiplomatique des régions russes ne s'est pas écrite sur une page blanche, ni seulement à compter de l'été 1991. Dans le cas de Leningrad, c'est en reprenant son nom de baptême (Saint-Pétersbourg) à l'été 1991 que la ville a signalé symboliquement qu'une ère nouvelle avait déjà commencé. Les élites locales avaient commencé à capitaliser sur l'image de « fenêtre sur l'Europe » et de « capitale du Nord » de Saint-Pétersbourg pour donner à la municipalité une part d'autonomie en matière de RIEE et de politique étrangère, en particulier vis-à-vis des pays européens voisins. Du printemps 1990 (date de son élection au poste de président du Soviet de Leningrad, le Lensoviet) jusqu'à son désaveu par les électeurs pétersbourgeois six ans plus tard, c'est le maire Anatolij Sobtchak qui a incarné ce « retour » de Saint-Pétersbourg en Europe. Il était secondé dans cette tâche par un adjoint qui a véritablement été l'artisan de l'extraversion paradiplomatique de la ville durant la première moitié des années 1990 – Vladimir Poutine, l'actuel président de la Fédération de Russie, celui-là même qui a fait de sa ville d'origine la « capitale diplomatique » de la Russie des années 2000.

Grâce au volontarisme de ses élites locales, traditionnellement plus démocrates, libérales et pro-occidentales que la moyenne russe, Saint-Pétersbourg a renoué en 1991 avec sa mission historique de laboratoire des réformes et de pont entre la Russie et l'Europe. Notre hypothèse de départ est que l'activité internationale de Saint-Pétersbourg, en créant un climat favorable à la coopération avec l'Europe à plusieurs niveaux – transfrontalier, régional, multilatéral – a affecté la position de la Russie sur l'arène diplomatique européenne dans les années 1990. La paradiplomatie pétersbourgeoise a poussé la Fédération à s'adapter aux nouveaux enjeux de la scène internationale post-bipolaire (la chute du mur de Berlin, la fin de la confrontation idéologique avec l'Occident, la mondialisation, la régionalisation de l'Europe, l'élargissement de l'OTAN - pour ne citer que les principaux). En ce sens, elle a eu une *influence* sur le cours de la transition russe en ce qui concerne précisément le contenu et les modalités d'élaboration de la politique étrangère fédérale. Comme nous le verrons, cette influence a pu s'exercer tant *directement* (lorsque la ville a établi des RIEE autonomes avec les pays européens voisins) qu'*indirectement* (lorsque les élites locales sont parvenues à infléchir la politique étrangère russe dans un sens qui correspondait aux intérêts de leur ville).⁷

L'activité paradiplomatique autonome et l'influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère sont deux activités complémentaires couvrant un large spectre de faits sociaux qui sont autant de pans de la politique étrangère : la production de sens (définition de l'intérêt national), la diffusion d'images de l'Autre et de soi par les discours (para-)diplomatiques (définition de l'idée nationale), l'élaboration d'une ligne de conduite internationale (préférences de politique étrangère) et la mise en œuvre (ou non) de politiques extérieures (*outputs* du processus de prise de

⁷ Nous empruntons cette distinction à Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, automne 1999, p. 501-526 ; p. 504.

décision en politique étrangère). Pour appréhender le phénomène dans sa totalité, nous nous intéresserons autant à la (para-)diplomatie au sens de *dire* (analyse discursive) qu'à la politique étrangère au sens de *faire* (analyse factuelle des actes de RIEE), en mettant en évidence les symptômes de segmentation du discours et de l'action international(e) de la Russie qui en découlaient lorsque Saint-Pétersbourg a défendu des principes ou pris des mesures qui contredisaient la ligne officielle du gouvernement fédéral.

Si la politique étrangère n'intéresse en général pas les régions, confrontées à des problèmes domestiques plus terre à terre, en Russie en revanche la question des objectifs et des orientations de la politique étrangère de l'après-guerre froide est à ce point indissociable d'autres enjeux, de politique économique ou de construction identitaire par exemple, qu'elle occupe une place importante dans les débats politiques, y compris au niveau *régional*. Elle touche à des cordes patriotiques si sensibles que les discussions sur la politique extérieure ne se sont jamais limitées à la place Smolensk, siège du ministère des Affaires étrangères à Moscou. En effet tout ce qui a touché aux choix politiques essentiels du pays – la libéralisation, la définition des intérêts nationaux, la réforme des relations fédératives – s'inscrit dans un débat philosophique ancestral entre occidentalistes (pro-Européens) et eurasistes (slavophiles) sur la place de la Russie dans le monde.

Les développements que nous avons observés et analysés sur la période qui va de la tenue des premières élections pluralistes en URSS (en 1989-1990) aux célébrations du jubilé du tricentenaire de la fondation de Saint-Pétersbourg (en 2003) ont été directement affectés par les bouleversements exogènes, au tournant des années 1980-1990, auxquels les régions frontalières du Nord-Ouest, Saint-Pétersbourg en tête, ont été les premières de Russie à devoir faire face. Ces contingences extérieures n'ont pas été les seuls facteurs qui ont conduit certaines régions russes à acquérir une forme d'*actorité* internationale.⁸ A la même époque se désintégraient les structures traditionnelles de décision (verticale) et de coopération (horizontale) de l'URSS, alors en voie de dislocation en quinze républiques indépendantes. L'idéal de l'autonomisation et de la « souverainisation » se propagea comme par contagion à certaines entités constitutives de la RSFSR elle-même, entretenant des tendances centrifuges à travers tout le pays. A Leningrad/Saint-Pétersbourg, cette propension à l'autonomisme se manifesta par l'apparition d'une forme urbaine de nationalisme/régionalisme, qui puisait dans l'histoire mythique de l'ancienne capitale autant que dans les espoirs des élites réformatrices de faire d'elle une « ville-État ». Neil Melvin, auteur de la première étude sur les « politiques étrangères » des régions russes, affirme que durant ces années où les régions russes se retrouvèrent subitement livrées à elles-mêmes « par défaut de centre »,

« La bataille pour le contrôle de la politique étrangère est devenue l'objet d'une relation triangulaire entre les autorités soviétiques, les démocrates russes de Moscou et les groupements politiques représentant les régions de Russie ».⁹

Saint-Pétersbourg occupait une place primordiale sur ce champ de bataille, tant parce qu'elle était l'avant-poste du passage à l'économie de marché que parce que son maire était, dans les années

⁸ Nous employons le terme d'*actorité* (*actorness*) au sens que lui donne Brian Hocking au sujet des « gouvernements non-centraux » qui se sont imposés *de facto*, sinon *de jure*, comme des acteurs à part entière des relations internationales contemporaines. Une région est un *acteur* international dès lors qu'elle se donne pour but de défendre ses intérêts extérieurs, ceux-ci étant situés « à la marge » des deux sphères d'*actorité* dans lesquelles la région interagit avec son environnement : la sphère domestique et la sphère internationale. D'après B. Hocking « Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 17-39 ; p. 21.

⁹ N. Melvin *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Londres : Royal Institute of International Affairs, 1995 ; p. 6.

1989-1994, une figure de proue de la transition démocratique, reconnu à l'étranger, influent à Moscou et populaire dans le reste de la Russie. Plus tard, après la réélection du président Boris Eltsine (juillet 1996), le nouveau sens à donner à des conceptions telles que « l'idée russe », censée remplacer la défunte idéologie communiste et guider la définition de « l'intérêt national » et à des préférences de politique étrangère du pays, fit l'objet d'âpres discussions à travers le pays, notamment à Saint-Petersbourg. Or le contexte (géo-)politique, la culture politique et les conditions socio-économiques varient à tel point d'une région à l'autre en Russie que les intérêts de politique étrangère de la Fédération en furent nécessairement segmentés. Des questions (*issues*) de politique étrangère sur lesquelles les autorités des deux niveaux de gouvernement avaient des préférences divergentes ont à plusieurs reprises constitué une pomme de discorde entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir. Dans le prolongement de ces dissensions, deux scénarii se sont succédé au cours des années 1990 : d'une part la *segmentation actorielle* de la politique étrangère russe (qui s'est manifestée par une certaine cacophonie de sa diplomatie), et d'autre part son *évolution*, changement qui s'est déroulé tantôt dans l'intérêt des autorités régionales influentes (décentralisation, européanisation), tantôt dans l'intérêt des autorités fédérales (recentralisation, depuis que le Kremlin a mis en œuvre un plan de « restauration de la verticale du pouvoir fédéral »).

Notre postulat analytique principal est que l'extraversion paradiplomatique et l'influence résultent d'une interaction par laquelle se sont construits mutuellement le *fédéralisme* et la *politique étrangère* russes. Le *statu nascendi* du (con-)fédéralisme en Russie post-soviétique est une variable déterminante de l'extraversion tout autant que l'est le fait que la diplomatie russe se soit construite à mesure que la Russie se cherchait une nouvelle place dans les RI en général, et en Europe en particulier. Notre hypothèse centrale est que les processus concomitants d'établissement d'un nouveau pacte fédératif centre-régions en Russie (*institution-building*) et d'élaboration de la politique étrangère de la Russie (*foreign policy-making*) durant les années 1990 ont été interdépendants et résultent de la rencontre entre deux dynamiques à l'œuvre depuis le début des années 1990 – en Russie, l'apparition du *régionalisme* (revendication autonomistes des régions), et, en Europe du Nord, celle de processus de *régionalisation* (à l'initiative des pays riverains de la mer Baltique). Dans cette perspective interactionniste, le niveau d'analyse idéal des effets de l'extraversion régionale se trouve à la charnière entre l'interne et l'externe, ce que nous appelons le niveau « méso ». ¹⁰ L'analyse se fait à travers un prisme fédératif (relations centre-régions), mais sans s'arrêter aux prérogatives dont l'administration municipale a disposé *de jure* pour agir de façon autonome sur la scène internationale. Il s'agira en effet de mettre en lumière les autres canaux d'interrelations, de communication et d'influence qui se sont aussi établis durant les années 1990 entre, d'une part, les agents de « l'internationalisation du local » qui représentent les intérêts de politique étrangère de la ville de Saint-Petersbourg et, d'autre part, ceux qui, dans les institutions fédérales ou les négociations internationales, élaborent et mettent en œuvre la politique « balte », « septentrionale » et « européenne » de la FR.

¹⁰ Cette approche rejoint celle proposée par Barry Buzan dans « The Level-of-Analysis Problem in International Relations Reconsidered », in K. Booth & S. Smith (eds.) *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, p. 198-216. A la distinction bien connue entre niveaux de l'acteur (individuel ou collectif) et du système, théorisée par David Singer dans « The Level-of-Analysis Problem in International Relations », in K. Knorr & S. Verba (eds.) *The International System. Theoretical Essays*, Princeton : Princeton UP, 1961, p. 77-92, Buzan ajoute deux niveaux intermédiaires d'analyse : un niveau *bureaucratique* (situé entre l'acteur individuel et l'acteur collectif) et un niveau *régional* (situé entre l'acteur collectif et le système international), que nous réunissons dans cette thèse en un seul niveau « méso-analytique » en considérant l'acteur (bureaucratique) « ville de Saint-Petersbourg » à l'intérieur du système (régional) « Europe nordique-baltique ».

Par la vérification empirique de nos intuitions concernant l'influence de la deuxième ville du pays sur les relations de voisinage de la Russie avec l'Europe, nous nous proposons de mesurer dans cette thèse le poids relatif de l'acteur Saint-Pétersbourg à l'intérieur du système bureaucratique russe de prise de décision en politique étrangère. Même si la kremlinologie a fait d'immenses progrès depuis la *glasnost*, l'effondrement du système soviétique et l'ouverture des archives, la « boîte noire » des processus de prise de décision en Russie reste pour une grande part fermée. L'affirmation de Thomas Woodrow Wilson selon laquelle « la Russie est une devinette emballée dans un mystère à l'intérieur d'une énigme »¹¹ reste d'actualité ; mais comme lui répondit le Chef de l'Amirauté, il existe cependant une clé pour ouvrir cette boîte noire – il s'agit de la notion d'*intérêt national*. Là où sa définition subit des distorsions territoriales - comme lorsque Moscou et Saint-Pétersbourg ont des conceptions divergentes des intérêts de politique étrangère de la Russie - on pourra appréhender les phénomènes de *segmentation* qui sont eux-mêmes à la source de toute volonté d'une entité fédérée d'exercer une influence sur le cours de la politique étrangère fédérale.

Les modèles analytiques traditionnels de décryptage des processus d'adoption des politiques publiques, le paradigme décisionnel en politique étrangère ou les hypothèses behavioristes sont-ils pertinents pour analyser cette segmentation et cette évolution de la politique étrangère russe ? Dans quelle mesure le prisme de la paradiplomatie – appliqué jusqu'ici aux activités des entités infra-étatiques dans des systèmes fédéraux ou régionaux démocratiques comme le Canada, la Belgique ou l'Espagne - est-il adaptable au cas de la Russie ? Quelle approche privilégier pour comprendre comment la rencontre entre fragmentation (de l'URSS et de la Russie), intégration (régionalisation de l'Europe) et régionalisme identitaire (à Saint-Pétersbourg) ont pu permettre à la ville d'influencer les processus de prise de décision en politique étrangère au niveau central ? Avant de revenir, dans le chapitre I, sur la façon dont la théorie des relations internationales (TRI) et les analyses empiriques existantes ont diversement abordé ces problèmes, nous devons donner une définition conceptuelle de l'acteur principal étudié dans cette thèse, la ville-frontière de Saint-Pétersbourg, et exposer à la fois la grille de lecture choisie et la méthode employée pour analyser son extraversion paradiplomatique et son influence [voir schéma n°11 en annexe IV].

Section 1. Conceptualisation de la ville-frontière comme acteur international et objet d'étude en théorie des relations internationales (TRI)

L'actorité internationale des entités infra-étatiques que sont les villes et les régions ne va pas de soi, étant donné que, du point de vue des RI, le signe distinctif de ces unités administratives est de ne pas avoir de légitimité internationale (souveraineté externe), ni, en règle générale, de capacité légale d'agir au-delà des frontières nationales (souveraineté interne). Dès lors, l'actorité internationale des gouvernements régionaux ou municipaux « doit être systématiquement

¹¹ « Russia is a riddle wrapped in a mystery inside an enigma ». La formule aurait été prononcée par le président des États-Unis lors d'une réunion de cabinet peu après la signature du pacte Ribbentrop-Molotov de 1939.

problématisée, expliquée et théorisée ». ¹² Nous en retenons trois définitions complémentaires au sujet de Saint-Pétersbourg :

1. une définition *juridique* (la ville-sujet comme unité administrative de la FR)
2. une définition *socioculturelle / constructiviste* (la ville-frontière comme *politie* dotée d'un territoire, d'une population et d'une histoire)
3. une définition au regard de la théorie des *relations internationales* (la ville-région comme acteur paradiplomatique).

Si l'on retient l'acception générique de ville-région, force est d'admettre que le terme même de « région » est sujet à des définitions différentes, selon les pays, mais aussi selon les disciplines de sciences sociales qui l'emploient, voire à l'intérieur du corpus théorique de chacune. En science politique, les régions sont des espaces qui peuvent être définis selon plusieurs critères – le territoire, la fonction économique, la culture ou encore la réglementation administrative. Ceci fait d'elles à la fois des espaces d'intérêt et d'identité capables de se constituer en arènes politiques¹³, des systèmes d'action où interagissent des forces sociales, des institutions pour des relations de pouvoir¹⁴ et, potentiellement, des acteurs politiques autonomes des RI contemporaines. En géographie, en géopolitique et en théorie des relations internationales (TRI), le terme de « région » est souvent employé pour désigner un espace plus vaste, comme le bassin de la mer Noire, l'Europe du Nord ou l'Oural. Pour ne pas prêter à confusion, nous devons préciser le sens que nous lui donnons dans cette thèse.

Nous estimons que la *région* est a) un système de relations sociales, b) délimité et localisé territorialement, c) dont les membres ont une culture et une mentalité propres, d) qui plongent dans une histoire longue d'existence en tant que *politie*, e) et qui constituent sinon un niveau de gouvernement (dans une fédération ou un État décentralisé), du moins une unité de « gouvernance » qui administre les affaires de son territoire.¹⁵ Nous emploierons le terme de « région » dans son acception la plus répandue en droit public russe, à savoir comme un territoire aux frontières administratives délimitées et dont la personnalité juridique est clairement identifiable. Autrement dit, nous recourrons au terme générique de « régions de Russie » comme synonyme de « sujets de la FR », là où d'autres lui préfèrent le terme, à nos yeux trop négativement connoté en français, de « provinces russes ». Dès lors, l'adjectif « régional », pour qualifier par exemple « les élites régionales » ou « les organes du pouvoir régional », renverra aux élites et au gouvernement du sujet de la FR concerné. Dans le cas de Saint-Pétersbourg, nous l'emploierons à égalité avec celui de « municipal ». Lorsque nous parlerons d' « organisations régionales », en revanche, ce sera dans le

¹² André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114 ; p. 94 et 95. Lecours emploie le terme d' « agency », plus employé aux États-Unis que celui d' « actorness » pour désigner ce que nous appelons l'*actorité* des régions.

¹³ Michael Keating « Regions and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies », in F. Aldecoa & M. Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999.

¹⁴ Richard Balme « Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? », in R. Balme (ed.) *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris : Economica, 1996.

¹⁵ Dans cette thèse, nous retenons de la *gouvernance* la définition qu'en donnent deux spécialistes des villes : « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » et qui opère selon « plusieurs types de régulations (ou mécanisme de gouvernance) » différents et complémentaires. D'après Arnoldo Bagnasco & Patrick Le Galès « Introduction. Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. Bagnasco & P. Le Galès (dir.) *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, Coll° « Recherches », 1997, p. 7-43 ; p. 38.

sens retenu par l'ONU pour qualifier les organisations internationales (intergouvernementales) à vocation régionale, comme le Conseil des États de la Mer Baltique (CEB).

1.1 Critères formels de l'actorité internationale de Saint-Pétersbourg

L'actorité de Saint-Pétersbourg découle tout d'abord de la personnalité juridique de la ville comme entité administrative-territoriale constitutive du niveau régional (fédératif) du pouvoir d'État en Russie. Comme Moscou, elle est une « ville d'importance fédérale ». Cela signifie que, contrairement aux autres villes de Russie - régies par le droit de l'auto-administration locale (qui correspond au niveau *municipal* dans d'autres pays) - Moscou et Saint-Pétersbourg sont des *sujets* de la FR relevant du même niveau de gouvernement que les républiques ou les *oblasti* [voir carte n° 3 en annexe III]. Ainsi Saint-Pétersbourg est-elle à la fois une ville et une entité fédérée, ce qui est fréquent dans le cas de capitales fédérales (Berlin, Bruxelles, Mexico City), mais moins dans celui de villes « secondes », c'est-à-dire qui ne sont pas des capitales.¹⁶

Ce statut particulier se justifie par le poids démographique de la ville¹⁷ et résulte de l'Histoire, car Saint-Pétersbourg a été la capitale de l'Empire russe de 1712 à 1918.¹⁸ Territorialement, Moscou et Saint-Pétersbourg sont des systèmes métropolitains très étendus, mais dont les « banlieues » se trouvent sous la juridiction administrative des *oblasti* éponymes qui les entourent : l'*oblast'* de Moscou et l'*oblast'* de Leningrad (Lenoblast'). Même si le Lenoblast' est un sujet de la FR à part entière, sa dépendance vis-à-vis de Saint-Pétersbourg est relativement grande, économiquement d'abord, mais aussi parce que ses organes de gouvernement ont leurs bureaux à l'intérieur de la ville, en face de l'Institut Smolnij, le bâtiment qui héberge la mairie de Saint-Pétersbourg. Il y a une grande part de réciprocité dans cette dépendance, étant donné que tous les accès de la ville sur l'extérieur, hormis le port maritime, passent par l'*oblast'* de Leningrad. Il faut en effet traverser son territoire pour rejoindre les régions russes voisines (*oblasti* de Pskov, Novgorod, Belgorod et république de Carélie) ou, en direction de l'ouest, les deux plus proches frontières internationales de l'*oblast'* de Leningrad, avec la Finlande au nord et avec l'Estonie au sud. Si l'on prend pour échelle géographique non plus la Russie - dont Saint-Pétersbourg, par son caractère excentré, peut difficilement prétendre être le « centre » - mais l'Europe du Nord, celle qu'on appelle métaphoriquement la « capitale du Nord » est un centre urbain majeur : par la taille de sa population, c'est la mégapole la plus peuplée d'Europe au nord du 60^{ème} parallèle. En ce sens elle est une ville-région plutôt qu'un simple territoire urbain. La taille de son économie la place en effet dans le peloton de tête des 10 plus riches régions de Russie, derrière Moscou et quelques régions dotées en ressources naturelles (*oblasti* de Tyoumen' et Irkoutsk, républiques de Sakha-Yakoutie et du Tatarstan). En outre, c'est une capitale régionale puisque Saint-Pétersbourg est le poumon industriel de la région économique Nord-Ouest et, depuis la création de sept « super-régions » par

¹⁶ Saint-Pétersbourg ne jouit cependant pas d'autant de prérogatives que Moscou, qui est constitutionnellement l'unique capitale de la Fédération.

¹⁷ Saint-Pétersbourg compte un peu moins de 5 millions d'habitants, contre 8,3 pour Moscou *intra muros*, ce qui les place loin devant les autres villes russes dépassant le million d'habitants - Novossibirsk, Nižnij-Novgorod (ex-Gorki), Ekaterinbourg (ex-Sverdlovsk), Omsk, Samara (ex-Kouïbyshev) et Kazan - mais aussi devant de nombreux autres territoires administratifs beaucoup plus vastes mais quasiment déserts (comme les républiques de Sibérie).

¹⁸ Elle s'appela Petrograd de 1914 à 1924, puis elle a pris le nom du guide de la Révolution, Lénine - filiation que lui dénièrent ses habitants en juin 1991 en votant majoritairement pour que soit restitué à Saint-Pétersbourg le nom de baptême que lui avait donné l'Empereur Pierre le Grand en 1703.

Vladimir Poutine en mai 2000, la capitale administrative du District Fédéral du même nom [voir carte n° 2 en page de garde et carte n° 4 en annexe III].

La personnalité juridique de chacun des 89 sujets de la FR est incarnée et exercée en son nom par ce que le droit constitutionnel russe appelle « les organes du pouvoir d'État du sujet de la FR », c'est-à-dire les autorités de l'exécutif (le gouverneur d'*oblast'*, le président de république, le maire dans le cas de Moscou et Saint-Pétersbourg) et la branche législative du pouvoir (l'assemblée législative locale, la douma de république). La gestion de la ville de Saint-Pétersbourg revient ainsi à l'administration municipale, dirigée durant la première moitié des années 1990 par Anatolij Sobtchak, d'abord président du Soviet des députés du peuple de Leningrad (Lensoviet) puis maire de Saint-Pétersbourg. Son élection au suffrage direct, le 12 juin 1991, constituait une première pour la démocratie régionale en Russie et un gage d'autonomie dans le contexte de la transition. En effet, hormis Gavriil Popov, le maire de Moscou, la plupart des chefs d'exécutif régional ont été installés au pouvoir soit par le Parti (avant le coup d'état manqué d'août 1991), soit par le président Eltsine. Le premier round d'élections, sinon démocratiques, du moins au suffrage universel direct, des leaders régionaux russes, n'est donc intervenu qu'en 1995-1997, à une période où Saint-Pétersbourg faisait pour sa part déjà l'expérience de l'alternance démocratique avec l'élection, en juin 1996, de Vladimir Yakovlev au poste de gouverneur de la ville.¹⁹ Quant à la branche législative des « organes du pouvoir d'État », représentée jusqu'en 1993 par le Lensoviet (qui avait pris le nom de Petrosoviet en 1991), elle a joui de pouvoirs politiques étendus jusqu'à la dissolution de tous les soviets ordonnée par le président Eltsine à l'automne 1993. Au Petrosoviet succéda en 1994 une assemblée législative (*Zakonodatel'noe Sobranie* ou *ZakS*), sorte de conseil municipal dont les 50 députés sont élus au suffrage universel direct pour quatre ans. Autrefois cœur du pouvoir politique et législatif local (lorsque, en 1917 et en 1990, tout le pouvoir revint aux Soviets, selon la formule consacrée), les organes législatifs de Saint-Pétersbourg n'ont plus exercé de prérogatives réellement importantes après 1994. Ainsi la structure locale de séparation des pouvoirs a-t-elle reproduit à Saint-Pétersbourg, comme dans la majeure partie des sujets de la FR, le caractère présidentieliste du régime eltsinien.

Avec une telle définition administrative de l'actorité de Saint-Pétersbourg, on serait tenté d'évaluer le degré d'extraversion de la ville sur la seule base d'une analyse des déclarations et des activités du chef de l'exécutif local - ce qui limiterait considérablement le terrain, mais aussi la portée, de notre recherche. Dès lors que le maire, puis le gouverneur, n'a pas été le seul à exercer une activité internationale *au nom de la ville* et *en utilisant les ressources de celle-ci*, il faut aller au-delà d'une vision formelle pour appréhender plus largement l'ensemble des agents qui ont pris part à la construction de l'actorité internationale de la ville de Saint-Pétersbourg et à la défense de ses intérêts de politique étrangère, dans le pays comme à l'extérieur de ses frontières. Même dans sa dimension administrative, l'actorité s'entendra ici au sens large, quitte à distinguer par la suite les agents individuels (le maire, ses adjoints, des conseillers gravitant autour du pouvoir politique local) qui composent l'acteur Saint-Pétersbourg.

Compte tenu du visage sociologique particulier de la ville - où vivent traditionnellement plus de cols blancs et de scientifiques que de cols bleus - l'élite intellectuelle (professeurs d'université,

¹⁹ Si l'appellation de « maire » a été remplacée par celle de « gouverneur » à l'occasion de cette élection, c'est un changement sémantique dont la portée est purement symbolique (renforcer le statut de la ville en tant que « région » de Russie), car il n'a guère eu d'implications en termes de prérogatives attachées à la fonction de n°1 de l'administration municipale.

écrivains, personnalités publiques indépendantes, journalistes) occupe une place importante parmi les individus identifiés et interviewés en qualité d'*agents* de l'actorité politique internationale de Saint-Pétersbourg. On les retrouve parmi ceux que nous avons appelé « idéalistes » dans notre typologie des agents pétersbourgeois influents [voir fiche n° 25 en annexe VI]. Cependant s'y oppose un autre groupe autrefois puissant à Leningrad, et qui est redevenu le plus influent depuis l'arrivée de Poutine à la tête du pays – celui des *siloviki* ou représentants des ministères fédéraux dits « de force » (de *sila*, « la force » en russe), c'est-à-dire des branches régionales du ministère de la Défense, de l'Intérieur et du KGB/FSB.²⁰ Au risque de compliquer le tableau, ajoutons que les administrations des sujets de la FR ne fonctionnent pas en vase clos, mais le plus souvent sous l'influence plus ou moins perceptible de groupes mafieux, dont le poids sur le paysage politique local a pu être déterminant dans certaines régions (Tambov, Tyoumen', Khabarovsk). Les administrations régionales ne sont pas des acteurs unitaires, puisque bien des bureaucrates en Russie entretiennent des relations étroites avec le monde universitaire ou celui des médias, quand ils n'ont pas eux-mêmes plusieurs fonctions.²¹ C'est le cas par exemple de Vatanjar Yaguia, éminent professeur de la Faculté des RI de l'Université de Saint-Pétersbourg, ancien conseiller de Sobtchak pour les questions internationales, et qui dirige depuis 1992 le Comité des relations internationales de l'assemblée législative de Saint-Pétersbourg.

Quant à la nature floue et mouvante de la frontière entre sphère politique et cercles d'affaires, dans une société russe en pleine mutation, gangrenée par le clientélisme et où la voix d'un élu corrompu est un bien commercialisable sur le marché noir des décisions politiques, elle confère à l'action internationale des régions un caractère corporatiste dont l'analyse doit tenir compte.²² Les activités paradiplomatiques des membres de l'élite économique (directeurs d'entreprises, représentants de groupes industrialo-financiers ou de monopoles d'État) doivent aussi être prises en considération. En effet, dresser une frontière entre élite politique et économique dans la Russie des années 1990 serait relativement artificiel, en particulier dans les provinces, où de nombreux individus appartiennent au deux groupes à la fois et constituent des groupes et réseaux qui ont des relations institutionnelles et informelles d'interdépendance très étroites.²³ Des spécialistes russes considèrent d'ailleurs que certains hommes d'affaires et leaders régionaux ont été les agents de lobbying dont l'influence sur l'agenda de la politique étrangère russe a été la plus grande, d'autant

²⁰ Natalya Lapina *Regional'nye élitii Rossii* [Les élites régionales de Russie], Moscou : INION RAN, Centre de Recherche et d'Information sur les Problèmes Globaux et Régionaux, 1997 ; p. 16.

²¹ Sur la vingtaine d'agents principaux de l'internationalisation de la municipalité de Leningrad/Saint-Pétersbourg à ses débuts, l'écrasante majorité provenait du monde académique. La plupart des employés du Comité des Relations Extérieures de la ville à la fin des années 1990 étaient des diplômés de la Faculté des Relations Internationales de l'Université de Saint-Pétersbourg (créée à la rentrée 1991), où beaucoup enseignent. Ils publient régulièrement des articles dans les journaux indépendants locaux, et non seulement dans l'organe officiel d'information de la mairie (*Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*).

²² D'après Nikolai Petrov « Otnošeníâ 'Centr-Regiony' i perspektivy territorial'no-gossouidarstvennovo pereoustroïstva strany » [Les relations centre-régions et les perspectives de réaménagement territorial-étatique du pays], in N. Petrov (ed.) *Regiony Rossii v 1998 g. : ežegodnoe priloženie k Političeskomou Almanakhou Rossii* [Les régions de Russie en 1998 : annexe annuelle de l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Fondation Carnegie & Gendalf, 1999, p. 57-69 ; p. 61. Voir aussi Natalia Lapina « Business und Macht in den russländischen Regionen » [Le business et le pouvoir dans les régions de Russie], *Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien*, n° 14, Cologne : BOIS, 1998.

²³ Le jeu est d'autant plus compliqué que les grandes entreprises qui « contrôlent » à divers titres les régions russes proviennent souvent de Moscou. Le monopole du gaz *Gazprom*, par exemple, a une trentaine de bureaux de représentation dans les régions, dont il est parvenu à clientéliser les élites dirigeantes pour faire défendre par elles ses intérêts de politique économique extérieure.

plus lorsqu'ils se liguèrent pour l'exercer, comme ce fut le cas au début des années 1990 en Sibérie ou dans l'Oural.²⁴

Un détour par la manière dont se sont socialisées les élites locales et établies leurs relations institutionnelles et informelles avec le « centre » est tout aussi indispensable pour appréhender les dynamiques d'autonomisation et d'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg. Parmi les agents qui *font* l'actorité internationale de la ville, on devra aussi retenir, d'une part, les Pétersbourgeois devenus moscovites une fois qu'ils ont acquis un mandat électoral ou une fonction élevée dans les institutions fédérales, comme Anatolij Tchoubaï ou Sergueï Stépachine et, d'autre part, les représentants des organes fédéraux du pouvoir en poste à Saint-Pétersbourg, en cherchant à déterminer s'ils agissent à l'international dans l'intérêt du pouvoir fédéral ou, au contraire, local. Tous ces agents ont accès à suffisamment de ressources – matérielles, relationnelles, symboliques – pour prétendre incarner et faire valoir l'actorité internationale et les intérêts de RIEE de Saint-Pétersbourg. Dans notre échantillon représentatif des Pétersbourgeois à même d'exercer l'actorité paradiplomatique de la ville et d'influencer la politique étrangère fédérale [voir fiche n°25 en annexe VI], on devra prendre en compte aussi les citoyens en général, parce qu'ils constituent ce qu'on pourrait appeler une « société civile urbaine ». L'analyse des préférences politiques de cette population, exprimées dans divers sondages et consultations électorales, permettra de montrer en quoi « l'idée pétersbourgeoise » se distingue de « l'idée russe », illustrant la segmentation des conceptions d'identité et d'intérêt national qui se manifeste aussi au niveau des préférences de politique étrangère.

L'actorité internationale des sujets de la FR est consacrée par le premier texte à valeur constitutionnelle entré en vigueur dans la Russie post-soviétique, à savoir le Traité Fédératif du 31 mars 1992. Ce Traité les autorise à avoir des RIEE directes, y compris – à certaines conditions - avec des gouvernements centraux d'États étrangers [voir texte n°2 en annexe VII]. En pratique, cette disposition a souvent contredit une autre norme communément admise dans tous les pays, selon laquelle la politique étrangère relève, quant à elle, du domaine réservé des organes centraux (fédéraux) du pouvoir. Dès lors prévaut en Russie une situation juridique complexe dans laquelle :

- la politique étrangère et de sécurité de l'État relève du *domaine réservé* (compétence exclusive) des organes fédéraux du pouvoir (article I du Traité Fédératif et article 71, alinéas « k », « l » et « m » de la Constitution), ce qui est fréquent dans un État fédéral ;
- les sujets de la FR sont des « participants *autonomes* des relations internationales » (article III, alinéa 2 du Traité Fédératif de 1992), ce qui est plus rare dans une fédération. La Constitution adoptée en 1993 ne précise pas la portée de cette disposition puisque les prérogatives exclusives des sujets n'y sont pas énumérées mais comprises comme « résiduelles » (l'article 73 de la Constitution stipule que tout ce qui ne relève pas de la compétence exclusive des organes fédéraux ni de la compétence conjointe des deux niveaux de gouvernement revient aux sujets de la FR) ;
- la *coordination* des RIEE des sujets de FR avec la politique étrangère et de sécurité de la FR relève de la compétence *conjointe* des deux niveaux de gouvernement (article 72.2, alinéa « o » de la Constitution), sans que les modalités pratiques de cette coordination n'aient été fixées par ces deux textes fondateurs (et en de nombreux points contradictoires) du système fédératif russe avant 1999.

L'existence, dans le système de partage des prérogatives entre organes fédéraux et organes fédérés, d'un niveau intermédiaire, celui des compétences conjointes, est une spécificité russe que

²⁴ Irina Kobrinskaâ « Vnoutrennye faktory vnešnej politiki v postkommounističeskoj Rossii » [Les facteurs internes de la politique extérieure dans la Russie post-communiste], in Liliâ Ševcova (Liliya Shevtsova), *Rossijâ političeskaâ* [La Russie politique], Moscou : Centre Carnegie, 1998, p. 273-319.

L'on retrouve dans peu d'autres fédérations, où les prérogatives respectives du centre et des États/provinces/Länder sont traditionnellement séparées en deux domaines étanches. Comme le fait remarquer le juriste russe Artour Demtchouk, ce troisième niveau implique, et complique, la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre les deux autres niveaux²⁵, mécanismes qui, dans le cas précis des RIEE, ont singulièrement tardé à être formalisés, comme nous le verrons dans le chapitre II.

1.2 Saint-Pétersbourg comme objet d'étude – le régionalisme identitaire d'une « politie »

Si l'on conceptualise et que l'on légitime le recours à l'acteur « ville » comme paradigme de science politique, on est tenté d'aller au-delà d'une qualification purement administrative-constitutionnelle pour valoriser une vision plus *sociologique* de Saint-Pétersbourg comme entité politique (*politie*), acteur identitaire et pôle d'influence. Cela consiste à étayer l'existence de la ville comme un acteur régional à part entière, avec son territoire et son identité propres, et non comme un simple lieu d'ancrage du pouvoir régional-municipal. En effet, certains composants de systèmes fédéraux ou systèmes régionaux décentralisés sont à proprement parler des « polities ». Qu'il s'agisse de régions ou de villes ne constitue pas une distinction fondamentale. Comme le fait remarquer Daniel Elazar, le concept de *politie* est pertinent pour qualifier l'une comme l'autre de ces entités infra-étatiques

« qui sont des arènes politiques à part entière, qui possèdent des capacités de prise de décision ainsi qu'un sentiment d'identité collective lié à leur assise territoriale, et qui leur procure certaines qualités attribuées aux États souverains. »²⁶

Tout comme les autres *polities* qui ne semblent être que des avatars d'États souverains, la ville peut être définie selon quatre critères complémentaires²⁷ :

- spatial, car elle est une unité territoriale ayant des contours physiques précis (remparts, périphérie)
- fonctionnel, car elle est façonnée par des processus sociaux-économiques à l'œuvre dans un espace structuré sur lequel le pouvoir municipal exerce son pouvoir de décision (gestion urbaine)
- institutionnel, en tant qu'unité politique et administrative constituant un niveau de gouvernement légalement autorisé à agir dans certaines sphères de gouvernance (actorité politique)
- symbolique, car elle est une agrégation d'individus qui se reconnaissent comme partageant des intérêts et un mode de vie communs à ses seuls citoyens, ce qui fait d'elle une « communauté imaginée » (au sens où l'entend Benedict Anderson) :

A partir de cette définition, Michael Keating pose lui aussi la question de l'actorité politique et internationale des *polities* infra-étatiques en termes de souveraineté, puisqu'il qualifie de « trans-souveraines » les relations internationales qu'établissent ces entités entre elles et avec l'UE à l'ère de

²⁵ Artur Demchuk « External Relations of the Russian Regions – an Institutional Perspective », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (eds.) *Beyond the Garden Ring – Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora Publications, 2002, p. 110-125 ; p. 116 et ss. Sur les difficultés causées par le principe des compétences conjointes dans le cas précis de Saint-Pétersbourg, voir Natal'ia Žarinova « Ona mešaet nam žit' Razmyšleniâ o rossijskoj Konstitoucii-93 » [Elle nous empêche de vivre ! Réflexions sur la Constitution russe de 1993], *Čas Pík*, 12 mars 1997.

²⁶ Daniel J. Elazar « Federalism, Intergovernmental Relations and Changing Models of the Polity » in L.A. Picard & R. Zariski *Subnational Politics in the 1980s : Organization, Reorganization and Economic Development*, New York : Praeger, 1987, p. 5-20 ; p. 6.

²⁷ Michael Keating (ed.) *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot : Edward Elgar, 1991 ; p. 4.

la « post-souveraineté ».²⁸ L'ordre international est dit post-souverain dans la mesure où les États n'ont plus le monopole de l'autorité sur leur territoire, dès lors qu'ils doivent, d'après Keating, « partager leurs prérogatives avec des systèmes supra-étatiques, infra-étatiques et trans-étatiques ». Ce nouveau paradigme ne signifie pas que la souveraineté disparaît, mais plutôt qu'elle est « transmuée sous d'autres formes, partagée, divisée et contestée » par de nouveaux nationalismes émergents.²⁹ C'est une situation typique dans le monde des années 1990, que Joseph Camilleri avait décrite auparavant comme « une période de transition vers une nouvelle forme de société civile, où il n'y a plus de frontières clairement délimitées basées sur le principe de l'identité nationale ».³⁰ La géographie et les frontières des États ne correspondent pas forcément à celles des nations, si bien que, dans une perspective post-moderne ou constructiviste, le territoire ne fait pas que « spatialiser » les phénomènes socioculturels ; il leur confère du sens, au point de devenir, dans certaines circonstances historiques et géopolitiques « post-souveraines », un élément constitutif de l'identité, fixant les contours territoriaux d'une nation définie en termes plus *culturels* que politiques.³¹ La modification d'une frontière ou la dislocation d'un empire fait partie de ces contingences historiques qui, en affectant le territoire et le rapport que les sociétés qui y vivent entretiennent avec lui, peuvent donner lieu à des reconfigurations, des crispations ou encore des hybridations de l'identité. L'intégration régionale, et en premier lieu la construction européenne, est un processus qui affecte aussi la géographie des territoires nationaux et, partant, contribue pour sa part à une relative européanisation des identités – y compris au-delà des frontières orientales de l'UE.³² A l'image des régions ou des nations sans États, l'entité « ville » peut, elle aussi, hériter d'une forme de souveraineté au cours de ce processus.

Les villes peuvent donc être les berceaux d'un « nationalisme identitaire régional », un phénomène d'autant plus intéressant à étudier dans les pays en transition que cette reconstruction de l'identité urbaine y est un élément fondamental dans la consolidation à la fois de la démocratie et de la société civile. A l'ouest de l'ancien rideau de fer, les mythes anciens sont souvent mobilisés et les légendes fondatrices de l'altérité de certains territoires (comme la Catalogne) ou villes libres (Hambourg) sont remises en scène à l'appui d'une stratégie d'extraversion paradiplomatique. En Russie, comme nous le verrons dans le chapitre V, Saint-Pétersbourg a été le porte-drapeau de la révolution post-communiste, un laboratoire des réformes économiques, une locomotive de la démocratisation du pays et « le berceau de l'internationalisation de la Russie »³³ durant la première phase de la transition (1989-1994). Au cours de ce processus de réappropriation de son identité civique, puis lorsqu'elle a été animée de pulsions autonomistes (en 1998), la ville s'est positionnée

²⁸ Michael Keating « Stateless Nation-Building : Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System », *Nations and Nationalisms*, n° 3-4, 1997, p. 689-717.

²⁹ Michael Keating *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford : Oxford UP, 2001 ; introduction, p. ix-x et p. 27-28.

³⁰ Joseph Camilleri « Rethinking Sovereignty », in R.B.J. Walker & Saul H. Mendleivitz (eds.) *Contending Sovereignties, Redefining Political Community*, Londres : Lynne Rienner, 1990 ; p. 35.

³¹ La distinction entre *nation culturelle* et *nation politique*, formulée par Friedrich Meinecke, a été reprise et explicitée par Anthony Smith « Culture, Community and Territory : the Politics of Ethnicity and Nationalism », *International Affairs*, n° 72, 1996 ; p. 445-458.

³² Alexander B. Murphy « Rethinking the Concept of European Identity », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 53-73 ; p. 66 et suivantes.

³³ Heikki Eskelinen & Perttu Vartiainen « New rendezvous in St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 231-244 ; p. 231.

par rapport aux différents pans de son passé (léningradois, impérial, pré-pétrovien), mais aussi dans un espace au-delà des frontières russes (l'Europe). En un sens, cela rappelle la façon dont une ville comme Barcelone a utilisé l'autonomie acquise après la chute du franquisme pour s'internationaliser, s'élever au rang d'organisatrice des Jeux Olympiques de 1992, et capitaliser sur son statut de ville d'Europe pour consolider son autonomie par rapport au gouvernement central espagnol.³⁴

Pour analyser l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg, nous avons adopté la posture méthodologique recommandée par Vladimir Gel'man, professeur de science politique et de régionologie à l'Université Européenne de Saint-Pétersbourg. Elle consiste à isoler l'objet étudié – un sujet de la FR - de son contexte national pour mieux évaluer ses interactions avec son environnement *extérieur* (*vnešnij*) – c'est-à-dire russe (la Fédération de Russie) aussi bien qu'étranger (l'Europe). Cela revient à « identifier les entités régionales comme s'il s'agissait d'État-nations », ce qui, d'après Gel'man, permet de construire un cadre analytique à l'intérieur duquel

« Les autorités fédérales (ainsi que d'autres acteurs situés à l'extérieur d'une région particulière) peuvent être considérés comme des acteurs 'extérieurs', de la même manière que l'on analyserait l'impact de l'influence internationale sur des systèmes politiques nationaux. »³⁵

Cette assimilation de l'objet « région » à une politique souveraine n'est, bien sûr, qu'un outil analytique, dont la finalité n'est pas de dresser un parallèle douteux entre l'actorité de l'État-nation et celle d'une entité non-souveraine, et encore moins d'affirmer que ces deux types d'acteurs agissent sur les mêmes scènes lorsqu'ils conduisent des RIEE. Recourir à cet outil permet de rendre compte de la nature duale du phénomène d'extraversion, qui est à la fois un problème domestique, consécutif à un bouleversement multiforme de l'ordre juridique interne, et la résultante d'une « localisation » des RI, qui elle-même est provoquée par des stimuli extérieurs. Cette posture facilite l'adoption d'un cadre analytique à plusieurs niveaux, où l'extraversion de l'entité considérée est comprise dans sa double dimension « extérieure », c'est-à-dire à la fois intra-fédérative (relations avec le centre/Moscou) et internationale (relations avec des partenaires étrangers/l'UE). Ainsi peut-on positionner la ville étudiée à une échelle « méso » d'où l'on peut observer comment y interagissent régionalisme (autonomisme) et régionalisation (européanisation), des forces endogènes et exogènes qui se rencontrent précisément dans les zones frontalières.

Andreï Makarychev fait partie de cette génération de régionalistes russes qui pensent que c'est précisément aux abords des frontières extérieures de la Russie que les identités régionales/locales sont en train de subir les transformations socioculturelles les plus profondes, parce qu'elles sont façonnées par les interactions, de plus en plus nombreuses et variées, avec des ensembles culturels étrangers. Ceux-ci servent tantôt de modèles (la Finlande ou l'Allemagne pour les régions du Nord-Ouest russe), tantôt de repoussoirs (la Chine pour la plupart des régions d'Extrême-Orient). Dans le premier cas, l'interaction engendre une volonté d'approfondir la coopération et les échanges transfrontaliers, alors que dans le deuxième, le pays voisin joue le rôle de l'Autre contre lequel se mobilise une stratégie de construction identitaire. Dans les deux cas, les flux migratoires donnent le ton de l'interaction et constituent, d'après Mikhaïl Alexseev, une variable clé pour déterminer la

³⁴ Le rapprochement entre Barcelone et Saint-Pétersbourg a été dressé par Blair Ruble dans un article consacré à l'influence de l'identité civique urbaine sur la démocratisation et l'europeanisation des sociétés en transition. Cf. Blair Ruble « The City, Contested Identity and Democratic Transitions », *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, Printemps 2001, p. 173-181 ; p. 179-180.

³⁵ Vladimir Gel'man « Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation : the Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 939-956 ; p. 942.

nature de la relation de voisinage, son degré de conflictualité ou de coopérativité.³⁶ Ainsi, pour Saint-Pétersbourg ou la Carélie, la Finlande constitue une source de flux touristiques bénéfiques à la croissance de leur économie, tout en étant une destination d'absorption des flux de main d'œuvre et d'émigration en provenance des régions russes voisines. A l'inverse, pour le territoire de l'Amour ou Krasnodar, les flux de main d'œuvre bon marché en provenance de Chine sont perçus comme une menace d'ordre à la fois économique et identitaire – précisément parce que les Russes d'Extrême-Orient craignent de voir leur identité dissoute dans celle de cette nouvelle communauté étrangère qui fait preuve d'un fort dynamisme démographique, à un moment où la population russe de cette région décline fortement.³⁷ Nazdratenko, le gouverneur du territoire du Primorie (*Primorskij Kraj*) s'est fait le chantre d'une politique étrangère pragmatique et « dure » avec la Chine au sujet de l'immigration (clandestine) chinoise en Extrême-Orient. En invoquant la menace démographique chinoise, son discours était introverti et agressif envers l'Autre, l'étranger. Le gouverneur justifiait devoir tirer la sonnette d'alarme parce que le gouvernement central n'aurait, d'après lui, pas pris la mesure de la gravité de la situation sur le terrain. Sur tous les sujets de politique étrangère – le tracé frontalier, la politique de visas – le gouverneur du Primorie a réclamé de Moscou l'adoption de mesures restrictives hostiles envers la Chine.³⁸ A l'inverse, dans les années 1990, la ville de Saint-Pétersbourg s'est montrée plus intéressée que la Russie dans son ensemble à coopérer avec l'Estonie, un partenaire économique naturel pour elle, et avec l'UE, un espace d'intégration plus attrayant que la CEI par exemple.

Étudier cette segmentation des préférences extérieures en se positionnant à un niveau « méso » d'analyse a le mérite de rendre compte de la situation réelle et ressentie de marginalisation à laquelle se retrouvèrent confrontées les administrations des régions périphériques russes suite au soudain désengagement de l'État soviétique et à l'ouverture des frontières. L'approche méso-centrée se justifie car nous avons affaire à une ville-frontière située à 200 km des frontières de l'UE, et dont la position périphérique par rapport au reste de la Russie implique que son sentiment national-patriote « russe » (au sens de *rossijskij*) y est moindre.³⁹ Si un sentiment identitaire alternatif

³⁶ Mikhail Alexseev, « Globalization at the Edges of Insecurity : Migration, Interethnic Relations, Market Incentives and International Economic Interactions in Russia's Border Regions », *Working Paper* n° 14, project « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », Zürich : ETHZ, mars 2002. Voir aussi l'interview d'Andrey Makarychev « Identičnost' gossoudarstva – realii i perspektivy transformacii » [L'identité de l'État –réalités et perspectives de transformation] du 8 décembre 2003, projet de recherche *Rousskij Arkhipelag* [L'archipel russe] du Centre d'Etudes Stratégiques de la Volga (<http://antropotok.archipelag.ru/text/a126.htm>).

³⁷ Les cinq sujets de la FR qui composent ce qu'on appelle l'Extrême-Orient russe comptaient 7,9 millions d'habitants en 1989 (ils n'étaient plus que 6,7 millions en 2002), alors que plus de 90 millions de Chinois peuplent les trois provinces frontalières de Chine du Nord-Ouest. Les estimations du nombre de Chinois vivant illégalement en Russie s'échelonnent entre 500 000 et 7 millions. Voir à ce sujet Michael Bradshaw *The Russian Far East : Prospects for the New Millenium*, Londres : RIIA, 1999 ; Chikahito Harada « Russia and North-East Asia », *Adelphi Paper* n° 310, Londres : IISS, 1997 ; Anne de Tinguy *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 412 et 436.

³⁸ Mikhail A. Alexseev « Instrumental Internationalization : Regional Foreign and Security Policy Interests in Primorskii Krai », *Working Paper* n° 18, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 38.

³⁹ A ce stade, il est important de préciser une différence fondamentale entre deux adjectifs russes qui, en français, se traduisent par un seul et même mot. Il s'agit de la différence entre *rossijskij* et *rousskij*. Le premier signifie « russe » au sens étatique du terme, comme dans l'expression *Rossijskaâ Federaciâ* [Fédération de Russie]. Le deuxième renvoie à la dimension identitaire russe au sens de *nacional'nost'* [« nationalité », c'est-à-dire groupe national] au même titre que les Ukrainiens, les Tchétchènes, les Tatars, les Caréliens, etc., ont leur propre identité nationale. Ainsi, quand bien même tous les ressortissants de la FR sont des citoyens russes (*rossijskij*) dont l'État attend un patriotisme qui est lui aussi est de type « *rossijskij* », tous ne sont pas « russes » au sens ethno-national du terme (*rousskij*). Par conséquent, certains partagent un nationalisme qui peut être dirigé contre la nation russe dominante (les *Rousskie*), voire, s'il est de type sécessionniste, contre l'État russe (*rossijskij*) en général.

(« l'idée pétersbourgeoise ») a pu apparaître dans la capitale du Nord pendant la transition, c'est parce que son patriotisme « russe » y est atténué par des siècles d'interactions de la ville avec son environnement étranger – l'Europe, qui a servi de référent lors de la fondation de la ville en 1703, et le Nord, qui constitue l'interface principale de la ville avec l'arène internationale. En se plaçant à l'échelle intermédiaire entre le local et le global qu'est le niveau méso-régional (le Nord-Ouest de la Russie en tant que « partie » de l'Europe nordique-baltique), on peut mieux percevoir comment Saint-Pétersbourg, qui appartient à ces deux sous-ensembles, se conçoit et se projette à l'intérieur de, ou par rapport à, deux ensembles plus grands – l'Europe et la Russie.

Adopter le niveau méso comme angle d'analyse facilite le recours aux outils conceptuels à la fois de la science politique comparée et de la sociologie des RI. Isoler analytiquement la région par rapport à son environnement extérieur permet de décrypter son action paradiplomatique à travers la grille du *two-level game* développée par Robert Putnam⁴⁰ pour analyser le « double jeu » des représentants diplomatiques dans les négociations internationales, qui sont obligés de négocier avec leurs interlocuteurs étrangers *et* avec les acteurs de la scène politique domestique dans leur propre pays (électeurs, opposition parlementaire, administration, groupes de pression). En transposant ce modèle à un acteur de niveau *méso* (le gouvernement régional), on peut mettre en évidence comment Saint-Pétersbourg a défendu ses intérêts simultanément sur deux scènes politiques – intra-fédérative (Russie) et internationale (Europe). Cela permettra de faire le lien entre les deux pans constitutifs de l'actorité internationale des régions russes – la paradiplomatie (à l'extérieur) et l'influence sur la politique étrangère (à l'intérieur de la Fédération de Russie) – qui, comme l'a démontré Andreï Makarychev, le chef de file de ce que nous appelons « l'école de la Reguionalistika »⁴¹, sont complémentaires :

« There are two interrelated forms of international participation of the sub-national territorial units. First, they try to influence the decision-making process of the central government from within. Second, they may opt for establishing and developing their own networks of transnational contacts. »⁴²

Une attention particulière doit être accordée à l'histoire anthropologique de la ville pour comprendre son rapport avec son environnement extérieur, sans oublier qu'hormis les arènes intra-fédérative et internationale, cette relation avec l'extérieur peut renvoyer à un axe de compétition avec une autre ville ou une autre région de Russie (Moscou, le Lenoblast', Novgorod-la-Grande). Le rayonnement tant politique et économique, qu'architectural et intellectuel d'une ville contribue à forger l'aura de respectabilité et d'attraction qu'elle dégage sur la scène internationale, et qui constitue l'une de ses principales ressources de puissance et d'influence dans ses relations avec Moscou. Ce prestige est tiré du passé, mais il doit aussi être entretenu par des actions concrètes de réappropriation/mise en valeur (*osvoenie*) de l'identité qui empruntent aux registres de la

⁴⁰ Robert Putnam « The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, été 1988, p. 426-460.

⁴¹ Expression générique que nous proposons pour désigner un réseau de chercheurs qui ont travaillé sur « le global dans le régional et le régional dans le global », sous-titre d'un des ouvrages dirigés par Andreï Makarychev, le chef de file de ce groupe transnational de recherche sur les régions russes en RI. Tous gravitent autour de la chaire de « régionalistique » qu'il dirige à l'Université de Linguistique Lobačevskij de Nižnij-Novogord. Pour une présentation des spécificités de leur approche, voir son allocution « Vliânie zarubežnykh koncepcii na razvitie rossijskogo regionalizma : vozmožnosti i predely zaimstvovaniâ » [L'influence de concepts étrangers sur le développement du régionalisme russe : ressources et limites d'un emprunt], prononcée lors d'une table-ronde organisée par l'Institut Kennan, 17 p. ; p. 4, sans date, en ligne sur le site www.kennan.yar.ru/materials/profi2/part1/sect45.htm, dernière consultation décembre 2001.

⁴² Andreï Makarychev « Foreign Policies of Sub-national Units – the Case of the Russian Regions », in Jakub Godzimirski *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000, p. 121-152 ; p. 121.

souveraineté, de la nationalité, de la citoyenneté et de la diplomatie. La ville maintient son rang international par la création permanente d'un environnement symbolique dans lequel elle « remet en scène » son identité européenne et son altérité par rapport à Moscou⁴³, comme nous le verrons dans le chapitre IV. En se réappropriant les symboles (monarchiques, nationaux, corporatistes) d'un âge d'or passé, elle appose sa marque de fabrique à tout ce qu'elle touche, en particulier la définition de « l'idée nationale » et des intérêts de politique étrangère de la Russie.

Comme l'a montré Jean-Charles Lallemand dans sa thèse sur « le gouvernement des provinces en Russie »⁴⁴, dans les années 1990 chaque sujet de la FR chercha à affirmer sa spécificité régionale, en remettant au goût du jour un ensemble de symboles et de mythes constitutifs de l'identité locale, tout en rejetant les influences extérieures, notamment moscovites, qui ne rentraient pas dans ce cadre identitaire. Dans le cas des régions frontalières, cette réactualisation a pris une dimension particulière, qui pouvait soit déconstruire, soit au contraire reconstruire une frontière virtuelle entre la région et son environnement extérieur – qu'il s'agisse du reste de la Russie ou d'un pays étranger voisin. A Saint-Pétersbourg, il est fréquent d'entendre par exemple que ses habitants sont, géographiquement des « Européens »⁴⁵, et culturellement plus « proches d'Helsinki que de Moscou ».⁴⁶

L'identité pétersbourgeoise prend ses racines dans un terreau historique où se mêlent des éléments de puissance réelle – la ville a été la capitale de l'Empire russe pendant deux siècles – et un ensemble de mythes qui sont, eux aussi, constitutifs de la culture politique locale, et dans lesquels les élites dirigeantes ont puisé pour forger l'actorité politique du « nouveau » Saint-Pétersbourg pendant la transition. Pour l'analyser, nous nous inspirerons des travaux que le philosophe et historien Arnold Toynbee a consacré, dans sa théorie de la civilisation, à ce qu'il appela des « villes historiques » - *Cities of Destiny* (1967) et *Cities on the Move* (1970). Comme dans le reste de son œuvre « métahistorique », Toynbee s'appuie sur une méthode comparative confrontant les spécificités de la ville primitive (la cité antique grecque) à celles de la ville moderne. Selon lui, l'une des caractéristiques permanentes du phénomène urbain à travers l'histoire repose sur six aspects matériels⁴⁷, auxquels il ajoute un trait de caractère qu'on pourrait qualifier d'*idéal* et qui nous semble primordial pour comprendre les continuités identitaires de la ville indépendamment des changements de régime dans le pays. Toynbee affirme ainsi que, par essence, une ville doit être

⁴³ Au sujet du *restaging* de l'identité locale, voir les travaux du chercheur finlandais Pertti Joenniemi, par exemple « The new St. Petersburg : a case of border-making or border-breaking? » *Working Paper* n° 37, Copenhagen : COPRI, 2001.

⁴⁴ Jean-Charles Lallemand, *Etude sur le gouvernement des provinces en Russie (1991 - 2004) : exemples des régions de Briansk et Smolensk*, thèse de science politique, sous la direction de Dominique Colas, Paris : IEP, 2004. Résumé dans « Constructions identitaires et sentiment d'appartenance régionale en Russie : les exemples de Smolensk et de Briansk », *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, n°4, Paris : FNSP, mai 1999, p. 131-140.

⁴⁵ D'un point de vue géographique, Saint-Pétersbourg fait incontestablement partie de l'Europe. Sur les cartes des bulletins météo de la chaîne de télévision *Euronews*, c'est la seule ville de Russie qui soit placée en Europe (du Nord). Précisons aussi que, par la route, la ville est située à 383 km d'Helsinki alors qu'elle est à 664 km de Moscou.

⁴⁶ E. Zdravomyslova « Helsinki dlâ nas važnee, čem Moskva » [Pour nous, Helsinki est plus importante que Moscou], *Čas Pik*, 17 décembre 1997.

⁴⁷ Ces aspects matériels sont : l'alimentation de la ville en biens de consommation (ce qui crée sa dépendance par rapport à l'extérieur) ; les flux d'import/export ; l'accessibilité et la sécurité ; la démarcation (le fait d'ériger murs et remparts délimitant les frontières de la ville) ; la densité (de population) ; le mouvement (l'extension territoriale de la ville suite à la poussée démographique).

capable de développer les « rudiments d'une âme »⁴⁸, une base identitaire qui distingue sa culture politique de celle des autres villes et la rend repérable hors du pays. Le terme de *cityhood*, employé par Toynbee et difficilement traduisible en français, renvoie à ce sentiment de communauté civique (au sens de *civitas*) sans lequel la ville ne serait rien qu'un espace urbanisé de vie sociale, et non un acteur politique (au sens de *polis*) à proprement parler. Cette âme fonde et forge l'identité civique des citoyens (au sens d'habitants de la *Cité*), quels que soient leur origine ethnique ou géographique, leur position sociale et leur niveau d'éducation : elle crée un sentiment de citoyenneté propre à la ville. Elle peut avoir été insufflée par un « démiurge » à la volonté de fer, comme Pierre le Grand dans le cas de Saint-Petersbourg, que mentionne d'ailleurs Toynbee.⁴⁹ Elle peut aussi naître d'un passé de ville libre (Novgorod), de citadelle défendant le pays contre les invasions (Pskov), de berceau culturel et religieux (Kazan) ou encore d'une altérité/hybridité née de la superposition de différentes couches d'histoire nationale, comme dans le cas de Viipuri/Vyborg ou de Königsberg/Kaliningrad⁵⁰, qui sont, comme Saint-Petersbourg, des villes-frontières dans le temps et dans l'espace.

1.3 La ville-frontière comme acteur des RI

Si on s'éloigne d'une vision purement juridictionnelle de l'actorité de Saint-Petersbourg, c'est aussi parce que nous pensons que l'extraversion est un problème qui relève de la sociologie des RI, discipline à l'intérieur de laquelle l'impact de la culture et de l'identité s'est vu accorder une place grandissante sous l'influence des approches constructivistes. A ce jour, ce sont les internationalistes qui ont fourni les conceptualisations les plus pertinentes pour venir à bout des ambiguïtés intrinsèques de cet objet non-identifié en RI qu'est l'entité infra-étatique, qui se trouve à la charnière entre les affaires que la littérature anglo-saxonne appelle « domestiques » et celles qui relèvent des relations internationales. Le paradigme de paradiplomatie permet d'expliquer comment une telle entité (région, ville) devient un acteur d'influence dans ces affaires « intermestiques ».⁵¹

La littérature sur l'activité internationale des régions ne fournit pas un terme unique pour qualifier le genre d'acteur international auquel on a affaire et elle insiste en général sur l'hétérogénéité de cette catégorie relativement nouvelle en RI. Certains auteurs parlent de gouvernements « sub-nationaux ».⁵² Brian Hocking parle aussi de gouvernements « non-centraux »

⁴⁸ « In order to become a city, it would also have to evolve at least the rudiments of a soul. This is the essence of cityhood », d'après A. Toynbee *Cities of Destiny*, Londres : Oxford UP, 1967, p. 13.

⁴⁹ Arnold Toynbee *Cities on the Move*, Londres : Oxford UP, 1970, p. 142.

⁵⁰ Dans l'entre-deux-guerres, Viipuri était la capitale culturelle et économique de la Finlande devenue indépendante de l'Empire russe en 1918, mais depuis que l'URSS a pris possession de l'isthme de Carélie, la ville se trouve à la frontière de l'*oblast* de Leningrad avec la Finlande. Königsberg, ancienne capitale de la Prusse orientale et terre natale de Kant, est elle aussi devenue russe à l'issue des invasions et changements de frontière de la Deuxième Guerre Mondiale et se trouve encerclée de frontières.

⁵¹ Ce néologisme traduisant l'interpénétration des intérêts « domestiques » et « internationaux » dans la formulation de la politique étrangère des États-Unis au Vietnam a été proposé par le président du *Council on Foreign Relations* américain, Bayless Manning dans son article « The Congress, the Executive and Intermestic Affairs : Three Proposals », *Foreign Affairs*, janvier 1977.

⁵² Earl Fry « The International Relations of Subnational Governments : Coping with the 'Many Voices' Phenomenon in International Relations », contribution présentée à la Conférence de l'IPSA Conference à Corfou, septembre 1980. Ivo Duchacek, le père du paradigme de microdiplomatie, parle d'« auto-gouvernements sub-nationaux », cf. Ivo Duchacek « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, vol. 14, n° 4, 1984, p. 5-31.

ou « régionaux »⁵³, Panayotis Soldatos d'« acteurs infra-étatiques » ou « d'unités sub-nationales »⁵⁴, Ivan Bernier d'« entités étatiques non-souveraines »⁵⁵. Dans cette thèse, nous utiliserons le terme générique d'*entités infra-étatiques*, réservant la notion de « régions extraverties » aux seuls sujets de la FR qui ont réellement développé une activité internationale d'envergure. Dans tous les cas, le problème est de déterminer dans quelle mesure une entité administrative est un « fragment d'État » qui agirait dans un cadre étatique strict, ou au contraire si la nature et la relative indépendance de son action internationale font d'elle un acteur *non-étatique* autonome des RI, au même titre que les ONG, les firmes multinationales ou les Eglises auxquelles James Rosenau a attribué le qualificatif générique de *sovereignty-free actors*.⁵⁶

Étant donné le caractère évolutif de ce type d'entité par rapport à l'État central, il est difficile d'opérationnaliser le concept de région comme système territorial d'action : comme toute autre construction sociale, la région n'est jamais figée dans le présent car, comme les nations, elle porte à la fois une histoire et un projet. Dès lors, c'est en partant de l'analyse de l'(inter-)action, internationale ou autre, de l'acteur considéré, que l'on peut déduire quelle est la nature de son autorité du point de vue de la théorie des RI.⁵⁷ Or les RIEE des régions, comme nous le verrons, peuvent être de différentes sortes – transfrontalières (micro-diplomatiques), horizontales (avec d'autres régions), horizontales ascendantes (avec des gouvernements centraux), transnationales (éco-diplomatiques), protodiplomatiques (en vue de créer un État indépendant)⁵⁸, etc. – variant d'une région à l'autre et d'un domaine d'activité à un autre. Si, en théorie, les domaines dans lesquels le droit interne autorise les régions à agir se limitent aux questions de *low politics* (l'économie, la culture, l'environnement, le tourisme), en pratique on observe, notamment dans le cas russe, que cette activité internationale déborde parfois dans le domaine réservé des *high politics*, où les autorités centrales sont censées être les seules à pouvoir agir – sur les questions d'immigration, de tracé frontalier, de politique nucléaire, etc. Dès lors, la frontière supposée imprescriptible entre les sphères supérieures de la diplomatie étatique et le champ inférieur des RIEE des régions s'en trouve brouillée.

Les auteurs qui se sont intéressés aux régions extraverties insistent le plus souvent sur la nature hybride de leur autorité. Celle-ci combinerait, d'après Brian Hocking, des éléments induits ou

⁵³ Brian Hocking *Localizing Foreign Policy: Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York : St. Martin's Press, 1993 ; « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 409-420.

⁵⁴ Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, chapitre 2, p. 45-64.

⁵⁵ Expression désignant des provinces (Canada), États (États-Unis, Australie), régions autonomes (Belgique, Espagne), cantons (Suisse), Länder (Allemagne, Autriche) et sujets de la Fédération (Russie). Ivan Bernier, avant-propos du dossier « Les politiques extérieures des États non-souverains : convergences et divergences », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994 ; p. 305.

⁵⁶ Rosenau a proposé cette notion d'acteurs non-étatiques libres des contraintes de la souveraineté (*sovereignty-free actors*) par opposition aux acteurs, surtout étatiques, qui sont contraints par elle (*sovereignty-bound*) dans son ouvrage phare des années 1990, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton : Princeton UP, 1990 ; p. 36.

⁵⁷ Nous adoptons ici la posture interactionniste préconisée par Ariel Colonomos « Sociologie et science politique : les réseaux, théories et objets d'étude » *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 165-178.

⁵⁸ Le néologisme de « protodiplomatie » a été proposé par Ivo Duchacek pour caractériser l'activité internationale des entités fédérées qui recherchent à l'extérieur un soutien à leur politique sécessionniste et à leur éventuelle souveraineté extérieure une fois obtenue l'indépendance. Ivo Duchacek *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across*, Boulder : Westview Press, 1986 ; p. 246-248.

résiduels de souveraineté étatique (un territoire, un gouvernement, une population d'administrés) mais aussi des éléments de fluidité transnationale comme en jouissent les acteurs non-étatiques.⁵⁹ En effet, les régions extraverties recourent aussi bien au protocole diplomatique des États qu'aux stratégies de marketing des firmes multinationales ; elles occupent souvent le même terrain que les ONG et savent recourir aux logiques d'alliance transnationale des mouvements internationaux de mobilisation civique. Elles participent aussi bien à des réseaux informels de coopération impliquant des lobbies qu'aux activités d'organisations internationales aux côtés de diplomates de haut rang. Cette dualité permet aux régions d'occuper une place dans chacun des « deux mondes interactifs de la politique mondiale » identifiés par Rosenau⁶⁰, à savoir le monde multi-centré des *sovereignty-free actors* et le monde stato-centré des États-nations. D'autres auteurs, comme André Lecours⁶¹ et Michael Keating⁶², estiment pour leur part que les régions extraverties, puisque leurs relations internationales ne peuvent être classées dans aucune des deux catégories de Rosenau, constitueraient même un « troisième monde » des RI. Quelle place revient à Saint-Petersbourg dans ce troisième monde ? En nous appuyant sur les études récentes consacrées aux villes internationales, nous pouvons avancer que Saint-Petersbourg occupe en réalité plusieurs scènes d'actorité internationale, puisqu'elle est à la fois :

- un acteur *infra-étatique* (une entité fédérée de la Fédération de Russie) qui dispose d'éléments de souveraineté résiduelle pour participer à la mise en œuvre de la politique étrangère de l'État russe et, éventuellement, défendre ses propres intérêts paradiplomatiques à l'étranger ;
- un acteur *transnational* qui cherche à maximiser les profits qu'il peut tirer de l'insertion de son économie dans la mondialisation et adopte une stratégie marketing à l'international pour attirer des flux de richesses ;
- un acteur *identitaire* qui recherche à l'international les ressources symboliques (reconnaissance, appartenance à une communauté de valeurs) qui servent son projet d'affirmation identitaire et d'autonomisation culturelle, voire politique.

La plupart des recherches sur les villes en RI concernent des villes mondiales de grands pays industrialisés.⁶³ Ces mégapoles « globales » sont considérées comme des *success stories* de la mondialisation parce qu'elles ont su mener une stratégie marketing et un lobbying efficaces pour attirer des investisseurs ou promouvoir leurs intérêts socio-économiques à l'extérieur. Les villes moyennes et celles des pays en développement ou de l'ancien bloc de l'Est ont été très peu traitées par la littérature sur l'internationalisation, soit qu'elles n'aient pas eu les moyens de se faire connaître en dehors de leur pays - ni comme acteurs des RI contemporaines, ni comme objets d'étude scientifique - soit que leurs relations extérieures n'aient pas une *amplitude* (en nombre de kilomètres et de pays couverts), une *intensité* (en terme de retentissement politique et médiatique) ou une *profondeur* institutionnelle suffisantes pour prétendre constituer un niveau d'actorité internationale que la TRI pourrait prendre pour socle empirique.

⁵⁹ Brian Hocking « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 409-420 ; p. 413.

⁶⁰ James Rosenau « Patterned Chaos in Global Life : Structure and Process in the Two Worlds of World Politics », *International Political Science Review*, vol. 9, n° 4, 1988, p. 327-364 ; p. 328.

⁶¹ André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114 ; p. 92.

⁶² Michael Keating « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 p. 1-16.

⁶³ Voir par exemple Saskia Sassen *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press, 1991 et Heidi Hobbs *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Thousand Oaks : Sage, 1994.

Ces trois critères – *amplitude, intensité, profondeur institutionnelle* – nous semblent déterminants pour opérationnaliser le concept d’actorité internationale de la ville et mesurer son influence sur son environnement extérieur. Comme nous le verrons dans le chapitre V, du fait de l’amplitude de ses RIEE et du professionnalisme de ses paradiplomates, Saint-Pétersbourg est en mesure de rivaliser avec certaines mégapoles d’Europe occidentale. Par sa situation géographique de pont naturel entre l’est et l’ouest de l’Europe et son statut de pôle commercial majeur d’Europe du Nord, Saint-Pétersbourg pourrait légitimement se voir appliquer la notion de « métro-gouvernement » proposée par deux géographes français spécialistes des études urbaines, Paul Claval et André Sanguin.

« D’un strict point de vue géopolitique, les métropoles, notamment au sein de l’Union Européenne, passent allégrement par dessus l’État central et son autorité de tutelle, et se lancent dorénavant dans des stratégies internationales. *De facto* ou *de jure*, la métropole devient son propre agent de gouvernement. En d’autres mots, elle est un ‘métro-gouvernement’. Ces stratégies empruntent trois voies distinctes mais complémentaires : valorisation de technopoles, association avec des métropoles étrangères, promotion d’Euro-régions (les *Euregios*) (...) dans une bonne part des cas, l’émergence et la promotion des *Euregios* sont orchestrées par les métropoles (Lille, Anvers, Bâle, Genève, Barcelone ...) à tel point que ce modèle est désormais copié par les grandes villes de l’Europe post-communiste (Berlin, Bratislava, Prague, Budapest, Lviv ...). »⁶⁴

Le « métro-gouvernement » de Saint-Pétersbourg a utilisé ces dernières années les mêmes types de stratégies d’extraversion économique et d’intégration dans le système politique international que les métropoles de l’UE : valorisation du potentiel d’innovation de la ville, participation aux réseaux de coopération inter-urbaine européens et promotion des programmes d’intégration régionale. Le plus connu de ces programmes est la *Dimension Septentrionale* de l’UE, à l’intérieur duquel Saint-Pétersbourg, sans appartenir à une Euro-région, s’impose pourtant comme un « Euro-territoire » et un partenaire incontournable de Bruxelles dans ses politiques extérieures à l’égard de la Russie.⁶⁵

Faire de Saint-Pétersbourg un objet de recherche en RI revient donc à formuler les attributs de la ville-région dans une vision globale du système international contemporain. Il s’agit d’accorder de l’attention non seulement aux contextes géopolitique et national dans lequel la ville a évolué au cours de l’histoire, mais aussi à la culture particulière qui est au fondement de son identité locale et de ses intérêts politiques. Or, de notre point de vue, cette culture découle de la position physique et symbolique de « ville-frontière » qui a été celle de Saint-Pétersbourg tout au long de son histoire et semble un facteur déterminant de son extraversion depuis quinze ans. Étudier l’internationalisation de cette ville selon le prisme de la paradiplomatie suppose donc aussi de réhabiliter la géographie comme discipline constitutive des RI et d’explicitier la valeur paradigmatique du concept de *ville-frontière* que nous avons retenu à son sujet.

Ville et frontière sont *a priori* des termes antinomiques. En géographie urbaine, le terme de ville-frontière s’applique à des villes localisées *sur* (ou coupées en deux par) une frontière – comme Berlin à l’époque du Mur, mais aussi Bâle, Jérusalem, Vilnius ou Narva. Par extension, le concept de « ville-frontière » a été utilisé en Europe dans un sens plus large, englobant des villes multiculturelles

⁶⁴ Paul Claval & André Sanguin (éd.) *Métropolisation et politique*, Paris : L’Harmattan, 1997, chapitre de conclusion, p. 313.

⁶⁵ Pour une présentation de cette politique, voir Anaïs Marin « La *Dimension Septentrionale* : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov Lynch (ed.) *EU-Russian Security Dimensions*, Paris : Institut d’Etudes de Sécurité, *Occasional Paper* n° 46, juillet 2003, p. 42-60. Nous reviendrons sur la place qu’occupe Saint-Pétersbourg dans la *Dimension Septentrionale* dans le chapitre III.

(Prague, Bruxelles), des villes multiethniques (Belfast, Nicosie, Sarajevo)⁶⁶ ou encore des villes situées dans le périmètre d'une frontière internationale. L'historien suédois Max Engman a fait remarquer que Saint-Pétersbourg/Leningrad est, avec Vienne et Istanbul, la seule ancienne capitale du Concert européen des Nations à s'être retrouvée, à l'issue de la première Guerre mondiale, « à la frontière » de la Russie tsariste, excentrée et dégradée à la marge d'un empire disparu.⁶⁷ Ce n'est pas un fait nouveau pour elle. Au moment de sa fondation par Pierre le Grand, la ville se trouvait à l'extrémité nord-ouest du pays, avant-poste slave dans une zone de peuplement finno-ougrien et balte. Le territoire de l'actuelle Saint-Pétersbourg et ses environs (l'*oblast'* de Leningrad) est un carrefour maritime sur la séculaire « route des Varègues aux Grecs » qui relie la mer Blanche à la mer Noire par l'intermédiaire du Volkhov, du Dniepr et du Don. Le fleuve sur l'estuaire duquel a été construite Saint-Pétersbourg, la Neva, est d'ailleurs une frontière naturelle entre les différents foyers historiques de peuplement de cette région. Au nord, en allant vers le lac Onega, se concentraient depuis le Moyen-Age des tribus finno-ougriennes (Caréliens, Veppses), tandis que sur la rive sud du golfe de Finlande, on trouvait des Finlandais d'Ingermanland, des Estoniens et des Ijoriens (Ingriens, ou encore Inkers, de leur nom germanique).⁶⁸ Les Russes ne sont arrivés que plusieurs siècles après, si bien qu'une archéologie de l'histoire pré-pétroviennne de Saint-Pétersbourg révèle de nombreuses connections avec le monde nordique-baltique environnant.

L'identité de la ville-frontière varie en fonction de l'évolution de la nature et du rôle de la frontière à proximité de laquelle elle se trouve. Or, la proximité de la frontière russo-finlandaise a varié au cours de l'histoire de Saint-Pétersbourg. Au XIX^{ème} siècle, cette frontière passait à 16 km de la ville, mais elle ne constituait en rien une barrière fermée, car il s'agissait d'une frontière administrative avec le Grand-Duché de Finlande, passé sous souveraineté russe en 1809 et qui vivait dans l'orbite de la capitale du Nord. En 1918, la frontière de la Finlande indépendante avec la Russie bolchevique ne passait encore qu'à 25 km de Saint-Pétersbourg, mais elle avait très clairement une fonction séparante entre les mondes républicain et communiste. En octobre 1939, Moscou adressa au président Paasikivi un mémorandum dans lequel Staline justifiait par le fait qu'il ne pouvait pas « déplacer Leningrad vers le sud » sa décision unilatérale de repousser de 70 km plus au nord la frontière soviéto-finlandaise, afin de garantir la sécurité de Leningrad en cas d'invasion nazie. Le refus du gouvernement finlandais de céder conduisit à une impasse et un incident frontalier fit basculer les deux pays dans la Guerre d'Hiver (1939-40). Au cours de la Guerre de Continuation qui suivit, l'Armée Rouge a repoussé la ligne Mannerheim⁶⁹ plus à l'ouest, si bien que Leningrad s'est retrouvée à plus de 150 km de la frontière, dont le tracé est resté le même depuis

⁶⁶ Voir à leur sujet les différentes contributions dans l'ouvrage de Joël Kotek (dir.) *L'Europe et ses villes-frontières*, Bruxelles : Complexe & CERIS-CEESAG, 1996.

⁶⁷ Max Engman « An Imperial Amsterdam? The St Petersburg Age in Northern Europe », in Theo Barker & Anthony Sutcliffe (ed.) *Megapolis. The Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan, 1993, ch. 6 ; p. 83.

⁶⁸ Les descendants des indigènes et immigrants qui appartiennent à ces nations finno-baltiques représentent encore 10% de la population actuelle de Saint-Pétersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad. D'après O. Fishman, N. Juhnova, O. Konkova, I. Shangina & A. Zadneprovskaja « Historical ethnographic composition of St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 71-103 ; p. 74.

⁶⁹ Le maréchal d'Empire Carl Mannerheim a guidé la résistance finlandaise à l'occupation soviétique de juin 1941 à septembre 1944 (Guerre de Continuation), date à laquelle il signa un traité séparé avec Moscou par lequel la Finlande, en l'échange de son indépendance, cédait à l'URSS 10% de son territoire (Carélie orientale). Voir sur ce thème Anaïs Marin « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Paris : CNRS & Armand Colin, vol. 36, n° 3, septembre 2005, p. 109-135.

1944.⁷⁰ Depuis que l'Estonie a recouvré son indépendance en 1991, Saint-Pétersbourg se trouve enclavée entre deux frontières internationales. C'est un sort identique qui est revenu en 1993 à la capitale slovaque, Bratislava, littéralement « adossée » à la frontière avec l'Autriche - voisinage dont elle a bénéficié au moment des Révolutions de Velours pour sortir d'une situation de double dépendance par rapport à la république tchèque et aux pays qui faisaient auparavant partie du COMECON.⁷¹ Dans le cas de ces villes périphériques de l'ex-bloc socialiste, le potentiel de développement extraverti existe du seul fait des effets-frontières, les différentiels de salaires ou de prix avec un pays plus développé (Finlande, Autriche, Allemagne dans le cas de Kaliningrad) suscitant mouvements de main-d'œuvre et de marchandises à travers la frontière pour tirer profit de la situation.⁷² Dans la mesure où la situation frontalière provoque des problèmes spécifiques, par exemple dans le domaine des transports dont la fluidité est compliquée par l'existence de réglementations douanières ou le manque d'infrastructures transfrontalières (ponts, postes frontières, zones de dédouanement), la coopération transfrontalière devient une nécessité à laquelle les municipalités voisines sont les premières à devoir répondre. En effet, sur le terrain, elles seules disposent du personnel et des moyens de communication nécessaires à la gestion coordonnée du passage de frontière.

Transposée à la science politique, la notion de « ville-frontière » prend encore une autre dimension et peut qualifier des villes mondiales qui sont des « conteneurs » de frontières, dans la mesure où elles hébergent des consulats étrangers, un aéroport international ou un grand port de commerce, une bourse des valeurs, le siège d'organismes multinationaux (banques, organisations internationales, ONG), etc. Les deux réalités physiques que sont la ville et la frontière se rejoignent alors dans une série de concepts qui ont fait leur apparition dans la géographie politique et les études urbaines et qui traduisent la fluidité de la frontière – ceux de réseaux, d'aires d'influence, de flux transnationaux et de barrières culturelles :

« *Frontière* et *ville* sont toutes deux pétries des relations dialectiques qui traversent les relations sociales : chacune contient à la fois l'obstacle et le passage, le contrôle et l'échange, les relations sociales et la mise à l'écart, la reconnaissance et l'exclusion. Or, repérer ces ambivalences conduit à questionner les formes et les dynamiques spatiales qui génèrent la ville et la frontière. »⁷³

Ce qui nous intéresse dans ce concept de ville-frontière est sa valeur paradigmatique pour analyser comment l'ouverture des frontières de l'URSS et les interactions transfrontalières qui en ont découlé ont affecté la façon dont Leningrad/Saint-Pétersbourg s'est « (re-)générée » en tant que ville ouverte sur le monde. A ce stade il est important de préciser qu'une mer (à moins d'être intérieure) est une frontière internationale à part entière, si bien que même si Saint-Pétersbourg est à environ 150 km des frontières avec la Finlande et l'Estonie et plus de 300 km de leurs capitales respectives, en qualité de port maritime elle n'en est pas moins frontalière de *tous* les pays riverains

⁷⁰ Heikki Eskelinen & Perttu Vartiainen « New rendezvous in St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 231-244 ; p. 234.

⁷¹ François-Olivier Seys « Bratislava : des marges du bloc socialiste aux marges de l'UE, modification de la logique spatiale, des paysages et nouvelles fonctions urbaines », in Bernard Reitel & ali. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos, 2002 ; p. 26-36.

⁷² Perkmann, M. & Sum, N.-L. « Scales, Discourses and Governance », editors' introduction to *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2002, p. 3-20.

⁷³ Jean-Luc Piermay, Bernard Reitel & Patricia Zander, « Introduction », in Bernard Reitel & ali. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos (CNRS, Laboratoire Géographie – Cités) / Economica (coll. « Villes »), 2002 ; p. 3.

de la mer Baltique. Ceci lui a permis de développer une stratégie paradiplomatique utilisant la frontière comme « sas » de transit vers l'extérieur, à la manière d'une *gateway city* (« ville-porte ») – un concept proposé par Panayotis Soldatos pour qualifier l'extraversion de certaines villes américaines (Buffalo, San Francisco, Atlanta, Seattle et Vancouver)⁷⁴ et dont il donne la définition suivante :

« Une ville qui assure face à d'autres villes, par son espace, ses infrastructures, ses politiques, ses institutions, ses acteurs et ses réseaux, des fonctions d'accès et de tremplin : a) fonction d'accès à des réseaux géographiques et fonctionnels (de production, de services, etc.), à des marchés, à des facteurs de production, etc. b) fonction de *tremplin*, en vue d'une pénétration desdits marchés, d'acquisition de facteurs de production, etc. »⁷⁵

On voit donc qu'il est primordial de tenir compte des facteurs géographiques et géopolitiques dans toute tentative d'explication de l'extraversion, même si les processus de transition, en modifiant la nature et la fonction des frontières, affectent les caractéristiques de cette variable. La géographie de la transition, qui s'intéresse à la relation entre processus de globalisation et évolution du pouvoir économique et politique, a montré comment la rupture avec l'ancien système soviétique et la (ré-)ouverture des frontières ont provoqué un développement inégal de relations capitalistiques nouvelles entre les territoires de l'ex-URSS et, plus généralement, un ré-échelonnement de la régulation de l'économie *vers le niveau local*. Dans cette perspective, la taille du territoire ou la disponibilité des richesses naturelles comme facteurs de puissance et ressources pour l'extraversion perdent beaucoup de leur importance au profit de deux autres facteurs déterminants à l'heure de la révolution post-industrielle et de la mondialisation en réseau : *la frontière comme point d'accès et l'urbanité comme tremplin vers le reste du monde*.

Une exploration de ces géographies changeantes des échelles du pouvoir dans la Russie de la première moitié des années 1990 a été menée par Mike Dunford dans un chapitre qui dresse les contours physiques d'une transition polarisée autour de l'expansion de nouveaux centres régionaux et de nouvelles périphéries.⁷⁶ L'auteur s'est fait l'écho d'un rapport de 1996 de la Commission européenne, qui identifiait celles des régions russes qui avaient une croissance pouvant être tirée par l'aptitude de leur capitale de région à se connecter au monde extérieur, à concentrer des investissements étrangers et ainsi à valoriser le potentiel d'innovation industrielle du territoire. Saint-Pétersbourg était identifiée comme l'une des principales villes pouvant jouer ce rôle de locomotive, précisément du fait de sa position frontalière. Sa situation géographique de ville-frontière est en effet propice à l'extraversion pour deux raisons.

Premièrement, périphéralité est souvent synonyme d'un risque de marginalisation par rapport aux grands axes de transport et pôles de croissance nationaux, en particulier dans un grand pays comme la Russie – l'exclave de Kaliningrad en est l'archétype. Ceci pousse objectivement les régions périphériques à s'orienter vers l'extérieur, d'autant plus si, à l'époque soviétique, leur économie était complémentaire de celle du pays voisin (l'Estonie dans le cas de Saint-Pétersbourg). Ainsi, plus la distance est grande avec le centre (Moscou), plus les régions sont tentées de se tourner

⁷⁴ P. Soldatos « The 'Gateway City' Approach in World Affairs : the Buffalo Case », *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques (The International Law Review, Geneva)*, vol. 72, n° 2, avril-juin 1994, p. 147-160.

⁷⁵ Panayotis Soldatos « La nouvelle génération de villes internationales : phénomènes de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos (dir.) *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 203-237 ; p. 234.

⁷⁶ Mike Dunford « Differential Development, Institutions, Modes of Regulation and Comparative Transitions to Capitalism : Russia, the CIS and the former GDR », in John Pickles & Adrian Smith (ed.) *Theorising Transition, the political economy of post-communist transformations*, Routledge, Londres & New York, 1998, p. 76-111.

vers ce voisin pour subvenir à leurs besoins ou tenter, par la coopération transfrontalière, de tirer des bénéfices d'une situation structurelle d'interdépendance avec lui. Cependant, les nouvelles frontières internationales avec les ex-républiques soviétiques sont loin d'être toutes des frontières de coopération : l'*oblast'* de Pskov, voisin de l'Estonie et de la Lettonie, est beaucoup plus fermé à la coopération que des régions situées près des frontières « anciennes » de la Russie avec, par exemple, la Finlande ou la Chine.⁷⁷ Si la frontière traverse une zone rurale, la périphérialité des territoires limitrophes sera synonyme pour eux de marginalisation. Si, en revanche, la frontière sépare deux zones dont l'une au moins est urbanisée, la ville peut être un aimant. Aux XVIII^e et XIX^e siècles, Saint-Pétersbourg a joué ce rôle pour la Finlande et les provinces baltiques de l'Empire russe. Depuis 1991, la tendance s'est inversée et les régions périphériques du Nord-Ouest se développent dans le champ magnétique de leurs voisins – la Finlande pour l'*oblast'* de Leningrad et la république de Carélie, la Norvège pour l'*oblast'* de Mourmansk, l'Allemagne pour celui de Kaliningrad. Quant à Saint-Pétersbourg, son statut de métropole fait de cette ville un tremplin pour l'intégration dans les réseaux transeuropéens de toutes les régions de Russie du Nord-Ouest.

Deuxièmement, il n'est pas rare que la périphérialité introduise un facteur plus subjectif propice à l'extraversion des régions frontalières, en particulier lorsque la frontière divise des communautés ethniques, linguistiques ou religieuses cousines, comme c'est le cas à la frontière finno-russe.⁷⁸ Le sentiment de proximité culturelle avec la population du pays voisin, comme par effet de vases communicants, est d'autant plus aigu que les tensions interethniques et le sentiment de constituer une minorité nationale ou culturelle dominée à l'intérieur du pays sont forts. Cette dimension ne se limite pas aux régions frontalières - l'extraversion « francophile » du Québec, « islamophile » du Tatarstan ou « germanophile » des régions de la Volga sont les modèles de ces relations transnationales qui n'ont pas besoin d'une contiguïté géographique pour se développer. Là encore, la ville, parce qu'elle est un centre qui concentre quantité de symboles (production de sens) et de capital (humain, culturel, matériel), a un atout supplémentaire pour s'internationaliser.

Le principal problème de la ville périphérique est qu'elle est extrêmement dépendante, pour la survie de ses habitants, des approvisionnements en biens alimentaires en provenance de l'extérieur – les 900 jours de siège de Leningrad l'ont bien montré. Dès lors, l'accès aux marchés mondiaux de biens de consommation, la proximité avec les circuits d'approvisionnement en énergie (gaz et électricité) et le voisinage de voies navigables deviennent pour elle d'une importance stratégique. Dans ce contexte, une ville voisine d'une frontière maritime dispose d'un avantage comparatif pour s'insérer dans les dynamiques complexes de la mondialisation et de la régionalisation. Les villes portuaires sont en effet des villes-frontières particulières, car elles entretiennent des relations transnationales avec des voisins plus nombreux, mais aussi plus lointains. La situation maritime fait pénétrer la frontière dans la ville, son port de commerce

⁷⁷ C'est ce que démontrent des chercheurs de l'Institut de Géographie de l'Académie des Sciences de Russie dans un ouvrage de référence consacré à l'étude des enjeux de sécurité et de coopération dans les territoires frontaliers russes à l'ère post-soviétique, L.B. Vardomskij & S.V. Golounov (eds.) *Bezopasnost' i transgraničnoe sotroudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Sécurité et coopération transfrontalière dans les nouveaux territoires frontaliers de la Russie], Moscou, Volgograd : FORUM, 2002.

⁷⁸ Dans le cas de la république de Carélie, c'est précisément la proximité ethno-linguistique avec le peuple voisin (les Finlandais sont des cousins des Caréliens de Russie par la branche finno-ougrienne) qui est invoquée pour justifier l'extraversion. L'irréductibilité et le séparatisme sont absents de cette configuration étant donné que les Caréliens et autres peuples finno-ougriens de souche sont largement minoritaires côté russe de la frontière (ils ne constituent que 10% de la population totale de la république de Carélie).

devenant un « nœud » (*hub*) dans les relations commerciales du pays avec le reste du monde.⁷⁹ Encore faut-il pour cela qu'elle concentre l'ensemble des critères d'internationalité dont Panayotis Soldatos estime qu'ils doivent être réunis pour qu'une ville puisse être qualifiée d'« internationale ». ⁸⁰ [voir fiche n° 1 en annexe VI]. Comme nous allons le voir dans cette thèse, Saint-Pétersbourg a commencé à réunir tous ces critères au cours des années 1990, justifiant et permettant qu'elle ait recours à la paradiplomatie pour défendre ses intérêts de politique étrangère, dont nous verrons qu'ils étaient de s'intégrer dans les dynamiques d'intégration régionale à l'œuvre en Europe.

1.4 Analyser l'extraversion : le paradigme de la « paradiplomatie urbaine »

Le phénomène d'extraversion des entités infra-étatiques a déjà fait l'objet de nombreuses études de cas dans les pays occidentaux. Même si leurs auteurs ne s'entendent pas forcément sur le paradigme idéal à mobiliser pour l'analyse, les méthodes d'investigation ou l'évaluation des conséquences du phénomène, ils s'accordent sur quelques points essentiels :

- la structure interne de l'État est déterminante pour expliquer l'apparition des « politiques étrangères régionales » ; plus l'État est régionalisé ou décentralisé (*de jure* ou *de facto*), plus il y a de place pour que les entités infra-étatiques acquièrent une autonomie d'action à l'international ;
- l'accélération de la mondialisation, l'économisation des relations internationales et l'intégration régionale (l'approfondissement de l'UE) sont des conditions favorables à l'extraversion des régions ;
- le facteur identitaire joue aussi en faveur de la paradiplomatie. Outre les « nations sans État », certaines régions autonomistes sont enclines à avoir une stratégie politique d'affirmation identitaire à l'international.
- le leadership pèse sur la mobilisation collective d'une région en faveur de l'internationalisation. La personnalité et les ambitions des élus locaux affectent le style et les orientations de la paradiplomatie.
- la paradiplomatie des régions a des effets contraignants pour les États, qui doivent composer avec ce phénomène, soit en tentant de le contrer (par la recentralisation), soit en adaptant leur système d'élaboration de la politique étrangère de manière à prendre en compte les intérêts des régions (par la dévolution).

Le paradigme de paradiplomatie nous semble pertinent pour l'étude des activités internationales des entités fédérées russes étant donné que, du point de vue du père de ce néologisme, Panayotis Soldatos, la paradiplomatie est en général une politique de crise. Elle apparaît dans des situations de crise (des institutions de l'État) et elle a la faculté d'en provoquer, puisqu'elle remet en question la suprématie de la souveraineté étatique en se faisant l'instrument d'une politique d'affirmation identitaire, voire séparatiste, de la part des entités fédérées. Un État central

⁷⁹ Ainsi une ville comme Cherbourg a-t-elle joué un rôle important jusqu'à la Deuxième Guerre Mondiale comme sas de passage entre la Vieille et la Nouvelle Europe, puisque son port servait de point d'embarquement aux émigrants à destination d'Ellis Island à New York. La « frontière » de Cherbourg avec l'Amérique est distendue par la distance, mais elle n'en déterminait pas moins la vocation de passerelle de la ville, vocation qui s'est traduite dans l'architecture et l'organisation de l'espace urbain, dans les repères historiques de la mémoire collective des citoyens, dans les orientations stratégiques de l'administration municipale. Celle-ci a réactualisé le mythe de ville-porte pour tirer son épingle du jeu de la coopération transatlantique tout en recentrant ses relations extérieures sur un vecteur transmanche – ce qui fait dire à Pascal Buléon de cette ville qu'elle a évolué du statut de ville-frontière à celui de ville *transfrontalière*, « où le *trans* prévaut sur le *front* ». Cf. Pascal Buléon « Villes portuaires transfrontalières : un nouveau modèle de villes-frontières? Cherbourg, ville transmanche », in Bernard Reitel & alii. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos, 2002 ; p. 164-176.

⁸⁰ Panayotis Soldatos « La nouvelle génération de villes internationales : phénomènes de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos (dir.) *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 203-237 ; tableau II, p. 216-217. Voir aussi Panayotis Soldatos *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire. Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégique innovantes. Une perspective nord-américaine*, Bruxelles : Bruylant, 2003 ; tableau 1, p. 18.

affaibli, ne fut-ce que momentanément, devient plus susceptible de voir se développer des signes d'extraversion de la part de ses entités infra-étatiques : toute crise de régime (crise de succession ou d'alternance), lutte fratricide entre les organes centraux du pouvoir (exécutif et législatif par exemple) ou situation de crise économique ouvre ainsi des brèches dans lesquelles les régions en mal d'autonomie peuvent s'engouffrer. Or, comme nous le verrons dans le chapitre II, ce contexte de crise est précisément celui qui caractérise la Russie des années 1990.

Si la paradiplomatie s'est imposée au fil des années 1980 pour étudier les activités internationales des *entités infra-étatiques* (régions) d'États fédéraux démocratiques, en Amérique du Nord comme en Europe occidentale (nous y reviendrons dans le chapitre I), c'est un paradigme qui a aussi une valeur heuristique pour étudier l'extraversion de certaines *villes* qui combinent une autorité internationale d'ordre à la fois territorial, identitaire, économique et politique.⁸¹ Utilisé par des spécialistes en études urbaines membres des réseaux N.I.C.E. (*New International Cities Era*)⁸² et C.I.T.T.A. (*Cities as International and Transnational Actors*)⁸³, il n'a jusqu'à présent jamais été employé pour étudier l'activité internationale des villes d'Europe de l'Est. De notre point de vue, il est adaptable au cas de Saint-Petersbourg car c'est une ville dont le déploiement international direct s'est accéléré et développé, tant quantitativement que qualitativement, au fil des années 1990.⁸⁴

Pour Soldatos, la paradiplomatie urbaine comporte cinq volets complémentaires⁸⁵ :

- développement d'un corpus d'orientations, de politiques et d'actions internationales ;
- mise sur pied d'une infrastructure propre de promotion et de conduite autonome des RI avec, parfois, des antennes de représentation à l'étranger (constitution d'un réseau paradiplomatique) ;
- mobilisation de ressources (matérielles, humaines, symboliques) au service de cette présence internationale ;
- intérêt pour les questions internationales et de politique étrangère, tant régionales que globales, et touchant à des dossiers aussi bien économiques et socioculturels que politiques ;
- recours à des approches innovantes d'insertion internationale (planification stratégique de l'extraversion).

Comme le montrera le chapitre V, ce sont des conditions que l'administration municipale de Saint-Petersbourg a progressivement réunies à l'appui de sa stratégie de développement extraverti. La question de recherche qui s'impose dans le prolongement de ce constat est de déterminer, dans

⁸¹ Panayotis Soldatos *La nouvelle génération des villes internationales, Montréal, 1987 et Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Aix-en-Provence : Serdeco, 1991.

⁸² Le réseau N.I.C.E a été fondé par Panayotis Soldatos à la fin des années 1980. Il réunit des chercheurs européens qui ont analysé et comparé l'internationalisation d'une trentaine de villes moyennes d'Europe occidentale à partir de données collectées par l'envoi d'un questionnaire à leurs administrations municipales. Pour une présentation détaillée de cette enquête, voir Marc Bonneville & al. (dir.) *Villes européennes et internationalisation*, Lyon : Programme Rhône-Alpes Recherches en Sciences Humaines & DATAR, 1992.

⁸³ « Cities as international and transnational actors : history, current dynamics and future role » (CITTA) est un réseau transnational établi fin 2002 sous l'égide de la Fondation Européenne pour la Science (ESF). Son secrétariat est à Strasbourg et ses travaux coordonnés par la Faculté de Sociologie de l'Université de la Sapienza (Rome) et le Laboratoire « Techniques, Territoires et Sociétés » (LATTs) de l'École Nationale des Ponts et Chaussées (Marne-la-Vallée). Voir la page web du réseau : <http://www.sociologiapolitica-ais.it/public/CITTA.htm>, dernière consultation : décembre 2005.

⁸⁴ Anaïs Marin « The International Dimension of Russian Regionalism – St. Petersburg's Paradiplomacy », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (ed.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora publishers, 2002, p. 149-174.

⁸⁵ Panayotis Soldatos « La nouvelle génération de villes internationales : phénomènes de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos (dir.) *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 203-237 ; p. 205.

le cas de Saint-Pétersbourg, si cette ville dispose d'un « pouvoir d'influence internationale directionnelle », dont Soldatos estime qu'il

« (...) consiste en la capacité [d'une ville] de participer à la définition de l'évolution de la structure du système international (régional ou global) ou de ses sous-systèmes fonctionnels (économique, social, culturel, de communications, etc.) ainsi qu'au contrôle de son fonctionnement ; il réside, par ailleurs, dans la capacité de la ville de circonscrire l'impact du système international sur son propre système interne et de contrôler ainsi les processus afférents d'intériorisation (...). L'influence internationale directionnelle d'une ville s'appuie sur un certain niveau de développement de ses *traits d'internationalité, et surtout des plus stratégiques d'entre eux* (sièges ou divisions internationales de FMN, services stratégiques) ; si ces derniers sont, de façon 'autonome' ou par des alliances bilatérales ou multilatérales de pôles urbains, d'un *niveau de masse critique* (...), la ville exercera efficacement, seule ou en alliance bilatérale ou multilatérale, des *fonctions internationales* correspondantes (régionales ou globales). Ces fonctions secrèteront pour la ville des rôles *d'influence internationale*. »⁸⁶

P. Soldatos précise que ces fonctions internationales confèrent à une ville un pouvoir d'influence *directionnelle* seulement si elle dispose d'éléments de « polarisation spatiale », c'est-à-dire les éléments structurels et conjoncturels qui constituent le milieu national dans lequel la ville internationale évolue. Le déploiement international d'une ville doit donc être analysé sans perdre de vue la place qu'elle occupe dans son système national – est-elle une capitale (fédérale, régionale) ? Son économie est-elle diversifiée et compétitive ? Les richesses créées sur son territoire alimentent-elles son budget ou sont-elles transférées ailleurs ? Ses élites sont-elles intégrées dans les centres de décision du gouvernement central ? Ces éléments doivent être pris en compte dans toute tentative d'évaluation de l'influence relative de la ville sur les RI et la politique étrangère du pays dont elle relève. On verra alors que, sans être une ville « directionnelle »⁸⁷ du même acabit que les grandes métropoles globales comme New York, Londres ou Paris, Saint-Pétersbourg a développé une forme avancée de paradiplomatie urbaine qui, à défaut de la propulser dans l'ère de la *gouvernance* internationale (pouvoir d'influence sur la *direction* des affaires internationales) lui a permis d'influencer le cours de la politique étrangère russe en direction d'une région du monde en particulier – l'Europe. La « capitale du Nord » a en effet progressivement acquis une légitimité et des moyens, tant juridiques que matériels, pour s'imposer comme un médiateur dans les négociations entre Moscou et Bruxelles et ainsi peser dans les décisions de politique étrangère du gouvernement fédéral russe vis-à-vis de ses voisins européens.⁸⁸

Il ne faut pas voir dans cette dynamique d'autonomisation et d'influence une logique nécessairement néfaste à l'unité de la souveraineté de l'État. En effet, si la paradiplomatie peut parfois défier et contredire la diplomatie de l'État central (c'est le cas de la protodiplomatie pratiquée par les indépendantistes tchéchènes), le plus souvent elle se contente de lui apporter des

⁸⁶ Panayotis Soldatos « La nouvelle génération de villes internationales : phénomènes de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos (dir.) *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 203-237 ; p. 222 (italiques dans l'original).

⁸⁷ Une ville « directionnelle » réunit des qualités de sept ordres : a) profil de ville-acteur ; b) présence de traits stratégiques d'internationalité ; c) masse critique de traits d'internationalité ; d) capacité de production de flux économiques et de produits de savoir à destination de l'étranger ; e) exercice de larges fonctions internationales, plutôt que sectorielles ; f) articulation, voire contrôle de réseaux internationaux ; g) façonnement politico-idéologique, socio-économique et culturel du système international et influence sur son évolution ultérieure. D'après Panayotis Soldatos *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire. Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégiques. Une perspective nord-américaine*, Bruxelles : Bruylant, 2003 ; p. 23.

⁸⁸ Stanislav Tkatchenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETHZ, mars 2002.

correctifs qui permettent de la compléter et de la *rationaliser*. Tel est l'argument que nous défendons dans cette thèse, en prenant pour preuve le fait que le gouvernement fédéral russe, à partir des années 2000, a cherché à instrumentaliser le potentiel d'internationalité de Saint-Pétersbourg dans le cadre d'une adaptation de sa politique étrangère aux nouveaux enjeux extérieurs que posait à la Russie le processus d'élargissement de l'Union européenne à la Pologne et aux pays baltes.

1.5 Ce que cette thèse vise à démontrer

Cette thèse vise à fournir un cadre théorique qui permette d'analyser un pan relativement nouveau des relations internationales (RI) contemporaines – l'étude de l'origine, des formes et des effets de la paradiplomatie régionale. Si des recherches ont été consacrées à l'étude de ce type de phénomène dans les fédérations démocratiques occidentales (Canada, États-Unis, RFA, Autriche, Australie)⁸⁹, voire même dans des États fédéraux où la démocratie est loin d'être consolidée (Chine⁹⁰, Nigeria⁹¹), l'originalité de notre démarche tient au fait qu'elle aborde l'extraversion et la paradiplomatie des entités infra-étatiques à partir d'un système fermé, l'URSS, dont les frontières se sont ouvertes en même temps qu'il entamait sa transition post-communiste. En ce sens, notre recherche innove car elle se déroule dans un laboratoire de la transition, la Russie post-soviétique, où la question de la paradiplomatie commence à peine à susciter un certain intérêt scientifique.⁹² Comment les régions ont-elles accompagné, voire devancé ou orienté, les tendances de la transition russe en matière de politique extérieure ? Comment les questions de politique étrangère ont-elles été « domestiquées » et instrumentalisées par les régions qui voulaient redéfinir le contenu du pacte fédératif qui les lie à Moscou ? Dans quelle mesure, enfin, les régions ont-elles influencé les orientations de politique étrangère du pays ? C'est à ces questions que cette thèse tentera de répondre – du moins partiellement, puisque notre étude porte uniquement sur l'influence d'une entité fédérée russe (Saint-Pétersbourg) sur un vecteur (européen) de la politique étrangère russe. Nous ciblerons notre analyse sur les relations avec la Finlande, l'Estonie et les organisations internationales à vocation régionale du bassin de la mer Baltique, parce que ce sont des partenaires privilégiés de Saint-Pétersbourg.

L'hypothèse que nous avons élaborée intuitivement, et tenté de vérifier empiriquement, est que l'influence paradiplomatique de Saint-Pétersbourg explique en partie l'évolution de la politique étrangère de la Fédération de Russie dans ce vecteur européen vers plus de coopérativité au cours

⁸⁹ On trouvera des études sur chacun de ces pays dans les ouvrages collectifs de H. Michelmann & P. Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990 ; Earl H. Fry & Douglas M. Brown (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, 1993 ; Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 ainsi que dans les numéros de septembre 1994 et décembre 1999 de la revue québécoise *Études Internationales*. Voir aussi, publiée à la suite de sa thèse soutenue à Sciences Po Paris en 2002, la monographie de Stéphane Paquin *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2004.

⁹⁰ David S.G. Goodman & Gerald Segal (eds.) *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, Londres & New York : Routledge, 1994.

⁹¹ Ufot B. Inamete *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*, Selinsgrove : Susquehanna UP & Londres : Associated UP, 2001.

⁹² Outre l'étude de Neil Melvin (1995) déjà citée figurent les travaux, publiés ou non, d'Andrei Makarychev, Alexandre Sergounine, Oleg Alexandrov, Derek Averre, Jeronim Perović et d'autres qui gravitent autour de centres de recherche de Nižnij-Novgorod pionniers en la matière. Avec des doctorants russes et étrangers, ils ont participé au projet « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » financé par le Centre d'Études de Sécurité et de Recherche sur la Paix de l'Institut Fédéral de Technologie de Zürich, qui a donné lieu à la publication, entre 2000 et 2002, d'une vingtaine de *working papers* (cf. www.css.ethz.ch/publications/workingpapers).

des années 1990. Par *évolution*, nous entendons en réalité des variations du comportement international du pays qui se caractérisent par trois types de changement :

- la *régionalisation* de la politique étrangère fédérale, marquée par un renforcement du vecteur nordique-baltique (à partir de 1996) dans le système de pensée géopolitique de la Russie
- son *européanisation*, que signalent, d'une part, le rapprochement avec l'Europe (augmentation de la coopération, en particulier transfrontalière, avec les pays de l'UE, dont l'Estonie) et, d'autre part, le fait que la diplomatie russe ait intégré un certain nombre de normes de comportement en vigueur en Europe
- la *démocratisation* de son mode d'élaboration et de mise en œuvre, dès lors que la bureaucratie fédérale a pris en compte de manière croissante les intérêts extérieurs des entités fédérées russes dans sa politique étrangère.

Les méthodes et les théories liées au paradigme de la paradiplomatie sont applicables au cas russe à condition de procéder à une définition opérationnelle de nos principales variables.

Notre hypothèse de départ est que l'on trouve, à l'origine de certaines évolutions de la politique étrangère russe entre 1991 et 2003, une série de facteurs internes (la faiblesse du fédéralisme), internationaux (l'influence des politiques de coopération transfrontalière de la Finlande et de l'UE) et domestiques (l'autonomisme des régions frontalières russes) qui sont autant de variables indépendantes expliquant les variations dans le contenu et les orientations (*outputs*) de la politique étrangère russe. La variable dépendante se situe au niveau des activités paradiplomatiques des régions russes, qui, dans certaines circonstances, ont influencé les orientations de la politique étrangère fédérale. Nous chercherons à identifier à la fois les origines de l'actorisation internationale de Saint-Petersbourg et les conséquences institutionnelles de cette actorisation pour le système politique russe, dont nous pensons qu'il s'est démocratisé à mesure que les entités fédérées ont acquis de l'autonomie et de l'influence concernant la définition et la défense des intérêts de politique étrangère. Plutôt qu'une influence directe sur les *outputs* du processus de décision en politique étrangère, nous pensons que la ville de Saint-Petersbourg a eu une influence indirecte sur la manière dont a été pensée et élaborée la politique étrangère « européenne » de la Russie.

L'argumentation visera à démontrer que

- l'actorité internationale de Saint-Petersbourg découle en grande partie de ce que la ville a été investie de l'extérieur, par l'intermédiaire des pays et organisations de la mer Baltique, d'une certaine autorité pour participer à la coopération régionale en Europe du Nord. Nous sommes donc en présence d'un processus d'actorisation « excentrée » où Saint-Petersbourg s'apparente à une région « apprenante » (*learning region*)⁹³ qui a servi de médiateur pour l'importation en Russie de normes en vigueur dans les pays de l'UE.
- l'extraversion de Saint-Petersbourg a eu pour principal effet direct une *segmentation* de la politique étrangère de la Russie dans les années 1990. Cette segmentation est à la fois perceptuelle (le monde environnant n'est pas perçu de la même manière à Saint-Petersbourg et dans les ministères fédéraux à Moscou), discursive (les discours sur les intérêts de politique étrangère des élites pétersbourgeoises sont en dissonance avec ceux du gouvernement fédéral) et actorielle (la ville est devenue un acteur autonome plus intégré dans les logiques de régionalisation en Europe que ne l'aurait fait l'acteur

⁹³ Le concept de *learning region* (« région apprenante ») est adapté de l'idée que la mondialisation provoque des transferts transnationaux de savoir-faire (managérial, en termes de restructuration industrielle, de développement durable, etc.) qui sont propices à l'adaptation des sociétés cibles (le personnel d'une entreprise ou d'une administration, les habitants d'une région) aux enjeux économiques et sociaux du monde contemporain. Voir à ce sujet R. Florida « Towards the Learning Region », *Futures*, vol. 27, n° 5, 1995, p. 527-536 ou encore Kevin Morgan « The Learning Region. Institutions and Regional Renewal », *Regional Studies*, vol. 31, janvier 1997, p. 491-503.

« Russie » si l'unité de sa décision en politique étrangère n'avait pas été remise en cause par la paradiplomatie de la ville).

- la paradiplomatie pétersbourgeoise a contribué à la *régionalisation* de la politique étrangère russe. Sans qu'il soit possible de mettre en évidence un rapport de cause à effet entre la paradiplomatie pétersbourgeoise et ce qui peut apparaître comme une *rationalisation* de la politique étrangère fédérale, il semble qu'il existe une corrélation entre les deux, ce qui serait la traduction d'une influence de Saint-Pétersbourg.
- cette influence s'est manifestée, au niveau des *outputs* (extrants) du processus de prise de décision, par une *européanisation* de la politique étrangère russe ; en termes d'*outcomes* (effets), cette influence de la paradiplomatie s'est manifestée dans la *décentralisation* du système décisionnel russe, qui a laissé une place grandissante au principe de *dévolution*. Ce qui aurait pu être l'ingrédient d'une *démocratisation* du fédéralisme russe n'a cependant pas perduré dans les années 2000, où le gouvernement central, en « restaurant la verticale du pouvoir », a repris en main la paradiplomatie mise en œuvre jusque-là de manière autonome par les régions, et instrumentalisé celle de Saint-Pétersbourg en particulier.

L'ambition première est de produire une théorie-synthèse du phénomène d'extraversion régionale des entités sub-étatiques russes qui puisse enrichir la théorie des RI d'un modèle d'analyse reproductible à d'autres systèmes politiques en transition.⁹⁴ Conformément à l'agenda de recherche dont les contours ont été fixés auparavant par les spécialistes du rapport entre fédéralisme et RI, nous tâcherons de déterminer précisément dans quelles circonstances la paradiplomatie *provoque, accompagne, corrige, retarde ou devance* la politique étrangère fédérale. La question de savoir si la paradiplomatie est un multiplicateur de puissance ou un facteur d'impuissance pour l'État russe ne nous intéresse pas dans cette thèse. L'idée n'est pas de s'arrêter à une lecture descriptive du phénomène de segmentation de la politique étrangère, mais plutôt de modéliser comment percevoir et évaluer, dans un contexte donné (la transition du centralisme à la démocratie), les effets de cette segmentation sur le système de gouvernement, les structures et les valeurs sous-jacentes qui constituent le cadre dans lequel la politique étrangère est élaborée et décidée. Autrement dit, le défi principal de cette thèse est de proposer une grille de lecture et des schémas d'interprétation des modes d'influence de la paradiplomatie sur les orientations de la politique étrangère fédérale, ce qui revient à déterminer quelle place les régions qui l'exercent occupent dans le système fédératif de partage des compétences en matière de politique étrangère.

L'ambition secondaire est de montrer dans quels cas, pourquoi et surtout comment l'acteur Saint-Pétersbourg a pu avoir de l'influence sur le cours et le style de la politique étrangère russe en direction de l'Europe. Nous cherchons à déterminer quels agents, parmi ceux qui incarnent l'actorité paradiplomatique de Saint-Pétersbourg, ont eu de l'influence sur le comportement diplomatique de l'État central et, surtout, par quels canaux. Nous concevons la paradiplomatie pétersbourgeoise comme une stratégie instrumentale qui, en visant à intégrer la ville dans l'Europe, contribue à son développement, en termes de prospérité socio-économique, mais aussi de prestige et d'autonomie. Dans le prolongement de ce postulat, la tentative d'influence apparaît dès lors que les agents qui défendent les intérêts de politique étrangère de Saint-Pétersbourg adoptent un discours ou une posture paradiplomatique dont le but est d'obtenir de l'État central russe qu'il privilégie une ligne de politique étrangère conforme à leurs intérêts, c'est-à-dire « pro-européenne »

⁹⁴ En cela notre travail s'inscrit dans la brèche ouverte par le chercheur finlandais Christer Pursiainen, qui revendique une place pour l'analyse de la politique étrangère russe dans le chantier de la théorisation en RI, Christer Pursiainen *Russian Foreign Policy and International Relations Theory*, Aldershot : Ashgate, 2000, chapitre 1.

et/ou qui ne nuit pas aux relations de la ville avec ses voisins européens (la Finlande, l'Estonie, et plus globalement l'UE).

C'est donc sur les relations avec ces « voisins » européens que nous avons testé l'hypothèse que la paradiplomatie pétersbourgeoise a eu une influence sur l'évolution de la politique étrangère de la Russie. D'après nous, cette influence s'est notamment manifestée durant la première moitié des années 1990 par une désescalade du conflit frontalier avec l'Estonie (tendance à privilégier la *coopérativité* dans les relations de voisinage), et, durant la deuxième moitié des années 1990, par une plus grande implication du pays dans les forums de coopération multilatérale en Europe du Nord (*régionalisation* de la politique étrangère). L'une comme l'autre de ces évolutions illustrent à nos yeux une *européanisation* de la politique étrangère russe, tant sur le fond - les relations avec l'UE étant devenues de plus en plus importantes sur l'agenda diplomatique russe au fil des années 1990 – que sur la forme, puisque la posture diplomatique de la Russie dans cette arène s'est de plus en plus conformée aux normes de comportement dites « européennes » en la matière.

Les résultats de notre enquête tendent à étayer la conclusion à laquelle parvenait déjà en 1995 Neil Melvin dans la première étude consacrée aux « politiques étrangères régionales » en Russie. Selon ce chercheur britannique, l'influence des régions sur la politique étrangère fédérale s'est manifestée avant tout sous la forme de contraintes favorisant des changements *institutionnels* (*outcomes* touchant le processus de prise de décision en politique étrangère) et n'a qu'indirectement affecté la *substance* de la politique étrangère elle-même.⁹⁵ L'autonomisation des régions en matière de RIEE n'aurait eu qu'un impact « marginal » sur les relations extérieures de la FR, ce qu'ont confirmé d'autres recherches par la suite.⁹⁶ En d'autres termes, la paradiplomatie n'aurait eu d'influence que sur le *contexte* dans lequel se déroule le processus de prise de décision en politique étrangère, plus que sur les résultats (*outputs*) de celui-ci. Le problème de cette affirmation est qu'elle est fondée sur une analyse portant sur l'ensemble des régions de la Fédération de Russie, qui, individuellement ou collectivement, n'ont pas fondamentalement changé le cours global de la diplomatie fédérale, même si les sondages tendent à confirmer que l'influence des régions, comparativement à celle d'autres acteurs (les membres du gouvernement, ceux de partis politiques) n'a cessé d'augmenter tout au long des années 1990 [voir tableau n°42 en annexe V]. En revanche, si l'on s'intéresse à l'influence de l'une d'entre elles (Saint-Pétersbourg) sur une portion de la politique étrangère russe (son vecteur « européen »), force est d'admettre que sa paradiplomatie a eu une influence relative plus efficace. Nous allons maintenant présenter la grille d'analyse utilisée pour parvenir à cette conclusion.

⁹⁵ Neil Melvin *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Londres : Royal Institute of International Affairs, 1995 ; p. 37.

⁹⁶ Mikhail Alexseev « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy? », *Policy Memo* n° 158, PONARS, octobre 2000 ; p. 1. Voir aussi les conclusions du groupe de recherche de l'ETH de Zürich sur la régionalisation de la politique étrangère russe.

Section 2 Grille d'analyse de l'extraversion paradiplomatique et de l'influence des entités fédérées sur la politique étrangère russe

Les dynamiques d'extériorisation et d'activité paradiplomatique des régions de Russie, parce qu'elles sont indissociables de l'histoire et du contexte géopolitique de leur apparition, doivent être appréhendées selon un prisme interdisciplinaire. La spécificité des RI en tant que science sociale tient précisément à cette interdisciplinarité. Dès ses balbutiements, dans les années 1950, l'analyse des RI s'appuyait sur une douzaine de champs disciplinaires différents et auxquels elle emprunta divers postulats théoriques, mais aussi des concepts et outils méthodologiques - le droit international, la géographie, la géopolitique, l'économie, l'histoire, l'anthropologie, pour ne citer que les principaux. Pourtant la théorie des RI aspire à une quête d'universalité, quand bien même les données empiriques disponibles sont en nombre si considérable qu'il est difficile de réduire la réalité observée à des catégories reproductibles d'un pays ou d'un continent à l'autre. C'est donc ce qu'il y a d'universel dans l'acteur international « ville » que nous devons tâcher de mettre en lumière. Les données empiriques collectées serviront à la modélisation théorique de la place de la ville dans le champ analytique des RI. Le fait que la ville étudiée soit en Russie n'enlève rien à l'intérêt d'une tentative de généralisation de nos conclusions à d'autres systèmes politiques, en Europe ou ailleurs : si nous prétendons apporter une pierre à l'édifice d'une théorie de l'interrelation entre régionalisme et régionalisation, c'est précisément parce que Saint-Petersbourg est une ville d'Europe.

Du fait de sa nature duale – à la charnière entre fédéralisme et RI - la paradiplomatie pose la question de la frontière intra-disciplinaire entre la politique comparée et les relations internationales, une question épistémologique qui préoccupe un grand nombre de théoriciens, en particulier au vu de l'évolution de l'UE vers une actorité politique « post-décisionnelle », qui brouille la frontière entre ces deux champs de réflexion.⁹⁷ Plus généralement, les deux grands problèmes auxquels se heurte toute tentative de renouveler le questionnement scientifique en RI sont :

- la question de l'angle pertinent d'analyse – entre la structure et l'agent, la sociologie hésite toujours.⁹⁸ Pourtant, le choix du niveau d'actorité à étudier détermine celui de la méthode. Dans cette thèse, nous privilégierons l'axe « méso » de lecture, en nous focalisant sur le niveau régional dans une approche *interactionniste*.
- la difficulté des modèles formels de TRI à expliquer l'origine et les conséquences du changement à l'intérieur du système international. De notre point de vue, le modèle constructiviste est le plus adéquat pour concevoir l'influence d'un acteur infra-étatique sur l'évolution de la politique étrangère d'un État, dès lors que c'est un modèle qui met l'accent sur le rôle des *idées* dans la formation des identités et la définition des intérêts.

⁹⁷ Sur ce débat, voir John Kurt Jacobsen « Are All Politics Domestic? Perspectives on the Integration of Comparative Politics and International Relations Theories », *Comparative Politics*, n° 29, 1996, p. 93-115 ; A. Jordan « 'Overcoming the Divide' Between Comparative Politics and International Relations Approaches to the EC : What Role for 'Post-Decisional Politics'? », *West European Politics*, n° 20, 1997, p. 43-70 (qui fait écho à un article d'A. Hurrell et A. Menon publié l'année précédente dans cette même revue) ; James Caporaso « Across the Great Divide : Integrating Comparative and International Politics », *International Studies Quarterly*, n° 41, 1997, p. 536-591.

⁹⁸ Alexander Wendt « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory », *International Organization*, vol. 41, n° 3, été 1987, p. 335-370.

Ce double problème s'est posé de manière aiguë aux théories néo-réalistes des RI, dont les outils conceptuels se sont avérés peu pertinents pour comprendre ce qui, dans les dynamiques internes à l'URSS notamment, pouvait permettre de prévoir la disparition de l'ordre bipolaire à la fin des années 1980. De même la science des RI est-elle confrontée aujourd'hui aux défis que pose pour l'analyste l'interaction entre deux dynamiques, qui, pour la Russie des années 1990, sont interdépendantes : la transition des institutions post-soviétiques (régionalisme et décentralisation) et les bouleversements rapides du système international (régionalisation et mondialisation). Dans ce contexte, l'État central est pris en étau entre la localisation de la mondialisation et l'internationalisation du local. C'est à l'intersection entre ces deux logiques que se situe le niveau *méso*-d'analyse que nous privilégions dans cette thèse pour analyser, dans une perspective interactionniste, l'extraversion paradiplomatique et l'influence de Saint-Petersbourg sur l'europanisation de la politique étrangère russe.

2.1 Champ disciplinaire : une approche interactionniste et constructiviste de l'extraversion

Notre démarche suit celle de la sociologie interactionniste des RI. Elle privilégie une approche constructiviste par le niveau *méso*-d'analyse, réconciliant deux traditions sociologiques dominantes auxquelles les théories des RI ont eu recours pour appréhender la réalité sociale internationale – la tradition wébérienne et la tradition durkheimienne.

La première de ces traditions est dite individualiste car elle s'intéresse surtout aux acteurs et à leurs caractéristiques, proposant une sociologie compréhensive de l'action. Transposée aux RI, il s'agit d'une approche centrée sur les États, voire - si l'on admet leur actorité internationale - sur les autres agents des RI. La deuxième tradition se focalise sur l'étude du contexte global dans lequel s'exerce l'actorité des agents. Cette approche contextuelle s'apparente, en RI, à une lecture des phénomènes internationaux par le prisme systémique. Elle a donné naissance à une sociologie holiste du système international et de l'intégration régionale qui s'inscrit dans le prolongement du fonctionnalisme américain et du positivisme structuraliste. Il existe une troisième tradition sociologique, dite *interactionniste*, qui appréhende les phénomènes sociaux dans une perspective multidimensionnelle. La grille de lecture interactionniste, représentée par la deuxième génération de sociologues de l'École de Chicago⁹⁹, propose une sociologie pragmatique de « l'action en situation ». Celle-ci nous semble transposable à l'étude de l'interaction entre fédéralisme et RI, dans laquelle l'acteur étudié (Saint-Petersbourg) joue sur deux échiquiers de relations extérieures à la fois – la scène internationale (relations avec des partenaires étrangers, paradiplomatie) et la scène intra-fédérative (relations avec le « centre », influence sur la politique étrangère fédérale).

⁹⁹ La première génération de sociologues de l'École de Chicago était représentée par le philosophe G.H. Mead (*Mind, Self and Society*, 1933) et les sociologues Robert Park et Ernest Burgess, qui ont lancé la sociologie urbaine aux États-Unis dans les années 20-30. C'est à la génération suivante (Everett Hughes, Herbert Blumer), dite « Seconde École de Chicago », que l'on doit la formulation d'un programme de recherche sur l'interactionnisme symbolique. Le paradigme interactionniste est surtout associé aux travaux d'Erving Goffman sur la marginalité (*Asiles*, 1968 et *Stigmate*, 1975) et les relations interindividuelles (modèle de « l'acteur dramaturge » dans *La mise en scène de la vie quotidienne*, 1973), ainsi qu'à ceux d'Anselm Strauss sur la négociation. On classe parmi les précurseurs de l'approche interactionniste Georg Simmel avec sa sociologie de la régulation (*Soziologie*, 1908), et, parmi ses héritiers, Anthony Giddens (*The Constitution of Society*, 1984), Raymond Boudon, Michel Crozier et Alain Touraine, ainsi que H. Schütz et Harold Garfinkel, qui s'en sont inspirés pour fonder l'ethnométhodologie. Cf. Alain Coulon *L'École de Chicago*, Paris : PUF, 1992.

L'avantage du modèle interactionniste est qu'il n'exclut ni les déterminismes de type individuel (comme la volonté ou la rationalité des acteurs), ni ceux qui émanent du système global (le système international, l'ordre juridique russe) et qui contraignent l'action des agents.¹⁰⁰ Dans cette perspective, c'est de l'interaction entre l'acteur et son environnement qu'émerge la cognition et les préférences et que s'établissent les modalités de régulation à l'intérieur du système, quel qu'il soit. Ainsi l'approche interactionniste permet-elle de dépasser l'opposition dialectique agent/structure en accordant à l'agent un rôle plus central que celui qui lui est dévolu par la sociologie des organisations, par exemple. En prônant un dépassement du cloisonnement entre les sphères étudiées par les « internistes » et les « internationalistes » - séparation lui paraissant « fondamentalement fautive »¹⁰¹ - le sociologue Norbert Elias aurait d'ailleurs posé les bases d'une lecture interactionniste du changement sociologique en RI. Comme l'a fait remarquer Guillaume Devin¹⁰², l'analyse sociologique évolutionnelle de Norbert Elias met l'accent sur l'existence de ces deux niveaux d'observation différents et inséparables - les individus (« les joueurs ») et le(s) réseau(x) d'interdépendances dans lequel ils sont inscrits (« le jeu »).¹⁰³ La notion de configuration, centrale dans l'œuvre d'Elias, vise à traduire leur interdépendance et fait de l'acteur étudié (la ville de Saint-Petersbourg dans notre cas) un élément « inscrit dans un réseau de relations mobiles qui lui donnent une configuration particulière à un moment donné ».¹⁰⁴ Pour Elias, il ne suffit pas de « rechercher des jeux d'influence entre deux sphères distinctes » : l'interactionnisme suppose de dépasser l'opposition entre niveaux micro et macro d'analyse pour penser l'objet de façon dynamique.

Sur ce point, la démarche interactionniste rejoint celle des constructivistes, qui prônent de considérer le social comme un système de sens construit par la *praxis* de l'interaction. Une lecture en termes de réseaux, qui repère les interactions entre régions de part et d'autre d'une frontière, permet de distinguer les faisceaux d'influence de type *idéal* qui traversent cette frontière. Cela permet d'appréhender comment les relations interculturelles à la frontière finno-russe, par exemple, favorisent une « européanisation » de l'identité des « frontaliers » des régions russes adjacentes. C'est l'angle choisi par le constructiviste finlandais Anssi Paasi, qui a proposé de combiner histoire anthropologique, géographie politique et analyse sémiotique de la frontière finno-russe pour montrer comment l'histoire longue des interactions transfrontalières, les contacts commerciaux, mais désormais aussi les flux transnationaux d'information et d'idées, affectent les débats téléologiques sur Soi et l'Autre de part et d'autre de la frontière.¹⁰⁵ La méthode d'Anssi Paasi s'appuie sur :

- une relecture des *cartes* produites par différents acteurs sociaux, qui reflètent leurs perceptions respectives de la frontière ;

¹⁰⁰ Cf. Philippe Bernoux *Sociologie des organisations*, Paris : Seuil, 1985.

¹⁰¹ N. Elias *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Editions de l'Aube, 1991 ; p. 209.

¹⁰² Guillaume Devin « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, p. 305-327 ; p. 323-326.

¹⁰³ Norbert Elias, « Les transformations de l'équilibre 'nous-je' », *La Société des Individus*, Paris : Fayard, 1991, p. 205-301.

¹⁰⁴ Guillaume Devin « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *op. cit.* ; p. 316.

¹⁰⁵ Anssi Paasi *Territories, Boundaries and Consciousness: the Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore : John Wiley & Sons, 1996. Voir aussi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border », *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999, p. 669-680.

- une analyse sémiotique de l'*imagier* de la frontière, c'est-à-dire des représentations collectives que s'en font les individus - cartes mentales qui révèlent les distorsions entre les représentations identitaires, nées de l'imaginaire populaire local, et les projets politiques des États dont dépendent les frontaliers ;
- une analyse intertextuelle des *discours* sur la frontière - récits produits par les historiens, anecdotes, mythes, déclarations officielles- qui, elle aussi, permet de mettre en évidence la segmentation entre la vision qu'ont les populations locales et les gouvernements centraux de la frontière et de ceux qui vivent au-delà.

Le fait que, depuis la fin de la Guerre froide, les débats sur la frontière commune aient été relancés au niveau local participe de la construction et de l'institutionnalisation d'un climat coopératif, non seulement entre régions voisines de la frontière finno-russe, mais aussi entre leurs États respectifs.¹⁰⁶ Cette influence des interactions locales sur le « bon voisinage » s'inscrit dans la durée, puisque ce ne sont pas seulement les intérêts des régions à coopérer qui sont concernés, mais bien les choix identitaires des frontaliers qui, en Finlande comme en Russie du Nord-Ouest, se disent et se veulent « européens ».

Dans une perspective constructiviste, la catégorie de l'identité permet de concevoir les territoires que l'on appelle « régions » (qu'il s'agisse d'entités infra-étatiques ou d'espaces transnationaux) comme des construits socioculturels créateurs de nouvelles frontières qui font fi de la géographie traditionnelle.¹⁰⁷ En d'autres termes, l'expression de l'identité régionale, parce qu'elle suscite une réinterprétation de l'histoire, une reconstruction des frontières entre Soi et l'Autre et de nouvelles allégeances de la part des communautés qui ont volontairement adhéré à cette identité, est créatrice de nouvelles géographies du pouvoir – ce que des termes comme « déterritorialisation »¹⁰⁸ ou *debordering*¹⁰⁹ tentent de retranscrire.

L'idée derrière ces néologismes constructivistes est que les identités comme constructions sociales influencent les processus de formation des structures institutionnelles, des intérêts et des préférences (de politique étrangère, par exemple). Si l'on va au-delà des définitions formelles des institutions de gouvernement, en suivant par exemple James March et Johan Olsen sur la voie du « nouvel institutionnalisme »¹¹⁰, on se rend compte que les institutions se confondent avec les pratiques sociales à tel point que la frontière entre institutions et culture devient floue. Il faut aussi tenir compte du fait que la relation entre culture (identité) et institutions est une relation dynamique

¹⁰⁶ Anssi Paasi « Boundaries as Social Practices : Territoriality in the World of Flows », in D. Newman (ed.) *Boundaries, Territory and Postmodernity*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 68-89.

¹⁰⁷ Marie-Claude Smouts « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in P. Le Galès & C. Lequesne (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, 1997 ; p. 37-45.

¹⁰⁸ A en croire Matthias Albert, le concept de *déterritorialisation*, inspiré des travaux de Jacques Deleuze et de la philosophie post-structuraliste française, a été importé en TRI par les post-modernistes, cf. M. Albert « On Boundaries, Territory and Postmodernity : an International Relations Perspective », *Geopolitics*, vol. 3, n° 1, 1998, p. 53-68 ; p. 59 et ss. Voir aussi Anssi Paasi « The Political Geography of Boundaries at the End of the Millenium : Challenges of a De-territorializing World », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikkanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 9-24.

¹⁰⁹ On doit ce terme de « défrontiérisation » à l'internationaliste Pertti Joenniemi, qui l'a employé dans son article « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206. Il a été repris par d'autres spécialistes de la coopération transfrontalière, comme Joachim Blatter « Debordering the World of States. Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America - Insights from Border Regions », *European Journal of International Relations*, n° 7, 2001, p. 175-209.

¹¹⁰ J.G. March & J.P. Olsen « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, n° 78, 1984, p. 734-748.

par laquelle les régions se constituent discursivement en communautés imaginées qui par la suite s'organisent en espaces sociaux.

Cette forme alternative d'identité géographique, propre aux territoires frontaliers, a déjà existé dans le passé, mais avec la hausse du nombre d'États sur la scène internationale, et donc la multiplication et l'allongement des frontières, elle a pris des proportions nouvelles.¹¹¹ Dans une perspective post-moderne, cette « identité de frontière » permet à des communautés contiguës territorialement de dire « nous », alors même que leurs identités stato-nationales et régionales diffèrent, ce qui dessine de nouveaux espaces, transfrontaliers, d'intégration régionale. Cette identité d'un troisième type que David Kaplan appelle « bifocale » n'est pas le propre des territoires frontaliers – à l'ère des réseaux transnationaux, d'autres communautés peuvent concevoir leur identité en ces mêmes termes d'affiliation intermédiaire (mésos), qui combine des éléments de localisme et d'internationalisme et, dans tous les cas, s'affranchit des carcans d'une définition uniquement stato-nationale de l'identité. Dès lors,

« Il n'y a pas de raison pour que les futures pierres de touche de l'identité ne puissent devenir de plus en plus variées, si bien que notre relation monogame à la nation éclatera en une affaire plus polygame, où les identités trouveraient place parmi une multiplicité d'échelles géographiques ».¹¹²

La science politique et, à l'intérieur de la discipline, la branche des RI, a tendance à examiner les questions d'identité d'un point de vue stato-centré. Pour elles, les manifestations régionales de citoyenneté et de proto-souveraineté doivent être considérées comme des institutions politiques, alors que l'identité est précisément une construction d'ordre socioculturel qui mérite, selon nous, une approche constructiviste. La nouvelle géographie, en particulier celle qui s'intéresse à la formation des identités dans les territoires frontaliers, a montré comment la nature de l'interaction du territoire avec son « contenu » affecte ce dernier, le complète et l'oriente. Si l'on aborde la question de l'identité sous l'angle du territoire et au niveau méso des échelles d'interaction sociale, on a la possibilité d'appréhender le caractère évolutif et hybridé de l'identité nationale dans les régions frontalières.¹¹³

Comme l'affirment les tenants de cette approche, le territoire institutionnalisé par les pratiques sociales transforme les éléments qui le composent : il leur confère une « couche » supplémentaire de sens et participe à la création d'une identité régionale spécifique.¹¹⁴ A mesure qu'un groupe social ou ethnique construit discursivement son (appartenance au) territoire, ce territoire en vient à *définir* les contours du groupe et ainsi participe de la construction de son

¹¹¹ John Ruggie « Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations », *International Organization*, n° 47, 1993, p. 139-174.

¹¹² David H. Kaplan « Territorial Identities and Geographic Scale », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 31-49 ; p. 45-46.

¹¹³ Thomas Christiansen & Pertti Joenniemi « Politics on the Edge : On the Restructuring of Borders in the North of Europe », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen and Jukka Oksa (eds) *Curtains of Iron and Gold : Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999.

¹¹⁴ Anssi Paasi *Territories, Boundaries and Consciousness : the Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester : John Wiley & Sons, 1996 ; p. 33-35. Voir aussi, dans une perspective post-moderne, la contribution de Matthias Albert à un dossier spécial sur les frontières et l'identité (dir. : David Newman) : M. Albert « On Boundaries, Territory and Postmodernity : An International Relations Perspective », *Geopolitics*, vol. 3, n° 1, 1998, p. 53-68.

« identité spatiale ». ¹¹⁵ Autrement dit, le territoire est réinventé narrativement en tant que lieu de vie communautaire (*homeland*) dont les contours ne correspondent pas forcément aux frontières de l'État, mais plutôt à celles d'un espace qui, bien que transfrontalier, est homogénéisé par les pratiques discursives des habitants qui le reconnaissent comme « leur ». Pour David Kaplan, la disjonction entre identité spatiale et identité stato-nationale se repère dans trois phénomènes qui, dans l'espace post-soviétique, sont souvent interdépendants : le nationalisme infra-étatique (séparatiste ou non), l'asymétrie aux frontières (source d'irréductibilité) et le fait diasporique (où l'identité stato-nationale cède souvent le pas à une définition en termes de communauté d'intérêts). ¹¹⁶

Si le territoire construit l'identité, alors l'État, puisqu'il n'a pas la capacité de contrôler tous les flux qui transitent par son territoire à l'époque de la mondialisation, n'a plus le monopole de la construction identitaire. Cette vision est à l'opposé des approches traditionnelles de la nation et du nationalisme héritées d'Ernest Gellner ou encore de l'idée, défendue par Hobsbawm ou Wallerstein, que c'est l'État qui crée la nation. ¹¹⁷ L'État n'est aujourd'hui plus le seul à disposer des instruments de communication – l'éducation, l'idéologie, la propagande, les médias – et du « pouvoir infrastructurel » qui permettent d'inculquer un sentiment d'identité collective et de patriotisme à ses citoyens. C'est d'autant plus vrai dans les nouveaux pays indépendants où la construction de l'identité nationale souffre des mêmes difficultés que la construction étatique. ¹¹⁸

Pour les constructivistes, l'identité occupe donc une place centrale dans l'orientation et la définition des intérêts (de politique étrangère) qui génèrent et guident l'action (diplomatique), ce qui leur permet de conclure qu'indirectement les identités affectent le cours des affaires internationales ¹¹⁹. Notre argumentation s'appuie sur le postulat d'une segmentation territoriale de l'identité russe (*rossijskij*) et sur l'idée que les frontières jouent un rôle décisif dans la construction de récits sur l'identité et sur l'altérité dès lors que les interactions transfrontalières (ou leur absence) affectent la formation des cultures locales. En ce sens, la dé-territorialisation et la re-territorialisation de la frontière, causées par les interactions entre individus, contribuent à modifier les frontières entre espaces sociaux et les perceptions respectives des « frontaliers ». En termes identitaires et de culture politique, on a observé par exemple que la carte mentale que se font de l'Europe les défenseurs de l'intérêt local de Saint-Petersbourg diverge de celle des preneurs de décision au sein des organes fédéraux du pouvoir à Moscou. L'analyse intertextuelle des discours respectifs du MID et du Comité des relations extérieures de l'administration municipale de Saint-

¹¹⁵ David H. Kaplan « Two Nations in Search of a State : Canada's Ambivalent Spatial Identities », *Annals of the Association of American Geographers*, n° 84, 1994, p. 585-606. Cette idée d'une influence du territoire sur la construction des identités nationales a été formulée auparavant par un autre géographe, David B. Knight « Identity and Territory : Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism », *Annals of the Association of American Geographers*, n° 72, 1982, p. 117-134.

¹¹⁶ David H. Kaplan « Territorial Identities and Geographic Scale », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 31-49 ; p. 36-39.

¹¹⁷ Ernest Gellner *Nations and Nationalism*, Ithaca : Cornell UP, 1983 ; Eric Hobsbawm *Nations and Nationalism Since 1780 : Programme, Myth, Reality*, Cambridge : Cambridge UP, 1990 ; Immanuel Wallerstein *Geopolitics and Geoculture : Essays on the Changing World System*, Cambridge : Cambridge UP, 1991.

¹¹⁸ David H. Kaplan « Territorial Identities and Geographic Scale », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 31-49 ; p. 33.

¹¹⁹ R.J. Jepperson, A. Wendt & P.J. Katzenstein « Norms, Identity and Culture in National Security », in Peter Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia UP, p.33-75 ; p. 53.

Pétersbourg sur la question des relations avec l'Estonie ou l'UE permettra de mettre cette segmentation en évidence. Or, comme nous l'expliquerons plus loin, les divergences de vues entre le « centre » et les régions au sujet des intérêts et des objectifs de politique étrangère du pays constituent précisément le contexte propice à l'apparition de phénomènes d'influence.

2.2 Trois niveaux d'analyse des variables explicatives de la paradiplomatie

L'extraversion, la paradiplomatie et la tentative d'influencer la politique étrangère de l'État fédéral sont à notre avis des réponses que les régions apportent aux défis que leur posent les tendances à la « fragmégration »¹²⁰ – un néologisme qui rend compte du fait que les logiques d'intégration sur la scène internationale (la régionalisation) se marient souvent avec des logiques de fragmentation à l'intérieur des systèmes politiques nationaux (régionalisme). Bien que de nombreux internationalistes post-modernes affirment que les frontières entre scènes interne et internationale aient été rendues floues et mouvantes par les forces de la mondialisation, il n'en reste pas moins que distinguer dans un premier temps les facteurs *endogènes* des facteurs *exogènes* qui expliquent les variations spatiales et temporelles du phénomène d'extraversion paradiplomatique offre un certain confort pour l'analyse. Une troisième série de facteurs causaux se situe à l'échelle *locale (domestique)* – le système politique de l'entité infra-étatique étudiée, son identité culturelle, les modes de socialisation de ses élites, etc.

Pour rendre compte du caractère multifactoriel des conditions favorables à l'extraversion paradiplomatique, nous nous inspirerons du schéma analytique à trois niveaux de Panayotis Soldatos.¹²¹ [voir schéma n° 1 en annexe IV]. Pour lui, les variables explicatives du phénomène d'extraversion paradiplomatique sont de trois ordres – internes (découlant du système fédératif), extérieures (imposées par le système international) et domestiques (découlant des conditions locales) [voir schéma n° 2 en annexe IV].

Dans les fédérations, la variation de l'intensité de l'action internationale des régions est souvent une fonction de la nature du fédéralisme : plus il est décentralisé, plus il laisse de libertés aux régions pour s'internationaliser. Cependant, plus les entités fédérées le perçoivent comme asymétrique (sentiment d'aliénation), plus elles seront prédisposées à chercher compensation sur la scène internationale pour remédier à cette injustice.¹²² En Russie, la décentralisation provoquée par l'effondrement du système soviétique a *de facto* placé les régions dans une situation d'autonomie nouvelle, et transféré au niveau régional de gouvernance la responsabilité de la gestion quotidienne des problèmes sociaux provoqués par la crise économique. A cela est venue s'ajouter la faiblesse institutionnelle d'un fédéralisme à la fois bancal (asymétrique), illégitime (contesté d'en bas) et incapable de garantir l'autorité du pouvoir central dans une sphère de compétence relevant pourtant traditionnellement de son « domaine réservé » (la politique étrangère et de sécurité). Les régions de

¹²⁰ Ce néologisme combinant les termes de « fragmentation » et d'« intégration » a été proposé par James Rosenau dans *Turbulence in World Politics : a Theory of Change and Continuity*, Princeton : Princeton UP, 1990.

¹²¹ Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, chapitre 2, p. 45-64 ; figure 2.2, p. 50 ; voir aussi Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in H. Michelmann & P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 34-53 ; figure 2.5, p. 45.

¹²² Renaud Dehousse, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Etudes internationales*, vol. 20, n° 2, juin 1989, p. 283-309.

Russie ont évolué dans un relatif flou juridique durant toute la transition, situation qui allait leur permettre de s'approprier un certain nombre de prérogatives en matière de relations internationales et économiques extérieures (RIEE). Contrairement aux autres fédérations du monde, où la Constitution et la loi fédérale fixent les compétences exclusives et partagées du gouvernement fédéral et des entités fédérées, en Russie aucune loi fédérale sur la délimitation des prérogatives respectives et la coordination des activités des deux niveaux de gouvernement n'est entrée en vigueur avant 1999. Dès lors, le régime de partage des compétences s'est contractualisé. La menace d'une disparition du lien social, économique ou patriotique entre les entités fédérées qui la composent ne signifie rien de moins, pour une Fédération, que la proximité de sa propre mort ou le caractère incontournable de sa confédéralisation. C'est ce que déplorait en 1997 un député de la Douma membre du Comité de la politique régionale, qui affirma que le pays était en train d'évoluer « vers une fédération *de facto* contractuelle, pour ne pas dire une confédération ». ¹²³ C'est en effet par la politique du fait accompli que les sujets de la FR ont acquis une large autonomie entre 1990 et 1993, autonomie que la moitié d'entre eux a consolidée *de jure* par la suite en signant des accords bilatéraux avec le pouvoir fédéral, comme nous le verrons dans le chapitre II.

Parmi les causes endogènes de la paradiplomatie figurent aussi les variables qui entraînent une désaffection vis-à-vis du gouvernement central et une perte de confiance en la capacité de sa politique étrangère à résoudre les problèmes économiques et sociaux des régions, à leur proposer un mode satisfaisant de consolidation de l'État-nation ou à défendre leurs intérêts sur la scène internationale. ¹²⁴ Tout sentiment d'injustice inspiré par la nature du système fédératif - son asymétrie budgétaire et fiscale, la faiblesse institutionnelle des organes de représentation des entités fédérées (*institutional gap*), l'iniquité des règles de partage des compétences entre le « centre » et les régions - est porteur d'extraversion. Cette situation, que l'on retrouve dans le système politique de la Russie d'Eltsine, crée une insatisfaction qui conduit les régions à outrepasser leurs prérogatives en matière de RIEE, qui ne sont que l'un des domaines dans lesquels va s'exprimer leur volonté autonomiste ou leur critique du gouvernement fédéral. Les entités fédérées auront une plus grande propension à s'internationaliser si la politique étrangère de l'État fédéral dans une région du monde près de laquelle elles se trouvent est centrée sur des domaines de *low politics* où une part de responsabilité leur est juridiquement dévolue (commerce extérieur, protection de l'environnement, soutien aux échanges culturels, etc.). ¹²⁵ À l'inverse, un État dont l'agenda diplomatique dans une zone géopolitique donnée est dominé par des questions de *hard security* (zone militarisée ou de conflit) ou des problèmes de voisinage (litige frontalier, immigration illégale, etc.) laissera une marge de manœuvre d'autant moins grande à ses régions pour mener des activités paradiplomatiques.

¹²³ V.N. Lyssenko « Pročna li dogovornaâ osnova federativnykh otnošenij? » [La base contractuelle des relations fédératives est-elle solide?], in Gossoudarstvennaâ Douma [Douma d'État] *Sbornik dogovorov i soglašenij meždou organami gossoudarstvennoj vlasti RF i organami gossoudarstvennoj vlasti soub'ektov RF o razgraničenii predmetov vedeniâ i polnomočij*, [Recueil des traités et accords entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR sur la délimitation des domaines de compétence et des prérogatives] Moscou : Izvestiâ, 1997, tome 2, p. 735-750 ; p. 736.

¹²⁴ Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in H. Michelmann & P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, chapitre 2, p. 34-53 ; p. 46-47.

¹²⁵ André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114 ; p. 102-103.

Alors que les facteurs *endogènes* déterminent des situations institutionnelles de départ assez semblables pour toutes les régions d'un même pays, les facteurs *exogènes* qui suscitent l'extraversion paradiplomatique sont plus différenciés et peuvent produire des effets parfois très différents d'une région à l'autre, selon la taille du pays et la localisation géographique des régions qui le composent.¹²⁶ La mondialisation peut être créatrice d'opportunités pour certaines régions et de vulnérabilités pour d'autres, mais, en situation d'économie ouverte, toutes sont contraintes d'intégrer la variable de l'interdépendance dans leurs micro-stratégies de développement. Comme l'a écrit Michael Keating, plus que de la structure formelle de l'État, la réponse de chaque région face à ces défis est fonction de sa culture politique et du rôle qu'elle attend ou non que joue l'État central en termes de régulation :

« Where there is a historic territorial fault-line within a state (as in Spain, the UK or Belgium), global and continental forces may serve to widen it, weakening the ability of the state to manage territorial diversity. In other cases, such as France, the response may be centripetal, as affected groups look to the state for redress. The re-emergence of regions in the new Europe is thus the result both of functional restructuring and of a process of region-building on the ground. »¹²⁷

En Russie, l'inégalité des régions face à la mondialisation produit un spectre très vaste de réponses aux défis qu'elle leur impose, allant du protectionnisme à l'ouverture aux investissements étrangers, ce qui ne permet guère de généralisations. Etant donné que la Russie est un grand pays, dont le paysage interne est hétérogène et l'environnement extérieur différencié, les conditions objectives liées à ce contexte « extérieur » ne sont pas les mêmes pour toutes les régions. Certaines régions enclavées n'ont pas une situation géopolitique propice à l'extraversion (le Tatarstan), et pourtant elles ont des RIEE beaucoup plus intenses et bénéfiques pour leur économie que d'autres régions qui, malgré leur position frontalière (Pskov), ne cherchent pas à développer de relations extérieures. Dès lors, on voit que c'est une combinaison dynamique de variables locales (propension au régionalisme extraverti), endogènes (structure institutionnelle de l'État fédéral) et exogènes (environnement international) qui détermine les opportunités et les contraintes de l'extraversion paradiplomatique.

Outre le besoin de s'intégrer à la mondialisation, une variable exogène qui explique la tendance des régions à s'internationaliser est la régionalisation. On dit que l'intégration se fait « par le haut » lorsqu'elle découle de l'institutionnalisation de la coopération entre des États à une échelle multilatérale (au sein de l'UE, du Conseil de l'Europe), sub-régionale (par le biais d'organisations internationales à vocation régionale comme le Conseil des États de la mer Baltique) ou encore transfrontalière (politiques de coopération décidées par les États et/ou leurs organisations internationales). Mais la régionalisation peut aussi résulter de la multiplication des flux transnationaux et de l'augmentation des interdépendances commerciales entre des territoires voisins, alimentant un phénomène de régionalisation dite « par le bas ». Si l'on considère ces deux dynamiques d'intégration régionale selon l'angle méso d'analyse, celui de l'Europe nordique-baltique, on voit qu'elles incorporent les régions frontalières de Russie du Nord-Ouest. Comme

¹²⁶ A. Sergounine « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie], in A.S. Makaryčev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé– Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997, p. 130-149 ; p. 131.

¹²⁷ Michael Keating « The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe », *EUI Working Paper RSC n° 1998 / 39*, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game? », Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, octobre 1998 ; p. 4.

nous le montrerons dans le chapitre III, l'institutionnalisation de la coopération transrégionale dans cette partie de l'Europe a eu la faculté de conférer aux régions du Nord-Ouest de la Russie une certaine actorité internationale, ce que nous appelons un processus d' « actorisation excentrée ».

Dmitri Trénine a été l'un des premiers chercheurs russes à voir dans ce double processus de régionalisation le principal facteur exogène de l'internationalisation des régions frontalières russes :

« La coopération plus étroite avec l'Estonie et, à travers elle, avec l'Occident, fournit des opportunités pour améliorer la situation économique dans la zone située à l'ouest de la région de Leningrad. Les *oblasti* de Kaliningrad, Pskov et Novgorod, qui jouent le même rôle de territoires de transit que les États baltes, seront en position de prospérer grâce à la création de couloirs est-ouest de transport (par exemple Saint-Pétersbourg-Tallinn-Riga-Kaunas-Varsovie et Riga-Kaliningrad-Gdansk) et grâce à l'établissement d'Euro-régions transfrontalières (...). Sur le long terme, une telle évolution conduira à l'expansion en pratique d'une Europe intégrée, cette fois à l'intérieur des frontières de la Russie. »¹²⁸

Le troisième niveau d'analyse des origines de l'extraversion paradiplomatique des régions se situe, d'après Soldatos, au niveau « domestique », c'est-à-dire celui des régions elles-mêmes. Ces variables explicatives *locales* peuvent être de nature objective et/ou subjective. Objectivement, l'accroissement des budgets régionaux, l'institutionnalisation de nouveaux organes régionaux de gouvernance, mais aussi l'augmentation numérique et la professionnalisation de la bureaucratie régionale participent d'une expansion naturelle du rôle des administrations régionales dans les affaires internationales.¹²⁹ Deux facteurs subjectifs accentuent cette tendance à l'autonomisation des régions dans les domaines de politique étrangère. L'un est d'ordre perceptuel, c'est-à-dire que la volonté d'extraversion varie en fonction de la perception qu'a la région du système fédératif dans lequel elle évolue (c'est-à-dire son statut *perçu* par rapport au « centre », Moscou, ou à d'autres sujets de la FR). Une région qui se sent laissée pour compte de la croissance ou qui a le sentiment d'être une minorité méprisée par la majorité aura tendance à chercher des sources alternatives de légitimité et de puissance à l'extérieur. L'autre facteur subjectif est d'ordre mimétique, lorsque l'action internationale autonome d'une région provoque la jalousie, l'envie et le désir d'imitation d'une autre région (en général voisine), au point que cette dernière adopte pour principal slogan d'extraversion ce que Ivo Duchacek a appelé le *me-tooism*.¹³⁰ Ce « moi-aussisme » s'est manifesté en Russie dès lors que certaines républiques autonomes (ASSR), comme le Tatarstan ou la Tchétchénie, ont voulu jouir d'autant de souveraineté que les républiques (RSS) qui avaient obtenu leur indépendance de l'URSS en 1991. Par « effet domino », le moi-aussisme s'est diffusé aux régions de Russie, en particulier à certaines régions Nord-Ouest comme Kaliningrad, Saint-Pétersbourg ou Novgorod, qui ont pris pour modèle d'extraversion les républiques baltes voisines.

Les régions extraverties sont souvent celles dont l'identité locale est distincte de celle de la majorité du pays dont elles relèvent. Cette identité est d'autant plus forte qu'elle est fondée sur une histoire ancienne et des mythes servant de référents symboliques pour exalter le sentiment nationaliste local et susciter un patriotisme de clocher. Sur la base de ce critère, on identifie des entités infra-étatiques qui sont des idéaux-types, étant donné que leur stratégie d'extraversion a

¹²⁸ Dmitri Trenin *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscou: Carnegie Endowment for International Peace, 1997, p. 36-37.

¹²⁹ Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in H. Michelmann & P. Soldatos (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

¹³⁰ Ivo Duchacek « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, vol. 14, n° 4, 1984, p. 5-31 ; p. 18.

vocation à servir un projet identitaire de création d'un nouvel État-nation indépendant – le Québec, la Catalogne, l'Ecosse, la Lombardie pour ne citer que les principales déjà étudiées selon le prisme de la paradiplomatie.¹³¹ Pourtant, comme nous l'expliquerons dans le chapitre IV en présentant « l'idée pétersbourgeoise », l'affirmation internationale d'une identité locale n'est pas l'apanage des seules régions animées par un nationalisme ethno-centré. Comme l'a bien montré Michael Keating, le régionalisme peut s'enraciner dans des territoires sans nation spécifique, qui revendiquent une culture alternative et non une spécificité ethnolinguistique ou religieuse.¹³² Sans ce genre de détours par l'histoire et la culture, on ne peut saisir comment ont émergé les systèmes régionaux d'autorégulation et de gouvernance locale, ni pourquoi une région a préféré développer des relations de coopération transfrontalière avec tel pays voisin plutôt que tel autre. Les cadres perceptuels, les valeurs et les normes qui constituent la culture locale sont à la fois des critères de définition identitaire de soi et des filtres à travers lesquels une société perçoit le monde qui l'entoure et la place qu'elle y occupe. En ce sens, la culture politique d'une région se nourrit aussi de la culture entendue au sens populaire du terme – c'est-à-dire des mythes, des histoires (*narratives*) et des icônes qui incarnent l'identité collective régionale, orientent les interactions sociales et définissent les préférences politiques.¹³³

En schématisant, on peut dire que la variable *locale* de l'extraversion paradiplomatique en Russie comprend nécessairement quatre ingrédients complémentaires (recette des « 4 P » - particularisme, pragmatisme, puissance et patriotisme). La qualité et le dosage de chacun détermineront le type de propension locale à l'extraversion que l'on trouvera dans une région :

1. du *particularisme* : une identité culturelle à part

- un patrimoine local à défendre (naturel, historique, linguistique, artistique, littéraire)
- des éléments d'identité nationale (linguistiques, ethniques, religieux, culturels)
- une mentalité plus ou moins ouverte sur l'extérieur (en fonction de la position géographique, de l'histoire des relations de voisinage, des relations avec une diaspora)

2. du *pragmatisme* : des intérêts économiques spécifiques

- production locale dominée par les exportations (intérêt pour le libre-échange)
- production locale concurrencée par les importations (intérêt pour le protectionnisme)
- intérêt pour le développement d'un certain mode de transport compétitif

3. de la *puissance* : des moyens d'action autonomes

- richesses naturelles (ressources énergétiques exportables, sources de devises et de recettes fiscales, instruments de marchandage)
- richesses humaines (productivité du travail, part du travail qualifié dans la production de valeur ajoutée, potentiel d'innovation, qualité du service public, professionnalisme du personnel politique)
- réseaux de communication (intégration dans les réseaux d'influence à l'échelle nationale, relations personnelles, agents de lobbying dans les couloirs de la décision, capacité

¹³¹ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire : le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique, sous la direction de Bertrand Badie, Paris : IEP de Paris, 2002.

¹³² Michael Keating *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Londres : Macmillan, 1996.

¹³³ Michael Keating « The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe », *EUI Working Paper RSC* n° 1998 / 39, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game? », Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, octobre 1998 ; p. 12.

communication directe avec des experts étrangers, diversité des canaux de coopération avec des partenaires extérieurs)

4. du *patriotisme* : un projet régional défendu par des slogans politiques autonomistes

- régionalisme loyal (exprimé par l'électorat local)
- volonté d'autonomisation (incarnée et défendue par les élites dirigeantes locales)
- pulsions séparatistes (portées par des groupuscules indépendantistes et éventuellement partagées par la population locale et ses élus)

En résumé, on peut dire que l'extraversion paradiplomatique de Saint-Petersbourg résulte de la rencontre entre deux logiques souvent présentées comme contradictoires, mais qui sont en réalité interdépendantes et complémentaires¹³⁴ – la régionalisation en Europe et le régionalisme en Russie. La première est une dynamique exogène (*from outside-in*) qui ne s'arrête pas aux frontières de l'UE et a des effets transfrontaliers sur la Russie du Nord-Ouest. La deuxième, le régionalisme, est une variable endogène qui opère selon un vecteur *bottom-up* et *inside-out* puisqu'elle incite les régions frontalières russes à l'extraversion. Comme nous le verrons dans le chapitre II, le régionalisme prend source dans la culture politique locale, mais il est alimenté par la crise des institutions de l'État russe, en particulier ce que j'appelle la « crise du pacte fédératif », qui exacerbe le caractère « fragmentant » de la mondialisation et le sentiment autonomiste des régions. Il découle de l'interaction de cet ensemble dynamique une *segmentation* de la politique étrangère de l'État.

Nous pensons qu'il faut oser affronter le danger méthodologique qui consiste à procéder par analogie. Des métaphores parlent parfois mieux que des modèles socio-psychologiques complexes pour expliquer des dérives comportementales telles que celles dont fait preuve un État dont la politique étrangère est « cacophonique ». Pour caractériser la segmentation de la politique étrangère qui découle de l'autonomie paradiplomatique de certaines régions russes, nous proposons de recourir non pas à l'image du « millefeuille » de Brian Hocking (*multi-layered foreign policy*), mais à celle d'un orchestre amateur. A l'instar des pythagoriciens qui considéraient l'univers comme une symphonie (« musique des sphères »), nous appréhendons métaphoriquement la diplomatie et les paradiplomaties (les régions ne sont pas les seules à la pratiquer, la « paradiplomatie énergétique » de Gazprom le prouve) comme constituant un tout musical qui, dans la Russie des années 1990, était plutôt disharmonieux.

Sur une partition de musique, les portées sont des niveaux sur lesquels sont écrits les chants de chacun des instruments de l'orchestre – c'est-à-dire les différentes « voix » qui interviennent dans la politique étrangère russe. Certains donnent le ton, d'autres jouent la mélodie, les basses fixent la cadence du morceau. Comme ils jouent dans des clés différentes, tous doivent s'accorder au préalable pour que le morceau sonne juste. Dans notre métaphore, les musiciens de cet orchestre, répartis par pupitre d'instruments, sont les individus qui participent à l'exécution du morceau intitulé « Politique étrangère de la Russie » - les ministres, les diplomates, les députés, les militaires, les lobbies économiques, les élus régionaux, les journalistes, etc. S'ils sont disciplinés et bien coordonnés, les musiciens respectent leur partition et la mesure battue par la baguette du chef d'orchestre, en l'occurrence le président qui détermine les grandes orientations de la politique étrangère du pays. Dans le cas contraire, c'est la cacophonie. A bien des égards, la politique étrangère russe ressemble plus à un impromptu qu'à une symphonie. On y entend des variations sur une série de thèmes récurrents (les envolées lyriques contre l'élargissement de l'OTAN ou en faveur

¹³⁴ *Ibid.*

de l'unification avec le Belarus), mais l'unité d'ensemble est rompue dès lors que certains solistes veulent occuper seuls le devant de la scène.

Le problème est que certains de ces interprètes ne sont pas des musiciens professionnels, à l'image du maire de Moscou Yourij Loujkov, qui n'a pas une formation de diplomate mais s'exprime régulièrement au sujet de la politique ukrainienne et balte du gouvernement russe. D'autres encore sont férus d'improvisation, comme le général Alexandre Lebed' lorsqu'il était le chef du pupitre « Armée » pendant la guerre d'indépendance de la république de Transnistrie en 1993. Certains enfin persistent à jouer dans une tonalité différente de celle des autres pupitres, comme les républiques musulmanes de Russie lorsqu'elles entonnent un chant paradiplomatique en désaccord total avec le discours pro-serbe du gouvernement fédéral. Au mieux, ce changement de tonalité fait évoluer le style initial du morceau, préparant la transition vers un mouvement différent ; au pire, les musiciens vexés partent en claquant la porte pour se chercher un autre orchestre dans lequel on les laissera jouer comme ils l'entendent.

L'orchestration exige aussi d'exprimer des nuances, de tenir un point d'orgue, de respecter un silence - or tous les musiciens de notre orchestre métaphorique n'ont en général pas l'expérience professionnelle, le talent, ni l'entente mutuelle nécessaires au respect de ces subtilités. Certains musiciens accélèrent ou ralentissent le tempo, prenant des mesures d'avance ou de retard sur la partition, ce qui sème la confusion parmi les autres et peut les induire en erreur. Du coup, beaucoup de dissonances se font entendre - ici un accord qui sonne faux, là des rythmes chaotiques, ailleurs un enchaînement qui bouscule les règles classiques. Ces fausses notes se matérialisent parfois sur la partition elle-même, dont une lecture verticale permet de faire apparaître les incohérences entre les portées (une comparaison de textes officiels qui se contredisent les uns les autres permet cette mise en évidence concernant la politique étrangère russe). Le plus souvent, faute d'avoir répété suffisamment, c'est lors de l'exécution du morceau en concert que la cacophonie fait passer le chef d'orchestre pour un incapable.

2.3 La politique étrangère face à la paradiplomatie : de la segmentation à l'influence

La paradiplomatie est, sur la forme, assez semblable à la diplomatie, étant donné qu'elle suppose, de la part des régions qui la pratiquent, de déployer à l'international un attirail d'instruments et de moyens pour poursuivre une véritable « politique étrangère régionale », et non une simple activité extérieure. On trouve dans les méthodes et les outils de travail des régions paradiplomatiques les mêmes ingrédients qu'au niveau de la bureaucratie diplomatique de l'État : la fixation d'objectifs, l'élaboration de stratégies, la mise en place de structures protocolaires, la mobilisation d'organismes spécialisés dans l'analyse de l'évolution des RI, l'entretien d'une administration chargée de collecter et de traiter des informations, la mise en œuvre de politiques publiques et de plans d'action, l'organisation de missions et l'ouverture de bureaux de représentation à l'étranger, l'accueil de délégations étrangères, la production d'une politique de communication internationale, la signature d'accords de coopération avec des partenaires étrangers, la participation à des forums internationaux, etc.

Pourtant, qualitativement et quantitativement, la politique étrangère des régions se situe à un niveau inférieur à celui de la politique étrangère étatique, si bien que la paradiplomatie régionale est, elle aussi, considérée le plus souvent comme un phénomène marginal, de faible intensité et de

second ordre par rapport à la diplomatie étatique.¹³⁵ Qualitativement, parce que, même si elles ont parfois des relations avec des gouvernements centraux d'États étrangers (relations alors qualifiées de diagonales « ascendantes »), il manque aux régions qui pratiquent la paradiplomatie la reconnaissance étatique qui ferait d'elles des membres à part entière de la communauté internationale. Les domaines dans lesquels se projette la paradiplomatie sont aussi plus limités, puisque les questions de sécurité militaire, de guerre et de paix ne sont pas du ressort des régions, quand bien même celles-ci ont des intérêts dans ces domaines (la question de la conscription ou des modifications de tracé frontalier en sont des avatars). Or le champ de la politique étrangère aujourd'hui dépasse largement celui de la diplomatie, de la défense et du commerce extérieur : les questions fiscales, monétaires, douanières, la coopération technique, culturelle et scientifique sont des questions de *low politics* qui intéressent les ministères des Affaires étrangères alors même que bien souvent le droit interne fait revenir aux régions la responsabilité de la gestion routinière de ces questions à leur échelle de compétences.

En termes quantitatifs, c'est-à-dire de capacité matérielle de projection de leurs intérêts de politique étrangère sur la scène internationale, il va de soi que les politiques étrangères des régions ne peuvent rivaliser avec la politique étrangère de l'État. La Constitution russe de 1993 fait par exemple de la politique étrangère une prérogative du président de la FR (article 86), alors que les sujets de la FR sont de simples « participants » des RI et des exécutants des traités internationaux de la Russie. Parce qu'elle agit à un niveau où les contraintes protocolaires et la bienséance diplomatique sont moindres que dans les relations intergouvernementales, la paradiplomatie dispose d'une souplesse et d'une rapidité d'action que l'on ne retrouve pas au niveau supérieur de la diplomatie. Nous présentons un aperçu des différences fondamentales entre diplomatie et paradiplomatie dans le schéma n° 3 en annexe IV.

Ce schéma montre qu'il existe une réelle « disjonction » entre l'approche géopolitique du gouvernement fédéral des problèmes que les régions appréhendent, quant à elles, plutôt selon un prisme géoéconomique.¹³⁶ Là où la Fédération privilégiera une lecture en termes de sécurité dure, de compétition internationale ou de résistance aux menaces extérieures, les régions, refusant parfois le rôle d'avant-poste défensif que la tradition géopolitique leur a conféré, proposeront une lecture alternative où les combats pour l'hégémonie n'ont plus leur place. Elles donneront une priorité aux enjeux de sécurité « molle », cherchant à faire face aux menaces non-militaires (à la sécurité des transports, à l'équilibre écologique) dans un esprit de coopération plutôt que de compétition avec les régions des pays voisins. Rejetant les schémas traditionnels de domination, elles seront les premières à envisager des configurations avant-gardistes pour placer la coopération transfrontalière dans un cadre régional plus large, comme celui de l'Europe.

La segmentation de la politique étrangère qu'entraîne l'extraversion paradiplomatique est repérable de deux manières : d'une part, on peut l'identifier en procédant à une lecture de *l'intertextualité* respective des discours de politique étrangère de l'État et de la région-paradiplomate

¹³⁵ Brian Hocking « Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments », in F. Aldecoa & M. Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 21.

¹³⁶ Andrey Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, août 2000 ; tableau p. 29.

(analyse discursive)¹³⁷ ; d'autre part, on peut comparer le degré relatif de *coopérativité* dans les activités de RIEE respectives de la Fédération de Russie et de la région étudiée (analyse factuelle).

La notion d'intertextualité pour l'analyse de la politique étrangère a été introduite en RI par des tenants de l'approche post-moderne comme Michael Shapiro¹³⁸ et James Der Derian¹³⁹, qui se réclament de la philosophie post-structuraliste française (Michel Foucault, Jacques Derrida, Jacques Lacan, Roland Barthes et Jean Baudrillard). L'idée est que, dans n'importe quel champ de la vie sociale, les pratiques discursives façonnent à la fois la subjectivité et l'identité des individus. Cette approche invite à « déconstruire » les discours de politique étrangère, manifestations repérables des jeux de pouvoir dans les RI, pour montrer comment le langage donne aux faits sociaux un sens objectif qui fait de ces discours des « régimes de vérité ». La déconstruction des discours logocentriques¹⁴⁰ est une méthode qui consiste à démanteler les hiérarchies traditionnellement reconnues et à « dissocier les paires » - c'est-à-dire découpler les éléments binaires d'associations ou d'oppositions considérées comme admises (féminin/masculin, réalité/fiction, public/privé, Alter/Ego, interne/externe, conflit/coopération, etc.) - de manière à distinguer les différents sens qui sont produits par différents discours. Y recourir permettra de comparer les oppositions qui existent entre la sémiotique qui sous-tend les discours de politique étrangère fédérale et ceux des paradiplomates de Saint-Petersbourg. L'analyse se focalisera sur ceux des « champs lexicaux » de la politique étrangère russe qui subissent des distorsions discursives (dissonance, cacophonie), révélant une segmentation plus profonde des perceptions et certitudes respectives des diplomates du gouvernement fédéral et des paradiplomates pétersbourgeois dans ces vecteurs de politique étrangère qui ne font pas l'unanimité – l'attitude à l'égard des pays baltes, les relations avec l'UE, les projets de coopération avec le Belarus, etc.

Dans une approche post-structuraliste, toute réalité politique procède d'une médiation par un mode linguistique ou sémiotique de représentation qui ne fait pas que décrire ou refléter le monde des faits, mais contribue à en façonner la réalité empirique. L'intertextualité est une méthode qui peut être appliquée à tous les genres d'écrits qui *créent* de la réalité sociale, quel que soit leur fonction – grammaires, ouvrages de rhétorique, récits narratifs, programmes politiques, conceptions de politique étrangère – du moment qu'ils participent d'une interprétation *et* d'une reproduction du monde familier. L'analyse de la façon dont le monde est (différemment) perçu (c'est-à-dire *construit*) par les bureaucrates du Kremlin et ceux de Smolny (le siège de l'administration municipale de Saint-Petersbourg) requiert de se pencher sur ce que Michael Shapiro appelle les « pré-textes d'appréhension ». ¹⁴¹ Il s'agit de repérer les références sémiotiques fondamentales qui ont structuré

¹³⁷ L'analyse « discursive » de la segmentation peut s'appuyer sur une comparaison des discours de politique étrangère, mais aussi sur tout autre type de texte porteur d'une idéologie, à commencer par les hymnes respectifs de l'État central et d'une région ou d'une ville [voir texte n°1 en annexe VII].

¹³⁸ Michael Shapiro *The Politics of Representation : Writing Practices in Biography, Photography and Policy Analysis*, Madison : University of Wisconsin Press, 1988.

¹³⁹ James Der Derian « Spy versus Spy : the Intertextual Power of International Intrigue », in J. Der Derian & M. J. Shapiro (eds.) *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*, Lexington & Toronto : Lexington Books, 1989, p. 163-187.

¹⁴⁰ D'après la définition qu'en donne Derrida, le logocentrisme est la procédure par laquelle les opérations discursives participent à la construction du sens, cf. Jacques Derrida *De la grammatologie*, Paris : Editions de Minuit, 1967.

¹⁴¹ Michael Shapiro « Textualizing Global Politics », in J. Der Derian & M.J. Shapiro (eds.) *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*, Lexington & Toronto : Lexington Books, 1989, p. 11-22 ; p. 11.

la langue, les valeurs et les « cartes mentales »¹⁴² des individus ou groupes d'individus étudiés. Ces représentations sont conformes aux scripts « créateurs-de-réalité » dont chaque individu hérite en fonction de son environnement culturel et de son patrimoine linguistique propre. Recourir à cette méthode d'analyse intertextuelle de la politique étrangère russe nous permettra de mettre en évidence, par la déconstruction des discours respectifs du gouvernement fédéral et des élites pétersbourgeoises et la comparaison du langage qu'ils utilisent, en quoi les cartes mentales de ces deux niveaux de gouvernement diffèrent et sont productrices de réalités différentes en termes diplomatiques vis-à-vis de l'Europe. La « textualité » d'un discours ou d'une déclaration de politique étrangère inclut à la fois des dimensions historiques (en référence à l'histoire de la production des codes épistémologiques présents dans le langage – par exemple la rémanence du terme « étranger proche » pour qualifier les républiques baltes) et une dimension rhétorique (le récit codé lui-même, qui catalyse plusieurs sens et sous-entendus). Le récit conté (*narrative*, pour employer le terme anglo-saxon consacré pour qualifier ces histoires, mythes et référents de la culture nationale) est en effet riche d'enseignements car le texte narré possède un *intertexte*. Pour les sémiologues, ces idées et références culturelles « entre les lignes » constituent « un espace multidimensionnel dans lequel une variété d'écrits, dont aucun n'est original, se rejoignent et se confrontent »¹⁴³, faisant de l'intertexte un véritable champ de bataille sur lequel on voit se projeter les différentes perceptions des individus qui prennent part à son écriture. Des notions comme « Europe », « idée nationale » ou « frontière », parce qu'elles sont chargées de sens très différents selon si elles sont utilisées par les diplomates russes ou les paradiplomates pétersbourgeois, semblent donc dignes d'une archéologie intertextuelle visant à mettre en évidence la segmentation territoriale de la politique étrangère.¹⁴⁴

Pour ce qui est de l'analyse factuelle, l'entreprise de modélisation vise à conceptualiser et mesurer la segmentation entre les *comportements* respectifs de l'État central et des autorités régionales en termes bidimensionnels (conflit/coopération) pour dégager dans quels domaines et dans quelle mesure notre hypothèse d'une plus grande coopérativité de Saint-Pétersbourg à l'égard des pays voisins se vérifie. Pour ce faire, nous nous appuierons sur la méthode quantitative de classification des comportements internationaux des États proposée par Edward Azar et Thomas Sloan.¹⁴⁵ [voir schéma n° 5 en annexe IV].

L'échelle Azar-Sloan attribue une valeur à chaque point (classé de 15 à 1) d'une échelle de coopérativité qui va du conflit militaire (15) à l'unification en un seul État-nation (point 1, maximum de la coopération). L'intérêt du modèle est qu'il ajoute à la typologie en 22 points de McClelland¹⁴⁶ un niveau intermédiaire auquel, précisément dans le cas russe, il convient d'accorder une attention particulière – les comportements neutres (au niveau 8, auquel est donnée la valeur 1

¹⁴² Les cartes mentales sont des représentations cognitives révélatrices des axiomes causaux qui sont à la base des opinions que se font les individus du monde qui les entoure. Sur la technique du *cognitive mapping* qui consiste à les étudier, voir par exemple Michael D. Young « Cognitive Mapping Meets Semantic Networks », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, n° 3, septembre 1996, p. 395-414, ainsi que les travaux d'Alastair Johnston sur la Chine maoïste.

¹⁴³ Roland Barthes « The Death of the Author », in R. Barthes *Image-Music-Text*, New York : Hill & Wang, 1977 ; p. 146.

¹⁴⁴ Pour une application intéressante de cette méthode intertextuelle d'analyse de la segmentation de la politique étrangère russe, voir Helena Rytövuori-Apunen « The Karelian Republic in Europe's Northern Dimension : Dispositions of Statecraft in Argumentative Discourse », présenté au VIe Congrès Mondial de l'ICCEES, Tampere, 30 juillet 2000.

¹⁴⁵ E. Azar & T. Sloan *Dimensions of Interactions*, Pittsburgh : Pittsburgh University, Center for International Studies, 1975.

¹⁴⁶ Charles McClelland « International Relations : Wisdom or Science ? », in James Rosenau (ed.) *International Politics and Foreign Policy : a Reader in Research and Theory*, New York : Free Press, 1969 ; p. 3.

dans l'échelle Azar-Sloan). Nous avons quelque peu adapté la terminologie employée dans le modèle original aux réalités du monde post-bipolaire car les relations internationales contemporaines n'ont plus grand chose à voir avec celles qu'elles étaient à l'époque de la formulation de ce modèle de coopérativité dans les années 1970. En outre, l'État central n'est plus le seul impliqué dans ces interactions : le fait que des régions frontalières souhaitent établir une Euro-région (c'est le cas à la frontière finno-russe avec « Euregio Karelia ») correspond bien à une volonté d'interaction pour « une gestion commune des frontières » (rang 2 de coopération sur l'échelle Azar-Sloan). Certaines régions de Russie ont, à l'inverse, voulu « imposer des barrières aux échanges » (rang 11 de conflit) ou mener une « action subversive ou terroriste » (rang 14) sur le territoire d'un pays voisin (la Tchétchénie en Géorgie, par exemple), souvent contre la volonté du gouvernement fédéral russe qui, de son côté, signait des « accords d'amitié » (rang 5 de coopération) ou souhaitait la « création d'un marché commun » (rang 3) avec ce même pays (dans le cadre de la CEI notamment).

Baghat Korany, qui a testé empiriquement une variante de cette technique interactionniste de hiérarchisation, estime que le coût financier et la difficulté que représentent la collecte et la classification de suffisamment de données pour procéder à une pondération minutieuse des différents types de comportements limite l'applicabilité du modèle d'Azar-Sloan sur une longue période ou dans plus d'un « secteur » des interactions entre États.¹⁴⁷ L'affirmation est d'autant plus vraie dès lors que l'on prend en considération non pas un niveau (interétatique) de relations, mais plusieurs couches d'interrelations, dont celle de la paradiplomatie. Malgré cela et pour notre démonstration - la mise en évidence d'une segmentation territoriale des *champs discursifs* (attitude) et des *champs d'action* (comportement) de la politique étrangère russe - le recours à l'échelle d'Azar et Sloan nous semble pertinent car il permet de comparer, ne fut-ce que schématiquement, les comportements respectifs du centre *et* des régions de sa périphérie Nord-Ouest à l'égard des pays voisins dans leur contexte régional (l'Europe du Nord, l'UE, la CEI).

Placée à un niveau méso d'analyse, c'est-à-dire en privilégiant une lecture *régionale* des interactions entre la Russie et ses voisins d'Europe nordique-baltique, l'échelle d'Azar-Sloan permet de faire apparaître l'étendue de la segmentation des interactions extérieures respectives des régions frontalières du Nord-Ouest (dont Saint-Petersbourg) et du gouvernement fédéral russe, avec ces pays. Rappelons que, pour une majorité de spécialistes de la politique étrangère et de sécurité de la Russie des années 1990,

« Les schémas de compétition prévalent sur les schémas coopératifs dans les perceptions de et les attitudes envers l'Occident - un assombrissement général de la confiance qui déteint négativement sur l'environnement des relations de la Russie avec *ses voisins européens et baltes* ».¹⁴⁸

Tout au long de la décennie, les relations intergouvernementales russo-estoniennes et russo-lettones ont en effet été caractérisées par des interactions *conflituelles*, que l'on pourrait classer de 8 à 14 sur l'échelle d'Azar-Sloan (le niveau 15 comprenant « invasion » et « guerre » a été évité). Or, dans leur majorité, les régions du Nord-Ouest de la Russie ont entretenu avec leurs voisins baltes des relations beaucoup plus coopératives (interactions que l'on peut classer de 2 à 11). Le plus

¹⁴⁷ Bahgat Korany « De l'art primitif à la science imparfaite : la méthodologie comme controverse », in B. Korany (dir.) *Analyse des relations internationales. Approches, concepts et données*, Montréal : Gaëtan Morin, 1987, p. 255-266 ; p. 263.

¹⁴⁸ Vladimir Baranovsky « Russia's Security Interaction with Europe in a Post-Cold War Setting », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (eds.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997 ; p. 179 et 178 [c'est nous qui soulignons (*italique*)].

intéressant est qu'au niveau des interactions gouvernementales, le passage d'interactions conflictuelles ou d'indifférence mutuelle (rang 8) à une attitude de coopération a souvent découlé de la médiation des autorités régionales, qui avaient souvent déjà établi elles-mêmes des relations de « communication, des rencontres et pourparlers sur des problèmes d'intérêt commun » (rang 7 de coopération) avec leurs homologues baltes.

A contrario, hormis celles de l'*oblast'* de Pskov, les autorités régionales de Russie du Nord-Ouest ne se sont à aucun moment montrées aussi favorables que le gouvernement fédéral à l'idée de créer un État d'Union avec le Belarus (ce qui correspond au rang 1 « d'unification volontaire pour former un seul État-nation » dans l'échelle d'Azar-Sloan). À bien des égards les positions officielles de la mairie de Saint-Pétersbourg à propos de ce projet peuvent être classées, au mieux, dans la catégorie 4 (« interdépendance économique »), mais en réalité les interactions de la ville avec le Belarus se situent plutôt aux rangs 8-9.

Ces divergences signalent une segmentation territoriale de la politique étrangère qui n'est pas nécessairement source de conflit entre les niveaux fédéral et régional de gouvernement. Si prédomine entre eux un esprit de coopération, la segmentation peut être le point de départ d'une évolution positive de la politique étrangère (régionalisation, rationalisation), à condition que des institutions démocratiques de coordination existent et fonctionnent – ce qui n'a pas toujours été le cas en Russie. Si le climat des relations entre le niveau central et le niveau régional de gouvernance est conflictuel, en revanche, la paradiplomatie devient aisément un instrument privilégié dans la lutte d'un proto-État pour l'indépendance (l'archétype en est la Tchétchénie), auquel cas la segmentation de la politique étrangère est source de fragmentation territoriale pour l'État lui-même. Les différents effets possibles de la paradiplomatie sont résumés dans le schéma n° 4 en annexe IV.

Il n'est pas rare que les gouvernements centraux reconnaissent aux régions une capacité de soutien plus ou moins formel : certains dossiers délicats peuvent être plus facilement abordés dans des instances de *low politics* ou dans un cadre multilatéral décentralisé (à l'échelle transfrontalière, dans une organisation à vocation régionale) qu'à des échelles supérieures de négociation. À cet égard, il est intéressant de noter qu'à l'aube des années 2000, le ministre russe des Affaires étrangères russe considérait l'expansion des relations extérieures des sujets de la FR comme quelque chose

« de sain et de naturel (...) [qui] s'inscrit dans la lignée générale d'une tendance européenne et globale de développement accéléré des relations multilatérales à plusieurs niveaux : avec les autorités locales, les organes provinciaux, les communautés locales et divers éléments de la société civile. »¹⁴⁹

Du coup, on est amené à se demander si, dans ce contexte de diplomatie « catalytique » où les niveaux inférieurs de gouvernance sont appelés à la rescousse par le gouvernement central, les autorités régionales n'auraient pas elles-mêmes un pouvoir d'*influence* sur la politique étrangère. Pour démontrer que c'est le cas des élites pétersbourgeoises, on recourra aux méthodes proposées par la branche des RI qui s'intéresse spécifiquement à l'analyse de la politique étrangère, notamment dans sa mouture décisionnelle (*foreign policy decision-making analysis*). Il existe peu d'ouvrages théoriques qui se soient attelés à modéliser l'influence de la paradiplomatie des acteurs infra-étatiques sur les processus d'élaboration ou les orientations de la politique étrangère d'un État. La plupart des études empiriques qui abordent le problème concernent uniquement des systèmes fédéraux démocratiques

¹⁴⁹ Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p.150.

et mettent le potentiel d'influence des entités fédérées sur le compte de la seule structure administrative de l'État.¹⁵⁰

Dans les années 1950-1960, lorsque naquirent les premières tentatives de théorisation en science politique sur ce « genre » de pouvoir qu'est l'*influence*, une équipe d'internationalistes menée par Robert Snyder l'a conceptualisée comme étant « un pouvoir s'apparentant à une forme de participation dans les décisions des autres »¹⁵¹. Chercher à évaluer l'impact de cette capacité de « participation dans la décision d'autrui » revient à mesurer l'efficacité du pouvoir qu'exerce une « source » d'influence A lorsqu'elle manipule les opinions de B (que la sociologie et la psychologie interactionnistes appellent « cible » parce qu'elle « subit » cette influence). Dès lors, l'exercice consiste à mesurer quelle part revient à A (Saint-Petersbourg) dans l'évolution des préférences de B (la Fédération de Russie) que l'on a observée en mesurant le changement de préférences ou de comportement de B (sa politique étrangère) durant une période donnée (1990-2003). Outre au moins deux entités (A et B), tout système d'influence comprend nécessairement aussi un *objet* appelant une réaction parce qu'il cause une *divergence de vues*.¹⁵² Cette dernière peut porter sur un jugement, une opinion, une idéologie, une évaluation, une attitude, un comportement, qui est incarné ou manifesté par l'une des entités et qui suscite chez l'autre une réaction de contestation. Dans cette thèse, l'objet de dissensions est la définition idéologique et matérielle de « ce qui est bon pour la Russie », c'est-à-dire l'idée nationale et l'intérêt national.

On posera donc une équation de l'évolution du comportement de B en fonction de ce qu'on sait de l'influence de A. Le problème sera d'établir une corrélation entre une *capacité supposée d'influence* d'agents qui ne sont pas formellement des participants de la politique étrangère (les élites pétersbourgeoises), et un *changement observable* au niveau du processus d'élaboration d'une politique publique. Cela revient à expliquer la variable dépendante « évolution des préférences » ou « décision » de B (les *outputs* du processus de prise de décision en politique étrangère) grâce à la variable indépendante « pouvoir de A sur B » (l'influence de Saint-Petersbourg au sein de ce processus). Dans ce modèle, le pouvoir de A est une variable déterminante parmi d'autres (le pouvoir des oligarques, celui d'autres régions russes, etc.) car il y a autant de participants potentiels à la construction des préférences concernant l'idée nationale et aux décisions concernant la défense des intérêts nationaux de l'État fédéral qu'il y a d'interactions sociales dans le système considéré. Il faudra aussi nuancer l'hypothèse d'une influence de Saint-Petersbourg sur la politique étrangère fédérale en vérifiant si l'évolution que nous avons repérée (son *européanisation*) traduit, de la part des autorités fédérales, une adhésion *de complaisance* (ce qui signifierait que l'influence disparaîtrait dès que se relâcherait l'emprise de A sur B) ou si elle est le révélateur d'un changement plus profond et surtout plus durable que les psychologues appelleraient une *conversion*.¹⁵³

Dans toute interaction sociale, pour que l'influence opère il faut qu'il existe au départ une *divergence* entre les opinions ou croyances de A et celles de B (conflit d'intérêts ou *segmentation*), et

¹⁵⁰ Elliot J. Feldman et Lily Gardner Feldman « The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy », *Publius : the Journal of Federalism*, n° 14, automne 1984, p. 33-59.

¹⁵¹ R.C. Snyder H.W. Bruck & B. Sapin *Foreign Policy Decision-Making : an Approach to the Study of International Politics*, New York : Free Press, 1962, p. 57.

¹⁵² Gabriel Mugny « Convertir. Comment changer les opinions », *Sciences Humaines*, dossier spécial « L'influence, un pouvoir invisible », n° 74, juillet 1997, p. 23

¹⁵³ *Ibid.*

qu'au final on puisse mesurer l'amplitude du changement des vues de B entre le moment T-1 qui précède la tentative d'influence par A et un moment T+n qui suit l'exercice de cette influence et constitue une forme de résolution du conflit. La sociologie et la psychologie nous apprennent aussi que toute interaction d'influence comprend nécessairement deux traits caractéristiques : d'une part, une relation de *dépendance* entre A et B (par exemple, si B doit se fier à l'expertise de A pour prendre une décision de politique étrangère, ou au contraire si B empêche A d'avoir accès aux champs de la décision) ; et d'autre part, une situation de *conflit* (idéologique, d'intérêts, de pouvoir), dont l'entretien par A est ce qui lui permet de garder une certaine ascendance sur B (se poser comme partie lésée du « pacte fédératif » est ce qui permet à une région russe de dénoncer le monopole de l'État fédéral sur la décision en politique étrangère). Les derniers développements de la recherche sociologique sur l'influence montrent que le fait que A soit dans une position d'*infériorité*, réelle ou ressentie, par rapport à B (ce qui est le cas des entités infra-étatiques vis-à-vis du « centre » dans un État centralisé) n'est pas un obstacle à l'influence de A sur B, du moment que A sait exploiter *publiquement* son statut de minorité (en faisant adhérer l'opinion publique à sa cause par exemple). En effet, dénoncer la domination de B est le moyen indirect le plus efficace dont dispose A pour pousser B à réexaminer la façon dont il conçoit sa domination et, partant, à accepter d'abandonner son monopole sur la décision.¹⁵⁴

En Russie, la contestation par les entités fédérées des orientations et du style diplomatiques du gouvernement fédéral a poussé ce dernier à revoir la manière dont il prenait en compte les intérêts des régions lors de l'élaboration de la politique étrangère. Cette contestation a indirectement posé la question de la légitimité démocratique du processus de prise de décision en politique étrangère, contraignant le gouvernement central russe à réformer le processus d'élaboration et de prise de décision en politique étrangère pour faire en sorte que les entités fédérées y soient associées. Il en a résulté une certaine rationalisation de la politique étrangère (qui s'est régionalisée) et une certaine démocratisation des processus d'élaboration de la politique étrangère (qui se sont décentralisés). Ces évolutions peuvent toutes deux s'apparenter à une *européanisation* de la politique étrangère russe, puisqu'en Europe même, régionalisation et subsidiarité sont deux tendances lourdes de la construction européenne.

Comme l'a bien montré Joseph Nye, le père du concept de *soft power* dans les RI contemporaines, la capacité d'influence la plus durable relève de la catégorie *idéelle*, subtile mais efficace étant donné qu'elle agit par le biais de la culture et de l'idéologie, qui sont au fondement de la définition des intérêts de politique étrangère.¹⁵⁵ Prendre en compte cette dimension idéelle revient à s'interroger sur l'influence de l'information, du savoir¹⁵⁶ et des normes dans l'élaboration de la politique étrangère – qui les produit ? qui les diffuse ? Cette démarche nous permettra précisément

¹⁵⁴ Lorsque l'influence opère avec succès, on observe que B en vient parfois à dénigrer de lui-même ses anciennes croyances et à adhérer à celles de A. D'après G. Mugny, D. Oberlé & J.-L. Beauvois *La psychologie sociale. Vol. 1 : Relations humaines, groupes et influence sociale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

¹⁵⁵ Joseph Nye *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York : Basic Books, 1990. Pour une présentation succincte du concept de « pouvoir mou », voir son article « Soft Power », *Foreign Policy*, n° 80, automne 1990, p. 153-171.

¹⁵⁶ L'hypothèse d'une influence découlant de la connaissance ou du pouvoir de définir les problèmes méritant l'attention des décideurs (capacité de mise sur agenda et d'identification des options) a été formalisée dans deux ouvrages qui s'intéressent spécifiquement aux organisations internationales, mais qui fournissent des outils utiles pour notre analyse : Robert Cox & Harold Jacobson *The Anatomy of Influence : Decision-Making in International Organization*, New Haven (Conn.) : Yale UP, 1973 ; Ernst Haas, *When Knowledge is Power : Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley : University of California Press, 1990.

de toucher du doigt l'influence des régions, qui ont acquis des moyens de production, de captation et de diffusion d'informations qui sont en effet prises en compte par le gouvernement central lors de l'élaboration de la politique étrangère. Dans un jeu complexe d'influence(s), il n'y a pas nécessairement de dominé ni de perdant : au bout du compte, la cible de l'influence peut considérer l'interaction avec la source d'influence comme bénéfique, si elle fait évoluer ses certitudes et ses moyens d'action dans le bon sens.

Section 3 – Méthodologie, sources et terrain

Le champ d'observation de cette thèse est complexe, en raison du caractère mouvant des phénomènes d'interaction étudiés - ce qui est le propre d'une société en transition. Suite à la désagrégation des lignes de commandes de l'État après l'effondrement de l'URSS, les institutions russes des années 1990 ont été « en flux », évoluant selon des règles qui ne se laissent pas toujours décoder aisément et desquelles on ne peut tirer des généralisations fiables. Comme s'en explique un spécialiste américain de la politique étrangère russe, Leon Aron, cette situation justifie une méthode fondée sur l'observation *participative* :

« There are obvious limitations inherent in an attempt to capture policymaking patterns within an unfolding revolution. Instead of institutionalized choices and solidified behavioral patterns, one has to deal with fluid and frequently contradictory tendencies, markers and broken lines, instead of well-trodden paths, *and rely on participation rather than direct examination.* »¹⁵⁷

C'est celle que nous avons privilégiée en choisissant l'immersion sur le terrain.

Le chantier de la recherche est aussi accidenté à cause du caractère récent et « en marche » (*in the making*) du phénomène d'extraversion paradiplomatique des régions russes. Entre 1990 et 2003, trois chefs d'exécutif se sont succédés à la tête de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, entraînant à chaque fois de profonds changements d'orientations et de style paradiplomatique. Les modes de représentation institutionnelle des intérêts des entités fédérées à la Chambre Haute du Parlement fédéral ont aussi changé par trois fois durant cette période.¹⁵⁸

Un autre problème tient au fait que la place de Saint-Pétersbourg dans la politique intérieure russe a aussi brusquement changé quelques mois après qu'ait été fixé l'agenda de cette recherche, avec l'accession de l'ancien adjoint au maire de la ville et chef de son Comité des Relations extérieures, Vladimir Poutine, au poste de Premier ministre (août 1999) puis président par intérim de la Fédération de Russie (1^{er} janvier 2000). D'un côté, cet événement relativement inattendu semblait confirmer nos hypothèses de départ que Saint-Pétersbourg avait un potentiel d'influence sur le cours de la vie politique en Russie. D'un autre côté, cette situation nouvelle projetait l'objet de

¹⁵⁷ Leon Aron « The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and its Domestic Context », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations Book Inc., 1998, p. 23-63 ; p. 50-51 [c'est nous qui soulignons].

¹⁵⁸ Chacun des 89 sujets de la FR a deux sièges au Conseil de la Fédération. A l'origine, les sénateurs étaient élus à ces postes directement, par circonscription et au scrutin majoritaire (1993-1995). De 1996 à 2000/2002, les postes sont revenus de droit aux chefs des deux branches du pouvoir de chaque sujet de la FR, c'est-à-dire au chef de l'exécutif (président de République, gouverneur) et celui de l'assemblée législative locale (président, *speaker*). Depuis 2002, les membres du Conseil de la Fédération sont nommés par le président de la FR sur proposition de chacun de ces deux organes du pouvoir des sujets de la FR. Nous y reviendrons dans le chapitre VI en étudiant l'influence qu'exercent les régions par la voie parlementaire.

la recherche dans l'actualité, compliquant singulièrement la nécessaire prise de recul par rapport à des thématiques sur lesquelles nous étions régulièrement interpellée.

3.1 Questions de recherche

Nous récapitulons ci-après les questions qui constituaient l'agenda de notre recherche au moment où elle a débuté en 1999, et auxquelles cette thèse vise à répondre.

1) Qui sont les *agents* de l'extraversion de Saint-Petersbourg ?

Si on prend pour unité d'analyse la ville comme acteur paradiplomatique, alors on peut se demander quels *agents*, dans un contexte donné, exercent les fonctions d'impulsion et de contrôle des RIEE de la ville. S'agit-il uniquement du personnel politique et administratif ? Quelle est la part qui revient aux représentants de la sphère économique (entreprises, banques), médiatique, de la société civile ? Comment s'articulent les intérêts, parfois divergents, de ces différents agents, pour produire un intérêt commun à mener une action paradiplomatique ? Les opinions dissidentes exprimées dans différents *think tanks*, y compris hors des murs de la ville, influencent-elles le chef de l'exécutif municipal (le maire/gouverneur) dans ses choix de politique extérieure ? Quels autres facteurs institutionnels et informels contraignent ou facilitent les activités paradiplomatiques de la municipalité ?

2) Comment opère la paradiplomatie pétersbourgeoise ?

Que cherchent à obtenir les entités fédérées qui mettent en œuvre une stratégie d'extraversion – de l'autonomie, de la reconnaissance, du pouvoir, de l'influence ? A quel niveau des RI se situent les politiques extérieures adoptées par les autorités municipales et comment s'articulent-elles avec la diplomatie de l'État ? De quels instruments les agents paradiplomatiques usent-ils pour défendre les intérêts de politique extérieure de Saint-Petersbourg ? Selon quels critères évaluer leur efficacité ? Le mode opératoire de la paradiplomatie urbaine diffère-t-il de celui d'autres entités infra- ou non-étatiques ? Qu'est-ce qui distingue la paradiplomatie pétersbourgeoise de celle de villes ou régions d'autres pays ?

3) Quels sont les effets de la paradiplomatie sur l'unité de la politique étrangère russe ?

Quelle influence la paradiplomatie a-t-elle sur les RIEE et la politique étrangère de l'État ? Dans quelle mesure accentue-t-elle le caractère segmenté et cacophonique de la politique étrangère et dans quelles circonstances peut-elle contribuer à la rationaliser ? Les politiques extérieures régionales ont-elles des effets systémiques sur l'environnement juridictionnel dans lequel évoluent les sujets de la Fédération de Russie ? Quelle est l'attitude de l'État sur la question ? Intervient-il de façon dominante, ou au contraire subalterne, ponctuelle, dans les RIEE des régions ? Cherche-t-il à jouer un rôle d'impulsion, à mettre un frein à l'extraversion, à l'instrumentaliser à l'appui de sa propre diplomatie ? Sanctionne-t-il les paradiplomates qui outrepassent leurs prérogatives, et comment ? Quels arrangements institutionnels met-il en place pour favoriser l'harmonisation et la coordination des politiques étrangères régionales avec la ligne de politique étrangère qu'il s'est fixé ?

3.2 *Le problème de la mesure de l'influence*

Même si les schémas *décisionnels* traditionnels ont permis de formuler les facteurs d'influence en des termes quasi mathématiques – comme le fit Herbert Simon dans sa théorie administrative de la décision¹⁵⁹, reprise par les théoriciens du *foreign policy decision making process analysis* – il n'existe pas de modèle générique permettant de mesurer quantitativement l'efficacité de l'influence. Cela tient au fait que le processus décisionnel lui-même est bien souvent une « boîte noire », qui se laisse d'autant moins ouvrir lorsque la décision touche à des domaines de *high policy* tels que ceux couverts par la politique étrangère et de sécurité. Il est notamment difficile d'adapter les théories économiques du choix rationnel ou les modèles psychologiques (cognitifs) au cas de la décision en politique étrangère et, surtout, de trouver un dénominateur commun à toutes les formes d'influence exercées dans le monde réel. En effet, comme le montra l'inégalé *Who governs?* de Robert Dahl¹⁶⁰, même si l'influence d'individus (des élus locaux par exemple) sur l'évolution d'institutions (la démocratie dans la ville de New Haven dans l'étude de Robert Dahl) peut être quantifiée grâce à des données sociologiques et donner lieu à une opérationnalisation du concept d'influence, les formes de pouvoir à l'œuvre sont trop spécifiques à tel ou tel système politique pour qu'il soit possible de tirer de leur comparaison de quoi soutenir l'effort de théorisation générale de l'influence.¹⁶¹ Du coup, c'est plutôt à une corrélation *qualitative* entre, d'une part, des facteurs propices à l'influence (l'influencabilité des décideurs dans le contexte chaotique de la transition en Russie, la réputation historique de Saint-Petersbourg d'être « ville directionnelle » vis-à-vis de l'Europe), et, d'autre part, l'évolution (l'europanisation) de la politique étrangère russe, que l'on pourra procéder.

L'analyse des processus de prise de décision dans un domaine de politique publique aussi particulier que la politique étrangère est vouée à se heurter à des problèmes de sources. Le comportement international d'un État, ou, devrait-on dire, sa politique étrangère « à plusieurs niveaux », ne se laisse pas appréhender par les modèles décisionnels usuels tel que celui de l'acteur rationnel, qui font intervenir une panoplie d'entités et de variables qui échappent à l'observation.¹⁶² Malgré tout, il reste pertinent de se demander comment la rationalité interagit avec d'autres facettes des organisations humaines pour produire la politique étrangère, puisque les préférences, les croyances, les règles qui gouvernent la décision et, à un niveau d'abstraction plus élevé, les grands équilibres de la scène internationale, constituent les ingrédients essentiels de la plupart des modèles de choix rationnel appliqués aux RI. C'est pourquoi il convient de ne pas reculer devant les données « molles », d'ordre psychologique, qui renseignent sur les préférences et les croyances des agents, même si elles ne se traduisent pas par des comportements observables.¹⁶³ Utiliser les instruments de cette boîte à outils pour quantifier et évaluer l'efficacité de l'influence des élites régionales russes sur les processus d'élaboration et de prise de décision en politique étrangère au niveau fédéral impose cependant quelques précautions méthodologiques.

¹⁵⁹ Herbert Simon *Administration et processus de décision*, Paris : Economica, 1983.

¹⁶⁰ Robert Dahl *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (1961), New Haven (Conn.) : Yale UP, 1966.

¹⁶¹ Robert Dahl « The Concept of Power », *Behavioral Science*, vol. II, 1957, p. 201-215.

¹⁶² D.P. Green & I. Shapiro « Choix rationnels et politique. Pourquoi en savons-nous toujours aussi peu? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 96-130 ; p. 126.

¹⁶³ *Ibid.* ; p. 110-111.

Premièrement, il faut identifier les *canaux* par lesquels transitent les faisceaux de l'influence et repérer ceux qui atteignent, *de jure* ou *de facto*, le « cœur » de la décision ou, ce qui n'est pas toujours la même chose, le « sommet » de celle-ci. Dans la plupart des États, y compris fédéraux, la politique étrangère est une prérogative qui revient constitutionnellement aux organes centraux du pouvoir et relève du domaine réservé du chef de l'exécutif. C'est le président qui en fixe les grandes orientations et le ministère des Affaires étrangères qui la met en œuvre par l'intermédiaire des diplomates. Au cours de l'élaboration d'une ligne de politique étrangère, d'autres organes de gouvernement peuvent intervenir (comme le ministère de la Défense ou celui du Commerce Extérieur), le Parlement en débattre et, lorsqu'il s'agit de l'adoption d'un traité international, refuser de le ratifier. Au cours de ce processus, l'influence des gouvernements non-centraux (régionaux) peut s'exercer via des *canaux* formels, lorsque des représentants des intérêts d'une ou plusieurs régions sont invitées à prendre part aux débats sur la politique étrangère fédérale.

Deuxièmement, il faut distinguer l'influence *formelle* de l'influence *informelle*, celle des *insiders* et des *outsiders* du processus décisionnel. Par définition, un conseiller en politique étrangère a de l'influence sur un chef d'État, puisque sa fonction est de lui fournir l'expertise nécessaire à l'adoption de la meilleure décision. On verra que, sous Eltsine, des individus extérieurs au gouvernement (*outsiders*) et qui avaient accès à l'Administration du président ou au Conseil de Sécurité avaient une influence *informelle* particulièrement grande. Parmi eux figuraient notamment des représentants des régions. Les matériaux ne manquent pas dans la presse russe pour déterminer si, à un moment et sur un sujet donnés, tel ou tel « groupe d'influence » a eu un pouvoir idéal sur l'élaboration des préférences de politique étrangère du gouvernement ou encore un pouvoir de contrainte (matériel ou coercitif) sur ses décisions de politique étrangère.¹⁶⁴ La roue de la fortune de ces hommes d'influence qui gravitaient autour du noyau décisionnel du pays (le Kremlin) tournait sans cesse, alimentant la presse politique de Moscou qui accordait un grand intérêt à ces « luttes d'influence ». On peut d'ailleurs retracer la chronologie de leur entrée dans les coulisses de la décision, de leurs grâces et disgrâces aux yeux du président et ainsi mesurer leur part d'influence relative dans les « jeux de pouvoir » entre agents en compétition pour avoir « l'oreille du président ».¹⁶⁵ Grâce à une base de données biographiques, on pourra identifier lesquels de ces hommes de l'ombre étaient originaires de Saint-Petersbourg et avaient des raisons personnelles de vouloir promouvoir les intérêts de politique étrangère de cette ville.

Troisièmement, la recherche doit opérer des distinctions entre influence *réelle* et influence *potentielle*, c'est-à-dire déterminer, d'une part, s'il s'agit d'un acte isolé ou d'actes répétés d'influence,

¹⁶⁴ Précisons que les médias russes s'intéressent plus que ceux d'autres pays à l'influence politique des individus et groupes d'intérêts qui gravitent autour du pouvoir central. Des journaux comme *Nezavissimaâ Gazeta* ou l'hebdomadaire *Ekspert* publient régulièrement des enquêtes sur ce thème. Les résultats doivent être considérés avec prudence car dans la plupart des cas les critères de classification des « 100 personnalités (politiques, économiques, intellectuelles) les plus influentes » consistent à compter le nombre de fois où le nom de chacune est mentionné dans les médias (bien souvent, ceux-là mêmes qui réalisent l'enquête). Lorsque des enquêtes sont présentées comme plus scientifiques, elles n'en sont pas forcément plus fiables. Les sociologues du journal *Ekspert*, par exemple, pré-sélectionnent les noms d'une vingtaine d'individus qu'ils estiment influents dans tel ou tel domaine, puis demandent à des membres de l'élite de ces mêmes domaines « qui selon vous est le plus influent ? ». Autrement dit leurs analyses s'appuient sur les ego-perceptions des *sources* d'influence elles-mêmes, et non sur les *alter-perceptions* des cibles d'influence, c'est-à-dire les ministres et députés qui, cela va de soi, n'avoueront pas qu'ils sont « sous influence ». Le seul intérêt de ces sondages est qu'ils donnent un aperçu de l'évolution dans le temps du classement des personnes présentées comme « les plus influentes » en Russie [voir tableaux n°42 et 46 en annexe V].

¹⁶⁵ Sur cette notion de « power game » comme jeu d'influence sur les décideurs de politique étrangère, voir James A. Garrison *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station : Texas UP, 1999.

et, d'autre part, si elle s'exerce sur des décisions routinières ou d'ordre tactique, ou si, au contraire, ces décisions sont de portée stratégique. Les participants et le fonctionnement du groupe décisionnel ne sont pas les mêmes en temps de crise (lorsque la Douma adopte des « Déclarations » de politique étrangère) que pour des décisions de type programmatique (élaboration de la « Conception » de politique étrangère par les experts de l'équipe présidentielle), ou encore lorsqu'il s'agit de réunir une majorité de voix d'élus régionaux au Conseil de la Fédération pour ratifier un traité international qui affecte différemment les intérêts des sujets de la FR. Il faut donc tenir compte du fait que les temporalités de la « participation influente » à la politique étrangère sont différentes d'une institution à l'autre, et qu'elle peut s'exercer à un moment donné mais ne porter ses fruits qu'après un délai de plusieurs mois ou années. Les données recueillies au cours d'entretiens ou par la comparaison dans le temps de sources factuelles doivent être sérieuses de manière à mettre en évidence :

- la *nature* de l'influence : est-elle permanente (impact latent sur les *fondements idéologiques* de la politique étrangère) ou ponctuelle (impact manifeste mais éphémère sur des *décisions* de politique étrangère) ?
- la *source* de l'influence : provient-elle d'individus isolés, de lobbies organisés ou encore de collectifs d'acteurs constitués en « réseaux transnationaux de plaidoyer » (*transnational advocacy networks* - des coalitions dont les membres partagent les mêmes valeurs, échangent des informations et ont un discours commun) ?¹⁶⁶
- le *domaine* de l'influence : s'exerce-t-elle à un niveau procédural (action dirigée sur le *processus* de formation des préférences des décideurs) ou idéal (diffusion de valeurs ou d'une idéologie qui imprègnent l'atmosphère dans laquelle est élaboré le *contenu* d'une politique étrangère) ?¹⁶⁷
- les *modalités* de l'influence : s'exerce-t-elle de manière directe ou indirecte, formelle ou informelle (*lobbying*), par des canaux administratifs ou par des réseaux personnels ? Agit-elle sur l'évaluation des coûts et bénéfices de tel ou tel choix (en aval de la décision) ou bien, plus en amont, sur les perceptions des acteurs ?¹⁶⁸
- les *instruments* de l'influence : l'influence s'appuie-t-elle sur des outils informationnels (savoir, expertise ou compétences de la source d'influence), politiques (manipulation de la susceptibilité de la cible à l'influence), matériels (gratification ou marchandage économique) ou coercitifs (recours à la menace, par exemple autonomiste) ?
- les *moments* de l'influence : à quelles périodes du cycle politique peut-on s'attendre à l'observer en train de s'exercer ? Disparaît-elle lors d'un remaniement ministériel, suite à des élections ou à une réforme institutionnelle ? Quels éléments structurels ou conjoncturels rendent les acteurs plus influençables ? La cible peut-elle retourner l'influence contre la source, par exemple en confisquant ses instruments ou en renversant la dépendance qui lui permettait de l'exercer ?

¹⁶⁶ On doit cette notion à Bob Reinalda, qui l'a utilisée pour qualifier le mode spécifique d'influence des ONG dans les organisations internationales au sujet des biens communs de l'humanité. Reinalda fait remarquer que le « plaidoyer » des ONG en réseau s'organise autour d'une conception commune des *causes* des problèmes qui suscitent leur mobilisation, ce qui les différencie des agents de *lobbying* qui, eux, partagent surtout des *objectifs* communs et, en général, agissent de manière plus informelle que les *advocacy networks*. Cf. B. Reinalda « NGO Influence on International and Transnational Politics : Some Introductory Comments », in B. Arts & G. Van Roozendaal (eds.) *The Influence of Non-Governmental Organisations on International and Transnational Politics*, Nijmegen : Nijmegen UP, 1999, p. 10.

¹⁶⁷ Femke Van Esch « Defining National Preferences : the Influence of International Non-State Actors », in B. Arts, M. Noortmann & Bob Reinalda *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001, p. 109-125 ; p. 114.

¹⁶⁸ B. Bueno de Mesquita *Principles of International Politics. People's Power, Preferences and Perceptions*, Washington DC : CQ Press, 2000 ; p. 170 et suivantes.

- l'influence est-elle *perçue* comme telle par les agents d'influence eux-mêmes (*ego-perception*) ou bien par ceux qui observent ou subissent cette influence (*alter-perception*) ?¹⁶⁹ Son succès dépend-il du degré d'attraction des positions de la source ou du fait que celles de la cible n'ont pas de légitimité ?

La plupart des réponses à ces questions ont été déduites de l'observation participative et obtenues par le biais des entretiens.

3.3 Approche empirique : le terrain de la recherche (1999-2003)

D'après un spécialiste de la politique étrangère russe, Leon Aron, toute analyse des processus de prise de décision est si extraordinairement compliquée dans un contexte de transition qu'il vaut mieux privilégier une approche *intuitive* à une approche déductive pour en appréhender la réalité.¹⁷⁰

Dans tout questionnement scientifique, une bonne méthode est celle qui fait le lien entre le mode d'investigation (intuitif dans notre cas), le prisme d'analyse choisi (interactionniste) et l'unité d'analyse qui constitue à proprement parler l'objet de la recherche (la ville de Saint-Petersbourg comme acteur d'extraversion paradiplomatique et d'influence sur la politique étrangère). Compte tenu des difficultés évoquées, il nous a semblé qu'une méthode inductive, qui consiste à articuler et vérifier des hypothèses à la lumière des événements observés, était plus appropriée qu'une méthode déductive pour élaborer notre modèle explicatif. Cela impliquait de formuler des hypothèses à partir de nos intuitions et observations personnelles, pour ensuite les vérifier, les rejeter, les modifier, les confirmer ou les infirmer grâce à l'investigation et aux entretiens sur le terrain. L'efficacité du modèle explicatif que ce procédé vise à construire dépend de la sophistication des concepts théoriques, de la subtilité épistémologique des paradigmes mobilisés, mais aussi de la capacité à percevoir et caractériser les processus dans leur contexte, en tenant compte d'autres dynamiques non-dépendantes qui interfèrent avec eux.

C'est la raison pour laquelle notre approche se veut empirique et proche du terrain. La méthode retenue est quasiment impossible à dissocier des intuitions de départ, par conséquent aussi de l'activité sociale du chercheur lui-même. Pour mener à bien son entreprise et tirer de son enquête de terrain de quoi alimenter son effort de modélisation théorique, celui qui observe le fonctionnement de la paradiplomatie gagne à participer, à son niveau de compétence (la coopération académique et culturelle dans notre cas), aux réseaux internationaux qu'il analyse. Son cadre conceptuel s'affine au contact des communautés épistémiques qui décodent les RIEE des entités infra-étatiques, mais il se nourrit aussi des échanges moins formels avec les « faiseurs de politique étrangère » de Saint-Petersbourg. Leurs avis différents sur la question nous ont aidé à avoir une vue d'ensemble de l'extraversion paradiplomatique.

¹⁶⁹ Cette distinction entre ego- et alter-perception de l'influence est essentielle pour élaborer un modèle d'appréciation objective de l'efficacité de l'influence politique. Sur le modèle EAC (*ego-alter-causes*), voir Bas Arts *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, Utrecht : International Books, 1998 ; p. 80.

¹⁷⁰ L. Aron « The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and its Domestic Context », in M. Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 23-63 ; p. 50-51 [c'est nous qui soulignons].

Pour vérifier nos intuitions de départ, nous avons choisi de séjourner en Russie plusieurs mois entre 1999 et 2003.¹⁷¹ L'observation participative nous a permis

- de collecter sur place des données (statistiques, factuelles) de première main ;
- de consulter, en bibliothèque ou dans les services des archives de la mairie de Saint-Pétersbourg, des sources écrites non-disponibles en France (presse locale et archives en particulier) ;
- d'avoir des entretiens avec des représentants de l'élite politique, économique et académique pétersbourgeoise, c'est-à-dire avec des « agents » de la paradiplomatie ;
- d'obtenir des informations sur la manière dont leur activité extérieure et leur capacité d'influence sont perçues dans les instances fédérales ;
- de constituer et d'entretenir un réseau de relations scientifiques avec des organismes et des chercheurs russes et étrangers spécialistes du fédéralisme et de la politique étrangère russes.

Précisons que l'enquête de terrain a été extraordinairement compliquée après que l'ancien conseiller en politique étrangère et adjoint du maire Anatolij Sobtchak, Vladimir Poutine, fut devenu président de la Fédération de Russie. Tout d'abord, la source d'informations « semi-fermées » pour les années 1991-1996 que constituait le Comité des Relations Extérieures de Saint-Pétersbourg s'est soudainement tarie, le plus souvent parce que le personnel de la mairie s'est mis à pratiquer l'autocensure à partir de 2000-2001. Heureusement, nous avons pu consulter une partie des archives du Comité pour ces années durant notre séjour de DEA au printemps 1999. A l'époque et jusqu'au printemps 2000, les personnes que nous avons interviewées s'étaient montrées très loquaces et coopératives, certaines allant jusqu'à nous laisser photocopier des documents sensibles, comme le traité de 1990 entre Leningrad et la Lituanie que Eltsine fit annuler parce qu'il équivalait à une « reconnaissance mutuelle » de deux entités indépendantistes qui n'avaient pourtant pas de personnalité juridique internationale. Ce premier séjour de recherches fut l'occasion de nouer des contacts avec des personnes que nous avons pu revoir par la suite hors de la mairie, par exemple sur leur deuxième lieu de travail, à l'Université. Malgré ces relations de confiance initiales, les « anciens » du cabinet Sobtchak qui avaient côtoyé Poutine au début de la décennie ont apparemment reçu pour consigne de limiter l'accès des étrangers aux informations qui touchaient au passé professionnel de celui qui était entre-temps devenu le numéro Un du pays.¹⁷²

Notre recherche de terrain s'est heurtée à d'autres obstacles à partir de 2001-2002, des mesures d'intimidation ayant eu l'effet probablement escompté puisqu'elles nous ont dissuadée de poursuivre plus avant nos investigations. Sentir que l'on vous désinforme, savoir que l'on est sur écoute et apprendre que des activités de recherches, pourtant anodines, que l'on mène sur le terrain, peuvent causer des désagréments à des « sources » ou à des collègues, est une expérience

¹⁷¹ Le premier séjour (avril-mai 1999) a été effectué dans le cadre de nos recherches de DEA, à Helsinki, Saint-Pétersbourg et Tallinn. Le deuxième s'est déroulé au printemps 2000 à Saint-Pétersbourg, au moment de la campagne pour l'élection du président de la FR (26 mars) puis du gouverneur de la ville (14 mai). Le séjour de longue durée (d'octobre 2000 à septembre 2002) a été réalisé au départ dans le cadre d'un semestre d'études en Master's à l'Université Européenne de Saint-Pétersbourg (EUSP, échange et bourse TEMPUS). Ce fut l'occasion de participer à des séminaires de recherche et des conférences dans différentes villes universitaires de Russie et de Finlande. Deux autres séjours de moins d'un mois nous ont permis de mener des recherches complémentaires à la bibliothèque d'État et à celle de la Douma (février 2003, Moscou) ainsi que des entretiens à Saint-Pétersbourg au moment du jubilé des 300 ans de la ville (mai 2003).

¹⁷² C'est apparemment suite à une « fuite » à la mairie de Saint-Pétersbourg qu'un journaliste occidental, qui se faisait passer pour un étudiant en doctorat, a pu réunir des informations compromettantes sur une affaire de corruption et de prise illégale d'intérêts dans laquelle aurait été impliqué Vladimir Poutine en 1992. La publication de son livre fin 2000 a sonné le glas pour de nombreux doctorants étrangers qui, sans s'intéresser à Poutine personnellement, enquêtaient sur une période de la vie politique pétersbourgeoise sur laquelle est tombée une chape de plomb depuis 2001.

psychologiquement déstabilisante qui appelle à faire preuve de prudence.¹⁷³ Le fait qu'aient été saisis des matériaux pourtant « ouverts », mais péniblement glanés, a de ce point de vue été particulièrement dissuasif.¹⁷⁴ Le tableau serait trop noir si nous omettions de préciser que ces trois années passées à Saint-Petersbourg ont constitué une expérience personnelle extrêmement enrichissante, nourrie de rencontres avec des personnes devenues des amis. Le souhait de pouvoir les revoir nous a conduit à suspendre volontairement nos recherches de terrain, au printemps 2002, afin d'éviter de donner aux autorités russes des raisons de nous refuser un visa à l'avenir.

3.4 Sociologie des agents de l'influence : les entretiens

L'un des problèmes pratiques de la mesure de l'influence, mis en évidence par Samy Cohen¹⁷⁵, est d'adopter une méthodologie adéquate, car l'influence est bien souvent une relation invisible, sinon secrète. L'enquêteur ne peut pas espérer d'un décideur politique ni d'un collaborateur (que Samy Cohen appelle un « second couteau ») qu'il réponde à la question posée de but en blanc « avez-vous de l'influence sur le cours de la politique étrangère de votre pays ou sur les préférences des décideurs en la matière ? ». L'influence a un côté si subversif et est si souvent synonyme de *manipulation* qu'en général personne, dans le cénacle politique, ne se vante d'en avoir, ni encore moins de la subir. A l'instar de son cousin le *lobbying* et de son avatar le *trafic d'influence*, l'interaction d'influence est souvent un échange de type marchand (qui entretient un réseau d'influence doit dédommager ceux qui lui accordent des faveurs) dont le principal et l'agent préfèrent dissimuler les termes.

Dans ces circonstances, pour la partie de la recherche qui traite spécifiquement de l'influence, nous avons dû contourner la loi du silence en privilégiant des entretiens :

- informels (discussions en marge de conférences auxquelles nous participions) ;
- non-directifs (évoquer le seul sujet de la thèse impliquait que le mot 'paradiplomatie' interpellait suffisamment notre interlocuteur pour qu'il se laisse aller à s'exprimer sur le sujet) ;
- avec des « alter-percepteurs » de la relation d'influence, c'est-à-dire ses observateurs extérieurs (journalistes, chercheurs, intellectuels, diplomates étrangers) ou, exceptionnellement, des personnalités politiques dont nous pensions qu'elles pouvaient en être la cible.

Les entretiens avec des observateurs issus du monde de la recherche avaient une valeur au moins aussi grande que ceux menés avec des agents de la bureaucratie municipale ou fédérale. Dans la liste des entretiens en annexe VIII A., nous distinguons ces deux types d'interlocuteurs.

Les entretiens « ouverts » ont été privilégiés car ils facilitaient l'établissement d'une relation intersubjective avec les interlocuteurs, ce qui nous a permis d'avoir nos « entrées » à la mairie durant plusieurs années. L'absence de barrière de langue libérait les personnes interviewées de la contrainte

¹⁷³ Je tiens à remercier pour leur sang-froid et leurs mises en garde de jeunes docteurs avec lesquels je collaborais et m'étais liée d'amitié à l'Université Européenne de Saint-Petersbourg, qui m'ont confié avoir dû répondre, en février 2002, à des questions d'agents du FSB me concernant. Ces interrogatoires étaient en conformité avec une directive venue peu auparavant du Kremlin qui demandait aux universités russes de fournir aux services de renseignement les informations qu'ils leur demanderaient concernant les activités des chercheurs et étudiants étrangers séjournant en Russie.

¹⁷⁴ Outre des cassettes d'entretiens sur dictaphone qui ont été réquisitionnées à l'aéroport (les matériaux audio-visuels sont interdits à l'exportation de Russie, en vertu d'une loi soviétique toujours en vigueur, mais quasiment jamais appliquée par les douaniers), un dossier de documents manuscrits, dont des notes prises la veille au cours d'un entretien avec un fonctionnaire de la mairie, ont été dérobés à mon domicile où l'on s'était introduit *sans effraction*.

¹⁷⁵ Samy Cohen *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, Politique d'Aujourd'hui, 1999, notamment le chapitre intitulé « Enquêtes au sein d'un milieu 'difficile' : les responsables de la politique étrangère et de défense », p. 17-49.

de devoir parler en anglais ou par l'intermédiaire d'un interprète. Par chance, très peu exigeaient qu'on leur fournisse au préalable une liste écrite de questions précises, car lorsque c'était le cas, l'interviewé se déclarait en général incompetent et nous renvoyait à un supérieur hiérarchique, en général moins disposé que son subordonné à nous accorder du temps. Il s'est avéré que les secrétaires des bureaucrates que nous souhaitions approcher avaient plus souvent davantage d'ancienneté qu'eux dans le service administratif concerné, ce qui était un avantage car elles étaient en général bien plus disposées à nous renseigner, que ce soit par instinct maternel ou parce qu'elles-mêmes espéraient, en échange de leur loquacité, obtenir quelque information de première main sur les dernières tendances de la mode parisienne. Pour caricatural qu'il y paraisse, il faut admettre que notre étiquette de « petite Française » nous a indéniablement ouvert bien des portes à Smolnij dans les années 1999-2001. C'est bien souvent grâce à ces personnes bienveillantes et étonnamment peu méfiantes que nous avons pu obtenir, sur certaines questions sensibles, des réponses chuchotées ou des documents classés dont elles nous faisaient une photocopie en toute impunité.

Pour les entretiens réalisés avec des membres de l'élite politique pétersbourgeoise, nous avons aussi pu compter sur un effet « boule de neige » : nombreux furent les employés de l'administration municipale qui, après une interview qui leur avait permis de mieux cerner les questions qui nous préoccupaient, nous orientaient d'eux-mêmes sur l'un de leurs collègues dont les réponses pouvaient nous être utiles. A trois reprises, une interview initialement prévue pour durer 30 minutes avec un représentant du Comité des Relations extérieures de la mairie s'est transformée en une longue discussion avec deux ou trois personnes simultanément, complétée par une excursion d'un bureau à l'autre du Comité pour consulter des documents ou obtenir le témoignage d'un spécialiste. Cette extraordinaire ouverture, qui tranchait avec l'attitude des « fédéraux » contactés pour des entretiens, nous a permis de réunir quantité de documents écrits qui ont été catégorisés comme « fermés » à partir de 2001.

Les entretiens semi-directifs se sont déroulés pour la plupart avec des agents que nous considérions *a priori* comme des sources d'influence (des « paradiplomates » en puissance), mais avec lesquels il fallait procéder par détours, sans dévoiler nos intentions [nous donnons en annexe VIII B. une liste des questions que nous avons été amenée à poser lors de ces entretiens]. Il fallait d'abord tâcher de les mettre en confiance, en disant par exemple que la participation des Länder allemands à la politique étrangère du Bund est quelque chose de banal dans le contexte européen, autrement dit que toute fédération démocratique s'accommode de cette immixtion des pouvoirs régionaux dans la diplomatie centrale. Pour cette même raison de mise en confiance, nous n'avons que très rarement utilisé de dictaphone, en général uniquement avec ceux et celles dont nous savions, en fixant le rendez-vous par téléphone, qu'ils parlaient un russe difficile à comprendre.

Un créneau supplémentaire pour obtenir des informations sur les relations fédératives en matière de relations internationales et économiques extérieures en Russie a été de nous adresser aux responsables de ces questions dans les administrations d'autres entités que Saint-Pétersbourg – la république de Carélie, les *oblast'* de Novgorod, les *oblasti* de Nižnij-Novgorod, Leningrad et Nižnij-Novgorod, mais aussi la mairie de Vyborg. Ces entretiens se sont avérés très utiles, d'abord parce que ces interlocuteurs étaient traditionnellement moins sollicités que ceux de Saint-Pétersbourg, ce qui nous permettait d'avoir des réponses beaucoup plus spontanées. Ensuite parce qu'ils permettaient de saisir, par comparaison, des dimensions de la paradiplomatie pétersbourgeoise et de son influence sur la politique étrangère russe que ceux qui la pratiquaient ne tenaient pas forcément

à mettre en avant, mais que leurs concurrents d'autres régions mettaient un point d'honneur à mentionner. Le même procédé détourné s'est avéré utile hors de Russie, en interrogeant les homologues étrangers (finlandais et estoniens surtout) des employés de la mairie de Saint-Petersbourg chargés des dossiers de coopération internationale.

Les entretiens ont été particulièrement utiles pour identifier les cercles d'*agents influents*, les *lieux* où ils opéraient et les *canaux* qu'ils utilisaient pour exercer leur influence. Par recoupements, on pouvait découvrir un système de marchandage dominé par des relations informelles, où l'influence semble opérer en coulisses, dans les couloirs du Parlement fédéral plutôt que dans l'hémicycle, ce qui n'est guère surprenant quand on sait que, traditionnellement, les décisions importantes en Russie se prennent au sauna plutôt qu'à l'occasion de rencontres formelles. On comprend aisément les limites pratiques de la démarche : si les fonctionnaires de l'administration municipale étaient plutôt loquaces (du moins jusqu'à ce qu'ils reçoivent de l'Administration présidentielle la directive de l'être moins), les rares officiels ou leurs adjoints des organes du pouvoir fédéral que nous avons pu interviewer faisaient preuve en revanche d'un grand talent pour éviter de répondre ou pour fournir des réponses creuses.

En dépit d'une recommandation du recteur de la Faculté des Relations Internationales de l'Université d'État de Saint-Petersbourg, M. Konstantin Khoudolej, nous n'avons pas pu obtenir d'entretien avec un représentant du Conseil de Politique Étrangère de l'Administration du Président. Tout au plus avons-nous pu nous entretenir avec des conseillers politiques d'Eltsine qui siégeaient au Conseil de Politique Étrangère et de Défense (le SVOP, un organisme indépendant mais relativement influent auprès des décideurs du Kremlin et des ministères dits « de force ») et qui, parce qu'ils gardaient un pied dans le monde académique, restaient accessibles : Serguej Karaganov (Institut de l'Europe) et Alexej Arbatov (Académie des Sciences de Russie). Quant au représentant du Président à Saint-Petersbourg, Serguej Tsypliaiev, que nous avons essayé d'approcher sur recommandation de ses collègues du SVOP - après avoir essuyé un refus de son secrétaire à Saint-Petersbourg - il a toujours refusé de répondre à nos questions.

Au sein du MID, seul une personne qui s'est présentée comme un « sous-traitant extérieur » du DSPO (le département du ministère des Affaires étrangères chargé des relations avec, entre autres, les sujets de la Fédération [cf. schéma n°21 en annexe IV]), mais n'a pas décliné son identité, a daigné nous recevoir. L'entretien, qui s'est tenu dans une salle totalement vide de l'immeuble de la place Smolensk et s'est transformé en un contre-interrogatoire, ne nous a permis d'obtenir aucune réponse utile ou ayant le sceau de l'officialité. Les entretiens téléphoniques avec d'autres responsables du MID, menés de façon impromptue depuis le poste de téléphone d'un employé de la mairie de Saint-Petersbourg bien intentionné, n'ont guère donné plus de résultats. Quant aux membres de missions diplomatiques russes avec lesquels nous avons eu l'occasion de discuter hors des frontières de la Russie¹⁷⁶, dès qu'une question concernant le fonctionnement de leur ministère de tutelle devenait à leurs yeux trop indiscreète, ils répondaient qu'ils n'avaient pas le droit de s'exprimer à ce sujet. Un moyen de pallier le manque d'interviews avec des représentants de la diplomatie fédérale a été de nous entretenir avec leurs homologues étrangers qui collaboraient avec

¹⁷⁶ L'ambassadeur de Russie à Helsinki, juin 2000 ; deux conseillers de la mission permanente russe auprès des Communautés Européennes à Bruxelles, décembre 2002 ; le conseiller politique de l'Ambassade russe à Copenhague, septembre 2003 [voir liste des entretiens en annexe VIII A].

eux en permanence et connaissaient la psychologie des décideurs russes ainsi que les spécificités du fonctionnement de la bureaucratie en charge de la politique étrangère fédérale.¹⁷⁷

Au Parlement fédéral, nous avons pu avoir des entretiens téléphoniques¹⁷⁸ mais aucune réponse par mail au questionnaire envoyé à une dizaine de députés et sénateurs en juin 2002¹⁷⁹ [voir texte en russe, en annexe VIII B]. Un seul député de la Douma nous a accordé une interview *de vivo* à l'occasion de ce séjour à Moscou en juin 2002 - Alexeï Mitrofanov, le bras droit et conseiller en politique étrangère de Vladimir Jirinovskij (le président du parti nationaliste LDPR) qui présidait alors le Comité de Géopolitique de la Douma. Les rencontres fortuites lors de conférences académiques nous ont par ailleurs donné l'opportunité de nous entretenir, ne fut-ce que quelques instants, avec des personnalités politiques russes.¹⁸⁰

3.5 Sources écrites

Outre la lecture de la littérature académique théorique, qui nous a permis d'élaborer une grille d'analyse du phénomène d'extraversion paradiplomatique [cf. *infra*, chapitre I], nous avons consulté une grande quantité de documents écrits : des sources primaires (mémoires et discours d'hommes politiques russes, textes de lois, traités) et secondaires. L'attention a été accordée dans un second temps à la constitution d'une base de données dites « événementielles » ordonnées par la suite dans une chronologie croisée de manière à faire apparaître des « points » d'interaction, moments forts qui ont été analysés plus en détail ensuite. Nous avons procédé à une lecture transversale (*screening*) des banques de données événementielles des RIEE respectives du niveau fédéral et régional pour la période 1990-2003 afin d'établir une grille comparative d'analyse du degré de conflit/coopération entre leurs attitudes (discours, perceptions) et comportements de politique extérieure. Nous avons analysé et comparé, sur des périodes de 4 à 6 semaines en moyenne précédant et suivant tel ou tel événement marquant de la politique étrangère « européenne » de la Russie, des sources de trois types :

- documents officiels ou décisions importantes de politique étrangère émanant d'un organe du pouvoir (Conception de politique étrangère, Plan Stratégique, discours, décret, loi, articles publiés par des diplomates dans des revues du MID telles que *Meždunarodnaâ Žizn'* et *Diplomatičeskij Vestnik*) ;
- les commentaires que ces documents suscitaient dans la presse de niveau fédéral (pan-russe et moscovite) en privilégiant quelques grands quotidiens d'obédiences politiques différentes

¹⁷⁷ Outre au printemps 1999 durant le terrain de DEA à Helsinki, nous avons eu l'occasion de nous entretenir longuement avec Ari Heikkinen, spécialiste de la Russie au ministère finlandais des Affaires Étrangères, en août 2001. Des conversations imprévues avec des représentants des corps diplomatiques finlandais, estonien et lituanien en Russie, en France et au Danemark nous ont aussi fourni quelques informations intéressantes à ce sujet.

¹⁷⁸ Entretiens téléphoniques avec Tatiana V. Yaryguina, députée de la liste « Yabloko » et membre du Comité des Affaires Internationales de la Douma, et avec Valentina Pivnenko, présidente de la Douma de la république de Carélie et du Comité des Affaires du Nord au Conseil de la Fédération ; Moscou, juin 2002.

¹⁷⁹ Dans cette thèse et pour éviter toute confusion, nous utilisons le terme de « sénateur » pour qualifier les membres du Conseil de la Fédération, bien qu'en russe le terme officiellement consacré soit « représentant » ; la presse russe utilise aussi ce terme de « sénateur », qui désigne les membres de la Chambre haute du parlement dans quasiment toutes les fédérations.

¹⁸⁰ Guennadij Ziouganov, secrétaire général du PCFR (Moscou, novembre 1997) ; Vladimir Loukine, diplomate de carrière, qui présidait alors le Comité des Relations Internationales de la Douma (Saint-Pétersbourg, juin 2002) ; Dmitrij Kozak, ancien collaborateur de Poutine à la mairie de Saint-Pétersbourg et chargé de la politique régionale à l'Administration du Président (conférence de presse, Saint-Pétersbourg, mai 2002) ; Viktor Tcherkessov, le représentant plénipotentiaire du Président Poutine dans le District Fédéral Nord-Ouest (interview à des journalistes du *New York Times* durant laquelle nous servions d'interprète, Saint-Pétersbourg, 30 août 2001) ; Leonid Smirniaguine, ancien conseiller en politique régionale du président Eltsine (Bol'shoë Boldino, septembre 2001).

(*Nezavissimaâ Gazeta, Izvestiâ, Segodnâ*) et quelques journaux analytiques (*Moskovskie Novosti, Itogui, Êkspert, Polis*) ;

- les commentaires qu'ils suscitaient dans la presse pétersbourgeoise ou les réactions politiques d'élus locaux qui s'ensuivaient et trouvaient écho dans la presse régionale (les quotidiens *Nevskoe Vremâ, Čas Pik, Delovoj Peterbourg*, l'édition régionale nord-ouest de l'hebdomadaire *Êkspert - Êkspert Severo-Zapad*, et le bi-hebdomadaire gratuit en anglais *The St. Petersburg Times* auquel collaborent essentiellement des journalistes russes).

L'analyse documentaire comparée de la presse fédérale et locale avait plutôt une orientation qualitative (lecture intertextuelle des commentaires au sujet de documents ou événements fondamentaux) que quantitative, étant donné que le dépouillage systématique de la presse russe sur 13 ans était matériellement impossible car il aurait pris trop de temps.

Une partie de ces sources a été réunie en utilisant des revues de presse disponibles à Paris (Bibliothèque de Sciences Po Paris, La Documentation Française, Bibliothèque de Droit International Comparé). La presse locale (pétersbourgeoise) a été dépouillée sur place, d'abord à la section « Journaux et revues » de la Bibliothèque Nationale de Saint-Pétersbourg¹⁸¹ puis, lorsqu'elle a été en travaux, à la Bibliothèque municipale de quartier de Petrodvorets. De nombreux séjours en Finlande nous ont aussi donné l'opportunité de consulter des articles des journaux pétersbourgeois des années 1990 auxquels la Bibliothèque d'études slaves de l'Aleksanterii Institute (Helsinki) et la Bibliothèque de Langues étrangères de l'Université de Tampere étaient abonnées. Pour consulter des articles parus après 1997, nous avons surtout recouru à Internet, la plupart des grands journaux locaux et fédéraux ayant mis en ligne ces articles à compter de cette époque, rendant possibles des recherches rapides par mots-clés. L'accès à des archives de la presse pétersbourgeoise a été possible par le même moyen : sur son site Internet, le journal en anglais *St. Petersburg Times* a donné accès jusqu'en 2004 à l'ensemble des archives de *The St. Petersburg Press* (de 1994 à 1997), un bi-hebdomadaire qui l'avait précédé à Saint-Pétersbourg et était alors constitué surtout de revues de la presse locale. De nombreuses agences d'information et centres de recherche offrent aussi un système gratuit de recherche par mot-clé dans leurs bases de données et archives de la presse russe : *Transitions online, IEWS (Russian Regional Report), Integrum-Worldwide, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)*, etc. Pour ce qui est des documents officiels (textes de traités, discours, Conceptions de politique étrangère, lois fédérales et locales), tous ceux qui ne sont pas accessibles sur des supports écrits ou électroniques fiables ont été glanés principalement durant les entretiens ou lors de passages dans les différents services d'archives des organismes publics russes (Bibliothèque de la Douma, Service de Presse de la mairie de Saint-Pétersbourg). Malgré plusieurs courriers et recommandations, jamais le MID ne nous a laissé accéder à ses documents « non-ouverts », au motif que la période concernée par la recherche (les années 1990) était trop récente pour être considérée comme relevant des archives du ministère.

¹⁸¹ La Bibliothèque Nationale de Saint-Pétersbourg nous a notamment fourni à la demande des listes d'articles de presse sur certains thèmes qui nous intéressent, comme la renomination de Saint-Pétersbourg (1991) et les relations russo-estoniennes (1991-1994).

3.6 Les faits pris dans les mailles d'une chronologie croisée

Les données factuelles ont été analysés à l'aide d'un tableau chronologique couvrant la période 1987-2003 [voir chronologie en annexe II]. Il comprend cinq colonnes représentant autant de niveaux interdépendants d'interactions entre le gouvernement fédéral, le gouvernement local et la scène internationale :

1. niveau *fédéral* : les questions de politique intérieure (adoption de lois et de décrets, remaniements ministériels, élections présidentielles et législatives, etc.) ;
2. niveau *intra-fédératif* : les relations centre-régions (lois fédérales et décisions du gouvernement relatives au partage de compétences, initiatives des sujets de la FR concernant ce partage, renégociation du « pacte » fédératif) ;
3. niveau *extérieur* : les relations internationales de la Russie (traités et conceptions de politique étrangère, résolutions, relations extérieures de la Russie, décisions adoptées par des gouvernements étrangers, rencontres au sommet, conférences internationales, etc.) ;
4. niveau *paradiplomatique* : les RIEE des entités fédérées (accueil de délégations étrangères, contacts transnationaux, participation aux travaux d'organisations internationales, déclarations de politique étrangère des autorités régionales et municipales, etc.) ;
5. niveau *local* : situation domestique (politique, économique, sociale, culturelle) dans le sujet de la FR (Saint-Petersbourg).

La constitution d'une chronologie croisée a une double utilité. Premièrement, elle aide à identifier des tendances (dans la durée) et à déterminer, pour chaque phase identifiée, les différents éléments qui la caractérisent. Deuxièmement, elle facilite des recoupements entre plusieurs événements intervenus sur des scènes différentes. Une lecture horizontale de la chronologie croisée peut aider à formuler des hypothèses concernant les interrelations entre ces événements et les origines possibles du passage d'une phase à une autre. Elle permettra de repérer des situations de *segmentation* (lorsqu'un discours ou une politique sur une scène est en porte-à-faux avec un discours ou une politique sur une autre scène) et, éventuellement d'influence transversale. L'utilité méthodologique du recours à cette chronologie croisée est de désigner des phases de courte durée (moins d'un trimestre) que le chercheur peut examiner plus en détail, par exemple en procédant à une lecture comparée systématique des articles publiés durant cette phase par des organes de presse de différents « niveau » (presse locale, presse étrangère, presse pan-russe, publication officielle d'un ministère fédéral russe, etc.). Se faisant, il convient de tenir compte des temporalités différentes qui caractérisent l'agenda propre à chaque scène concernée : en Russie, la préparation d'une conférence scientifique ou du déplacement d'une délégation à l'étranger prend au minimum six mois, l'élaboration d'un texte programmatique de politique étrangère en général plus d'un an, tandis qu'un projet de loi peut faire la navette entre différentes institutions (ministère, comités parlementaires) et entre les deux Chambres du Parlement russe jusqu'à trois d'affilée ans avant de finalement entrer en vigueur. A l'inverse, une résolution de politique étrangère, en temps de crise notamment, peut être adoptée en l'espace de quelques jours, et une déclaration de politique étrangère être prononcée par un diplomate ou un paradiplomate de manière totalement impromptue, quelques instants à peine après avoir été pensée.

Nous avons ainsi repéré trois grandes périodes à l'intérieur du cycle considéré (1987-2003).

La première grande période (1987-1993) est celle de la mise à bas des institutions héritées de l'URSS et des premiers tâtonnements dans la constitution d'un nouvel État, la Fédération de Russie.

En politique étrangère, elle correspond à une phase de rupture avec le créneau impérialiste ancien (désidéologisation), et de rapprochement (« lune de miel ») avec l'Occident. En politique intérieure, c'est une époque particulièrement chaotique, marquée par une profonde crise économique, une crise des institutions et une lutte incessante entre représentants politiques incarnant des légitimités concurrentes : réformateurs/conservateurs ; Union Soviétique/Russie ; pouvoir exécutif/pouvoir législatif ; autorités centrales/autorités régionales. D'un putsch (août 1991) à l'autre (octobre 1993), c'est une phase de mise en place d'un système qui cherche à se démocratiser (grâce à l'instauration d'élections libres) mais qui ne rompt pas entièrement avec des méthodes non-démocratiques. Dans les relations intra-fédératives, cette période est marquée par l'accélération d'un processus relativement incontrôlé de *décentralisation*, la situation institutionnelle et économique créant de nouvelles opportunités pour les entités infra-étatiques d'obtenir de manière autonome des responsabilités et surtout des prérogatives nouvelles. Pour les entités fédérées russes, c'est une époque très fertile en termes de construction identitaire : durant cette période ont été formulés quantité d'espoirs et de nouvelles idéologies (nationalisme, régionalisme). De sa lune de miel avec l'Occident, qui s'achève en même temps que cette première période, la Russie revient déçue, tout comme les républiques (ASSR) qui voient leur statut d'États souverains (Traité de mars 1992) être rabaisé au même niveau que celui des autres sujets de la FR (Constitution de décembre 1993). C'est à cette période qu'ont été signés les premiers accords alors appelés « traités internationaux » par des régions du peloton de tête de l'extraversion qui ont profité des vides de la législation durant cette période pour s'aventurer dans les RIEE.

La deuxième période (1994-1998) correspond à une consolidation du régime, dont quelques traits caricaturaux s'institutionnalisent à partir du début du deuxième mandat présidentiel de Boris Eltsine, à l'été 1996 : les relations du Kremlin avec les sujets de la FR se « contractualisent » et se personnalisent, avec la signature d'accords bilatéraux de partage des compétences entre centre et régions (« confédéralisation » du pays) ; le pouvoir politique se « clientélise » sous l'influence des oligarques et en raison des fréquentes absences de Boris Eltsine, malade ; la politique étrangère se « re-idéologise » sous l'impulsion du ministre des Affaires étrangères Evguenij Primakov. Cette période commence avec l'adoption d'une Constitution fédérale (décembre 1993) et s'achève avec un épisode critique de « destruction créatrice » (la crise financière d'août 1998 et la crise gouvernementale qui s'ensuit). C'est une phase où le « séparatisme des gouverneurs » est devenu l'une des forces avec lesquelles le pouvoir devait composer, en particulier à partir de 1996 avec l'entrée en vigueur de la réforme de la représentation des sujets de la FR au Conseil de la Fédération ; l'autre force principale d'influence sur la politique étrangère fédérale était alors le lobbying des grands groupes industrialo-financiers (lobbies bancaires, énergétiques et médiatiques) sur lesquels le Kremlin s'est appuyé, divisant pour régner. Durant cette phase, la paradiplomatie des régions s'est professionnalisée et est devenue plus influente, comme en témoigne la tendance à la régionalisation de la politique étrangère russe durant cette période. Les élus régionaux ont alors joui d'une légitimité (électorale) et d'une autorité (politique) sans précédent pour fixer eux-mêmes l'étendue de leurs compétences et exercer leurs prérogatives hors de tout contrôle du centre, y compris dans les matières qui relèvent traditionnellement de son domaine réservé comme la politique étrangère. Cela a conduit à une régionalisation et à une économisation de la politique étrangère fédérale. Si dans un premier temps le gouvernement fédéral a cherché à associer les régions les plus extraverties au processus d'élaboration de la politique étrangère, pour « enrichir » de manière pragmatique sa diplomatie d'une dimension régionale, lorsque le risque d'une dislocation

du pays s'est fait plus menaçant, à l'automne 1998, l'État fédéral a abandonné le principe de dévolution au profit de celui de la recentralisation. L'adoption de la loi « sur la coordination des RIEE » signale l'entrée dans une nouvelle phase durant laquelle la politique fédérative en matière de partage des compétences a visé à renforcer la cohérence globale de la diplomatie russe, mise à mal à l'occasion du conflit au Kosovo au printemps 1999.

La troisième période (1999-2003) est celle d'une reprise en main du pays par le « centre », sous l'impulsion de Vladimir Poutine : nommé premier ministre en août 1999 pour répondre aux nouvelles menaces terroristes (attentats de l'été 1999), une fois élu président de la FR en mars 2000, ce Pétersbourgeois d'origine va renverser les tendances centrifuges en imposant une réforme du fédéralisme qui mettra fin à l'autonomie paradiplomatique des sujets de la FR. Ces derniers furent en effet contraints de mettre leur législation en conformité avec la législation fédérale, de transférer au budget fédéral la part due des recettes fiscales collectées sur leur territoire, et d'accepter une restriction de leurs prérogatives acquises au préalable, notamment en matière de RIEE. Dans la politique étrangère, c'est une phase de rationalisation qui se caractérise par un rapprochement avec l'Europe. Cependant, pour les sujets de la FR partisans de ce rapprochement, cette phase de recentralisation n'est pas synonyme d'une plus grande association à l'élaboration de la politique étrangère fédérale, dès lors que le « resserrement de la verticale du pouvoir » les a privés de l'autonomie et de l'influence dont ils jouissaient auparavant. Paradoxalement, la montée en puissance du lobby pétersbourgeois dans les institutions fédérales à compter de cette période, même si elle a pour corollaire une certaine « européanisation » de la politique étrangère russe, ne s'est pas traduite pas par un regain de l'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise, dès lors que celle-ci a été instrumentalisée par le Kremlin pour servir les intérêts extérieurs de la Fédération dans son ensemble.

La succession de ces trois phases rappelle celle qui a caractérisé, entre le 17^{ème} et le 18^{ème} siècles, le processus de construction de l'État dans la Russie médiévale : une période de « troubles » (*Smoutnoe vremâ*), suivie d'une période où le pouvoir était concentré entre les mains d'une *boársčína* oligarchique (*boyarschchina* ou régime des boyards), à laquelle succéda une phase de reprise en main par un tsar puissant (*petrovskie vremena*, l'ère de Pierre le Grand). Poutine incarne cette dernière forme de pouvoir.

3.7 Annonce du plan

Cette thèse s'articule en deux parties. La première (chapitres I à III) s'intéresse aux causes de l'extraversion des régions russes dans une perspective théorique et comparative qui vise à positionner la ville de Saint-Pétersbourg dans son environnement russe et européen. Dans la deuxième partie (chapitres IV à VI) nous procédons à l'analyse empirique de l'extraversion paradiplomatique de la ville au cours des années 1990, en insistant sur les ressources et les modalités de l'influence de la ville sur les processus d'élaboration de la politique étrangère fédérale.

Dans le chapitre I, nous présentons le *cadre théorique* qui permet d'appréhender la nature de l'activité internationale et de l'influence des entités infra-étatiques sur la politique étrangère. Nous revenons sur les principaux courants de la théorie contemporaine des RI qui aident à formaliser l'actorité internationale de ces entités et présentons les travaux que leur ont consacré les régionalistes russes.

Dans le chapitre II nous analysons les *variables endogènes* de l'extraversion, en présentant le contexte politique, économique et juridique dans lequel ont opéré les entités fédérées russes durant les années 1990. Nous insistons en particulier sur le contexte de crise institutionnelle comme facteur explicatif de l'extraversion paradiplomatique des régions. Plusieurs autres déterminants structurels sont évoqués¹⁸² : le cadre constitutionnel formel, le cadre politico-économique, la nature des relations intra-fédératives (le « pacte fédératif »), les lacunes de la représentation des intérêts des régions au niveau central (*institutional gap*) et les insuffisances en matière de coordination des RIEE des régions avec la politique étrangère fédérale.

Le chapitre III est consacré à l'analyse des *facteurs exogènes* de l'extraversion paradiplomatique des régions russes, en particulier celles situées dans le Nord-Ouest de la Russie. Nous montrons que le développement des interdépendances en Europe nordique-baltique a favorisé un processus de régionalisation par le haut et par le bas qui a été propice à l'actorisation excentrée de Saint-Pétersbourg, la capitale économique du Nord-Ouest. Nous démontrons que la participation des régions frontalières russes aux programmes de coopération des organisations internationales à vocation régionale d'Europe du Nord leur a fourni un cadre conceptuel et des moyens matériels pour s'internationaliser. Nous insistons sur le fait que les politiques de l'UE dans cet espace (soutien à la coopération transfrontalière, *Dimension Septentrionale* dans les politiques extérieures de l'UE, dont l'impulsion initiale revient à la Finlande) ont favorisé l'intégration de ces régions dans un schéma régional de « bon voisinage » avec les pays riverains de la mer Baltique. Nous évoquons en particulier la segmentation que cela a impliqué pour la politique extérieure « balte » de la Russie, dès lors que des entités comme Saint-Pétersbourg ont eu un intérêt plus marqué que le gouvernement fédéral russe à un apaisement des relations avec l'Estonie.

Dans le chapitre IV, nous analysons les *facteurs domestiques* (locaux) qui permettent d'expliquer la propension de Saint-Pétersbourg à l'extraversion paradiplomatique. Nous rappelons les éléments de l'histoire culturelle de Saint-Pétersbourg qui sont servi de substrat identitaire à son internationalisation. Nous montrons que les élites pétersbourgeoises réformatrices arrivées au pouvoir en 1990-1991 ont puisé dans ce patrimoine local pour réactualiser le mythe de « Fenêtre sur l'Europe », justifiant à la fois l'autonomisation politique de l'administration municipale par rapport à la Fédération et sa volonté de renouer avec la mission historique de la ville de favoriser un « retour » de la Russie en Europe. Nous analysons en particulier deux épisodes qui, en marquant une rupture par rapport à l'ère soviétique, ont contribué à orienter l'extraversion de la ville sur ce vecteur « européen » : la tenue des premières élections démocratiques dans les années 1989-1991, et la renomination de Leningrad en Saint-Pétersbourg durant l'été 1991.

Dans le prolongement de ces événements, la municipalité de Saint-Pétersbourg a gagné une légitimité politique suffisante pour développer ses relations extérieures de manière autonome, comme nous le verrons dans le chapitre V, consacré spécifiquement à l'analyse des *acteurs et des modalités d'exercice de la paradiplomatie pétersbourgeoise*. Nous distinguons deux périodes : celle durant laquelle Anatolij Soltchak a été maire de la ville et avait pour premier adjoint en charge des relations extérieures Vladimir Poutine (1991-1996), et celle durant laquelle Vladimir Yakovlev a été gouverneur (1996-2003), qui s'inscrit en rupture par rapport à cette phase initiale. En effet, durant cette deuxième période, la paradiplomatie urbaine est devenue moins ambitieuse et surtout plus

¹⁸² André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114 ; p. 102.

pragmatique. Malgré ces variations d'ordre idéologique, un certain nombre de constantes sont repérables dans le panorama des instruments auxquels la ville a eu recours dans les années 1990 pour consolider son autorité internationale et développer sa capacité d'influence sur la politique étrangère de la Russie en Europe du Nord.

Le chapitre VI s'intéresse aux *effets (outcomes)* de l'extraversion paradiplomatique de Saint-Petersbourg sur le contexte et les processus d'élaboration de la politique étrangère « européenne » de la Russie. Nous montrons par quels canaux institutionnels l'influence de représentants des intérêts de Saint-Petersbourg a pu s'exercer dans les années 1990 à l'intérieur même des structures exécutives et législatives fédérales. Nous verrons que cette influence est en partie à l'origine d'une régionalisation et d'une européanisation de la politique étrangère russe durant la deuxième partie de la décennie. Cependant, la vérification des hypothèses de départ à l'aune de l'évolution du régime et de la politique étrangère russes durant les premières années de Vladimir Poutine à la présidence du pays (2000-2003) mettra en évidence un renforcement de la « verticale du pouvoir » qui s'est fait au détriment des régions extraverties. Cette tendance montre que l'autonomie des sujets de la FR a été interprétée comme une menace par les autorités centrales, qui ont réagi par la recentralisation pour mettre fin à leur influence paradiplomatique. D'un côté, cette tendance infirme l'hypothèse que la paradiplomatie favorise une démocratisation des processus de prise de décision en politique étrangère en Russie, mais de l'autre elle est la confirmation *ex post* de ce que la paradiplomatie pétersbourgeoise a contribué à l'évolution de la politique étrangère vers plus de coopération dans les relations avec l'Europe. L'instrumentalisation par le président Poutine de la réputation internationale de Saint-Petersbourg comme « ville européenne », à l'occasion du Tricentenaire de 2003 par exemple, illustre ainsi et paradoxalement les limites de l'influence de Saint-Petersbourg en tant qu'acteur paradiplomatique autonome, dès lors que son nouveau statut de capitale diplomatique de la Russie sert désormais et avant tout les intérêts de politique étrangère du « centre ».

**PREMIÈRE PARTIE. CONTEXTE ET VARIABLES DETERMINANTES DE
L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE DES ENTITES FEDEREES EN RUSSIE.
THEORIE ET TOUR D'HORIZON**

**Chapitre I. L'actorité des entités infra-étatiques
dans les relations internationales
contemporaines : théories et pratiques de
l'extraversion paradiplomatique**

CHAPITRE I. L'ACTORITÉ DES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES : THÉORIES ET PRATIQUES DE L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE.....	91
1.1 Outils conceptuels et méthodes d'analyse de l'extraversion en TRI (état de l'art)	93
1.1.1 Les paradigmes de l'école néo-réaliste	95
1.1.2 Les instruments de la boîte à outils néo-libérale	98
1.1.3 L'approche néo-institutionnaliste (le prisme de la paradiplomatie)	103
1.1.4 La grille de lecture post-moderne (le prisme transnationaliste)	110
1.1.5 L'apport du constructivisme : les entités infra-étatiques, de nouveaux acteurs identitaires en RI	115
1.2 L'extraversion régionale en Russie : l'apport de la « Reguionalistika » (état de la question)	121
1.2.1 L'extraversion des régions dans la littérature académique russe	121
a) L'étude anthropologique des régions ou « kraevedenie » (étude des confins)	121
b) L'approche de l'extraversion des sujets de la Fédération de Russie par le droit constitutionnel	122
c) Le fait régional en Russie vu par la science politique ou « regionovedenie » (régionologie)	123
d) L'extraversion des régions russes en RI ou « Reguionalistika » (régionalistique)	126
1.2.2 Domaines d'action et impact des politiques étrangères régionales en Russie	129
a) La dimension économique de l'extraversion : les relations économiques extérieures	129
b) La dimension politique : paradiplomatie et segmentation de la politique étrangère	133
1.2.3 Le rôle du facteur idiosyncratique : leadership et influence individuelle des élites régionales	138
a) Le leadership de type paternaliste	141
b) Le leadership de type patriarcal	141
c) Le leadership de type moderniste	142
1.3 Typologie de la paradiplomatie des régions (état du problème)	145
1.3.1 La paradiplomatie identitaire (protodiplomatie)	147
1.3.2 La micro-diplomatie transfrontalière	152
1.3.3 L'éco-diplomatie	158
1.3.4 La méso-diplomatie transrégionale	165
1.3.5 La paradiplomatie globale des métropoles	168
Conclusion du chapitre I. De l'extraversion à la paradiplomatie, les modalités de l'actorisation internationale des entités infra-étatiques	176

S'il est aujourd'hui un truisme d'affirmer que l'État n'a plus le monopole de l'actorité dans les relations internationales (RI) contemporaines, il est plus difficile en revanche de déterminer quelle place les autres acteurs des RI occupent dans le système international. Dans ce chapitre nous avons cherché à répondre à trois questions :

1. quelle place la théorie des relations internationales (TRI) fait-elle aux entités infra-étatiques en tant qu'acteurs du système international ?
2. lesquelles de ces entités sont les plus prédisposées à l'extraversion et quelles formes prend leur action paradiplomatique ?
3. quelles sont les spécificités de l'extraversion des entités infra-étatiques (régions) russes dans cette typologie ?

Ce chapitre théorique a pour but de positionner notre objet d'étude, la paradiplomatie de la ville de Saint-Pétersbourg, à l'intérieur de la ou plutôt *des* théories des RI, en expliquant où se situe notre approche dans les débats inter-paradigmatiques qui animent la communauté des internationalistes. Comme le dit Marie-Claude Smouts, il n'y a pas « une » théorie des RI, mais bien une discipline protéiforme qui offre

« [U]n corpus, des problématiques, des concepts organisateurs permettant de comprendre et d'expliquer les nouvelles configurations d'acteurs et, par là, de saisir les grandes tendances du monde. »¹

Nous allons présenter ces différents prismes et paradigmes mobilisés dans notre analyse pour conceptualiser l'extraversion paradiplomatique des entités administratives régionales en général, et de la ville-frontière de Saint-Pétersbourg en particulier. Cela nous permettra d'élaborer un cadre théorique pour comprendre l'origine structurelle, systémique et conjoncturelle des phénomènes d'extraversion régionale dans la Russie des années 1990. Nous commencerons par examiner *l'état de l'art* en théorie des RI afin de positionner notre objet dans les questionnements historico-philosophiques de la discipline et d'exposer les outils conceptuels que nous utilisons dans notre démonstration (1). Nous dresserons ensuite un bilan sur *l'état de la question* en Russie, telle qu'elle est notamment appréhendée par les théoriciens russes de « régionalistique » (2). Enfin, nous présenterons un *état du problème*, à partir d'un tour d'horizon des formes d'extraversion paradiplomatique répertoriées dans les études empiriques consacrées au phénomène (3). Cet aperçu général nous permettra de mettre en évidence la spécificité de l'extraversion des régions russes, et celle de Saint-Pétersbourg en particulier.

¹ Marie-Claude Smouts « La mutation d'une discipline », in M.-C. Smouts (dir.) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 11-33 ; p. 12-13.

1.1 Outils conceptuels et méthodes d'analyse de l'extraversion en TRI (état de l'art)

Le problème que pose l'actorité internationale des régions occupe une place dans les débats inter-paradigmatiques qui opposent les écoles théoriques des RI depuis cinquante ans.² Différents courants de la théorie des relations internationales (TRI) ont abordé le problème de l'origine de l'internationalisation des régions et de ses effets sur le cours des RI (segmentation, complémentation et influence). Chaque école de pensée, qu'elle prenne ou non en considération l'existence des acteurs non- et infra-étatiques sur la scène des RI, s'insère dans l'une des grandes traditions philosophiques qui ont marqué les débats inter-paradigmatiques dans la discipline au vingtième siècle³ et que l'on peut regrouper schématiquement en deux groupes : les approches *classiques* (« rationalistes ») que sont les traditions réaliste, libérale et kantienne d'une part, et les approches *radicales* (qualifiées tantôt de critiques-structuralistes, relativistes ou « réflectivistes »)⁴ d'autre part. Ce sont celles qui nous intéressent parce qu'elles accordent une place aux « nouveaux » acteurs des RI que sont les régions. La popularité de ces « nouvelles » approches, désormais toutes au programme de TRI à l'université, signale une prise de conscience que

« Les relations internationales sont aussi affaire de perceptions, de réinventions subjectives, d'identités imaginées et qu'elles demandent de solides études de terrain pour identifier les acteurs et décrypter leurs motivations ».⁵

Le point commun entre toutes les approches du courant réflectiviste est de considérer les normes et les régimes comme des phénomènes *intersubjectifs* qui ne peuvent être étudiés par des méthodes positivistes : toutes les normes sont des institutions au sens sociologique du terme. Elles façonnent les identités et créent de l'espace d'action sociale pour les acteurs ; il est donc illusoire de chercher à les réifier en les considérant comme des produits de la seule volonté humaine.⁶ Dans cette perspective non-positiviste qui refuse de séparer le sujet et l'objet de la recherche, non seulement les faits ne sont pas extérieurs à la théorie, mais celui qui les observe contribue, en les

² Pour une présentation détaillée de ces débats, voir Dario Battistella *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, chapitre 3.

³ La plupart des manuels d'histoire de la théorie classique des RI distinguent *trois* « traditions » qui puisent leurs sources dans l'Antiquité et se sont structurées depuis l'époque des Lumières – la tradition du *réalisme classique et empirique*, dite aussi « machiavélienne » (Thucydide, Machiavel, Hobbes, Hegel) ; la tradition *rationaliste* dite « grotienne » (Cicéron, Saint-Thomas d'Aquin, Grotius et les jusnaturalistes, Locke, Montesquieu, Bentham, Mill, Wilson) et la tradition *révolutionnaire* ou « kantienne » (Rousseau, Kant, Burke, Marx, Boukharine, Gramsci). D'après Martin Wight *International Theory. The Three Traditions* (1950), Leicester : Leicester UP, 1992. Concernant la troisième catégorie, Michael Banks lui préfère l'appellation de « paradigme structuraliste », puisqu'elle réunit toutes les approches qui remettent en question les *structures* mêmes de l'ordre établi par les deux autres traditions de la TRI. Cf. Michael Banks « The Inter-Paradigm Debate », in Margot Light & A.J.R. Groom *International Relations. A Handbook of Current Theory*, Londres : Frances Pinter, 1985, p. 7-264.

⁴ Le terme de réflectiviste a été proposé par Robert Keohane dans son article « International Institutions : Two Approaches », *International Studies Quarterly*, n° 32, 1988, p. 379-396. Il recouvre à la fois les théoriciens des RI inspirés par le post-modernisme de Michel Foucault, les adeptes de l'herméneutique allemande (l'École de Francfort) et les partisans d'une approche constructiviste de la réalité sociale (Nicolas Onuf, Alexandre Wendt). Par la suite on ajouta à cet ensemble hétéroclite les théories *féministes* des RI.

⁵ Marie-Claude Smouts « La mutation d'une discipline », in M.-C. Smouts (dir.) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 11-33 ; p. 22.

⁶ Friedrich V. Kratochwil *Rules, Norms, and Decisions : on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge & New York : Cambridge UP, 1991.

qualifiant, à façonner la réalité sociale. Epistémologiquement, cela consiste à affirmer que la réalité sociale n'existe que du fait des pratiques discursives qui la créent, et qu'il ne peut donc y avoir de réalité en dehors de la théorie, tant celle-ci contribue à construire et à transformer la réalité qu'elle étudie. L'hypothèse se vérifie sur le terrain des pays ex-soviétiques, où cela ne fait qu'une quinzaine d'années que les sciences sociales se sont construites en sphères intellectuelles indépendantes du pouvoir. En science politique comme en sociologie ou en RI, cette construction a signifié en Russie un recours à des concepts mis au point en Occident, et qui, une fois importés, ont influencé le cours des réformes dans ces pays.⁷

Nous commencerons par présenter les écoles de la TRI qui offrent des instruments satisfaisants applicables à a) l'analyse des origines de l'extraversion des entités infra-étatiques b) l'étude de la segmentation de la politique étrangère qu'entraîne la diplomatie parallèle de ces entités et c) la modélisation de leur influence sur les processus de prise de décision en politique étrangère. D'après un état des lieux dressé en 1999 par des chercheurs de l'université de Laval (Québec)⁸, quatre modèles théoriques dominant pour l'analyse des relations internationales des régions et constituent autant de grilles de lecture du phénomène d'internationalisation. Il s'agit des grilles :

1. (néo-)réaliste
2. de l'économie politique internationale (néo-libérale)
3. institutionnaliste-fédérale (paradiplomatie)
4. post-moderne (transnationaliste)
5. à laquelle nous en ajoutons une cinquième, la grille de lecture constructiviste

1.1.1 Les paradigmes de l'école néo-réaliste

L'école réaliste des RI conçoit l'État comme l'acteur central et unique des RI⁹, ce qui, pour des raisons à la fois méthodologiques et idéologiques, dénie en principe aux entités infra-étatiques toute autorité internationale. La tradition classique (wébérienne) retient comme paramètres essentiels de l'autorité la souveraineté (le pouvoir centralisé d'exercer une autorité sur un territoire), la puissance (militaire et économique), l'intérêt national et la rationalité du comportement diplomatique. Dans l'ordre juridique interne, les entités infra-étatiques ne répondent pas à ces critères. Même les organisations internationales (interétatiques) n'auraient pas d'autorité autonome en RI car elles n'agiraient que par l'intermédiaire des États qui les ont créées. Par conséquent, pour un réaliste, les intérêts régionaux représentés dans les OI le sont uniquement à l'intérieur des

⁷ En « important » le concept de paradiplomatie, largement inconnu jusqu'alors en Russie, nous avons participé à ce processus d'influence : ce concept, que nous avons présenté à la tribune d'une conférence de régionaliste en 2001 et dans un article sur la paradiplomatie de la république de Carélie publié par l'Académie des Sciences de Russie en 2002, est entré en usage dans l'administration de la république de Carélie. Le Ministère des Affaires étrangères russe en a été alerté et a demandé des comptes à l'un des responsables politiques dont nous citons l'interview dans l'article, M. Valerij Shlyamine, ministre des Relations extérieures de la république. Aux dires d'une connaissance commune, Mme Tarja Cronberg (qui a fondé avec lui l'Euro-région « Euregion Karelia »), M. Shlyamine a été convoqué à Moscou pour expliquer quel était son rôle dans cette « diplomatie parallèle avec la Finlande ». Quelques mois plus tard, après des élections et un remaniement ministériel en Carélie, le ministère que dirigeait M. Shlyamine changea d'appellation et devint le « Ministère du développement économique et des relations industrielles ».

⁸ Eric Philippart et Michaël van Custem « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études Internationales*, numéro spécial dirigé par Jacques Palard, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 789-804.

⁹ Ces postulats ont été formulés dans ce que les réalistes classiques considèrent comme leur bible, l'ouvrage de Hans Morgenthau *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York : MacGraw-Hill, 1948.

délégations nationales, c'est-à-dire *par et pour* l'État. Si les régions interviennent sur la scène internationale, c'est donc seulement en qualité d'instruments prolongeant la volonté de l'État (selon le modèle principal-agent) ou, à la rigueur, comme des objets des RI (lorsque les régions sont la cible de l'action internationale d'un État étranger, comme une intervention militaire par exemple).

Dans cette vision stato-centrée des RI, l'État est un acteur rationnel et égoïste : il cherche à maximiser un intérêt national défini en termes de puissance et que ne limitent que les contraintes du système international : l'action internationale de l'État est donc *a priori* hermétique aux influences du contexte domestique. L'image d'un plateau de jeu où les États, unités « fermées, imperméables et souveraines » sont des boules de billard, est souvent évoquée pour caractériser ce système international, même si l'auteur de la métaphore admet que

« La théorie restera inadéquate si elle n'est pas capable de prendre en compte des phénomènes tels que les autorités enchevauchées, les loyautés éclatées, la souveraineté divisée, qui étaient les caractéristiques majeures de l'ère médiévale et méritent aujourd'hui l'attention de l'analyste ».¹⁰

Les réalistes sont méfiants envers tout ce qui vient remettre en question cette vision du monde, à commencer par l'hypothèse que des régions ou des villes aient une quelconque souveraineté « résiduelle » en RI.¹¹ Pour eux, la projection extérieure des régions constitue donc au mieux une anomalie qui relève de l'ordre juridique interne, c'est-à-dire un « épiphénomène des RI ».¹² Tout au plus admettent-ils les actions proto-diplomatiques, nécessairement transitoires, des régions sécessionnistes qui cherchent à établir leur propre État.¹³

Un autre postulat central est que l'État est un acteur unitaire capable de parler d'une seule voix et d'agir de façon cohérente sur la scène internationale : l'influence des intérêts localistes, de l'opinion publique nationale ou des partis d'opposition se situe donc hors du champ d'analyse de la théorie réaliste des RI, qui s'abstient généralement de prendre en considération ces facteurs « domestiques » dans son schéma d'interprétation. Certains réalistes se sont pourtant intéressés à la relation entre type de régime (démocratique, autoritaire, fédéral, centralisé) et orientation de la politique étrangère (disposition à faire la guerre). L'unique véritable incursion des facteurs domestiques dans le tableau que dressent les théoriciens réalistes du monde pourrait être la « théorie du jeu à deux niveaux » (*two-level game*) de Robert Putnam.¹⁴ Elle prétend que le diplomate qui participe à des négociations internationales mène en réalité une double négociation, à la fois avec

¹⁰ Arnold Wolfers *Discord and Collaboration : Essays on International Politics*, Baltimore : John Hopkins UP, 1962 ; p. 19 et 24 ; cité par Marie-Claude Smouts « La coopération internationale, de la coexistence à la gouvernance mondiale », in M.-C. Smouts (dir.) *Les nouvelles relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 135-160 ; p. 138.

¹¹ Comme l'a fait remarquer Dario Battistella, le réalisme français de l'après-guerre, incarné par Raymond Aron, reconnaît l'existence d'une société transnationale, « qui se manifeste par les échanges commerciaux, les migrations des personnes, les croyances communes, les organisations qui passent par-dessus les frontières. » (*Paix et guerre entre les nations*, 1962, p. 113-114), mais vis-à-vis de laquelle l'ordre interétatique reste indépendant. Autrement dit le contexte sociétal n'intervient pas dans l'évolution du système international, avec lequel les réalistes et même les néo-réalistes ne lui reconnaissent pas d'interférences. D'après D. Battistella *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003 ; p. 183, note 2.

¹² Stéphane Paquin *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, Coll° « Régionalisme et Fédéralisme », n° 3, 2004 ; p. 25.

¹³ Eric Philippart & Michaël Van Cutsem « De l'explication à la prévision : ... » *op. cit.* ; p. 796.

¹⁴ Robert Putnam « Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Level Game », *International Organization*, vol. 42, été 1988, p. 427-460. Ré-imprimé dans Robert Putnam, Peter B. Evans & Harold Jacobson (dir.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press, 1993.

ses interlocuteurs étrangers et avec les agents de lobbying à l'intérieur de son propre pays.¹⁵ En présentant ces deux échiquiers de la négociation, l'un externe, l'autre interne, comme situés à des niveaux différents, Putnam ne quitte pas le *mainstream* de la tradition réaliste. Les régions font une timide apparition dans son modèle en qualité d'agents de lobbying administratif, au même titre que les bureaucraties nationales qui, pour promouvoir leurs intérêts corporatistes, cherchent à influencer le représentant diplomatique qui négocie au nom de l'État.

Pour certains, comme le néo-réaliste Kenneth Waltz, la structure anarchique du système international et la distribution des ressources matérielles de la puissance, plus que la nature humaine (l'égoïsme chez Morgenthau) ou les attributs des acteurs étatiques (la nature du régime interne de l'État chez Aron), sont les facteurs qui déterminent le comportement international des États.¹⁶ Dans cette perspective systémique, seule la mondialisation peut pousser des régions à prendre le leadership de l'internationalisation de l'économie nationale, au nom de et pour l'État. L'action internationale des régions est admise mais classifiée alors comme phénomène économique, qui, même s'il sort des frontières de l'État, reste sous le contrôle de ce dernier, gardien (*gate-keeper*) ultime de la souveraineté. Si les régions sont prises en compte dans le tableau classico-réaliste des RI, c'est donc seulement parce que des néo-réalistes, notamment Robert Gilpin¹⁷ - qui, à la différence de Kenneth Waltz, prenait les États, et non le système interétatique, comme point de départ - ont reconnu que leurs modèles devaient incorporer les dimensions *économiques* de la puissance (en particulier le progrès technologique). Ils étaient probablement influencés en cela par les théories marxistes qui, depuis les débuts de la décolonisation et en raison de la popularité des thèses de l'École de la *Dependencia*, occupaient depuis les années 1970 le troisième angle du débat inter-paradigmatique opposant jusque là réalistes et libéraux en TRI. Gilpin revalorisa les postulats de la théorie du choix rationnel appliqué à l'étude des RI pour expliquer l'évolution des politiques des États. Dès lors que les individus qui interviennent dans le processus de prise de décision en politique étrangère (les experts, les glaneurs d'information, les hommes politiques) ont eux aussi une rationalité, cela peut les conduire à vouloir maximiser leurs intérêts personnels ou corporatistes au détriment de ceux de l'État, ce qui, pour Gilpin, permet d'expliquer le caractère inattendu, voire irrationnel, de certaines décisions diplomatiques.

La diplomatie russe, restée fidèle aux postulats réalistes et à la Realpolitik, considère désormais les RIEE des sujets de la Fédération de Russie comme des éléments supplétifs de ce que la rhétorique officielle appelle la « diplomatie économique » du pays.¹⁸ L'État étant l'unique producteur de toutes les mesures de politique étrangère, prétendre que les RIEE des entités infra-étatiques seraient des « politiques étrangères régionales » est une aberration pour les diplomates russes. Toute affirmation qui tendrait à remettre en cause cette primauté du gouvernement central

¹⁵ Les constructivistes estiment que, pour cette raison, il serait intéressant d'enrichir le modèle de Putnam en prenant en compte le pouvoir des forces domestiques d'influencer ces jeux à deux niveaux en termes *conceptuels*. Cela permettrait de mesurer la capacité des régions, par exemple, de construire des identités corporatives à leur image et qui seraient représentées à l'extérieur par ces négociateurs. D'après Emanuel Adler « Constructivism and International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, p. 95-118 ; p. 110.

¹⁶ Kenneth Waltz *Man, the State and War*, New York : Columbia UP, 1959 ; *Theory of International Politics*, New York : MacGraw-Hill, 1979 ; p. 96 et ss.

¹⁷ Robert Gilpin *The Political Economy of International Relations*, Princeton : Princeton UP, 1987.

¹⁸ Une rubrique consacrée aux RIEE des régions russes est apparue pour la première fois sur le site Internet du Ministère russe des Affaires Étrangères (www.mid.ru) en 1999 sous l'icône « diplomatie économique », l'une des neuf entrées de la page d'accueil du site à l'époque.

dans la production et la mise en œuvre de la politique étrangère est considérée par eux comme suspecte. L'action internationale des régions ne conduirait à une « déformation » de l'unité territoriale de la Russie que lorsque des régions riches se montrent si « égoïstes » qu'elles provoquent une « désétatisation » de la politique étrangère.¹⁹ En d'autres termes, le gouvernement fédéral n'admet que les sujets de la FR soient constitutionnellement des « participants autonomes » des RIEE que dans la mesure où leur activité internationale sert les intérêts géoéconomiques de la Fédération dans son ensemble.

1.1.2 Les instruments de la boîte à outils néo-libérale

La perspective libérale reconnaît pour sa part aux entités infra-étatiques une certaine *actorité* internationale puisqu'elle considère comme « pluraliste » la configuration d'acteurs en RI. Inspirée de la science politique, la notion de pluralisme signifie que l'État n'est pas le seul acteur des RI. Les théoriciens néo-libéraux des RI admettent l'actorité internationale des entités non-étatiques (firmes, organisations internationales, villes, individus) sans nécessairement remettre en cause le postulat classique d'un monde stato-centré (où l'État reste l'acteur dominant). Les membres de l'École anglaise des RI (Hedley Bull²⁰, Martin Wight²¹, Adam Watson), qui incarnaient cette tradition libérale institutionnaliste pendant la Guerre froide, sont restés fidèles à une conception stato-centrée des RI²². Ceci les distingue des néo-libéraux, qui ont cherché à renouer avec les prémisses individualistes de la philosophie libérale des années 1920 en incorporant dans leur modèle l'influence des acteurs économiques, des groupes sociaux et éventuellement des individus (décideurs, consommateurs, terroristes). Du coup, les relations complexes entre les acteurs – étatiques, privés, transnationaux – ont la structure non plus d'un tapis de billard, mais d'une « toile d'araignée »²³ dont les fils sont si entremêlés que toute perturbation à un endroit de la toile a des répercussions ailleurs, et ce, indépendamment de la frontière, jugée artificielle par les libéraux, entre scènes domestique (interne) et internationale.

Les différentes branches de la théorie libérale rejettent aussi le postulat réaliste de l'État comme acteur unitaire et rationnel. Elles estiment que l'État est fragmenté par les tensions et les relations de marchandage entre les bureaucraties qui le composent. Pour cette raison, les néo-libéraux sont catégorisés comme « pluralistes », tout comme les membres de l'école dite de « l'interdépendance complexe » et plus généralement les transnationalistes avec lesquels ils sont souvent assimilés. Dans le prolongement du fameux *Essence of Decision* de Graham Allison, de nombreuses études behaviouristes ont déconstruit le mythe de l'État unitaire pour montrer à quel point la politique étrangère de celui-ci pouvait s'éloigner du modèle de l'acteur rationnel cher aux

¹⁹ Le terme de « désétatisation » (*razgossoudarstvlenie*) de la politique étrangère a été introduit par un diplomate russe, E.L. Kouzmine, dans un article paru dans le mensuel d'information du Ministère des Affaires étrangères, « Rossijskij centr, regiony, vnešnij mir » [Le centre de la Russie, les régions, le monde extérieur], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 11-12, 1998, p. 58.

²⁰ Hedley Bull *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres : MacMillan, 1977.

²¹ Martin Wight « An Anatomy of International Thought » (1960), reproduit dans *Review of International Studies*, vol. 13, n° 3, juillet 1987.

²² Richard Little « The English School's Contribution to the Study of International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 6, n° 3, septembre 2000, p. 395-422.

²³ On doit cette métaphore du *cobweb* au père de la conception pluraliste de « société mondiale », John Burton *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge : Cambridge UP, 1968.

réalistes. Les travaux de sociologie des organisations de Michel Crozier²⁴, les analyses décisionnelles de la politique étrangère en tant de crise (Graham Allison et Morton Halperin²⁵) ou encore le paradigme de « rationalité limitée » (Herbert Simon²⁶) ont posé les jalons pour l'étude en TRI des interactions entre l'agent (le décideur) et le système (l'administration dont il relève). Ils offraient aux internationalistes de précieux outils méthodologiques pour décrypter les processus d'adoption des politiques publiques, et ainsi repérer les origines bureaucratiques (organisationnelles) des « pathologies de la décision » en politique étrangère.²⁷ Loin d'être neutres et impartiaux, les conseillers du Prince et les personnels des administrations publiques sont engagés dans des luttes corporatistes d'intérêt. Pour ces agents, « tirer et pousser » (*pulling and hauling*) la politique dans une direction ou une autre sert à maximiser leurs avantages personnels, à consolider leur fief bureaucratique ou à obtenir de l'avancement dans la hiérarchie administrative.²⁸ Transposé à un cadre fédératif, ce modèle pourrait aussi bien décrire les attitudes des entités fédérées qui cherchent à défendre leurs intérêts au détriment de ceux de l'État.

L'institutionnalisme néo-libéral n'est pas parvenu à fournir une théorie solide expliquant l'origine interne des préférences de politique étrangère et les cas où les agents infra-étatiques influencent son élaboration.²⁹ Les études empiriques se sont souvent limitées à « démêler l'écheveau de la décision », pour reprendre l'image que donne Samy Cohen de ce genre de démarche, dans les seuls domaines des politiques routinières (où c'est la structure administrative qui oriente les décisions) ou des décisions ponctuelles adoptées en temps de crise (ou c'est plutôt la personnalité des agents impliqués qui joue sur l'issue du processus de décision). Autrement dit, les pluralistes ont réussi à appréhender la segmentation de la décision telle qu'elle s'opère au sommet des instances gouvernementales (sous l'impulsion de facteurs tels que la personnalité d'un leader, sa propension ou non à consulter des experts, les ambitions bureaucratiques d'une administration qui lui fournit des informations), mieux qu'ils ne sont parvenus à modéliser l'influence d'acteurs théoriquement *extérieurs* aux cercles de la décision, tels que les leaders régionaux.

Alors que les réalistes privilégient les éléments matériels de l'actorité et de la puissance internationales, les néo-libéraux ont introduit des présupposés institutionnalistes dans leur grille de

²⁴ Michel Crozier *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Seuil, 1963 ; Michel Crozier & Erhard Friedberg *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 1977.

²⁵ Graham Allison & Morton Halperin « Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Implications », *World Politics*, vol. 24, n° 3, avril 1972, p. 40-79.

²⁶ Herbert A. Simon *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization* (1947), New York : Macmillan, 1957. Cet ouvrage a été publié en français sous le titre *Administration et prise de décision*, Paris : Economica, 1983. Voir aussi *Models of Bounded Rationality*, Cambridge : MIT Press (3 volumes publiés entre 1982 et 1997).

²⁷ Dans les analyses décisionnelles de la politique étrangère, les travaux sur les décisions « irrationnelles » ou contre-productives en tant de crise occupent une place importante, au détriment des recherches sur les aspects routiniers de l'élaboration de la politique étrangère. L'ouvrage de référence est celui de Graham Allison, auquel fit écho une analyse psychologique de la (mauvaise) décision de l'administration Kennedy d'envahir la Baie des Cochons, publié l'année suivante par Irving Janis *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston : Houghton Mills, 1972.

²⁸ Sur ce point, voir Alexander George *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder : Westview Press, 1980.

²⁹ Ted Hopf, « Introduction. Russian Identity and Foreign Policy after the Cold War », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999 ; p. 5.

lecture des RI. L'idée, inspirée par les travaux de Douglas North, James March & Johan Olsen³⁰, est que, dans un contexte de concurrence et de rareté des ressources (notamment l'information), les institutions déterminent un cadre et des règles du jeu qui guident les pratiques sociopolitiques des acteurs sur un marché où l'information est imparfaite et où chaque alternative a un coût. Une approche institutionnaliste de l'actorité internationale des régions permet pourtant de repérer les normes de conduite qui structurent les actions, les rendent plus prévisibles. Elle distinguera celles qui sont d'ordre formel de celles qui relèvent de l'informel, celles qui relèvent de la politique publique de celles qui encadrent les relations marchandes – deux catégories entre lesquelles la frontière est ténue en Russie. C'est une démarche intéressante pour catégoriser les répertoires d'actions possibles des acteurs infra-étatiques. Cependant, compte tenu de la tendance au nihilisme juridique en Russie, il semble vain de l'appliquer en s'en tenant aux institutions et normes telles qu'elles sont supposées opérer en Russie. Du fait de sa filiation avec le libéralisme économique, auquel elle emprunte de nombreux outils conceptuels, l'approche néo-institutionnaliste permet en revanche d'expliquer l'*économisation* des régimes politiques régionaux ou pourquoi la politique étrangère a tendance à être « privatisée » par exemple.³¹ Il n'est dès lors guère étonnant que les hypothèses néo-institutionnalistes dominent à l'heure actuelle dans les travaux des régionologues qui étudient les phénomènes d'extraversion *éco-diplomatique* des régions russes.³² La raison en est que ces hypothèses permettent de tenir compte d'un élément caractéristique de la transition russe – le fait que la criminalisation de l'économie et le poids des réseaux informels favorisent l'émergence des régions comme acteurs *économiquement* autonomes, bien que structurellement dépendants sinon de l'État, du moins d'institutions parallèles et influentes (Gazprom par exemple). Les régions qui utilisent leur rente de situation pour s'insérer sur les marchés parallèles de ventes d'armes ou contrôler les flux migratoires profitent ainsi des déficiences institutionnelles du système politique russe pour « s'approprier » certains secteurs de la politique étrangère (*localisation*). L'institutionnalisation des processus de marchandage (*bargaining*) entre centre et régions en Russie ainsi que le pragmatisme des élites régionales face aux défis de la mondialisation expliqueraient alors en partie l'internationalisation des stratégies régionales de développement pendant la transition.³³ Selon le même prisme économique, une lecture néo-institutionnaliste permet de décrypter aussi les stratégies des régions frontalières et portuaires de Russie, qui, en cherchant à capter les ressources de transit et d'exportation des richesses pétrolières du pays, deviennent des acteurs déterminants des grands jeux régionaux, comme en mer Caspienne. Cette situation de concurrence institutionnalisée, où la régulation régionale n'émane d'aucun organe officiel mais bien de la pratique routinière des régions riveraines, rappelle la formule de James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel de « gouvernance sans gouvernement ».³⁴ L'idée est qu'une forme souple de « régime

³⁰ D. North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge UP, 1990. Voir aussi, de James March & James Olsen « The New Institutionalism : Organisational Factor in Political Life », *American Political Science Review*, n° 78, 1984 et *Rediscovering Institutions : the Organisational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989.

³¹ Sergei Medvedev « Business Elites and Russia's European Policy », *ÚPI Working Papers* n° 26, Helsinki : FIIA, 2000.

³² Mary McAuley « Politics, Economics and Elite Realignment in Russia : A Regional Perspective », *Soviet Economy*, vol. 8, n° 1, janvier-mars 1992, p. 46-88 ; Klaus Segbers & Stephen De Speigleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles* Baden-Baden : Nomos, 1996 ; I.M. Boussyguina (dir.) *Vnešnie svāzi rossijskikh regionov* [Les relations extérieures des régions de Russie], matériaux de la section 9 à la première Convention de l'Association Russe des Études Internationales (RAMI) des 20-21 avril 2001, Moscou : MGIMO, 2002.

³³ Cameron Ross *Regional Politics in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002.

³⁴ James Rosenau & Ernst-Otto Czempiel *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1992.

international »³⁵, le réseau, parvient à rendre un processus d'interactions globalement coopératif malgré l'absence d'autorité supérieure de régulation.

Avec les paradigmes de « politique mondiale » et « d'interdépendance complexe », Keohane et Nye ont aussi cherché à rendre compte du fait que les interdépendances entre différents groupes d'intérêts relevant de systèmes nationaux différents tendent à brouiller les frontières entre la scène domestique et l'arène internationale, qui ne peuvent, même analytiquement, être considérées comme étanches l'une par rapport à l'autre.³⁶ Dès lors, puisque, de leur point de vue, les États cherchent surtout à coopérer pour qu'un climat de paix prévale, l'interdépendance³⁷ à l'intérieur de ce système pluraliste est synonyme pour les gouvernements d'une obligation de composer aussi avec les acteurs sub- et non-étatiques. La plupart des études empiriques sur les RIEE des régions procèdent d'une lecture libérale-fonctionnaliste de l'extraversion régionale : celle-ci est vue comme une résultante de la mondialisation et une réponse pragmatique (« éco-diplomatique » dirait-on) des régions aux nouveaux défis de la concurrence mondiale.³⁸ Ainsi, Earl Fry (l'un des pionniers de l'étude comparative de l'extraversion des entités infra-étatiques) considérait-il en 1990 que l'activisme international des régions peut s'expliquer par trois séries de facteurs économiques : l'augmentation des interdépendances globales (commerciales, énergétiques, environnementales) ; l'importance croissante des questions économiques sur l'agenda diplomatique des États (« économisation » de la politique étrangère) et l'absence de régulation de l'économie mondiale par une organisation internationale (type OMC) ou une puissance hégémonique.³⁹

Dans ce contexte, la capacité internationale de l'État n'est pas pensée en termes de puissance militaire, mais bien, comme le disait Susan Strange, en termes de *capacité déterritorialisée* à contrôler les réseaux qui s'appuient, ne fut-ce qu partiellement, sur son territoire, en articulant de manière plus ou moins formelle des relations entre instances publiques et acteurs privés⁴⁰. Dans le cas d'une fédération ou d'un grand pays décomposé par des forces centrifuges, il est évident que la coordination entre les organes centraux de gouvernement et le niveau régional est essentielle à l'exercice de ce « soft power » étatique. A défaut, cette capacité de contrôle reviendra au contraire aux territoires (les régions impliquées dans les RI) ou aux plus puissants décideurs économiques (les oligarques qui ont des intérêts de politique étrangère).

³⁵ J.G. Ruggie « International Regimes, Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca : Cornell UP, 1983, p. 195-231. Dans l'introduction de cet ouvrage, Krasner donne du régime international la définition suivante : « un ensemble implicite ou explicite de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique des RI » (p. 2) [ma traduction].

³⁶ Robert Keohane & Joseph Nye *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston : Little Brown, 1977.

³⁷ Pour Oran Young, le premier internationaliste qui donna de l'interdépendance une définition, elle est « la mesure dans laquelle des événements survenant dans une partie donnée ou dans une composante donnée du système mondial affectent (soit physiquement, soit par la perception qu'on en a) les événements survenant dans chacune des autres composantes du système », cf. O. Young « Interdependence in World Politics », *International Journal*, n° 24, automne 1969, p. 726-750 ; p. 726

³⁸ Brian Hocking *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke : MacMillan & New York : St. Martin's Press, 1993.

³⁹ Earl H. Fry « States in the International Economy : an American Overview », in D. Brown & E. Fry (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Institute of governmental Studies Press, University of California & Queen's UP, 1991 ; p. 24.

⁴⁰ Susan Strange *States and Markets*, Londres : Pinter, 1988. Dans cet ouvrage qui a fait date, l'économiste britannique réconcilie les RI avec une approche par l'Economie Politique Internationale, en montrant que le pouvoir de l'État se mesure à l'aune de sa capacité fonctionnelle à contrôler les quatre dimensions de la puissance économique – la sécurité, la production, la finance et le savoir.

L'approche néo-libérale s'accommode, mieux que le paradigme réaliste, de l'émergence de structures de coopération à l'intérieur du système, c'est-à-dire de sous-systèmes fonctionnels plus ou moins institutionnalisés (on parle, dans le cas d'organisations internationales à vocation régionale, de leur degré « d'intégration »), que Karl Deutsch a appelés des « communautés de sécurité ».⁴¹ Deutsch adopte une approche inspirée de la cybernétique pour montrer que ces communautés traduisent un « sentiment de nous » (*we feeling*), situé sur l'axe transatlantique dans l'après-Guerre, mais qui, à l'époque post-bipolaire, s'est introduit par endroits dans les brèches de l'ancien rideau de fer. Le prisme libéral, dans sa mouture institutionnaliste comme dans sa mouture pluraliste (transnationaliste), est donc adéquat pour appréhender la régionalisation de l'économie et l'institutionnalisation de la coopération dans la région de la mer Baltique. Les études récentes consacrées à la régionalisation en Europe nordique-baltique tendent à confirmer l'hypothèse fonctionnaliste que l'institutionnalisation de la coopération (la création du Conseil des États de la Mer Baltique par exemple) favorise une prise de conscience de la communauté de destin qui relie, par-delà les frontières, les habitants du Nord de l'Europe, qu'ils soient Allemands, Suédois, Estoniens ou Russes. La nécessité fonctionnelle de coopérer pour faire face à des enjeux communs, comme celui de la protection de l'environnement fragile de la zone arctique, est donc bien constitutive d'un « sentiment de nous » que Pertti Joenniemi appelle la « septentrionalité » (*Northernness*).⁴² Celui-ci est partagé par les Russes « baltiques », c'est-à-dire ceux qui vivent dans les pays baltes (Estonie, Lettonie), et ceux qui vivent dans les régions de Russie riveraines de la mer Baltique (Saint-Petersbourg, Lenoblast', Carélie, Mourmansk) ou de la mer de Barents et de l'océan Arctique (*oblast'* d'Arkhangelsk, république des Komi et république de Yakoutie).⁴³ Les apports constitutifs dans ce « sentiment de nous » sont assez inégaux. En effet, ce sont surtout les valeurs et les références normatives nord-européennes qui ont été importées dans les territoires frontaliers du Nord-Ouest russe.

Dans les villes et régions frontalières, ces références ont été intégrées, parfois inconsciemment, sous la forme de modes, de normes et d'attentes sociales (le label *Euro-remont* pour les réparations de logement faites « à l'euro-péenne ») et de modèles de comportement (en affaires par exemple). L'imaginaire collectif russe associe une certaine mentalité à la septentrionalité : les habitants du Nord, de Russie ou d'ailleurs, sont considérés comme des personnes modérées, respectueuses de la nature et soucieuses de préserver la paix. Depuis l'époque des Accords d'Helsinki, il y a donc une sorte de consensus entre Russes et Nordiques sur la nature *pacifique* de tout ce qui se reporte à l'identité septentrionale. Cela concerne les relations entre pays d'Europe du Nord, donc aussi le comportement que l'on attend de la Russie dans cet espace commun.

⁴¹ Karl Deutsch *Political Community and the North Atlantic Area. International Organisation in the Lights of Historical Experience*, Princeton : Princeton UP, 1957.

⁴² Pertti Joenniemi « At Home with Northernness : Finland, Russia and the Northern Dimension », *North*, vol. 11, n° 1, 2000 ; voir aussi Geir Hønneland, « Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region » *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 3, 1998, p. 277-297.

⁴³ Le président de la Yakoutie, Mikhaïl Nikolaïev, s'est d'ailleurs fait le porte-parole en Russie du projet d'affirmation identitaire d'une « civilisation circumpolaire septentrionale ».

Pour caractériser le sens de ces influences transfrontalières, la notion de région « apprenante » (*learning region*) proposée par l'Écossais Kevin Morgan nous semble pertinente.⁴⁴ Une région apprenante au sens de l'économie politique est celle qui sait utiliser ses interactions avec des partenaires étrangers - d'autres régions ayant des expériences (*best practices*) à partager, des multinationales, des experts en planification stratégique – pour adapter à son terrain des modèles innovants de développement. Dans un contexte de transition vers une économie fondée sur la connaissance (*knowledge-based economy*) et une politique nourrie de la « puissance molle » (*soft power*) que procure la détention d'information, sur le long terme l'apprentissage est une interaction bénéfique aux deux parties en présence. Dans le cas que nous étudions, elle l'est, d'une part, pour ceux qui « enseignent » (entreprises allemandes, pouvoirs locaux finlandais, bailleurs de fonds internationaux), car la diffusion de leurs standards auprès de clients ou d'employés russes leur garantit que certaines normes techniques ou morales se consolideront dans les institutions locales de la région apprenante ; d'autre part, elle l'est pour cette dernière car le transfert de technologie impliqué par la coopération industrielle et le mécénat étranger (en faveur des centres universitaires et de recherche par exemple) facilitent l'assimilation des règles fondamentales de la « bonne gouvernance » dans les politiques publiques locales. Ainsi la république de Carélie, située à la frontière russo-finlandaise, est-elle une région apprenante qui s'instruit auprès de la Finlande, tandis que l'*oblast'* de Mourmansk bénéficie de transferts de savoir-faire en provenance du pays le plus proche, la Norvège. Saint-Pétersbourg, qui était un centre d'innovation au XVIIIème siècle et une ville à la pointe des nouvelles technologies à l'époque soviétique, est aussi une région apprenante pour ses partenaires occidentaux du monde entier. Le capital humain de la bureaucratie municipale s'est bonifié durant les années 1990 précisément grâce aux interactions internationales de la ville avec les pays nordiques et l'Allemagne. Le bilinguisme est devenu de rigueur, l'attitude vis-à-vis des étrangers à évolué, le budget municipal est devenu plus transparent, le personnel administratif a suivi des stages professionnels à l'étranger et appris à présenter des dossiers de candidature solides pour obtenir des crédits étrangers (prêts de la BERD, fonds TACIS CBC de l'UE, etc.) A la désoviétisation de la culture politique et managériale dans les régions du Nord-Ouest russe a succédé un processus d'européanisation selon un vecteur transfrontalier par lequel les administrations régionales en charge de la planification territoriale et du développement économique ont intégré dans leurs politiques publiques un certain nombre de normes en vigueur dans les pays membres de l'UE (en matière de respect de l'environnement par exemple).

1.1.3 L'approche néo-institutionnaliste (le prisme de la paradiplomatie)

L'extraversion des régions a fait l'objet de recherches au départ principalement en partant « de l'interne » et dans une perspective de politique comparée. Constatant que le phénomène touchait surtout des pays industrialisés dotés d'un système politique pluraliste et relativement décentralisé, les chercheurs ont privilégié l'analyse du phénomène dans les fédérations démocratiques occidentales (États-Unis, Canada et Allemagne). Pendant l'entre-deux-Guerres, les constitutionnalistes américains comme Harold W. Stoke furent les premiers à conceptualiser les

⁴⁴ K. Morgan « The Learning Region. Institutions and Regional Renewal », *Regional Studies*, vol. 31, janvier 1997, p. 491-503. Pour une application très intéressante du concept, voir les travaux de Robert Hassink, comme « The Learning Region : a Policy Concept to Unlock Regional Economies from Path Dependency? », draft paper presented at the Conference *Regionalization of Innovation Policy – Options and Experiences*, Berlin, 4-5 juin 2004 – étude consacrée au cas des interactions régionales germano-danoises.

tendances au *dédoulement* de la politique étrangère en deux champs de compétences, fédéral et fédéré. A cette époque où le réalisme dominait aussi bien les relations intrétatiques que la vision que le monde académique se faisait des RI, l'autonomie grandissante des entités infra-étatiques en matière de RIEE était perçue comme une menace pour l'unité et la souveraineté de l'État. Dans un ouvrage de référence sur le fédéralisme, K.C. Wheare affirma par exemple que le fédéralisme était « incompatible avec une politique étrangère sensée. »⁴⁵

Dans une même approche normative, les recherches de Daniel Elazar axées sur le « nouveau fédéralisme » ont pris le contre-pied de cette affirmation, avançant que la « révolution fédérative » que connaissait le monde occidental, nord-américain surtout, faisait progresser la démocratie vers une décentralisation des processus de prise de décision, y compris en matière de politique étrangère.⁴⁶ Malgré tout, politologues et politiciens ont continué de percevoir les RIEE des entités infra-étatiques comme une mise à l'épreuve de la souveraineté étatique et une source de distorsions que le droit est appelé à résoudre. C'est la perspective adoptée par Renaud Dehousse dans son analyse comparative des solutions juridiques et des décisions juridictionnelles adoptées dans différentes fédérations au fil des siècles pour concilier la décentralisation d'une part et l'unité de la politique étrangère fédérale d'autre part.⁴⁷ A partir des années 1980-1990, l'effort de conceptualisation s'est enrichi de nouvelles approches combinant analyses comparatistes et théorie des RI. En partant de l'interne (la structure fédérale de l'État), les études empiriques ont tenté d'appréhender « l'internationalisation du local » en transposant au niveau fédéré de gouvernance les qualités traditionnellement reconnues par les RI à la diplomatie de l'État, tout en soulignant le caractère parallèle (inférieur, substitutif et parfois subversif) de ce qu'ils en vinrent à appeler la « paradiplomatie des gouvernements sub-nationaux ».⁴⁸

C'est sous la plume d'Ivo Duchacek qu'est apparu dans la littérature scientifique le terme de « micro-diplomatie » pour caractériser les relations extérieures des entités infra-étatiques. Duchacek a proposé une typologie des quatre formes prises dans les années 1970-80 par la diplomatie parallèle des entités fédérées canadiennes. D'après lui, les orientations des RIEE des composantes d'États fédéraux ou régionaux dépendaient de critères *géographiques*, ce qui l'avait conduit à distinguer⁴⁹ :

- la microdiplomatie transfrontalière (des régions contiguës) ;
- la microdiplomatie transrégionale ou méso-diplomatie régionale (des régions non-contiguës d'États voisins) ;
- la paradiplomatie globale (transnationale) ;

⁴⁵ K.C. Wheare *Federal Government*, Oxford : Oxford UP, 1963, p. 186.

⁴⁶ Daniel J. Elazar « Federalism, Centralization and State Building in the Modern Epoch », *Publius*, vol. 12, n° 3, 1982 et son ouvrage de référence *On Federalism*, Tualoosa : University of Alabama Press, 1987, p. 108. Voir aussi Daniel Elazar *Constituting Globalization : the Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, New York : Rowman & Littlefield, 1998.

⁴⁷ Renaud Dehousse *Fédéralisme et relations internationales : une réflexion comparative*, Bruxelles : Bruylant, 1991.

⁴⁸ Ivo Duchacek, Daniel Latouche & Garth Stevenson (eds) *Perforated Sovereignties and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York & Londres : Greenwood Press, 1988.

⁴⁹ Ivo Duchacek « Perforated Sovereignties : Towards A Typology of New Actors in International Relations », in Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 1-33.

- la protodiplomatie⁵⁰ (paradiplomatie identitaire destinée à consolider la souveraineté future d'une région qui lutte pour son indépendance).

Dans ses travaux, Duchacek s'est surtout intéressé aux causes *structurelles* (la proximité géographique d'une frontière notamment) qui amenaient les gouvernements locaux à s'internationaliser, proposant une liste non-exhaustive des variables explicatives de l'extraversion⁵¹ :

- la résistance d'une région à une extension du monopole étatique en matière de politique étrangère ;
- le « me-tooism » (moi-aussisme), qui pousse une région à en imiter une autre qui a déjà développé des relations micro-diplomatiques ;
- l'existence d'une tendance au séparatisme, qui fait des RIEE un instrument d'affirmation identitaire ;
- l'interdépendance entre une région frontalière et son environnement extérieur ;

Son collègue de l'Université de Montréal Panayotis Soldatos alla au-delà de cette définition et proposa une typologie tenant compte de critères *fonctionnels* déterminants de l'extraversion, qu'il a classés en trois « sphères » de facteurs qui poussent selon lui les entités infra-étatiques à recourir à la paradiplomatie – des causes de niveau domestique (la structure de l'État), local (l'intérêt de la région pour les RIEE) et international (l'évolution du système international).⁵² Il opéra aussi une classification qualitative qui mettait en tête les stratégies paradiplomatiques des entités qui puisaient dans *tous* les registres de diplomatie parallèle. Parmi ces entités figurent les villes internationales « directionnelles » qui usent au mieux des facteurs propices à l'internationalisation – à l'intérieur, l'existence d'une frontière, d'un potentiel d'exportation, d'un sentiment régional fort, d'une bureaucratie prompte à l'autonomie, d'un certain degré de décentralisation ; et, venant de l'extérieur, des incitations découlant de la mondialisation des échanges, de la dématérialisation des flux transnationaux, de la régionalisation de l'économie ou encore de la modernisation des technologies de communication. Panayotis a enfin cherché à dé-diaboliser la paradiplomatie, en affirmant récemment que c'était un élément qui pouvait positivement enrichir la diplomatie étatique :

« Initialement impressionniste et occasionnel, le déploiement international des villes s'est progressivement placé, dans les années quatre-vingt, sous l'enseigne de la paradiplomatie urbaine, avant de passer, depuis une dizaine d'années, à l'ère de la gouvernance, faisant de cette action internationale l'affaire synergétique de tous les niveaux de gouvernement et de tous les segments de la société. »⁵³

Cette thèse s'inscrit dans le prolongement des travaux de Duchacek et Soldatos car elle adopte un prisme que l'on pourrait dire « fédératif », c'est-à-dire que nous considérons la nature du fédéralisme russe comme un facteur dynamique déterminant qui a constitué à la fois une contrainte et une fenêtre d'opportunité pour l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg. Les

⁵⁰ La protodiplomatie est l'apanage des nations sans État engagées dans une lutte sécessionniste et qui utilisent leurs RIEE à l'appui de leur stratégie proto-étatique, cf. Ivo Duchacek *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulder & Londres : Westview Press, 1986 ; p. 240 et suivantes et « Multicommunal and Bicomunal Polities and their International Relations », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press ; p. 22

⁵¹ Ivo Duchacek « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, vol. 14, n° 4, 1984, p. 5-31 ; p. 13-18.

⁵² Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, chapitre 2, p. 45-64 ; figure 2.2, p. 50 ; Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in H. Michelmann & P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, chapitre 2, p. 34-53 ; figure 2.5, p. 45

⁵³ Panayotis Soldatos *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire. Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégiques. Une perspective nord-américaine*, Bruxelles : Bruylant, 2003 (résumé de l'éditeur)

rapports centre-périphérie, dont Rokkan a montré le rôle clé dans l'histoire de la formation de l'État-nation européen⁵⁴, sont considérés par la plupart des spécialistes comme un facteur déterminant des processus de désintégration à l'œuvre en Russie. Plus que dans les autres pays en transition, ces rapports ont entraîné une segmentation territoriale du paysage politique russe, ce qu'ont montré les travaux de sociologie électorale.⁵⁵ Dans une certaine mesure, la nature et l'évolution des relations centre-périphéries constituent une variable explicative des différences entre les régimes politiques qui se sont institués dans chaque région de Russie, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les succès et les limites de la démocratisation ou les différences de choix de développement économique (extraverti ou introverti).⁵⁶ Le « pacte » clientéliste qui scelle les relations du Kremlin avec les leaders régionaux a été qualifié par Vladimir Shlapentokh de *néo-féodalisme*, une notion qui traduit bien la nature des relations de suzerain à vassal entre Boris Eltsine et les « roitelets » des provinces, tout en intégrant une composante capitaliste et donc une notion de marchandage entre les deux niveaux de gouvernement.⁵⁷ Dans un tel schéma, la pyramide du pouvoir est organisée en vertu d'un principe hiérarchique et oligarchique et la chose publique est privatisée dans l'intérêt de quelques uns, ce qui est synonyme d'une décentralisation non-coordonnée de l'autorité de l'État. Les RIEE développées dans un tel contexte ont des spécificités que l'on ne retrouve pas dans les fédérations occidentales et démocratiques.

À l'opposé de la grille de lecture par l'interne des comparativistes, Brian Hocking a proposé une approche alternative, partant du système international et qui voit dans les variables exogènes (la mondialisation de l'économie) l'origine principale du phénomène d'extraversion.⁵⁸ Ce qu'il appelle la « localisation » (captation) de la politique étrangère par les entités infra-étatiques est un comportement d'adaptation de la gouvernance aux changements structurels qui caractérisent l'évolution du milieu international. Brian Hocking a sévèrement critiqué le recours au terme de paradiplomatie comme nouveau paradigme des RI au motif qu'il revenait, selon lui, à plaquer un concept réaliste (la diplomatie) sur un phénomène qui opèrerait selon des modes opératoires fondamentalement différents de ceux des États. D'après Hocking, l'affirmation selon laquelle les RIEE sont à la fois des relations de second plan par rapport aux États *et* les symboles du déclin de la souveraineté de ceux-ci est paradoxale. Elle signifierait une incertitude conceptuelle que confirme l'absence de résultats empiriques pouvant étayer l'hypothèse de Duchacek et Soldatos selon laquelle

⁵⁴ Stein Rokkan « Dimensions of State Formation and Nation-Building », in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton : Princeton UP, 1975, p. 562-600 et « Territories, Centres, and Peripheries : Toward a Geoethnic-Geoeconomic- Geopolitical Model of Differentiation within Western Europe » in J. Gottmann (ed.) *Centre and Periphery : Spatial Variation in Politics*, Beverly Hills : Sage Publications, 1980, p. 163-204.

⁵⁵ Vladimir Kolossov & Rostislav Tourovskij, « Elektoral'naâ karta sovremennoj Rossij : guenezis, struktura i evolouciâ », [La carte électorale de la Russie contemporaine : genèse, structure et évolution], *Polis*, n° 4, 1996, p. 33-46 ; Nikolai Petrov & Aleksei Titkov, « Elektoral'nyj landšaft », [Le paysage électorale] in M. McFaul, N. Petrov & A. Râbov (eds.) *Rossijâ v izbiratel'nom cikle 1999-2000 godov* [La Russie dans le cycle électorale des années 1999-2000], Moscou : Gendalf, 2000, p. 48-96.

⁵⁶ V. Gel'man, V. Ryženkov & M. Brie *Rossijâ Regionov : Transformaciâ Političeskikh Režimov* [La Russie des régions : transformation des régimes politiques], Moscou : Ves' Mir & Berlin : Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2000 ; Cameron *Ross Regional Politics in Russia*, Manchester & New York : Manchester UP, 2002.

⁵⁷ Vladimir Shlapentokh « Early Feudalism – the Best Parallel for Contemporary Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n° 3, mai 1996, p. 393-411. La métaphore féodale a été reprise par de nombreux politologues occidentaux aussi bien que russes, comme Anatolij Lieven (spécialiste de la Tchétchénie) ou Andreï Kolesnikov, rédacteur au quotidien *Izvestiâ*.

⁵⁸ Brian Hocking *Localizing Foreign Policy : NonCentral Governments and Multilayered Diplomacy*, New York : St. Martin's Press, 1993.

la paradiplomatie est bien une nouvelle forme de politique étrangère.⁵⁹ Des réserves du même type ont été émises par d'autres chercheurs qui ont voulu démontrer les limites heuristiques du concept de paradiplomatie.⁶⁰ En mettant en avant l'aspect conflictuel (que sous-tend le préfixe *para-*) du phénomène, le concept de paradiplomatie omettrait, d'après Brian Hocking, un pan important d'interactions pourtant *coopératives* entre les deux niveaux de gouvernement sur certains dossiers de politique internationale, comme les négociations avec l'OMC ou tout ce qui relève de la *track-two diplomacy* (domaines dits de *low politics*, mesures de confiance, relations de bon voisinage, etc.).⁶¹

C'est pour cela que Brian Hocking proposa d'analyser l'internationalisation du local selon le prisme de la « diplomatie catalytique ». Celle-ci opérerait lorsque la politique étrangère n'est pas séparée entre un niveau supérieur (l'État) et un niveau inférieur (les régions), mais hybridée dans un mode de gouvernance en mille-feuilles (*multi-layered diplomacy*). Les politiques des deux niveaux de gouvernement se complèteraient alors dans l'intérêt de tous. Ce paradigme permet de souligner la « symbiose croissante » entre les activités des représentants étatiques et non-étatiques, révélatrice de l'existence potentielle d'une « communauté de politique étrangère » dont les acteurs se partagent des tâches de manière innovante.⁶² Sans nier le problème que pose à la souveraineté étatique le régionalisme et ses effets « perforants » pour l'unité de la politique étrangère, le concept de diplomatie catalytique tend à faire des relations fédératives un rapport de coopération plutôt que de concurrence. Ce faisant, Hocking rejoint les conclusions de ceux qui ont étudié l'internationalisation des villes sous l'angle de la « gouvernance urbaine ». Cette notion désigne à la fois l'évolution des modes de construction sociale de l'urbanité et les modes particuliers d'exercice des politiques publiques à l'échelle municipale.⁶³ La gouvernance urbaine se caractérise par un partenariat entre institutions publiques et acteurs privés et par l'existence d'une capacité à la mobilisation collective. Ce potentiel d'agrégation d'intérêts, propre à la ville, permet la formulation d'un projet de développement qui est axé sur la défense d'intérêts *économiques* communs.⁶⁴ L'hypothèse d'une coalescence des acteurs publics et privés à *plusieurs niveaux de gouvernement* serait alors confirmée par la tendance observable à l'économisation de la politique étrangère. Une approche par la gouvernance permet aussi de mettre en évidence l'importance de deux facteurs que le concept de paradiplomatie ne permettait pas forcément d'appréhender, mais dont on verra que ce sont des variables déterminantes de l'extraversion de Saint-Pétersbourg : le volontarisme des élites locales d'une part et

⁵⁹ Brian Hocking « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 409-420 ; p. 412.

⁶⁰ Iñaki Aguirre « Making sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds) *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 ; p. 185-209.

⁶¹ Joseph Montville, « Transnationalism and the Role of Track Two Diplomacy », in Kenneth Jensen, Willard Thomson & al. *Approaches to Peace: an Intellectual Map*, Washington : US Institute of Peace, 1992, p. 253-269 ; p. 262

⁶² Brian Hocking « Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline' », in Jan Melissen (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, New York : Palgrave, 1999, p. 21-42.

⁶³ Patrick Le Galès « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.

⁶⁴ A. Bagnasco & P. Le Galès « Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. Bagnasco & P. Le Galès (dir.) *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, 1997, p. 7-43.

la vulnérabilité de ces mêmes élites à l'influence de la sphère privée d'autre part. Le régime urbain⁶⁵, et par extension le style paradiplomatique de la ville, est en effet affecté par ces variables qui, en Russie, sont reconnues comme particulièrement importantes.

Même si les approches comparativiste-fédéraliste (de Soldatos) et internationaliste (de Hocking) reconnaissent que l'action internationale des régions résulte probablement d'une conjonction entre des dynamiques domestiques et extérieure, il a fallu attendre la fin des années 1990 pour qu'une tentative de théorisation générale de l'interaction entre variables nationales, locales et internationales voie le jour, avec la publication d'un ouvrage collectif, *Paradiplomacy in Action*.⁶⁶ Dans l'introduction de cet ouvrage, Michael Keating plante un cadre théorique inspiré par la tradition néo-institutionnaliste. Il affirme que les RIEE et les politiques étrangères des régions doivent être analysées en termes de rapport structure/agent.⁶⁷ La combinaison de variables domestiques et internationales détermine des « structures d'opportunité » pour l'action internationale des agents. Même si cette action reste conditionnée et contrainte par les contextes institutionnels domestique et international, elle fournit aussi aux gouvernements régionaux des opportunités et des ressources que les approches précédentes n'avaient pas pu identifier ni conceptualiser. Dans cette optique, la nature du fédéralisme reste une variable déterminante, mais elle est appréhendée de manière dynamique et dans le cadre structurel plus vaste de l'adaptation des institutions de l'État aux conditions de la (post-)modernité. Ce cadre comprend donc non seulement le fédéralisme, mais aussi le contexte local propre à une région, et enfin l'*interaction* entre ces deux niveaux de gouvernement. Si l'on poursuit le raisonnement de Michael Keating, l'autonomie régionale n'est plus seulement une affaire de liberté juridictionnelle à l'intérieur de l'État mais aussi de *capacité à gouverner dans le contexte des marchés globaux*.⁶⁸ Cette conception de la région rejoint l'idée de « régimes urbains » et a inspiré celle de « coalition de développement urbain » que l'on doit aussi aux travaux comparatistes sur la ville de Michael Keating.⁶⁹ Comme le dit un autre auteur partisan de cette approche par le rapport structure/agent, André Lecours,

« [L]es régions ne recherchent pas une présence internationale simplement comme une démonstration de pouvoir et d'influence, comme ce peut être le cas pour les États. (...) La paradiplomatie est plus souvent l'extension de situations domestiques spécifiques ou de conflits qui se manifestent à travers, et s'incarnent dans, des cadres institutionnels. »⁷⁰

⁶⁵ Nous retenons du régime urbain la définition qu'en a donné Michael Keating : « a regime is a set of arrangements through which policy decisions are made, encompassing formal structures and informal relationships among political and economic elites comprising the governing coalition. Through these arrangements the two principal concerns – the governing capacity of elected governments and the openness of urban politics to the popular and propertyless interests – can be assessed ». D'après Michael Keating (ed.) *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot : Edward Elgar, 1991 ; p. 93-94

⁶⁶ Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999.

⁶⁷ Michael Keating « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », in F. Aldecoa & M. Keating (eds) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 1-16.

⁶⁸ M. Keating *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot : Edward Elgar, 1998.

⁶⁹ M. Keating *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot : Edward Elgar, 1991.

⁷⁰ André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114.

Notre recherche tente de combiner les apports des comparativistes et des internationalistes. Certes, nous souscrivons que l'influence structurelle des contraintes « extérieures » doit être conceptualisée en termes de dynamiques institutionnelles globales, et les RIEE des régions s'interpréter comme l'une des « couches » de la *multi-layered diplomacy*. Il nous semble cependant que, dans le cas de la Russie, la grille de lecture « fédérative » de Duchacek et Soldatos est pertinente pour comprendre l'émergence et la nature de la paradiplomatie des régions russes et ainsi positionner les RIEE de Saint-Petersbourg dans leur panorama institutionnel.

Le prisme fédératif que nous retenons dans cette thèse pour décrypter les origines de la paradiplomatie de la ville durant la transition post-soviétique part de l'idée que

- la structure fédérative d'un État, à la différence d'un système centralisé, favorise l'extraversion des régions, permettant aux entités fédérées de développer leurs RIEE de façon relativement autonome. Le fait que, dans les années 1990, le fédéralisme russe était « en construction », a impliqué que les régions se sont internationalisées hors du contrôle du centre. Ceci a donné à l'extraversion régionale un potentiel centrifuge, ce qui a remis en question l'unité de la politique étrangère russe.
- l'insatisfaction des entités fédérées concernant la nature non-démocratique et asymétrique du « pacte fédératif » avec le centre a poussé les leaders régionaux à utiliser leurs RIEE comme instruments d'affirmation de leur droit à l'autonomie. Dans un contexte de fluidité des institutions, les leaders régionaux ont été enclins à outrepasser leurs compétences constitutionnelles et à empiéter sur celles des organes fédéraux du pouvoir précisément en matière de relations extérieures.

Nous postulons donc que les régions russes sont d'autant plus prédisposées à la paradiplomatie qu'elles ressentent de la rancœur envers le régime politique de leur pays. Le flou juridique et l'asymétrie du fédéralisme russe, la domination de l'exécutif sur la branche législative du pouvoir, le manque d'indépendance de l'autorité judiciaire et les incertitudes quant au respect de l'autonomie des régions dans leurs domaines de compétence ont empêché le système russe de fonctionner de manière démocratique. Ceci découle en partie du caractère inauthentique du système fédératif hérité de la période soviétique ainsi que de la manière chaotique dont se sont contractualisées les relations entre centre et régions sous Eltsine (nous reviendrons dans le chapitre II sur les circonstances de l'établissement de ce « pacte fédératif »). On se souvient comment André Gide, qui disait de la Constitution soviétique adoptée en 1936 sous Staline qu'elle était « la plus démocratique du monde », s'était laissé berné par la capacité du régime totalitaire de l'URSS à faire valoir sur le papier des principes qui, dans les faits, étaient dénués de sens. Tout comme les démocraties populaires n'étaient pas des démocraties, le fédéralisme en URSS était un vœu pieux. En réalité, les 15 républiques fédérées de l'URSS ne jouissaient d'aucune des prérogatives traditionnellement laissées aux États, provinces ou Länder dans les autres systèmes fédéraux. Ainsi, la Yougoslavie et l'URSS étaient-elles sur le papier les deux seuls systèmes fédéraux du monde qui accordaient à leurs entités constitutives le « droit de conduire leur propre politique étrangère », sans que dans les faits cette disposition ait eu une quelconque portée. En effet, Staline avait fait en sorte que l'URSS ait l'apparence extérieure d'une confédération, alors qu'en droit interne c'était une fédération « fictive », et dans la réalité un système centralisé.⁷¹

D'après Alfred Stepan, le fédéralisme soviétique se distinguait par l'autoritarisme, la coercition et l'absence de démocratie des méthodes utilisées par Moscou pour réunir des entités

⁷¹ Vernon Aspaturian *The Union Republics in Soviet Diplomacy : a Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*, Genève : IUHEI & Droz, 1960 ; p. 20.

dans un tout à l'intérieur duquel les relations n'avaient de fédératives que le nom.⁷² Lorsque ce carcan autoritaire fut démantelé, les 15 républiques constitutives de l'URSS ne furent pas les seules à prendre, par choix ou par contrainte, de l'autonomie : à l'intérieur même de la RSFSR. Ce fut le règne du chacun pour soi durant une bonne partie des années 90, la plupart des régions prenant au pied de la lettre la déclaration de Boris Eltsine leur intimant de « prendre autant de souveraineté qu'[elles pouvaient] en avaler et de rendre le reste à la Russie ». ⁷³

1.1.4 La grille de lecture post-moderne (le prisme transnationaliste)

L'évolution de l'économie internationale depuis les années 1970 – la multiplication des flux transnationaux⁷⁴, l'accélération du « temps mondial »⁷⁵, les progrès des nouvelles technologies de communication⁷⁶ – a semblé donner raison aux approches dites « pluralistes » apparues dans la lignée du libéralisme en RI. Pour les tenants du transnationalisme, la société mondiale a une structure « polyarchique »⁷⁷ où cohabitent des États, des OI, des firmes multi-nationales, des Églises, des ONG, des associations de régions et de villes, etc. L'essentiel de la réflexion en RI porte désormais sur cette relation d'interdépendance entre acteurs étatiques et non-étatiques, les termes du marchandage (*bargaining*) dans lequel ils s'engagent et les liens réciproques (*linkage*) qui s'établissent entre politique intérieure et politique étrangère. L'intérêt épistémologique est de déterminer quels effets ont ces interactions « à niveaux multiples » sur une série d'attributs de l'actorité internationale qui, parce qu'ils se sont hybridés, doivent être entièrement repensés – la souveraineté, le territoire, la puissance, la frontière, l'identité, la loyauté citoyenne, la distribution de valeurs, la construction de normes, etc. En effet, avec la multiplication des réseaux transnationaux, le monde a semblé évoluer vers une définition *post-territoriale* du pouvoir et de la souveraineté. Cela signifie que même si les tensions territoriales entre pouvoir et identité sont *a priori* irréconciliables, dans la mesure où le politique cherche à délimiter son pouvoir en termes stato-nationaux,⁷⁸ l'État doit de plus en plus souvent composer avec le désir de certaines régions de territorialiser leur identité et d'obtenir plus d'autonomie, y compris pour mener leur propre politique étrangère.

L'entrée en scène des régions dans le tableau de famille des acteurs internationaux dignes d'intérêt scientifique dans la théorie post-moderne des RI est récente et concomitante de la

⁷² Alfred Stepan classe les différents types de fédéralisme en fonction de l'origine et des caractéristiques de la volonté d'unification – provenant « d'en bas » (*coming together federalism*), « d'en haut » (*holding together federalism*) ou dérivant d'une centralisation de type coercitif (*putting together federalism*) ; A. Stepan « Federalism and Democracy : Beyond the US Model », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, 1999, p. 19-34 ; p. 22. Voir aussi son article « Russian Federalism in Comparative Perspective », *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, n° 2, 2000, p. 133-176.

⁷³ Cette phrase devenue célèbre a été prononcée par le président de la RSFSR le 8 août 1990 à Kazan lors d'une conférence de presse conjointe avec les autorités de la République du Tatarstan.

⁷⁴ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye (eds.) *Transnational Relations and World Politics*, Princeton : Princeton UP, 1971.

⁷⁵ Zaki Laïdi *Le temps mondial*, Bruxelles : Complexe, 1997.

⁷⁶ Manuel Castells *The Information Age : Economy, Society and Culture. Vol. 1 : The Rise of the Network Society*, Oxford : Blackwell, 1996.

⁷⁷ Seyom Brown *New Forces in World Politics*, Washington : Brookings, 1974 ; p. 186, cité par Richard Little « The Growing Relevance of Pluralism ? », in Steve Smith, Ken Booth & Marysia Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996 ; p. 66-86 ; p. 75.

⁷⁸ Jean Gottmann *The Significance of Territory*, Charlottesville : UP of Virginia, 1973 ; cité par Guntram H. Herb « National Identity and Territory », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 9-30 ; p. 10.

structuration des RI en tant que discipline académique, sous l'impact de ce que les spécialistes ont appelé le « troisième débat inter-paradigmatique » (entre héritiers des traditions réaliste, libérale et marxiste). Ce débat a permis un renouvellement des questionnements ontologiques sur la nature des relations internationales, les acteurs impliqués et le contenu des phénomènes à étudier, quel que soit le « filtre » paradigmatique choisi pour percevoir la réalité des faits internationaux.⁷⁹ Des années 1970 date aussi l'entrée du rapport entre fédéralisme et politique étrangère dans le champ d'investigation des RI, dans l'axe de recherche ouvert par Nye et Keohane.⁸⁰ L'adjectif qui s'imposa alors pour qualifier l'activité internationale des régions est « transgouvernementale », au sens où il s'agit d'une « activité à l'étranger qui est conduite par les gouvernements constitutifs d'une union fédérale ou les entités d'un gouvernement central »⁸¹, et exercée « de façon relativement autonome par rapport aux autorités supérieures de l'État »⁸².

Sans avoir pu offrir à la discipline des RI un nouveau paradigme à part entière, le courant transnationaliste, dont Robert Keohane et Joseph Nye ont été les porte-voix dans les années 1970, a utilement étayé l'approche pluraliste avec le concept d'*interdépendance complexe*. Il traduit le fait que la multiplication des acteurs non-étatiques, et des relations transnationales entre eux et avec le monde des États et des OI, peut affecter les structures fondamentales du système international⁸³. En problématisant de façon post-positiviste la dialectique de l'ordre et du désordre, Rosenau a développé la thèse d'un « dédoublement » de la scène internationale, fragmentée en deux « mondes » qui coexistent et parfois se chevauchent – un monde « stato-centré » des relations inter-étatiques et un monde « multi-centré » qu'il dit « aussi puissant mais plus décentralisé ».⁸⁴ Dans le paradigme post-international de Rosenau, ces deux mondes s'interpénètrent de telle manière qu'une « turbulence » dans l'un a potentiellement des conséquences dans l'autre.⁸⁵ Dès lors, le système lui-même change de nature à mesure que s'accroissent et se complexifient les interactions économiques et sociales dans une logique de fragmentation/intégration (Rosenau a proposé le néologisme de « fragmégration » pour rendre compte du phénomène). Ces interdépendances accrues contribuent à produire des schémas de compétition/coopération qui signalent une adaptation des acteurs étatiques au défi post-moderne que représente la cohabitation avec des acteurs non-étatiques. En France, le paradigme transnationaliste est associé au nom de Bertrand Badie, qui, lui, parle d'un

⁷⁹ Ole Waever « The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate », in Steve Smith, Ken Booth & Marysia Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996 ; p. 149-185 ; p. 163-164.

⁸⁰ Robert Keohane & Joseph Nye *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston : Little Brown, 1977. Dans cet ouvrage, Nye et Keohane distinguent trois sortes d'acteurs – gouvernementaux, sub-étatiques et non-étatiques – impliqués dans la « politique mondiale ».

⁸¹ Elliot Feldman & Lily Gardner Feldman. « The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy », *Publius*, vol. 14, n° 1, 1984, p. 33-59 ; p. 34.

⁸² Robert Keohane & Joseph Nye « Transgovernmental Relations and International Organizations », *World Politics*, vol. 27, octobre 1974, p. 39-62 ; p. 41.

⁸³ Si leur *Transnational Relations and World Politics* (1971) était un ouvrage particulièrement audacieux en ce qu'il faisait des acteurs transnationaux des agents influents dans les RI, notons que Robert Keohane et Joseph Nye sont revenus à une vision plus stato-centrée des RI dans *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, publié en 1977. Sur l'interdépendance complexe (« globale »), voir aussi James Rosenau *The Study of Global Interdependence : Essays on the Transnationalization of World Affairs*, Londres : Frances Pinter, 1980 ; p. 97.

⁸⁴ James Rosenau *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge : Cambridge UP, 1997, p. 11. La première formulation de l'existence d'un monde multi-centré date de son article « Patterned Chaos in Global life : Structure and Process in the Two Worlds of World Politics », *International Political Science Review*, vol. 9, n° 4, 1988, 327-364.

⁸⁵ James Rosenau *Turbulence in World Politics*, Princeton : Princeton UP, 1990.

« détriement » de la scène internationale post-moderne. Pour Badie, les RI sont une interaction triangulaire entre acteurs étatiques, acteurs transnationaux et ceux qu'il appelle « les entrepreneurs identitaires ». ⁸⁶ Malheureusement, cette taxonomie ne fait pas de place spécifique aux entités infra-étatiques (villes, régions, provinces), qui non seulement peuvent être classées dans l'une ou l'autre de ces trois catégories (selon la nature du contexte national dont elles relèvent), mais en outre peuvent user, selon dans quel domaine elles agissent - *low* ou *high politics* - de modes opératoires qui combinent des instruments empruntés à chacun de ces trois types d'actorité internationale.

Dans le prolongement de cette réflexion, on trouve la notion de gouvernance à niveaux multiples (*multi-level governance*), apparue d'abord dans le cadre des études consacrées au fonctionnement de l'UE ⁸⁷ pour caractériser la démultiplication des niveaux de politiques publiques suite au transfert de prérogatives de l'État-nation vers le haut (l'UE) mais aussi vers le bas (les régions). ⁸⁸ Cette notion peut être appliquée à la politique étrangère d'autres grands États fédéraux ou régionaux du monde, qui, étant concurrencés « par le haut » et « par le bas », sont contraints d'accepter des formes de dévolution de leur souveraineté. Parce qu'elle affaiblit la capacité des instruments traditionnels d'action internationale de l'État, la mondialisation pousse ceux qui recherchent des solutions aux problèmes internationaux à déplacer l'action collective et extérieure vers le niveau régional, d'où ces problèmes sont plus faciles à appréhender et à gérer. Affectés par le développement de réseaux transnationaux et l'influence d'acteurs sociaux plus ou moins organisés travaillant selon des logiques transfrontalières, les États centraux appellent cette gouvernance à plusieurs niveaux à la rescousse de leur politique étrangère, en Russie comme ailleurs. Cela donne naissance à une forme de « géo-gouvernance » où la transnationalisation « promeut et institutionnalise des communautés d'intérêt 'imaginées' en devenir ». ⁸⁹

Perçues à travers un prisme libéral individualiste comme celui d'Andrew Moravcsik, les RI peuvent même être considérées comme des relations entre entités politiques dans lesquelles l'État n'est que le représentant des intérêts matériels et idéels (*ideational*) de la société civile. Dans une approche post-moderne, l'État n'est qu'une courroie de transmission de ces intérêts, un agent mandaté par les acteurs sociétaux, individuels ou collectifs, pour défendre leurs intérêts sur la scène internationale. ⁹⁰ Ceci fait entrer dans le panorama des acteurs des RI les individus capables de s'engager directement dans les affaires mondiales et que Rosenau a appelés des « individus talentueux » (*skilfull individuals*). ⁹¹ En participant aux activités transnationales d'une ONG, en adhérant à un mouvement social (alter-mondialiste par exemple), en accordant sa loyauté à une secte, en soutenant les revendications indépendantistes d'une nation minoritaire, en se faisant une

⁸⁶ Bertrand Badie « Le jeu triangulaire » in Pierre Birnbaum (ed.) *Sociologie du nationalisme*, Paris : PUF, 1997, p. 447-462.

⁸⁷ G. Marks, L. Hooghe & K. Blank « European Integration since the 1980s : State-Centric versus Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996, p. 341-378.

⁸⁸ Christian Lequesne & Andy Smith « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et Conflits*, n° 38, hiver 1997, p. 7-31.

⁸⁹ Richard Higgott « De facto and de jure Regionalism : the Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific », *Global Society*, vol. 11, n° 2, 1997, p. 165-183 ; p. 174.

⁹⁰ Andrew Moravcsik « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, vol. 51, n° 4, automne 1997, p. 513-553.

⁹¹ James Rosenau & Michael Hagen « A New Dynamism in World Politics. Increasingly Skilful Individuals ? » *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 4, décembre 1997, p. 655-686 ; James Rosenau « Les individus comme source de turbulence globale », in Michel Girard (dir.) *Les individus dans la politique internationale*, Paris : Economica, 1994, p. 81-105.

idée des problèmes du monde grâce à des médias étrangers (télévision par satellite, Internet), en voyageant à l'étranger, en consommant des produits importés, etc.⁹² tout un chacun devient un acteur transnational, potentiellement rationnel et influent sur la scène internationale parce qu'informé des tenants et aboutissants de la politique mondiale.⁹³ Certaines régions russes peuvent prétendre relever de cette catégorie transnationale d'actorité dans les RI contemporaines.

La Russie est pourtant relativement hermétique aux notions d'interdépendance et de transnationalité, et la majorité des Russes, sceptiques voire méfiants à l'égard de l'argumentaire post-moderne, ce qui est peu étonnant compte tenu du fait que l'URSS incarnait en son temps, comme l'a souligné Ted Hopf,

« le projet moderne ultime – séculier, urbain, rationnel, supranational et industriel, bref tous les éléments qu'Adorno et Horkheimer associaient aux Lumières de la modernité ».⁹⁴

Aujourd'hui indissociable de la vulgate journalistique sur la mondialisation, la vision post-moderniste a ses grands théoriciens, qui revisitent l'histoire des RI⁹⁵ ou tentent de fournir une grille de lecture des phénomènes qui transcendent la frontière entre interne et externe⁹⁶. Les partisans d'une approche post-moderniste ont fait perdurer la critique marxiste selon laquelle le monde tendrait vers une remise en cause du principe même de la souveraineté.⁹⁷ A la charnière entre la sociologie historique, la philosophie et l'approche systémique des RI, les travaux d'Andrew Linklater, R.B.J. Walker et Justin Rosenberg⁹⁸ ont par exemple conduit à une relecture néo-marxiste de l'importance de l'éthique discursive dans la structuration des communautés politiques et la fixation des frontières politiques de l'identité et de l'altérité. Cette reconsidération morale des frontières, inspirée par la philosophie critique de Michel Foucault⁹⁹, Jacques Derrida¹⁰⁰, Jürgen Habermas¹⁰¹ et surtout Jean-François Lyotard¹⁰², a conduit à un ré-examen des principes de l'interaction sociale à l'une des échelles du système international : celles des relations transfrontalières. Les post-modernistes estiment que le nouveau « fait régional » (la régionalisation)

⁹² On retrouve ces exemples, tirés des cours de sociologie des RI de Bertrand Badie à l'IEP de Paris, dans son ouvrage en co-auteur avec Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris : Dalloz, 1992 et dans leur article « L'international sans territoire », *Cultures et Conflits*, n° 21-22, printemps-été 1996, p. 3-422.

⁹³ Ariel Colonomos (dir.) *Sociologie des réseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus : lien social et système international*, Paris : L'Harmattan, 1995.

⁹⁴ Ted Hopf (1998), cité par Sergei Medvedev « Peripheral Spaces, Global Players : Russia's Regions in a World of Networks », draft paper presented at the AAASS Annual Meeting, Floride, 24-27 septembre 1998.

⁹⁵ C'est le cas en particulier de James Der Derian dans *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford : Blackwell, 1987.

⁹⁶ R.B.J. Walker *Inside/Outside. International Relations as Political Theory*, Cambridge : Cambridge UP, 1993.

⁹⁷ L'approche post-moderniste en RI est influencée à la fois par la philosophie de Nietzsche et de Heidegger et par le post-modernisme incarné en France par Foucault, Derrida et Lyotard. Robert Ashley est considéré, avec Robert Walker, comme le père de l'approche post-moderniste en RI, cf. Richard Ashley & R.B.J. Walker « Speaking the Language of Exile. Dissident Thought in International Studies », *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 3, septembre 1990, p. 259-268.

⁹⁸ Andrew Linklater *Beyond Realism and Marxism : Critical Theory and International Relations*, Londres : Macmillan, 1990 ; J. Rosenberg « The International Imagination : IR Theory and Classic Social Analysis », *Millenium*, n° 23, 1994, p. 85-108.

⁹⁹ Michel Foucault *Power/Knowledge : Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, New York : Pantheon, 1980.

¹⁰⁰ Jacques Derrida *L'écriture et la différence*, Paris : Seuil, 1979.

¹⁰¹ Jürgen Habermas *Between Facts and Norms : Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge : MIT Press, 1996.

¹⁰² Jean-François Lyotard *La condition post-moderne. Rapport sur le savoir*, Paris : éditions de Minuit, 1979.

et l'émergence des acteurs infra-étatiques (le régionalisme) sont le résultat naturel d'une crise globale de la souveraineté de l'État-nation. Ce dernier serait désormais dépassé par les logiques de la mondialisation et victime de la concurrence exercée, d'en haut, par les organisations supra-étatiques et, d'en bas, par les acteurs non-étatiques. Rappelons que l'un des reproches adressés aux post-modernistes par d'autres écoles de pensée sur la régionalisation en RI est d'avoir trop mis l'accent sur la mondialisation, au détriment d'un facteur endogène, le localisme. Zdravko Mlinar par exemple leur a opposé que la tendance générale observée dans le monde était celle d'un « retour douloureux des forces internationales à des formes locales »¹⁰³, qui ne s'apparente pas nécessairement à du primordialisme. L'attachement de l'individu à son coin de terre fait du sentiment d'identification à un territoire un facteur de ralliement plus puissant que l'identité nationale, mais aussi un mode de résistance à la mondialisation qui est souvent plus efficace que celui des États. Le régionalisme et l'intégration y acquièrent alors un caractère universel, tandis que la souveraineté, produit d'un lien social qui perpétue l'État comme système d'exclusion et « communauté limitée » (*bounded community*) par des frontières qui ne sont pas toujours légitimes, laisse la place à des conceptions « post-nationales » de la souveraineté, où des « communautés post-souveraines » (des nations sans États, des régions transfrontalières) participeraient à la mise en œuvre « des principes universels de la démocratie transnationale ».¹⁰⁴ Les partisans de cette approche, s'ils aiment prédire la mort de l'État-nation wébérien¹⁰⁵, sont en revanche confiants dans la capacité des régions et des acteurs transnationaux à remplacer, à terme, un État dépourvu de ses prérogatives régaliennes et de sa capacité traditionnelle à réguler les affaires mondiales.¹⁰⁶ A la hiérarchie verticale des États centralisés se substituerait un schéma *hétérarchique* d'interactions horizontales. Dans ce système international en réseau, des concepts comme la frontière, la loyauté ou l'identité perdraient leur étiquette étatique pour être appropriés par des détenteurs de « quasi-souveraineté », parmi lesquels les régions.¹⁰⁷

Les zones-frontières (*borderlands*), sites de communication et de conflits qui apparaissent partout où des cultures distinctes interagissent sans perdre leur spécificité, font partie de ces territoires de l'action qui connaissent, aux yeux des post-modernistes, une mutation. En effet, les interactions transfrontalières peuvent affecter les préférences sociales et l'identité des « frontaliers » (*borderlanders*). Ces évolutions intéressent les historiens constructivistes mais aussi les anthropologues post-modernistes, dès lors qu'ils conçoivent la frontière comme

« une zone interstitielle de déplacement et de dé-territorialisation qui façonne l'identité hybridée de l'individu. Plutôt que de considérer ces zones marginales comme d'insignifiantes et étroites lamelles de terre entre des espaces stables, nous affirmons que la notion de zones-frontière (*borderlands*) est la conceptualisation la plus normale du local pour l'individu post-moderne. »¹⁰⁸

¹⁰³ Zdravko Mlinar « Global Minorities », in M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson *Global Modernities*, Londres : Sage, 1995, p. 28-33.

¹⁰⁴ Andrew Linklater « The Achievements of Critical Theory » in Steve Smith, Ken Booth & Marysia Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996, p. 279-298 ; p. 294-296.

¹⁰⁵ William Zartmann *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder : Lynne Rienner, 1995.

¹⁰⁶ J.A. Camilleri & J. Falk *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Aldershot : Edward Elgar, 1992 ; p. 241.

¹⁰⁷ Manuel Castells *La société en réseaux*, Paris : Fayard, 1998.

¹⁰⁸ A. Gupta & J. Ferguson « Beyond 'Culture' : Space, Identity and the Politics of Difference », *Cultural Anthropology*, vol. 7, n° 1, 1992, p. 6-23 ; p. 18.

L'actorité internationale de l'État est donc fragmentée, et sous l'impact de la mondialisation sa puissance ne perdure que si elle est capable de se « dé-territorialiser ». ¹⁰⁹ En termes fonctionnels, cela signifie que l'État-nation n'a plus le monopole de la décision politique, et des parcelles en reviennent à diverses entités alternatives plus légitimes, plus capables ou simplement plus désireuses de satisfaire les demandes sociales. ¹¹⁰ L'État n'est plus central dans cette perspective, où l'on s'interroge sur l'émergence d'une société civile mondiale sans frontières, qui, en prônant le droit d'ingérence humanitaire, en se souciant de développement durable ou en manifestant pacifiquement contre la guerre, participe d'une gouvernance post-moderne des affaires du monde. Commentant la multiplication des sommets internationaux des années 1980-90, qui ont vu l'émergence de la notion de « biens communs de l'humanité » (l'eau, les forêts et la couche d'ozone, les droits de la femme et de l'enfant, etc.), le sociologue Norbert Elias parla de l'émergence « de pratiques et de représentations d'un nouveau 'nous' » qui seraient l'expression d'un « nouveau sens de la responsabilité à l'échelle mondiale » ¹¹¹. Cette capacité des membres de la société mondiale, de prendre leur destin en mains à l'échelle du « village planétaire » et par-delà l'autorité des États, conduit les internationalistes post-modernistes à parler de « fin de la souveraineté » ¹¹², de « fin des frontières » ¹¹³, de « fin des territoires » ¹¹⁴, voire pour certains d'une « fin de l'histoire ». ¹¹⁵ Dans ce paysage chaotique, les régions pourraient figurer parmi les acteurs transnationaux qui tirent leur épingle du jeu de la mondialisation.

1.1.5 L'apport du constructivisme : les entités infra-étatiques, de nouveaux acteurs identitaires en RI

Si l'ontologie classique en TRI postule un monde fait avant tout d'États, dont le comportement extérieur est relativement prévisible car chacun agit selon une certaine conception de son intérêt national (la quête de sécurité pour les réalistes, celle du bien-être économique pour les libéraux, celle de l'égalité des classes pour les marxistes), l'ontologie constructiviste bouleverse l'analyse de la politique étrangère en ajoutant une dimension *idéelle* à cette définition de l'intérêt national. Parce qu'elle « rejette les tendances les plus matérialistes du néo-réalisme et du néo-libéralisme qui réduisent le rôle des idées à un épiphénomène dans l'analyse des RI » ¹¹⁶, une

¹⁰⁹ On doit le concept de dé-territorialisation à Malcolm Waters, *Globalization*, Londres : Routledge, 1995 ; p. 136.

¹¹⁰ R.B.A. DiMuccio & J. Rosenau « Turbulence of Sovereignty in World Politics : Explaining the Relocation of Legitimacy in the 1990s and Beyond », in Z. Mlinar (ed.) *Globalization and Territorial Identities*, Aldershot : Avebury, 1992, p. 60-76.

¹¹¹ N. Elias *La Société des Individus* (1974), Paris : Fayard, 1991, chapitre sur « Les transformations de l'équilibre 'nous-je' », p. 205-301 ; p. 222.

¹¹² D'après Joseph Camilleri « Rethinking Sovereignty in a Shrinking, Fragmented World », in R.B.J. Walker & Saul H. Mendelvitiz *Contending Sovereignities. Redefining Political Community*, Boulder : Rienner, 1990, p. 13-44 ; Joseph Camilleri & Jim Falk (eds.) *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Aldershot : Elgar, 1992. Certains transnationalistes estiment au contraire que, réinterprétée dans une perspective historique, la multiplication des flux transnationaux, loin de porter atteinte aux souverainetés étatiques, pouvait plutôt tendre à les consolider. J.E. Thomson & S.D. Krasner « Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty », in E.-O. Czempiel & J.N. Rosenau (éds.) *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, Lexington Books, 1989, p. 195-219.

¹¹³ J. MacMillan & A. Linklater *Boundaries in Question : New Directions in International Relations*, Londres : Pinter, 1995.

¹¹⁴ Titre d'un ouvrage de Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Paris : Fayard, 1995.

¹¹⁵ Titre du très controversé ouvrage publié par Francis Fukuyama au sortir de la guerre froide *The End of History and the Last Man*, Toronto : Maxwell Macmillan Canada & New York : Free Press, 1992.

¹¹⁶ Alex McLeod « L'approche constructiviste de la politique étrangère », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 65-89 ; p. 68.

approche constructiviste de l'évolution de la politique étrangère russe permet d'intégrer dans l'analyse le potentiel des acteurs non- et infra-étatiques d'influencer (inter-)subjectivement le contenu idéologique de « l'intérêt national » censé guider la diplomatie étatique. En ce sens, le constructivisme constitue une *via media*, une voie moyenne entre les approches traditionnelles de la politique étrangère, qui voient dans l'identité nationale une donnée fixe, et celles des post-modernistes, pour lesquels l'identité est un facteur instable puisqu'en évolution permanente.¹¹⁷

En devenant la grille de lecture la plus en vogue de la TRI dans les années 1990, le constructivisme a lancé un défi à des siècles de tradition positiviste en RI et ouvert un quatrième débat inter-paradigmatique à l'intérieur de la discipline.¹¹⁸ Contemporain des grands bouleversements de la fin de la Guerre froide, de l'émergence des « biens communs de l'humanité » et des mouvements alter-mondialistes, le post-positivisme a fait faire un virage à 180° à la discipline des RI. Sur le terrain empirique, le constructivisme a su répondre à de nombreuses attentes en abordant des questions aussi variées que le rôle des identités et des normes dans la construction des intérêts, l'institutionnalisation de nouvelles formes de gouvernance et la construction sociale de nouvelles régions transnationales, territorialisées ou non.¹¹⁹ La fin de l'ordre bipolaire ouvrait de nouveaux champs de réflexion pour une ré-évaluation de la TRI dans son essence, ainsi que de certains postulats fondamentaux que les féministes, par exemple, ruant dans les brancards académiques, taxèrent d'être inadaptés pour décrire la réalité de l'après-Guerre froide, dès lors que les concepts retenus pour l'analyse étaient exclusivement « masculins » (la puissance, la guerre, l'intérêt). Même si son approche reste stato-centré, le chef de file du constructivisme en RI, Alexandre Wendt, affirme pour sa part aussi que :

« La puissance et l'intérêt sont des facteurs importants dans la vie internationale, mais dans la mesure où leurs effets sont une fonction d'idées culturellement construites, ce sont elles qui doivent constituer notre point de départ [pour l'analyse]. »¹²⁰

La tradition réaliste en RI a eu tendance à privilégier l'intérêt (matérialiste), considéré comme une donnée constante et fondamentale de la politique étrangère. D'après Wendt, les intérêts d'un État sur la scène internationale font partie de la sphère des *idées* (culture), et ne sont que partiellement influencés par les *structures*.¹²¹ La structure des préférences et la connaissance individuelle ne suffisent donc pas à expliquer directement telle ou telle tendance en RI ou telle ou telle décision de politique étrangère. Pour qu'une théorie puisse expliquer quoi que ce soit en RI, il faut d'abord montrer comment, dans un contexte d'indétermination, les individus vont coordonner leurs attentes, élaborer une « conscience commune » – autrement dit comment leur culture va

¹¹⁷ L'idée que l'instabilité intrinsèque de l'identité nationale rend la politique étrangère des États imprévisible et les RI totalement chaotiques est poussée à l'extrême dans l'ouvrage post-moderniste de David Campbell *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1992.

¹¹⁸ Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 97-99. Dans ce chapitre sur l'histoire de la théorie des RI, Battistella parle d'un triangle inter-paradigmatique dont le troisième angle, occupé depuis un siècle par les théories critiques (néo-)marxistes, a été conquis depuis une quinzaine d'années par des théories relativistes, au premier rang desquelles le constructivisme. Certains chercheurs d'Europe du Nord et de l'école de la *peace research* estiment que le milieu des années 90 est déjà marqué par un « après »-quatrième débat inter-paradigmatique, cf. Ole Waever & Iver Neumann, *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Londres : Routledge, 1997.

¹¹⁹ Emanuel Adler « Constructivism and International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, p. 95-118 ; p. 96.

¹²⁰ Alexander Wendt *Social Theory of International Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 41.

¹²¹ *Ibid.* ; p. 32.

déterminer leur identité et leurs croyances.¹²² Aux yeux des constructivistes un facteur alternatif aux intérêts et ressources matériels est déterminant dans l'analyse des comportements - celui des croyances communes, qui ne sont pas des données psychologiques individuelles mais bien des variables construites par l'interaction.¹²³

Pour illustrer cette affirmation centrale de la thèse constructiviste, Alexander Wendt prend l'exemple de la « Nouvelle Pensée » de Gorbatchev en politique étrangère, dont il propose une interprétation qui ne rejoint pas l'hypothèse, généralement invoquée, selon laquelle ce sont les pressions économiques pesant structurellement sur le système soviétique qui ont contraint ses dirigeants à changer d'attitude vis-à-vis de l'Occident. En effet, les facteurs structurels n'expliquent pas, à eux seuls, la nature et le calendrier des réponses apportées par la direction soviétique au défi du desserrement de la contrainte militaire et ils laissent de côté un élément au moins aussi décisif du point de vue de Wendt – le fait que l'équipe Gorbatchev avait compris à quel point les politiques soviétiques menées jusque là avaient contribué à ce déclin. Autrement dit,

« Ce ne sont pas les conditions structurelles qui ont forcé les Soviétiques à cette prise de conscience. Le comportement soviétique a changé parce qu'ils ont redéfini leurs intérêts suite au regard auto-critique qu'ils portèrent sur leurs désirs et leurs croyances du moment. Le modèle réflexif de l'explication intentionnelle permet de saisir un tel processus de manière plus naturelle que ne le ferait le modèle des forces aveugles [structurelles] ». ¹²⁴

En adoptant une telle approche, on peut saisir assez précisément les subtilités des phénomènes d'influence transnationale des *idées* venues de l'extérieur sur la définition des intérêts de politique étrangère et de sécurité à l'intérieur d'un pays. ¹²⁵

Transposée à l'étude de l'extraversion des régions de la Russie en transition, cette théorie sociale de la politique internationale peut expliquer le désir des régions de mener une action internationale supplétive – lorsque la diplomatie de l'État ne suffit pas à formuler ou à défendre leurs intérêts particuliers. Elle peut éclairer le chercheur sur les causes de la désaffection de certaines régions vis-à-vis d'institutions centrales qui n'ont pas de légitimité pour incarner leurs intérêts parce que la diplomatie de l'État est en porte-à-faux avec leurs propres idéaux de politique étrangère (comme dans le cas de la fronde des régions musulmanes de Russie contre la politique pro-serbe du gouvernement fédéral durant la crise du Kosovo.)

Le constructivisme démontre que même les institutions les plus stables – comme la politique étrangère, dont les fondements idéologiques changent en moyenne beaucoup plus lentement qu'ils ne l'ont fait au cours de la décennie de transition en Russie - sont basées sur des compréhensions collectives, « des structures réifiées qui ont, un beau jour, été conçues *ex nihilo* par la conscience humaine et (...) diffusées et consolidées par la suite jusqu'à ce qu'elles soient tenues pour admises. » ¹²⁶ Les frontières aussi sont potentiellement affectées – et, d'ailleurs, l'école constructiviste

¹²² *Ibid.*; p. 159.

¹²³ Les féministes s'accordent avec Wendt sur ce point, cf. Anne Tickner « Hans Morgenthau's Principles of Political Realism. A Feminist Reformulation », in James Der Derian (ed.) *International Theory. Critical Investigations*, Londres : MacMillan, 1995, p. 53-71.

¹²⁴ Alexander Wendt *Social Theory of International Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 129.

¹²⁵ Matthew Evangelista « Transnational Relations, Domestic Structure and Security Policy in the USSR and Russia », in Thomas Risse-Kappen (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge : Cambridge UP, 1995, chapitre 5.

¹²⁶ Emmanuel Adler « Seizing the Middle Grounds : Constructivism in World Politics », *European Journal of International Relations*, vol. 3, n° 3, septembre 1999, p. 319-363 ; p. 322.

en RI leur a consacré de nombreux travaux. Loin de considérer la frontière comme une ligne statique divisant des territoires physiques, les constructivistes estiment qu'elle est

« (...) un ensemble de pratiques et de discours qui 'se répandent' dans toute la société et ne se limitent pas aux zones frontalières. La production et la reproduction de frontières (*boundaries*) fait partie de l'institutionnalisation des territoires, processus par lequel leur 'forme' territoriale, symbolique et institutionnelle est déterminée. (...) [Les frontières] sont des symboles et des institutions qui font sens et sont profondément sédimentées dans diverses pratiques sociales et divers discours. »¹²⁷

Friedrich Kratochwil et John Ruggie ont insisté sur l'avantage de cette posture pour percevoir, comme l'avait fait Georg Simmel avant eux¹²⁸, « la nature ontologiquement intersubjective du sens (*meaning*) et de la connaissance »¹²⁹ et donc la possibilité d'évolution des valeurs à l'intérieur d'un système. En effet, une approche constructiviste permet de comprendre comment les préférences (de politique étrangère par exemple) des États peuvent évoluer en fonction des changements de l'air du temps sur la scène internationale. Ceci permet d'expliquer pourquoi tel gouvernement peut soudainement affirmer, comme le fit la Russie dans ses *Conceptions* de politique étrangère et de sécurité nationale adoptées dans les années 90, que la protection de l'environnement relève désormais de l'intérêt national du pays alors même que, jusque là, les enjeux écologiques étaient totalement étrangers aux valeurs nationales russes elles-mêmes. La protection d'un bien commun de l'humanité comme la biodiversité ou l'environnement peut ainsi pénétrer l'agenda de politique étrangère d'un État dès lors qu'il s'agit d'une valeur internationalement partagée. Les Droits de l'Homme, la démocratie et le consumérisme font partie de ces normes abstraites qui se sont diffusées hors de leur berceau et ont *eu une influence « molle »* sur l'identité et les préférences nationales d'autres sociétés réceptrices à leur message ou à leur modèle de développement culturel. Tout l'enjeu d'une réflexion selon ce prisme au sujet de la Russie consiste à déterminer jusqu'à quel point (l'échelle de recherche peut être aussi bien verticale qu'horizontale) les valeurs culturelles européennes ont pénétré la pensée géopolitique russe et dans quelles régions la culture locale a été la plus réceptive aux idéaux et aux modes de gouvernance des démocraties ouest- ou nord-européennes. Il s'agit de mettre en relation des processus subtils par lesquels croyances et référents identitaires deviennent familiers à des communautés spécifiques qui ont des interactions internationales fréquentes (les habitants des régions frontalières, par exemple) et dans quelle mesure ces acteurs répercutent cette influence transnationale de valeurs européennes sur la définition sinon de leur propre identité, du moins de leur intérêt de politique étrangère.

S'appuyant sur l'hypothèse de Cynthia Finnemore d'après laquelle « les intérêts sont construits moins par les États eux-mêmes qu'ils ne sont façonnés par les normes et valeurs qui, partagées internationalement, structurent la vie politique internationale et lui donnent signification »¹³⁰, Dario Battistella affirme que

¹²⁷ Anssi Paasi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border », *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999, p. 669-680, ré-édité in Paul Ganster & David Lorey *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford : SR Books (Rowman & Littlefield), 1999, p. 117-136 ; p. 119-120 et p. 129.

¹²⁸ Georg Simmel *Conflict and the Web of Group Affiliations*, New York : Free Press, 1955.

¹²⁹ Friedrich Kratochwil & John Ruggie « International Organization : a State of the Art on an Art of the State », *International Organization*, n° 40, 1986, p. 753-775.

¹³⁰ Martha Finnemore *National Interests in International Society*, Ithaca : Cornell UP, 1996 ; p. 3.

« Si les intérêts nationaux sont co-constitués par les valeurs internationalement partagées, alors ils sont susceptibles d'être transformés par les changements qui se produisent au sein de ces valeurs internationales ». ¹³¹

D'abord posture épistémologique, le constructivisme, comme la théorie post-moderniste, part de l'hypothèse que l'on peut considérer les être humains et les États comme des êtres sociaux, ce qui, appliqué aux RI, consiste à privilégier une lecture sociologique des événements internationaux, qui sont des « faits sociaux construits par des actes discursifs (*speech acts*) », au sens où l'entend par exemple John Searle. ¹³² Le constructivisme en RI s'appuie sur un postulat épistémologique et trois postulats ontologiques essentiels :

- 1) La réalité est inter-subjective car elle n'existe et n'agit qu'à travers la signification que lui donnent les acteurs sociaux (A. Wendt).

En estimant que la réalité est ce que les croyances partagées des acteurs en font, l'approche constructiviste tente de réconcilier le positivisme épistémologique des réalistes (pour lesquels la réalité est objective) et le post-positivisme ontologique des post-modernistes (qui la considèrent comme subjective). Elle permet d'appréhender ce que l'épistémologie rationaliste laissait de côté – à savoir le fait que *les identités et les intérêts – donc aussi l'idée nationale et les préférences de politique étrangère – sont construits par les structures cognitives collectives propres à chaque type d'acteur des RI*. En outre, d'un point de vue constructiviste, les comportements internationaux peuvent être compris par le décodage des discours, dont la terminologie constitue une clé de compréhension des idées qui les sous-tendent. ¹³³

- 2) La politique mondiale est déterminée moins par une structure objective de rapports de force matériels que « par une structure cognitive composée des idées, croyances, valeurs, normes et institutions partagées intersubjectivement par les acteurs » ¹³⁴ (Martha Finnemore).

L'idée derrière cette affirmation est que les organisations internationales « enseignent » des normes à leurs membres, ou du moins contribuent à diffuser des valeurs humanistes et pacifiques qui, à terme, finissent par faire partie intégrante de la conception nationale de l'identité et de l'intérêt des États qui y ont formellement adhéré. C'est pourquoi, comme l'affirme Emanuel Adler,

« Socialization, learning and emulation may enable international institutions to establish, articulate and transmit norms across nations, to define what constitutes legitimate behaviour, and to shape the identities of their members ». ¹³⁵

Le prisme constructiviste fournit donc des pistes pour penser de manière opératoire dans quelles circonstances les normes et les valeurs européennes se sont propagées à travers les

¹³¹ Dario Battistella « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 139-166 ; p. 154.

¹³² John Searle *The Construction of Social Reality*, New York : Free Press, 1995 ; *Mind, Language and Society : Philosophy in the Real World*, New York : Basic Books, 1998.

¹³³ C'est l'approche adoptée par Helena Rytovuori-Apunen « The Karelian Republic in Europe's Northern Dimension : Dispositions of Statecraft in Argumentative Discourse », dans sa contribution présentée au VIème Congrès Mondial de l'ICCEES (Session VII-18), Tampere, 30 juillet 30th, 2000, 27 p.

¹³⁴ Martha Finnemore *National Interests in International Society*, Ithaca : Cornell UP, 1996.

¹³⁵ Emanuel Adler « Constructivism and International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, p. 95-118 ; p. 104.

frontières orientales de l'UE, affectant les régions frontalières russes dans le sillage des pays voisins (Finlande, Estonie) qui ont adhéré au marché commun.¹³⁶

- 3) Les phénomènes observés sont des processus évolutifs nourris par des interactions au cours desquelles les agents et les structures – elles-mêmes issues des pratiques et des discours des agents - se constituent mutuellement (Nicholas Onuf).¹³⁷

La grille de lecture constructiviste en RI, parce qu'elle s'inscrit dans une critique de l'approche réaliste selon laquelle la scène de l'international est un monde d'anarchie, permet de comprendre le changement et d'affirmer, comme le fit Alexandre Wendt dans un article qui le rendit célèbre, que « l'anarchie est ce que les États en font ». ¹³⁸ Ainsi, même si les intérêts des acteurs sont façonnés par les structures dans lesquelles ils évoluent, celles-ci n'étant pas réifiées mais bien influençables, elles peuvent évoluer au gré des changements dans les relations sociales entre les agents et de leur *transnationalisation*. Si l'on incorpore ce postulat constructiviste, on est forcé d'admettre que

« L'intérêt national qui guide la politique extérieure est conditionné à la fois par l'identité sociale des États, les pressions qu'exercent leurs sociétés civiles, et les rapports de puissance matérielle entre les États. » ¹³⁹

Cette posture ontologique qui ne serait en définitive qu'une synthèse de l'ensemble des théories existantes en RI est un préalable utile pour penser les phénomènes d'influence transnationale et intra-fédérative. Elle nous semble donc pertinente pour éclairer notre tentative de formaliser le rapport entre RI, construction du fédéralisme et évolution de la politique étrangère russe.

- 4) Un détour par l'identité et la culture est indispensable pour comprendre comment se construit la réalité sociale et se définissent les intérêts qui orientent l'action des acteurs et les normes qui la contraignent (Peter Katzenstein).¹⁴⁰

Les normes et valeurs partagées par les acteurs des RI non seulement contraignent leur comportement, mais aussi façonnent leur identité et leurs intérêts, qui ne sont pas pré-existants aux interactions sociales, mais plutôt construits par elles. Les constructivistes ne donnent pas tous la même définition de l'identité. Pour Alexandre Wendt, l'identité peut être soit de nature sociale, soit de nature corporative (primordiale), alors que pour un autre constructiviste, Paami Aalto,¹⁴¹ par exemple, il s'agit avant tout d'un concept relationnel, la projection de valeurs se faisant nécessairement par rapport à un « Autre ».

Ce qui est intéressant est que, de leur point de vue, les identités, dans les moments difficiles ou de crise, sont plus sujettes aux changements qu'en temps normal. Sans essentialiser l'influence que ces variations peuvent avoir sur la définition des intérêts de l'État, ce qui conduirait à

¹³⁶ Voir par exemple Jeffrey Checkel « Social Learning and European Identity Change », *International Organization*, vol. 55, n° 3, 2000, p. 553-588.

¹³⁷ Nicholas Onuf « Constructivism : a User's Manual », in V. Kubalkova, N. Onuf & P. Kowert (eds.) *International Relations in a Constructed World*, Armonk : Sharpe, 1998, p. 58-78 ; p. 59.

¹³⁸ Alexander Wendt « Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics », in James Der Derian (ed.) *International Theory. Critical Investigations*, Londres : MacMillan, 1995 ; p. 129-177.

¹³⁹ Dario Battistella « L'intérêt national. Une notion, trois discours », *op. cit.* ; p. 162 et 163 (c'est nous qui soulignons).

¹⁴⁰ Peter Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia UP, 1996.

¹⁴¹ Paami Aalto « Structural Geopolitics in Europe », *COPRI Working Paper*, n° 22, juillet 2001, p. 17-18.

« subjectiver » la géopolitique, les constructivistes en sont venus à considérer qu'identité et intérêt national sont des constructions qui se nourrissent mutuellement, apportant à l'objet « politique étrangère » une dimension dynamique que lui niaient les approches réalistes. Cette idée a été particulièrement bien illustrée par Iver Neumann dans ses travaux consacrés à l'étude de l'influence de la formation de l'image de l'Autre sur l'identité nationale et la politique étrangère russes.¹⁴² Comme nous le verrons dans le quatrième chapitre, l'identité culturelle et les préférences politiques de Saint-Petersbourg sont viscéralement liées, tout au long de l'histoire de l'empire russe/soviétique/post-soviétique, au destin de celui-ci en Europe. Dans une perspective constructiviste, cela signifie qu'au début des années 1990, Saint-Petersbourg, en retrouvant son nom de baptême de l'époque pré-moderne, quittait la modernité soviétique (Leningrad) et renouait avec une identité de ville-frontière et de « fenêtre sur l'Europe », cette fois avec une dimension post-moderne – la ville comme *gateway-region* dans une Europe du Nord en réseaux.¹⁴³ De l'avis de beaucoup de théoriciens des RI qui se sont intéressés au destin de l'Europe depuis de 1989, ce genre de « retour en Europe » est typiquement un processus mi-réel, mi-imaginaire, dont l'approche constructiviste permet de saisir les origines historico-culturelles et l'influence sur la structuration du nouvel ordre international dans son ensemble.¹⁴⁴

1.2 L'extraversion régionale en Russie : l'apport de la « Reguionalistika » (état de la question)

La plupart des études empiriques russes s'intéressent aux origines et aux formes de l'extraversion régionale, en insistant tantôt sur les facteurs internes en cause dans l'extraversion (l'ethnicité, la géographie, le fédéralisme), tantôt sur les facteurs externes (l'entrée de la Russie dans la mondialisation, la multiplication des interdépendances économiques). En dépit du nombre et de la variété des cas d'espèces analysables, un corpus théorique solide est récemment apparu en Russie pour comprendre et typologiser l'extraversion des régions.

1.2.1 L'extraversion des régions dans la littérature académique russe

L'extraversion des régions est un problème qui a suscité successivement l'intérêt de quatre disciplines scientifiques en Russie, chacune donnant à la branche de leurs recherches consacrées aux régions une appellation différente :

a) L'étude anthropologique des régions ou « kraevedenie » (étude des confins)

Le mot *kraevedenie* a pour origine étymologique slavonne le mot *kraj* qui veut dire à la fois territoire (lieu de vie) et limite extérieure (confins), un double sens qui illustre typiquement la façon

¹⁴² Iver B. Neumann « The Geopolitics of Delineating 'Russia' and 'Europe': the Creation of the 'Other' in European and Russian Tradition » in Ola Tunander, Pavel Baev & Victoria Ingrid Einagel (eds.) *Geopolitics in Post-Wall Europe*, Londres : Sage, 1997, p. 147-173. Pour une conceptualisation plus détaillée de l'influence de l'image de l'Autre dans la construction identitaire, voir son *Uses of the Other : the « East »*, in *European Identity Formation*, Manchester : Manchester UP, 1999.

¹⁴³ Pertti Joenniemi « The New St. Petersburg. From Border-making to Border-breaking », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des Relations Internationales, 2001, p. 67-94 ; p. 69-70.

¹⁴⁴ John O'Brennan « Re-Conceptualising Europe : Social Constructivism and EU Enlargement », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 161-187.

dont un Empire perçoit son propre espace comme une immensité non-bornée (ce que traduit outre-Atlantique la notion de *frontier*). En Russie, cette « science des territoires-confins » est une branche de l'anthropologie, discipline elle-même apparue au début du XVIII^{ème} siècle sous l'impulsion du tsar Pierre le Grand, qui voulait faire connaître les différentes ethnies de Russie, projet qu'il concrétisa en édifiant à Saint-Pétersbourg le premier Musée d'Histoire Anthropologique et d'Ethnographie de Russie. La *kraevedenie* a connu ses lettres de noblesse à l'époque soviétique, où il s'agissait d'exalter la richesse du multiculturalisme (le russe préfère parler de l'URSS comme d'un empire « multinational ») en produisant quantité d'analyses des mœurs des sociétés de telle ou telle zone géographique du pays, comme celles des petits peuples du (Grand) Nord (*maločislennye narody Dal'nego Severa*) ou des tribus caucasiennes. Étant donnée sa filiation avec l'anthropologie plutôt qu'avec la géographie, la *kraevedenie* a rarement distingué l'étude du régionalisme de celle de la « question nationale », si importante dans l'histoire de la formation de l'État russe puis soviétique. C'est pourquoi, lorsque l'anthropologie a traité des RIEE des régions au XX^{ème} siècle, c'était pour s'intéresser en premier lieu aux liens transnationaux de ces nations minoritaires, par exemple entre peuples issus de la même souche ethno-linguistique finno-ougrienne (Finlandais, Estoniens, Caréliens, Ingermanlandiens, Komi, Mari-El, etc.). C'est alors le besoin d'affirmation de l'identité locale qui est invoqué par les ethnologues comme la raison fondamentale justifiant l'extraversion des régions de Russie, en particulier celle des républiques ethno-nationales. Pourtant, celles-ci ne sont pas les seules à s'internationaliser : la *kraevedenie* a permis de montrer que chaque territoire de Russie, en particulier à ses confins, avait une culture et une identité propres, à défaut d'héberger une nation au sens ethnographique du terme.¹⁴⁵ La délimitation des prérogatives censées revenir à certaines communautés territoriales pour s'auto-administrer (en matière linguistique et religieuse par exemple) est le problème principal qui figure sur l'agenda de recherche des ethnologues et sociologues russes qui s'intéressent aujourd'hui aux RIEE des régions par l'angle de la *kraevedenie*.¹⁴⁶

b) L'approche de l'extraversion des sujets de la Fédération de Russie par le droit constitutionnel

La Russie a une riche tradition en matière juridique. En dépit du caractère non-démocratique du droit soviétique et de la tendance, pour un esprit russe alimenté de littérature du XIX^{ème} siècle, à cultiver une forme de « nihilisme juridique », le métier de juriste est très respecté en Russie. Les citoyens russes ne font pas confiance au Droit et à la Justice en tant qu'institutions, mais malgré tout les sciences juridiques font autorité sur une bonne partie du corpus des sciences sociales en Russie depuis au moins un siècle. A la fin de la *perestroïka*, les facultés de Droit sont celles qui ont fourni au pays le plus de diplômés à même de devenir des professionnels des réformes et des personnalités influentes à l'échelle fédérale – à commencer par Anatolij Sobtchak, qui enseignait le droit à l'Université de Saint-Pétersbourg avant d'être élu président du Lensoviet. La branche du droit constitutionnel est devenue prioritaire au sein de la discipline au début des années 1990, lorsque le pays a amendé puis remplacé la Loi fondamentale soviétique pour consolider le changement de régime. Le droit fédératif a en revanche singulièrement tardé à s'imposer comme discipline juridique, ce qui reflète la nouveauté de l'institution du fédéralisme elle-même en Russie,

¹⁴⁵ Serguej Borissov « Vnešnepolitičeskaâ deâtel'nost' rossijskikh regionov kak atribout ikh političeskoj samoidentifikacii » [L'activité politique extérieure des régions russes comme attribut de leur auto-identification politique], in s.n. *Čto khotât regiony Rossii ?* [Que veulent les régions de Russie ?], Moscou : MONF, 1999, p. 12-25.

¹⁴⁶ J. Toščenko « Asimmetriâ kak princip nacional'nogo i federativnogo stroitel'stva » [L'asymétrie comme principe de régime national et fédératif], in J. Toščenko *Postsovetskoe prostranstvo : suverenizaciâ i integraciâ. Étnosociologičeskie očerki* [L'espace post-soviétique : souverainisation et intégration. Essais ethno-sociologiques], Moscou : RGGOU, 1997, p. 182-191.

où elle est particulièrement fragile dans sa version démocratique.¹⁴⁷ Progressivement, même les RIEE des régions se sont vues consacrer un chapitre dans les manuels universitaires récents sur le fédéralisme recommandés aux étudiants en droit public.¹⁴⁸ Dès 1994, la revue mensuelle du réputé Institut de l'État et du Droit de l'Académie des Sciences de Russie, *Gossoudarstvo i Pravo*, a publié plusieurs articles de juristes qui s'inquiétaient précisément du statut juridique des accords internationaux signés par les sujets de la Fédération de Russie. Déjà, ils mettaient en lumière la nécessité de mieux délimiter et coordonner les prérogatives respectives des organes fédéraux et régionaux du pouvoir en matière de RIEE.¹⁴⁹ Par la suite, la plupart des juristes ont vu dans la structure fédérative du pays, avec tous ses défauts, la variable déterminante de l'extraversion des régions en Russie.¹⁵⁰

c) Le fait régional en Russie vu par la science politique ou « regionovedenie » (régionologie)

La science politique comme discipline académique autonome des sciences sociales n'existait pas en URSS, mais elle a connu un essor fulgurant en Russie dans les années 1990. Elle se démocratise et surtout se vulgarise, car des journalistes qui se revendiquent « politologues » s'essayaient avec de plus en plus d'audace à décoder les jeux de pouvoir et d'influence qui animent en permanence l'arène politique russe. Les étalages des librairies regorgent de publications à la scientificité parfois douteuse qui cherchent à percer les mystères passés et présents de la vie et du pouvoir politiques en Russie.¹⁵¹ Bien souvent le reproche que l'on peut adresser à cette logorrhée est d'opérer selon des schémas totalement réifiés. La structure de ces ouvrages est presque toujours la même – d'abord une présentation extensive des écoles de pensée qui se sont penchées sur la philosophie du problème, ensuite une partie très fournie consacrée à « l'expérience mondiale » qui présente l'état de la question dans les grands pays du monde occidental et enfin un inventaire assez descriptif consacré à la situation en Russie, traitée le plus souvent avec bienveillance, pour ne pas dire malhonnêteté intellectuelle lorsque le patriotisme l'emporte sur l'objectivité.

Empruntant d'autres voies que cette politologie-quai de gare, la régionologie est devenue une branche à part entière de la science politique et elle est désormais enseignée dans les facultés de

¹⁴⁷ S.G. Touronok « Federalizm, ounitarizm, konfederalizm ? » [Fédéralisme, unitarisme, confédéralisme ?], *Obščestvennye Nauki i Sovremennost'* [Revue Sciences Sociales et Actualité], n° 2, 2000, p. 49-60.

¹⁴⁸ I.A. Oumnova *Konstitucionnye osnovy sovremennogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme contemporain], Moscou : DELO, 1998 ; A.F. Fëdorov *Rossijskij Federalizm : istoričeskij opyt i sovremennost'* [Le fédéralisme russe : expérience historique et actualité], Moscou : Naoučnaâ Kniga, 2000.

¹⁴⁹ V.V. Poustogarov « Konceptiâ razvitiâ mezhdunarodnykh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Conception du développement des relations internationales des sujets de la FR], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 2, 1997, p. 45-50 ; A.N. Koučer « Vnešneëkonomičeskaâ deâtel'nost' Rossijskoj Federacii i soub"ektov RF : problema razgraničeniâ polnočij » [L'activité économique extérieure de la FR et des sujets de la FR : le problème de la délimitation des compétences], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 11, 1998, p. 80-86.

¹⁵⁰ Artour Demtchouk « External Relations of the Russian Regions – an Institutional Perspective », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (eds.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikumora, 2002, p. 111-125.

¹⁵¹ Parmi les best-sellers on trouve les travaux du journaliste d'investigation A. Moukhine, par exemple *Bizness-élite i gossoudarstvennaâ vlast' : kto vladeet Rossii na roubeže vekov ?* [L'élite des affaires et le pouvoir étatique : qui dirige la Russie au fil des siècles ?], 2001 ; « Semejnye » tajny ili neoficial'nyj lobbizm v Rossii [Les secrets de « la Famille » ou le lobbisme non-officiel en Russie], 2003 ; *Piterskoe okrouženie Prezidenta* [L'entourage pétersbourgeois du président], 2003, tous publiés à Moscou par son « Centre d'Information Politique » (CPI).

science politique et de sociologie du pays.¹⁵² Le régime politique, les relations économiques extérieures et les « politiques étrangères » des régions de Russie apparaissent donc ponctuellement dans les travaux de spécialistes des régions et du régionalisme en Russie, venus de toute une série de disciplines en plein essor depuis quinze ans : la géographie politique¹⁵³, la géopolitique¹⁵⁴, l'économie¹⁵⁵, la démographie, l'étude des institutions politiques¹⁵⁶, la sociologie électorale¹⁵⁷, la sociologie des élites politiques¹⁵⁸ ou économiques¹⁵⁹, la sociologie des conflits dans les rapports centre-régions¹⁶⁰, etc.

¹⁵² Les manuels universitaires de référence recommandés par le Ministère de l'Instruction Publique russe sont celui de V.G. Ignatov & V.I. Boutov *Regionovedenie : oučebnoe posobie* [Régionologie : manuel de l'étudiant], Saint-Pétersbourg : Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences, 1998 et celui de Ū.N. Gladkij & A.I. Čistobaev *Regionovedenie : Oučebnik* [Régionologie : Manuel], Moscou : Gardariki, 2002.

¹⁵³ Serguej Artobolevskij « Zapadnye regiony v Rossijskom social'no-ekonomičeskom landšafte » [Les régions de l'Ouest dans le paysage socio-économique russe], communication présentée au panel II.16 au IVème Congrès Mondial de l'ICCEES, Tampere, 30 juillet 2000.

¹⁵⁴ L.B. Vardomskij & S.V. Golounov (eds.) *Bezopasnost' i transgraničnoe sotroudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Sécurité et coopération transfrontalière dans la zone des nouveaux territoires frontaliers de la Russie] Moscou, Volgograd : FORUM, 2002.

¹⁵⁵ S. Pavlenko « Regions and Regional Elites in the Russian Federation : a New Ruling Class », in K. Segbers & S. DeSpiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, Baden-Baden : Nomos, vol. III, 1997, p. 25-38 ; L.B. Vardomskij & V.A. Mironov (red.) *Vnešneëkonomičeskie svâzi i regional'oe razvitie v Rossii* [Les relations économiques extérieures et le développement régional en Russie], matériaux de séminaire, Moscou : ÉPIKON, 1999 ; Natalâ Zoubarevič « Rol' èkonomičeskojo razvitiâ v formirovanii regional'nykh èlit » [Le rôle du développement économique dans la formation des élites régionales] in Andrej Melville (dir.) *Transformaciâ rossijskikh regional'nykh èlit* [La transformation des élites russes] Moscou : MONF, 1999, p. 128-139 ; S. Kolčine & V. Mironov *Ot Severo-Zapada do Dal'nego Vostoka : èkonomiko-političeskie zarisovki 10 regionov Rossijskoj Federacii* [Du Nord-Ouest à l'Extrême-Orient : esquisses éco-politiques de 10 régions de Russie], Moscou : IMÉPI RAN & ÉPIKON, 1999.

¹⁵⁶ A.V. Dakhine & N.P. Raspopov « Političeskaâ Regionologiâ » [Régionologie politique], in A.V. Dakhine & N.P. Raspopov *Političeskoe Oupravlenie, Kours Lekcij* [La gouvernance politique. Éléments du cours], Moscou : RAGS, 1996, p. 196-216 ; Vladimir Gel'man « Regional'naâ vlast' v sovremennoj Rossii : institouty, režimy i praktiki » [Le pouvoir régional dans la Russie contemporaine : institutions, régimes et pratiques], *Polis*, n° 1, 1998, p. 87-105.

¹⁵⁷ Vladimir Gelman & Vladimir Golosov *Elections in Russia, 1993-1996 : Analyses, Documents and Data*, Berlin : Sigma, 1999 ; V. Kolossov & N. Vysockaâ « Političeskaâ tipologiâ regionov Rossii » [Typologie politique des régions de Russie], in V. Kolossov (red.) *Rossiâ na vyborakh : ouroki i perspektivy* [La Russie aux urnes : leçons et perspectives], Moscou : Centre des Technologies Politiques (CPT), 1995, p. 41-52.

¹⁵⁸ A. Magomedov « Političeskie èlity rossijskoj provincii » [Les élites politiques des provinces de Russie], *Mirovaâ Èkonomika i Meždounarodnye Otnošenâ* [Économie mondiale et relations internationales], n° 4, 1994, p. 72-79 ; S. Barzilov & A. Černyšev « Provincîâ : èlita, nomenklatoura, intelligenciâ » [La province : élite, nomenclature, intelligentsia], *Svobodnaâ Mysl'* [La libre pensée], n° 1, 1996, p. 44-56 ; V. Dakhine « K diskoussii o stanovlenii regional'nykh èlit » [Vers une discussion sur l'établissement des élites régionales], in T. Zaslavskaâ (red.) *Kouda idët Rossiâ ? Obščee i osobennoe v sovremennom razvitiî* [Où va la Russie ? Le commun et le particulier dans les développements actuels], Moscou : InterCentr, 1997, p. 148-153 ; Natalâ Lapina & A. Čirikova *Regional'nye èlity i regional'nye processy : èkonomika, politika, vlast'. Analitičeskij doklad* [Les élites régionales et les processus régionaux : économie, politique, pouvoir. Rapport d'analyse] Moscou : MONF, 1999 ; A.V. Douka *Regional'nye èlity Severo-Zapada Rossii : političeskie i èkonomičeskie orientacii* [Les élites régionales du Nord-Ouest de la Russie : orientations politiques et économiques], Saint-Pétersbourg : Aletheia, 2001.

¹⁵⁹ A. Zoudine « Rossiâ : bizness i politika » [Russie : le business et la politique], *Mirovaâ Èkonomika i Meždounarodnye Otnošenâ*, n° 3 (p. 19-31), n° 4 (p. 17-27) et n° 5 (p. 17-25), 1996 ; Serguej Medvedev « Business Elites and Russia's European Policy », *UPI Working Paper* n° 26, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 2000.

¹⁶⁰ Vera Tolz & Irina Busygina « Regional Governors and the Kremlin : the Ongoing Battle for Power », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 401-426 ; Nikolaj Petrov « Otnošenâ 'Centr-Regiony' i perspektivy territorial'no-gossoudarstvennogo pereoustroïstva strany » [Les relations « Centre-Régions » et les perspectives de reconfiguration territoriale-étatique du pays], in M. MacFaul & N. Petrov *Regiony Rossii v 1998. Priloženie k Političeskomou Almanakhou Rossii* [Les régions de Russie en 1998. Annexe de l'Almanach Politique de Russie] Moscou : Centre Carnegie, 1999, p. 57-69.

Les cas d'espèce sont nombreux mais on remarque une nette domination des études consacrées aux régions qui hébergent des universités prestigieuses et des maisons d'édition qui ont une diffusion dans tout le pays : Moscou, Saint-Pétersbourg, Nižnij-Novgorod, Kazan (République du Tatarstan), Ekaterinbourg (*oblast'* de Sverdlovsk), Novossibirsk, Samara, Saratov, Omsk, etc. Beaucoup de politologues et de sociologues russes s'intéressent à un domaine de recherche situé « en-dessous » de la régionologie et qui n'est pas considéré comme un niveau de gouvernance à part entière dans le système fédératif russe – l'auto-administration locale des villes, quartiers et villages (*mestnoe samo-oupravlenie*).¹⁶¹ Bien que Saint-Pétersbourg soit un centre *urbain* dotée d'un gouvernement *municipal*, nous ne nous intéresserons pas à ce niveau de gouvernance, car lorsque la ville exerce ses compétences en matière de RIEE, c'est sur la base de prérogatives légales dont elle dispose en qualité de *sujet* de la Fédération de Russie, et non au titre des règles de l'auto-administration locale, quand bien même ces règles n'excluent pas la possibilité pour des communautés urbaines ou rurales de Saint-Pétersbourg d'avoir des RIEE.¹⁶²

La régionologie russe est dotée d'une Association qui organise depuis 1997 un Congrès tous les deux ans à Bolšoe-Boldino, village de l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod où le poète Alexandre Pouchkine a passé un été, ce qui en a fait un lieu de pèlerinage et un site prisé en Russie pour l'organisation de conférences scientifiques. Avec le lancement des réformes du fédéralisme russe en mai 2000, la régionologie a connu un regain d'intérêt, y compris de la part d'historiens pour lesquels les districts fédéraux nouvellement créés n'étaient pas sans rappeler les *guberniâ* établis pour consolider le pouvoir du centre sur les provinces de l'empire trois siècles auparavant. A l'exception de quelques politologues qui n'ont pas manqué de souligner que ces « gouvernorats » ou « méga-régions » suivaient les frontières des districts militaires de l'époque soviétique et reflétaient un projet de re-centralisation¹⁶³, la plupart des auteurs de publications récentes consacrées aux rapports centre-régions étonnent par leur subjectivité et leur parti pris favorable à l'approche « poutinienne » des réformes de la structure administrative-territoriale de l'État. Beaucoup de ces travaux semblent servir à légitimer *ex post* le recours à des mesures para-constitutionnelles pour parvenir à un

¹⁶¹ Le spécialiste incontesté de l'auto-administration locale est le politologue pétersbourgeois Vladimir Gel'man. Voir par exemple son article « V poiskakh avtonomii : gorodskâ vlast' i rossijskaâ transformaciâ » [A la recherche de l'autonomie : le pouvoir municipal et la transformation de la Russie], *Pro et Contra*, vol. 6, n° 3, 2001, p. 208-227 et, en co-auteur avec A. Evans, *The Politics of Local Government in Russia*. Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 2004.

¹⁶² Des villes, voire des arrondissements de certaines grandes villes, ont d'ailleurs développé d'intenses RIEE, soit lorsque leur patrimoine culturel les a propulsé(s) dans l'arène de la coopération culturelle internationale par la voie des jumelages (c'est le cas de villes-palais de la banlieue de Saint-Pétersbourg comme Gatchina, Petrodvoret, Lomonossov, Pouchkine), soit que ces villes soient proches d'une frontière internationale. Ainsi, Vyborg, ville de l'*oblast'* de Leningrad située à quelques kilomètres du poste-frontière avec la Finlande, a un département des RIEE très actif. Lorsque la Finlande a voulu ouvrir un Consulat annexe à Vyborg pour régler certains problèmes de visas sans obliger les voyageurs se présentant à la frontière à retourner à Saint-Pétersbourg à 200 km de là pour régulariser leurs papiers, le Ministère des Affaires étrangères de Finlande a commencé par traiter directement avec la municipalité de Vyborg, puis a fait valider son contrat de location d'un bureau dans cette ville par le MID russe. Autrement dit, les autorités régionales de l'*oblast'* de Leningrad ont été contournées lors de ces négociations. Entretien avec Mme Alla Vilko, vice-maire de Vyborg en charge des RIEE de la ville, Vyborg, avril 2000.

¹⁶³ Andrey Makarychev « Security Agenda in Russia's Regional Politics : Institutional Actorship in the Global Era », International Policy Fellow programme (2000-2003), material proceedings n° 11, Budapest : Open Society Institute, <http://www.policy.hu/makarychev/eng11.htm> (dernière consultation : février 2006).

« renforcement de la verticale du pouvoir fédéral », une recentralisation unanimement considérée comme une nécessité après le chaos de l'ère Eltsine.¹⁶⁴

d) L'extraversion des régions russes en RI ou « Reguionalistika » (régionalistique)

C'est au département de sociologie politique internationale de l'Université de Linguistique N.I. Lobačevskij de Nižnij-Novgorod, dirigé par Andreï Makarychev, qu'est apparue dans la théorie russe des RI une véritable école de pensée sur les RIEE des régions et les interactions entre régionalisme et géopolitique dans l'espace post-soviétique.¹⁶⁵ A la différence de leurs homologues occidentaux, les chercheurs russes en régionalistique ne retiennent en général pas le paradigme de la paradiplomatie pour analyser l'extraversion des régions. Ils lui préfèrent des instruments tirés de la sociologie post-moderne des RI, du transnationalisme et des études sur la mondialisation. La plupart estiment que l'évolution de l'économie mondiale et les circonstances dans lesquelles l'économie russe s'y est (re-)connectée après la chute de l'URSS sont des facteurs exogènes qui, parce qu'ils jouent un rôle primordial dans la vie politique russe, sont plus déterminants pour expliquer l'extraversion que les facteurs institutionnels (internes). Certains spécialistes ont étudié l'impact concret de la mondialisation sur les orientations politiques des régions russes et montré que les relations transnationales avaient une influence sur les préférences politiques des électeurs et des élites locales.¹⁶⁶ La question de l'influence conjuguée de ces dynamiques sur la politique étrangère russe est aussi apparue sur l'agenda de l'École de la Reguionalistika. En 2000, son chef de file, Andreï Makarychev, a en effet mis sur pied un réseau international de chercheurs travaillant sur un projet intitulé « La régionalisation de la politique étrangère et de sécurité russe ». Il est symptomatique que les travaux publiés dans le cadre de ce projet l'aient été en Suisse, et non en Russie, où l'affirmation selon laquelle la politique étrangère est régionalement segmentée n'est guère appréciée par le pouvoir central.¹⁶⁷ Pour Makarychev, en Russie le phénomène d'extraversion des régions a trois grands traits caractéristiques qui le distinguent de ce qu'il est en Occident¹⁶⁸ :

1. le dynamisme international des acteurs infra-étatiques russes est un instrument de gestion des problèmes *économiques* plus qu'un élément constitutif d'une forme pluraliste de gouvernance territoriale. Les RIEE découlent d'une stratégie anti-crise et font partie d'un système de *patronage* qui est l'un des traits distinctifs de la structuration du politique dans les provinces russes.
2. par opposition à l'Europe occidentale, où l'extraversion des entités infra-étatiques s'inscrit dans le cadre d'une *intégration supra-régionale (celle de l'UE)*, en Russie l'apparition des régions comme acteurs internationaux résulte directement de la capitulation d'un État unitaire hyper-centralisé

¹⁶⁴ C'est en tout cas l'opinion exprimée par le chercheur japonais Matsuzato dans la préface d'un ouvrage qui montre combien les régions russes sont devenues suivistes depuis que Poutine est au pouvoir. Cf. K. Matsuzato (dir.) *Fenomen Vladimira Poutina i rossijskie regiony : pobeda neožidannaâ ili zakonomernaâ ?* [Le phénomène Vladimir Poutine et les régions russes : victoire inattendue ou logique ?], Moscou : Materik & Hokkaido University : Slavic Research Center, 2004.

¹⁶⁵ Andrej Makaryčev (red.) *Region v sostave Federacii : politika, ekonomika, pravo*, Nižnij-Novgorod : NNGOU, 1999.

¹⁶⁶ Oleg Alexandrov & Andrei Makarychev « On the Way to Globalization : Administrative and Networking Strategies of Russia's Regions », *Working Paper* n° 19, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », mars 2002.

¹⁶⁷ Les 23 *working papers* du projet peuvent être téléchargés depuis le site Internet du Centre d'Etudes de Sécurité et de Recherche sur la Paix de l'Institut Fédéral de Technologie de Zürich (www.css.ethz.ch/publications/workingpapers ; dernière consultation : juillet 2006).

¹⁶⁸ Andrej Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », août 2000, p. 12-13.

auquel n'a encore succédé aucun schéma de gouvernance stable, qu'il fut fédératif (une Fédération de Russie démocratique) ou intégratif (une CEI forte).¹⁶⁹

3. pour des raisons historiques et culturelles, la Russie n'a pas du tout la même perception de la souveraineté ni la même interprétation de la liberté que les pays occidentaux. Dès lors, le statut et les prérogatives dont elle est prête à investir ses entités infra-étatiques en tant qu'acteurs « indépendants » des relations internationales contemporaines ne sont pas aussi étendues que dans les fédérations démocratiques. Ceci laisse présager l'apparition de schémas de conflit et de coopération entre autorités centrales et régionales différents de ceux qui ont été observés dans les États fédéraux occidentaux.¹⁷⁰

Le premier point soulevé par Makarychev nous a conduit à ajouter à la typologie proposée par Duchacek une troisième forme de diplomatie infra-étatique que nous appelons « l'éco-diplomatie » ou paradiplomatie économique. En Russie, les facteurs économiques (distribution des richesses naturelles, structure de la production, infrastructures de transport) jouent en effet un rôle crucial dans la différenciation régionale des capacités et des modalités d'extraversion. Les instruments de la paradiplomatie économique offrent à bien des régions russes une capacité d'influence sur les orientations de la politique extérieure du gouvernement fédéral, que l'éco-diplomatie régionale soit formulée et mise en œuvre par des agents représentant des intérêts privés de la région (banques locales, usines, oligarques) ou qu'elle soit téléguidée par son leader politique, s'il a développé une stratégie économique axée sur la coopération avec l'extérieur. A priori, l'éco-diplomatie sert les intérêts économiques globaux du pays. Tout comme ce qui était bon pour Ford l'était autrefois pour l'économie américaine, dans la Russie post-soviétique ce qui est bon pour Gazprom l'est pour tout le pays, mais surtout pour les régions de Sibérie occidentale, le Bachkortostan, le district autonome de Yamalo-Nenets ou la république des Komi riches en gaz. Or le monopole gazier russe a d'évidents intérêts de politique extérieure en Europe où se trouvent ses clients. Il exerce une influence sur les RIEE de ces régions de Russie dont il aurait « acheté » les élites régionales. Les régions riches en matières premières exportables et les régions de transit sur le territoire desquelles passent les gazoducs et oléoducs (riveraines de la Caspienne, la mer Noire et la Baltique) sont les deux types-idéaux de régions pratiquant l'éco-diplomatie, mais un troisième type est en train d'émerger. Il s'agit des centres de services, autrement dit des grands pôles urbains de communication internationale et d'innovation scientifique, à l'image de la Silicon Valley ou de la Road 66 aux États-Unis. Sans prétendre égaler Moscou, Saint-Petersbourg a désormais l'ambition d'occuper une « niche » dans la diplomatie économique du pays en jouant ce rôle de technopole moderne.

Le deuxième argument de Makarychev mérite d'être nuancé car il sous-estime le potentiel d'absorption des régions russes par des processus d'intégration extérieurs à l'espace de la CEI. En Russie du Nord-Ouest, la dynamique intégrative dont est porteuse l'UE en voie d'élargissement s'est propagée dès les premières années qui ont suivi l'effondrement de l'URSS et elle a constitué un élément stabilisateur et incitatif pour les relations de bon voisinage, tant en termes économiques

¹⁶⁹ Makarychev ajoute que de tous les acteurs politiques russes, les leaders régionaux les plus axés sur l'extraversion sont aussi les plus hostiles aux projets de réintégration tels que celui de la CEI ou d'instauration de l'État d'Union Russo-Biélorusse. Le refus de ces régions extraverties de soutenir le projet intégratif en ex-URSS s'accompagne, dans le cas en particulier des régions frontalières de pays membres de l'UE, d'un engouement certain pour l'idée d'Europe des Régions.

¹⁷⁰ Telle est aussi la remarque que fait Christer Pursiainen dans l'introduction d'un ouvrage de théorie des RI consacré aux spécificités de la politique étrangère russe *Beyond Sovietology. International Relations Theory and the Study of Soviet/Russian Foreign and Security Policy*, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 1998, p. 3.

que de sécurité collective.¹⁷¹ Comme nous le verrons dans le chapitre III, l'apparition en Europe du Nord de réseaux et de forums de coopération transfrontalière à géométrie variable, dans lesquels s'intègrent les régions russes riveraines de la mer Baltique, dénote bien une dynamique d'intégration sub-régionale. Cela fait contrepoids aux tendances centrifuges subies par d'autres régions russes, que la rupture des liens traditionnels avec les économies du bloc socialiste en 1989 a laissées plus désemparées.

Quant à la troisième remarque, elle n'est que partiellement vraie. Comme nous le verrons dans le chapitre II, les sujets de la Fédération de Russie ont été, *de jure* ou *de facto*, relativement bien armés pour s'aventurer sur la scène internationale, et ce dès le début des années 1990. L'argument selon lequel le « centre », parce qu'il est traditionnellement hostile à l'idée de dévolution, laisserait moins d'autonomie aux régions russes que n'en ont celles de fédérations démocratiques occidentales, nous semble infondé. Compte tenu de la crise institutionnelle et budgétaire que vivait le pays, les organes du pouvoir fédéral n'ont pas réellement été en mesure de s'opposer aux dynamiques centrifuges de la décentralisation, du moins jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. Ceci montre combien cet événement constitue une rupture, idée que partage Andreas Wenger lorsqu'il prophétise que « la nature et la direction que prendra à l'avenir la régionalisation de la Russie » dépend en premier lieu de *l'environnement international* dans lequel la Russie et ses régions évoluent, et en deuxième lieu « de la manière dont la structure fédérative russe sera modelée par l'interaction de facteurs internes » avec ces dynamiques extérieures.¹⁷² On en déduit que l'évolution future des relations entre Moscou et Bruxelles aura une influence déterminante sur l'avenir de l'autonomie paradiplomatique de Saint-Petersbourg.

A cela nous pourrions ajouter un quatrième élément distinctif, jusque là relativement délaissé par les spécialistes russes de régionalisme, à savoir l'influence du facteur idiosyncratique (la personnalité des leaders et le capital social des élus régionaux). C'est un critère qui permet d'expliquer pourquoi, sous l'impulsion de certains leaders régionaux, des régions sont devenues des acteurs paradiplomatiques influents, tandis que d'autres ont pâti de l'absence d'implication politique de leurs élus dans la défense des intérêts de RIEE de la région. Comme l'ont bien montré les sociologues Natalia Lapina et Alla Chirikova, ce sont en effet les présidents de république, gouverneurs d'*oblasti* et maires de grandes villes qui monopolisent l'autorité sur la scène *domestique* de leur région qui ont développé les RIEE les plus intenses.¹⁷³ Les ressources économiques et l'intégrabilité dans la mondialisation sont des conditions nécessaires mais *non suffisantes* de l'extraversion d'une région russe : des ressources administratives, une certaine autonomie par rapport au gouvernement fédéral, un pouvoir s'exerçant verticalement sur tous les autres organes de gouvernance à l'intérieur de la région (assemblée législative, organisations sociales, médias, groupements criminels) et un contrôle de quelques secteurs-clés de l'économie régionale sont tout aussi indispensables. Les réunir est le préalable à toute stratégie d'extraversion, et savoir en user est

¹⁷¹ You. V. Kossov « Transgraničnoe regional'noe sotroudničestvo : Severo-Zapad Rossii » [Coopération régionale transfrontalière : le Nord-Ouest de la Russie], *Polis*, n° 5, 2003, p. 145-153. Voir aussi Derek Averre « Security Perceptions Among Local Elites and Prospects for Cooperation Across Russia's Northwestern Borders », *Working Paper*, n° 16, Zürich : ETHZ, Centre for Security Studies, Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project, mars 2002, 56 p.

¹⁷² Andreas Wenger, avant-propos, in Andrei S. Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETHZ, Centre for Security Studies, Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project, août 2000 ; p. 5.

¹⁷³ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », février 2001.

nécessaire à toute tentative d'influence sur la politique étrangère fédérale. En l'absence de motivation politique de ses élus ou si l'administration régionale manque de personnel compétent, aucune entité infra-étatique de Russie ne peut être considérée comme mettant réellement en œuvre une activité paradiplomatique. La différence entre les ambitions et préférences d'Anatolij Sobtchak et celles de son successeur Vladimir Yakovlev en matière internationale illustre d'ailleurs l'importance du facteur idiosyncratique : à compter du changement de gouvernement à Saint-Pétersbourg au printemps 1996, le « profil » paradiplomatique de la ville a considérablement baissé, et avec lui son influence sur la politique étrangère fédérale.

1.2.2 Domaines d'action et impact des politiques étrangères régionales en Russie

D'après les chercheurs apparentés à l'École russe de la Reguionalistika, l'extraversion des régions russes serait avant tout un phénomène d'ordre économique : les régions s'internationalisent pour faire face à la mondialisation. Le pragmatisme a dicté aux entités infra-étatiques de s'adapter à la nouvelle donne capitaliste – l'ouverture du pays sur les marchés mondiaux et la libéralisation du commerce extérieur. Retenir provisoirement ce paradigme permet d'identifier les régions de Russie qui sont *économiquement* les plus extraverties, c'est-à-dire celles qui ont le plus d'échanges extérieurs (ou dans le PRB desquelles le commerce extérieur représente la plus grande part) et qui attirent le mieux les flux d'investissements étrangers. D'autres instruments de mesure de cette extraversion économique peuvent être utilisés pour comprendre quels facteurs sont des déterminants de la paradiplomatie. Natalya Lapina évoque par exemple le contrôle plus ou moins grand que l'administration régionale exerce sur les richesses naturelles présentes sur son territoire ou sur les actifs immobiliers qui constituent son patrimoine industriel.¹⁷⁴ Dans tous les cas, c'est la combinaison de ces facteurs qui lui procure le plus d'autonomie et, bien souvent, d'influence.

a) La dimension économique de l'extraversion : les relations économiques extérieures

L'internationalisation des régions économiquement avancées n'étonne guère lorsque l'on sait que la part du commerce extérieur dans le PIB de la RSFSR/Russie est passée de 7,3% en 1991 à 38,4% en 1995.¹⁷⁵ Les flux d'IDE ont augmenté beaucoup plus lentement, et le total cumulé de capital étranger en Russie sur la période des années 1990 est dix fois moindre que celui de la Chine par exemple. Les régions les mieux dotées en matières premières furent les locomotives de cette croissance qui résultait avant tout d'une augmentation des exportations d'énergie et de produits pétrochimiques et, dans une moindre mesure, de l'augmentation des importations de machines-outils et de produits de consommation occidentaux (essentiellement à destination des marchés urbains). Cette ouverture économique concerne donc de manière très inégale les régions du pays.

¹⁷⁴ Elle note en particulier que la part de la propriété fédérale dans le fonds immobilier que possèdent les républiques (mais aussi certaines régions qui ont négocié le transfert de la propriété fédérale, comme les *oblasti* de Lipetsk, Belgorod et Tyoumen') est beaucoup plus faible (de l'ordre de 15%) que dans les autres régions de Russie, où jusqu'à 40% des actifs de la propriété d'État sont encore entre les mains de la Fédération. D'après Natalya Lapina *Regional'nye élitii Rossii* [Les élites régionales de Russie], Moscou : INION RAN, Centre de Recherche et d'Information sur les Problèmes Globaux et Régionaux, 1997, p. 33.

¹⁷⁵ Statistiques citées par Andreas Wenger & Jeronim Perovic « Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch. Herausforderungen der Regionalisierung » [La Russie entre désintégration et prétention de grande puissance. Défis de la régionalisation], *Heft* n° 47, Zürich : ETH, FSK [Centre d'Études de Sécurité et d'Analyse des Conflits], 1998, p. 59.

La majorité des sujets de la FR n'a tout simplement pas de RIEE.¹⁷⁶ D'après Jeronim Perović, pour les 54 sujets qui n'ont jamais vraiment mis l'accent sur les relations économiques extérieures dans leur stratégie de développement, l'international peut d'ailleurs être considéré comme tout à fait marginal.¹⁷⁷ Selon ce critère, on ne retrouve dans le peloton de tête des régions extraverties que la douzaine de sujets de la FR pouvant participer à la pénétration de la mondialisation en Russie (localisation de l'international) *et* qui ont mis en œuvre une stratégie paradiplomatique (internationalisation du local). Ce potentiel a été développé par la quête de nouveaux acheteurs pour les exportations des entreprises de leur territoire ainsi que d'investisseurs étrangers prêts à soutenir le développement économique régional. Parfois ce potentiel a été gaspillé par les apprentis-sorciers des réformes économiques, ou ses bénéfiques détournés par des politiciens peu scrupuleux, mais dans certaines régions il a été décuplé par les bureaucraties locales qui ont le mieux su s'adapter aux conditions du marché et assimiler les leçons de la bonne gouvernance. Trois d'entre elles ont émis par exemple des Eurobonds sur le marché international du crédit en 1997, et dix autres prévoyaient d'en faire autant lorsqu'elles furent stoppées dans leur élan par la crise financière d'août 1998.¹⁷⁸ Pour Saint-Pétersbourg, lancer des emprunts internationaux fut l'occasion d'assainir sa situation budgétaire, de se désendetter et de restaurer la confiance des investisseurs étrangers.

Un économiste qui a étudié l'extraversion des régions russes à l'aune de la géographie des investissements étrangers a prédit dès le milieu des années 1990 l'émergence de deux types de territoire économiquement extravertis – les *gateway regions* et les *resource-rich regions*.¹⁷⁹ Avec le développement des services et des nouvelles technologies de communication, un troisième type d'extraversion économique, « immatérielle » celle-là, s'est fait jour. Figuraient parmi ces régions au milieu des années 1990 celles que les sociétés de notation financière internationale plaçaient au plus haut dans leurs classements (*ratings*) des débiteurs solvables – Moscou et son *oblast'*, Samara, 'Tyoumen', Sverdlovsk, Perm', Nižnij-Novgorod, le Tatarstan, Krasnoïarsk et la ville de Saint-Pétersbourg. Vers la fin de la décennie, ce sont ces régions qui s'imposaient comme les seuls pôles régionaux de croissance hors de Moscou et celles qui attiraient le plus d'investisseurs.¹⁸⁰

Dans le premier groupe identifié par Michael Bradshaw figurent les régions frontalières et/ou portuaires du Nord-Ouest, d'Extrême-Orient ainsi que de la façade méridionale du pays (Saint-Pétersbourg, les *oblasti* de Leningrad, Mourmansk et Kaliningrad ; les provinces du Primorie et de Khabarovsk donnant sur la mer du Japon, les ports voisins de Novorossiisk, Krasnodar, Rostov/Don et Stravropol riverains de la mer Noire). Leurs RIEE sont orientés vers le transit, les services, la coopération régionale, mais surtout vers l'importation transfrontalière de biens de consommation. Le transport, les activités du secteur tertiaire, en particulier les services et le

¹⁷⁶ Leonid Vardomskij « Vnešneëkonomičeskie svâzi regionov » [Les relations économiques extérieures des régions], in Nikolai Petrov *Regiony Rossii v 1999 g. Ežegodnoe priloženie k « Političeskomou Al'manakhou Rossii »* [Les régions de Russie en 1999. Annuaire annexé à l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Centre Carnegie, 2001, p. 113-123.

¹⁷⁷ Jeronim Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft* [Les régions de Russie comme nouvelle force politique], Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000 ; p. 226.

¹⁷⁸ Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 501-526 ; p. 509.

¹⁷⁹ Michael Bradshaw *Regional Patterns of Foreign Investment in Russia*, Londres : RIIA, Post-Soviet Business Forum, 1995.

¹⁸⁰ Dans le Nord-Ouest il s'agissait de Saint-Pétersbourg, dans la région de la Volga de Samara et Nižnij-Novgorod, dans le Sud des villes de Krasnodar et Rostov, et dans l'Oural d'Ekaterinbourg et Saratov. Andreï Makarychev « Foreign Policies of Sub-national Units – the Case of the Russian Regions » in Jakub Godzimirski *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000, p. 121-152 ; p. 128-129.

tourisme, sont les premiers postes pourvoyeurs de richesses en devises étrangères et de recettes fiscales pour leur économie, mais aussi pour le budget fédéral. Dans ces régions de transit, l'axe des rentrées de capitaux extérieurs implique des transferts de technologie (dans la raffinerie et les industries de transformation) et la modernisation des infrastructures de transport (oléoducs, gazoducs, terminaux pétroliers dans les zones intermodales telles que les ports maritimes). Les régions frontalières et portuaires furent les premières à réclamer du gouvernement fédéral le droit d'instaurer sur leur territoire un régime fiscal privilégié destiné à favoriser la création d'entreprises orientées sur les activités économiques extérieures. Ces zones économiques libres (SÉZ) sont pourtant très vite devenues ce que l'on appelle vulgairement des bazars. La politique de « frontière ouverte » pratiquée par la Russie et la Chine entre 1991 et 1994 a par exemple ouvert la voie à un flot de trafics en tous genres, favorisant la corruption des autorités locales (douanières, portuaires) et une montée de la criminalité transfrontalière.

Dans le deuxième groupe, on trouve les territoires riches en ressources naturelles exportables, situées pour la plupart dans le Grand Nord et en Sibérie. Ces sujets de la FR, qui se trouvent aussi être des républiques pour la plupart, sont parmi ceux de Russie dont la production est la plus fortement orientée à l'export. Même une république économiquement arriérée comme la Bouriatie, enclavée entre la Mongolie, le territoire de Krasnoïarsk et la république de Yakoutie, est un acteur de premier plan sur les marchés internationaux du charbon et de l'or. De sa capitale, Oulan-Oudé, le président bouriate négocie directement avec des investisseurs étrangers et des IFIs leur soutien à des programmes de développement durable, notamment concernant le lac Baïkal.

La paradiplomatie des régions riches en matières premières est un facteur de désolidarisation à l'intérieur de la FR car chaque région cherche à convaincre ses partenaires étrangers d'investir sur le long terme sur son territoire plutôt que sur celui d'une autre. On trouve dans cette catégorie les 10 régions de Russie qui, en 2000, assuraient à elles seules la moitié des exportations du pays et 30% de son commerce extérieur total.¹⁸¹ Leurs relations économiques extérieures, même si elles traduisent une extraversion certaine, n'en sont pas moins distendues par la non-contiguïté géographique des sites de production avec leurs partenaires étrangers. Dans les régions riches en matières premières les investissements étrangers se concentrent dans les infrastructures pétrolières, gazières et minières (extraction, transport). Pour elles l'ouverture économique n'est pas nécessairement porteuse d'une paradiplomatie *politiquement* très développée : les contrats internationaux sont signés par des businessmen ou des membres du gouvernement fédéral à Moscou, où se trouve en général le siège social des sociétés pétrolières russes¹⁸², et ils impliquent des entreprises étrangères qui se soucient de commerce plus que de politique internationale. Les enjeux que touchent leur paradiplomatie ont beau être d'ordre global et d'une importance stratégique pour la FR aussi bien que pour les majors de l'industrie pétrolière mondiale comme BP,

¹⁸¹ Les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan et des Komi, les oblasti de Perm', Vologda, Mourmansk et Tyoumen' ainsi que les deux districts autonomes de l'*oblast'* de Tyoumen' (Yamalo-Nenets et Khanty-Mansii). D'après Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », février 2001, p. 38.

¹⁸² En 2000, la ville de Moscou réalisait 5,53% des exportations pétro-chimiques russes, ce qui la mettait en 6^{ème} position parmi les sujets de la FR, derrière l'*oblast'* de Sverdlovsk (8,08%), celui de Perm' (7,96%), le Tatarstan (7,1%), le territoire de Krasnoïarsk (5,95%), l'*oblast'* de Samara (5,53%) et devant le Bachkortostan (4,84%), les *oblasti* de Tomsk (4,67%), Irkoutsk (3,63%), Vologda (3,38%), Toula (3,19%), Moscou (2,38%), Novgorod (2,25%), Leningrad (2,24%) et la ville de Saint-Pétersbourg (2,11%). Calculs de l'auteur d'après les chiffres du GosKomStat *Regiony Rossii* [Les régions de Russie], Moscou, 2001, tome 2 ; tableau n° 23, p. 816-817.

Shell et *Exxon*, l'influence directe des autorités régionales sur la *high politics* énergétique reste faible. Les décisions concernant des grands travaux ou des fusions entre les entreprises de ce secteur (*Gazprom*, *Youkos*, *Sidanko*, *Sibneft*) sont prises à Moscou ou dans les grandes capitales étrangères, pas sur le terrain.

Malgré cela, le pouvoir de marchandage des régions d'extraction reste grand (elles peuvent menacer de « fermer les robinets »), ce qui leur procure de l'influence indirecte, exercée via des canaux informels de lobbying ou par l'intermédiaire des chefs d'entreprise incarnant leurs intérêts locaux. En menaçant de ne pas reverser au budget fédéral les impôts sur les exportations qui sont prélevés sur leur territoire, les autorités des républiques extractrices mettent le gouvernement fédéral en position d'accepter qu'elles aient leur mot à dire sur les relations diplomatiques de la Russie avec des pays tels que l'Ukraine ou le Belarus. Au fil des années 1990, le destin de ces territoires d'extraction a été associé de plus en plus étroitement à tel ou tel oligarque ayant le contrôle majoritaire des actions des grandes entreprises locales. Cette privatisation des intérêts régionaux signifie souvent que le pouvoir d'influence éco-diplomatique d'une région est détenu par des businessmen qui « possèdent » cette région et peuvent « acheter » les membres de son administration grâce à des pots-de-vin. Ce sont les mêmes qui, s'étant fait élire à un poste de gouverneur ou de député à la Douma (ce qui leur procure l'immunité judiciaire), sont en mesure de faire adopter des lois fédérales, des traités internationaux ou des réformes économiques propices à leurs intérêts personnels.¹⁸³ Leur lobbying s'exerce aussi bien sur les députés de la Douma (dont les votes sont un bien marchand comme un autre en Russie) que dans les ministères qui mettent en œuvre les grandes orientations de la politique économique du pays.

Tout au long de la transition post-soviétique, l'internationalisation de l'économie russe a été réalisée par ces deux groupes très différents de régions extraverties - les républiques riches en ressources naturelles et les zones de transit que sont les *gateway regions*. Le pronostic de Michael Bradshaw a cependant omis d'intégrer la ville de Moscou dans ce tableau des régions les plus extraverties. Pourtant, en tant que principal plate-forme (*hub*) internationale du pays, Moscou figure parmi ces sujets de la FR dont l'enrichissement est tiré par les RIEE et dont les RIEE tirent la croissance économique du pays. En 2003, la capitale a réalisé un quart des exportations totales du pays, pour des volumes 14 fois plus importants que ceux exportés par Saint-Petersbourg. Moscou et son hinterland (le district Fédéral Centre) ont capté près du tiers des capitaux étrangers investis en Russie tout au long des années 1990. Pour ce troisième idéal-type de région économiquement extravertie, c'est le nombre de *joint ventures* créées avec du capital étranger et la quantité de personnel local qu'emploient les compagnies étrangères installées sur son territoire qui constituent les principaux critères d'évaluation de son degré d'extraversion. Il est important de considérer les statistiques sur ces flux de capitaux sur plusieurs années, de manière à déterminer si une région a su attirer des investissements grâce à une politique attractive sur le long terme ou si elle a ponctuellement bénéficié du choix isolé d'une entreprise étrangère d'investir sur son territoire.

Pour les partisans d'une approche de l'extraversion par le prisme de la régionalistique, à l'avenir les « îles de la mondialisation »¹⁸⁴ en Russie seront nécessairement des pôles urbains, seuls

¹⁸³ En 2006, sur les 720 milliardaires que compte la Russie, 40 siègent dans l'une des deux Chambres du Parlement fédéral (information de l'agence *Ria Novosti*, 13 février 2006, citée par la newsletter quotidienne du magazine *Russia Profile*).

¹⁸⁴ Andrey Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », août 2000, p. 34.

capables, selon eux, de relever le défi de la tertiarisation de leur économie. Les autorités de Saint-Pétersbourg l'ont bien compris, elles qui misent désormais sur deux points forts de la ville dans leur stratégie paradiplomatique : le développement d'une économie de services aux entreprises de transport et l'innovation dans le domaine des nouvelles technologies. Les autorités locales et fédérales voient dans la ville non plus seulement une porte d'entrée (*gateway*) pour les importations russes, mais bien une plate-forme intermodale d'échanges (*hub*) à l'échelle continentale. A leurs yeux, la ville peut utiliser son capital humain et scientifique pour s'imposer *aussi* comme le leader russe en matière d'innovation technologique.

Le dynamisme de l'activité économique extérieure d'une région est le fait de ses entreprises plus que de ses autorités politiques. L'art de la paradiplomatie consiste pourtant précisément, pour un sujet de la FR à soutenir les entreprises qui lui permettent de s'insérer dans la mondialisation et d'en capter les bénéfices. C'est pourquoi, au-delà des relations économiques extérieures d'une région, il faudra s'intéresser aux stratégies paradiplomatiques de son administration et mesurer l'étendue et l'intensité des activités internationales qu'elle mène au quotidien (signature d'accords commerciaux, rencontres entre le chef d'administration et des personnalités politiques étrangères, organisation de conférences et de foires commerciales, envoi de délégations de fonctionnaires à l'étranger pour se former, etc.). Leningrad/Saint-Pétersbourg figure parmi les sujets de la FR dont l'administration régionale a le plus tôt mis en place ce genre de stratégie, comme nous le verrons en détail dans le chapitre V.

b) La dimension politique : paradiplomatie et segmentation de la politique étrangère

L'activisme paradiplomatique des régions s'est d'abord manifesté par une certaine frénésie en matière de signature d'accords internationaux. De l'avis des spécialistes du Ministère russe des Affaires Etrangères (MID), ce ne sont pas *de jure* des traités internationaux (au sens de la Convention de Vienne de 1969) et, *de facto*, la plupart n'équivalent à guère plus qu'à des déclarations d'intention sans grande portée politique.¹⁸⁵ Entre 1990 et 1999, d'après les données d'un rapport du MID, les 89 régions de Russie ont signé à elles toutes plus de 1 200 accords de coopération et d'amitié avec leurs homologues de 69 pays étrangers (dont 300 avec des régions de la CEI¹⁸⁶) et environ 300 traités commerciaux avec des organes du gouvernement central d'États étrangers.¹⁸⁷ La quasi totalité de ces accords et traités concerne exclusivement des questions de coopération économique, technique ou culturelle, mais certains ont cependant des ramifications dans des sphères de *high politics*.¹⁸⁸ Ces accords ont en majorité (840 d'entre eux) été signés entre régions frontalières ou selon un vecteur « horizontal », c'est-à-dire entre homologues de niveau infra-

¹⁸⁵ Entretien avec un expert juridique du DSPO chargé de la coordination des RIEE des sujets de la FR, Ministère des Affaires étrangères, Moscou, juin 2002.

¹⁸⁶ Les sujets de la FR ont signé 154 accords avec des régions d'Ukraine et environ 150 avec des régions d'autres pays de la CEI, d'après A.F. Fëdorov *Rossijskij Federalizm : Istoričeskij Opyt i Sovremennost'* [Le fédéralisme russe : expérience historique et actualité], Moscou : Naučnâ Kniga, 2000, p. 190.

¹⁸⁷ Information communiquée par le MID dans *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 6, juin 1999, p. 53-54, cité par A.F. Fëdorov *Rossijskij Federalizm : ... op.cit.*, p. 169 et 190.

¹⁸⁸ Il s'agit traditionnellement des accords internationaux sur lesquels le MID exerce un droit de regard et d'invalidation. En effet, l'expérience a montré que les gouvernements de pays issus de l'URSS réussissaient souvent à incorporer dans les accords signés avec les régions russes des clauses que le gouvernement fédéral n'aurait jamais acceptées parce qu'elles contredisaient ses positions sur des questions de souveraineté comme le tracé frontalier. Ainsi le MID est-il intervenu en 1995 pour faire annuler un accord entre l'*oblast'* de Kaliningrad et la Lituanie. D'après Alexandre Sergounine « Russia's regions and foreign policy » *Internationale Politik*, vol. 1, n° 3, automne 2000, p. 27.

étatique (régions, villes). Au 1^{er} janvier 2001, 335 accords que la rhétorique officielle russe désigne comme « diagonaux », c'est-à-dire impliquant un sujet de la FR et au moins une entité étrangère de niveau étatique, étaient en vigueur en Russie.¹⁸⁹ Autrement dit, 30% des accords signés par les régions russes l'ont été avec des organes de gouvernement étrangers (ministères notamment) de niveau central. En cela, ces documents consacrant l'existence juridique de RIEE « ascendantes » et directes entre des régions russes (une quinzaine en tout d'après nos recoupements) et des États étrangers.

Parmi les sujets de la FR champions de la coopération transfrontalière on trouve, dans l'ordre, la ville de Moscou (84 accords internationaux en vigueur en 2001), l'*oblast'* de Moscou (69), l'*oblast'* d'Orenbourg (61), la ville de Saint-Pétersbourg (54), la république du Bachkortostan (39), l'*oblast'* d'Omsk (39 accords), celui de Kaliningrad et de Yaroslavl, qui ont signé autant d'accords que la république du Tatarstan (34). Les partenaires signataires proviennent majoritairement d'Ukraine (198 accords signés avec des sujets de la FR), le Belarus (145), le Kazakhstan (136), la République Populaire de Chine (75), l'Ouzbékistan (50), la Hongrie (42), la Pologne (35), l'Allemagne (30), le Kirghizstan (29) et la Slovaquie (28).¹⁹⁰

Très peu de ces accords avaient un caractère réellement « segmentant » pour la politique étrangère centrale, la plupart se contentant de réguler des questions pratiques que la disparition de l'économie dirigée avait laissées en suspens. Certains débordent du champ des *low politics* en touchant des sphères de « haute » diplomatie dans l'espace post-soviétique (régulations douanières), voire des questions de sécurité « dure » (liées par exemple aux frontières). Les problèmes les plus aigus surviennent lorsqu'une région reconnaît implicitement ou explicitement la souveraineté d'une entité étrangère que la Fédération ne reconnaît pas : dans ce cas, non seulement elle empiète sur le domaine réservé du gouvernement fédéral mais, en outre, elle nuit à ses relations diplomatiques. Le cas le plus controversé fut le Traité d'Amitié et de Coopération signé par le Tatarstan avec l'Abkhazie en août 1994. Comme le souligne Gulnaz Sharafutdinova, ce traité était le quinzième que le gouvernement tatarstanais signait avec des autorités centrales d'un État étranger, mais il créait un précédent en ce qu'il associait à l'Abkhazie la qualité d'État souverain. Cela revenait à nier la souveraineté de l'État géorgien sur sa région séparatiste abkhaze. Le gouvernement fédéral russe a donc annulé cet accord, au motif qu'il « contrevenait aux obligations que la FR avait contractées par le Traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération signé avec la Géorgie le 3 février 1994) (...) et [qu'il] affectait directement la politique étrangère et les relations internationales de la Russie. »¹⁹¹ Cela n'a pas dissuadé d'autres républiques musulmanes de Russie de reconnaître la souveraineté de la Turquie sur Chypre ou, comme le fit la république d'Adyguée, d'établir des relations paradiplomatiques avec la Libye avant que le gouvernement fédéral russe ait officiellement renoué des relations diplomatiques avec le régime du colonel Khadafi.¹⁹²

¹⁸⁹ D'après des données du MID publiées dans A. Granberg & ali. *Meždounarodnye i vnešneékonomičeskie svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii* [Les RIEE des sujets de la FR], Moscou : Naoučnaâ Kniga & Conseil de l'Europe, 2001 ; p. 113.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Déclaration du MID, FBIS-SOV-94-162, citée par Gulnaz Sharafutdinova « Paradiplomacy in the Russian regions : Tatarstan's search for statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, juin 2003, p. 613-629 ; p. 617.

¹⁹² Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper n° 4*, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001, p. 43-45.

Au cours des enquêtes de terrain à Saint-Pétersbourg, nous avons eu vent d'un autre accord international qui a mis le Kremlin dans l'embarras : le « Traité de coopération politique, économique, socio-culturelle et juridique » signé le 14 septembre 1990 par le président du Soviet de Leningrad, Anatolij Sobotchak, avec la RSS d'Estonie. Dès lors qu'en préambule figurait le principe d'une « continuité de la souveraineté de la république d'Estonie », ce texte signifiait que Leningrad reconnaissait l'indépendance de l'Estonie par rapport à l'URSS, ce que même la RSFSR ne fit qu'un an plus tard. La direction soviétique a déclaré ce document nul et non avenu, et même la Russie a fait en sorte par la suite que ce texte à la formulation juridiquement farfelue soit relégué aux oubliettes.¹⁹³

L'unité de la souveraineté russe a été territorialement segmentée dès lors qu'en cherchant à élever le profil économique de leur région pour la rendre plus attractive que d'autres aux yeux des investisseurs étrangers, le « marketing paradiplomatique » de certaines administrations régionales a souvent mis en avant le fait que leur culture d'affaires était plus « civilisée » que dans le reste de la Russie. Le Ministère russe des Affaires étrangères (MID) leur a surtout reproché de contourner délibérément les ambassades de Russie à l'étranger au moment de l'établissement de RIEE avec des partenaires étrangers.¹⁹⁴ Les principes de solidarité inter-régionale et de loyauté envers la patrie étaient sérieusement remis en cause par ces agissements, surtout à partir de 1996, lorsque sont arrivés au pouvoir dans les régions des gouverneurs d'obédience libérale *élus*. Ils avaient une légitimité politique et une visibilité à l'étranger qui rendaient leur critique de l'immobilisme du pouvoir fédéral en matière législative d'autant plus embarrassant pour le gouvernement qu'il ne parvenait pas à faire adopter par la Douma des lois favorables aux investissements étrangers. Les mesures qu'ils ont prises pour redonner confiance à leurs partenaires extérieurs quant à la loyauté des procédures d'attribution de marchés publics et la transparence du budget régional constituaient des avancées sans équivalent par rapport à l'état de la législation fédérale sur les investissements étrangers. Le problème est que ces jeunes réformateurs (Boris Nemtsov dans l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod, Mikhaïl Proussak dans celui de Novgorod, Vadim Goustov dans celui de Leningrad) ont fait adopter des lois régionales parfois même plus favorables aux investisseurs étrangers qu'aux entreprises russes.¹⁹⁵

Outre ces aspects plutôt économiques de l'extraversion, il existe un certain nombre d'*issue areas* de politique étrangère au sujet desquelles des régions, en se mobilisant, ont entraîné une cacophonie de la diplomatie russe. Dans ces domaines de *high policy*, quelques leaders ont agi en parallèle du gouvernement fédéral en mettant en œuvre leur propre politique étrangère, voire ont contredit ses positions dans des négociations bilatérales. Cela concernait notamment la coopération avec les « pays frères » (le Belarus¹⁹⁶, la Serbie¹⁹⁷) ; les questions de souveraineté territoriale et de

¹⁹³ Entretien avec Tamara Koudrâveva, employée du service de presse et d'information (archives) du Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg, juin 2001.

¹⁹⁴ Mark Smith « Russia's Regions – Attitudes to Central Authority », *Papers of the conflict Studies Research Centre*, Standhurst : the Royal Military Academy, 1994 ; p. 5.

¹⁹⁵ Vladimir Gel'man « Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratization : the Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective », *Europe-Asia Studies*, n° 6, septembre 1999, p. 939-956 ; p. 941.

¹⁹⁶ En 1996, le gouverneur de l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod, Boris Nemtsov, fut la première personnalité politique de Russie à critiquer le rapprochement de la Russie avec le régime du président biélorusse Alexandre Loukashenko.

¹⁹⁷ Au moment du conflit au Kosovo (printemps 1999), le gouverneur du territoire de Krasnodar s'est imposé comme le chef de file de la campagne de propagande « pro-serbe » dans les régions de Russie et figure parmi les sénateurs du Conseil de la Fédération qui ont critiqué le plus sévèrement la mollesse de Primakov vis-à-vis de l'OTAN.

tracé frontalier (sur le dossier du fleuve Oussouri avec la Chine¹⁹⁸) ; le problème du statut des îles Kouriles (qui concerne directement l'*oblast'* de Sakhaline) ; la politique de coopération militaire (relations commerciales des *oblasti* de Samara, Lipetsk, Nižnij-Novgorod avec les pays qui achètent des armes à la Russie) ; la politique d'immigration (relations de voisinage avec les républiques d'Asie centrale, la Chine¹⁹⁹ et les pays du Caucase du Sud) ; le statut des Russes et russophones vivant dans les ex-Républiques soviétiques (Nord du Kazakhstan, Crimée et Zaporozhe en Ukraine, provinces moldaves de Transnistrie et de Gagaouzie, territoires frontaliers et capitales de l'Estonie et de la Lettonie)²⁰⁰ ; le rapatriement des militaires et vétérans de l'Armée Rouge stationnés dans les pays baltes, en Pologne et sur la mer Noire. Nous donnons un aperçu de ces phénomènes de segmentation dans la fiche n° 8 en annexe VI.

Deux autres dossiers diplomatiques ont été saisis par les régions les plus conservatrices, qui estimaient que la politique du gouvernement fédéral délaissait les dimensions idéologique et symbolique de l'intérêt national : le dossier de la restitution des trophées de guerre saisis par l'Armée Rouge dans les pays fascistes, et celui de l'implantation en Russie d'organisations religieuses dites « étrangères ». A partir de 1997, les régions dominées par les communistes sont montées au créneau, dans la presse comme à l'Assemblée fédérale, lorsqu'ont été débattus les projets de loi sur ces sujets. Ce sont d'ailleurs elles qui, au motif de défendre la cohésion de la culture russe (slave et orthodoxe) face à la menace des sectes, ont mis sur l'agenda de la Douma le problème de la régulation étatique des activités des organisations religieuses. La loi fédérale que ce lobby régional orthodoxe a fait adopter est qualifiée par ses détracteurs « d'idéo-protectionniste », car elle relègue toutes les grandes confessions étrangères (catholique, protestante, musulmane et juive) dans une catégorie juridique d'organisations religieuses devant se faire enregistrer selon une procédure administrative restrictive.²⁰¹

Au vu de ce qui précède, on peut affirmer que :

1. toutes les régions économiquement extraverties de Russie n'ont pas nécessairement eu recours à la paradiplomatie ; beaucoup se sont contentées d'élaborer une stratégie de marketing international qui n'avait pas de lien direct avec la *high policy*.
2. toutes les régions qui ont eu recours à la paradiplomatie n'étaient pas forcément des régions riches en matières premières ou dont la position géoéconomique était propice à

¹⁹⁸ Le gouverneur du territoire Maritime (Primorskij kraj) Evguenij Nazdratenko a ainsi empêché jusqu'en 1999 l'application du traité russo-chinois de 1991 par lequel la Russie cédaît quelques portions de territoire frontalier à la Chine.

¹⁹⁹ La « bombe D » chinoise est une menace qui a été régulièrement brandie par le gouverneur du Primorie, Evguenij Nazdratenko, pour justifier des mesures protectionnistes contre l'immigration de main d'œuvre chinoise en Extrême-Orient. Cf. Mikhail Alexseev « The 'Yellow Peril' Revisited : the Impact of Chinese Migration on Primorskii krai », *PONARS Policy memo* n° 94, octobre 1999. Au sujet de la paradiplomatie sur les migrations, voir aussi son « Globalization at the Edges of Insecurity : Migration, Interethnic Relations and International Economic Interactions in Russia's Border Regions », *Working Paper* n° 14, Zürich : ETH, Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project, mars 2002.

²⁰⁰ Le problème des droits civiques des Russes de « l'étranger proche » a été saisi en particulier par le maire de Moscou. Dès juin 1992, Yourij Loujkov a mené une violente campagne de dénonciation de la politique de Kozyrev, qu'il jugeait trop conciliante envers les pays dont il estimait qu'ils maltraitaient les minorités russophones vivant sur leur territoire. Le 15 février 1993, la mairie de Moscou a décrété qu'elle rompait ses relations économiques avec l'Estonie. Suivi par beaucoup d'entreprises moscovites, cet ordre de boycott a eu des répercussions immédiates sur l'économie estonienne, y compris, paradoxalement, pour des dockers russes qui, à cause de cette décision unilatérale, se retrouvèrent au chômage technique.

²⁰¹ Avant même l'adoption de cette loi, les élites politiques et ecclésiastiques des *oblasti* de Toula et d'Omsk, suivies par celles des régions d'Extrême-Orient et de quelques grandes villes de Russie, avaient adopté des mesures pour empêcher l'ouverture de missions religieuses étrangères sur leur territoire. D'après A. Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, automne 1999 ; p. 507.

l'extraversion ; les républiques indépendantistes économiquement à la traîne ont alors été des objets plutôt que des sujets des relations extérieures établies à l'échelle régionale avec des partenaires étrangers.

3. parmi les régions qui ont adopté une stratégie paradiplomatique, seules celles qui avaient au départ des velléités autonomistes ont mis en œuvre des politiques extérieures réellement « segmentantes » pour l'unité de la politique étrangère russe ; dans la majorité des cas, leur paradiplomatie venait compléter la politique fédérale plus qu'elle ne l'orientait.

Nous estimons qu'une entité fédérée russe a véritablement pratiqué l'extraversion paradiplomatique que lorsque deux séries de facteurs *domestiques* étaient réunies. La première comprend des variables d'ordre objectif (position géographique, structure de la production, composition de la population), qui déterminent le choix d'une région d'orienter son développement vers l'extérieur. La deuxième série de facteurs est d'ordre subjectif : il s'agit de variables que l'on pourrait dire « idiosyncratiques », en ce sens que la personnalité et les préférences de politique étrangère du leader régional vont déterminer le *style* paradiplomatique adopté par sa région.

Neil Melvin, auteur de l'une des premières recherches consacrées aux « politiques étrangères » des régions russes, a identifié six facteurs explicatifs d'ordre objectif qui interviennent dans le choix politique d'une région de s'orienter vers l'extérieur²⁰² :

- **les intérêts économiques** : ils suscitent chez les autorités régionales et locales le désir de prendre le contrôle des ressources nationales disponibles au niveau local. Les intérêts régionaux sont invoqués pour justifier le droit des régions de contourner Moscou pour traiter directement avec des partenaires commerciaux étrangers. Le problème est que parmi ces richesses, on trouve des productions de nature stratégique – outre le pétrole, il s'agit des produits du CMI et des matières dangereuses, dont la production et l'exportation sont théoriquement contrôlées par l'État (par l'intermédiaire d'organismes tels que *Rosvoorouzenie*). Or, certaines entreprises d'État ont vendu directement ces armes sur le marché noir ou demandé aux administrations régionales de le faire à leur place, contournant ainsi le monopole de l'État sur le commerce extérieur de ces produits.
- **les intérêts politiques** : ils comprennent le désir d'indépendance ou de souveraineté des territoires autonomistes et les enjeux de redistribution des richesses naturelles et des recettes fiscales entre différents niveaux de gouvernement au sein de la FR. Le contrôle des RIEE devient alors un outil de marchandage (*bargaining chip*) pour les élites politiques régionales dans leur lutte avec le Kremlin. Les RIEE développées avec cet objectif arborent souvent les couleurs politiques du leadership régional. On distinguera ainsi les régions dites de la « Ceinture rouge » (communistes) comme Briansk, Vologda, Lipetsk, Yaroslavl ou Smolensk, impliquées surtout dans des relations paradiplomatiques avec les pays de la CEI, des régions dirigées par des démocrates (Sobtchak à Saint-Pétersbourg, Proussak à Novgorod, Titov à Samara), qui ont privilégié la coopération avec les démocraties occidentales.
- **l'ethnicité** : dans le cas des régions concernées par ce facteur, c'est-à-dire celles qui sont dominées ou marquées par une identité nationale non-russe, la mise en œuvre d'une politique extérieure indépendante reflète l'impulsion donnée aux revendications autonomistes par des mouvements ethno-nationalistes. On pourrait ajouter que la politique étrangère de ces régions s'apparente à la « proto-diplomatie » développée par les régions sécessionnistes désireuses d'établir leur propre État-nation, comme la Tchétchénie. En favorisant l'immigration de main d'œuvre kazakhe (dans les régions de l'Oural du sud), arménienne ou cosaque (sur le territoire de Krasnodar²⁰³), certaines régions se sont perméabilisées à l'influence de discours nationalistes et irrédentistes de pays voisins.

²⁰² Neil Melvin *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Londres : RIIA, 1995 ; p. 2-3.

²⁰³ La propension du gouverneur du kraj de Krasnodar à faire appel aux services de Cosaques pour pallier les manques de personnel dans les services de police et à rejeter systématiquement les demandeurs d'asile caucasiens et d'Asie centrale a d'ailleurs été dénoncée par le défenseur des droits de l'homme Sergueï Kovalév. Cf. *Nezavissimââ Gazeta-Regiony*, n° 1, 1998 ; p. 3, cité par Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, automne 1999, p. 501-526 ; p. 510, note 32.

- **les migrations** : avec l'instauration ou la restauration de frontières internationales entre les Républiques issues de l'ex-URSS, ce facteur a eu son importance pour les régions frontalières des pays baltes, de l'Asie Centrale et du Caucase. La seule année 1991 a vu (re-)venir en Russie 700 000 ressortissants contraints de fuir les républiques ex-soviétiques avoisinantes. Ces « rémigrants » ont alourdi le poids (financier notamment) des aides sociales que les régions d'accueil devaient supporter pour insérer ces personnes considérées comme étrangères. Dès lors les régions frontalières ont elles-mêmes cherché à limiter ce flux d'immigration en traitant directement avec les gouvernements des pays voisins et des régions d'origine de ces « rémigrants ». A l'inverse, certaines régions frappées par la dépopulation ont encouragé l'immigration illégale, ce qui a contribué à une criminalisation de certains corps de la fonction publique dans les régions (garde-frontières, police, autorités délivrant des permis de travail, etc.).²⁰⁴
- **la géopolitique** : l'effondrement de l'URSS et la fin de la Guerre froide ont littéralement changé le paysage géopolitique des frontières de la Russie. Dans certains cas, les conflits armés dans les pays voisins ont justifié la prise de mesures radicales par les régions frontalières russes, dans le Caucase en particulier – fermeture des frontières, expulsion des réfugiés - voire leur implication directe dans les réseaux illégaux qui constituent les nerfs de la guerre (trafics de drogue, d'otages et d'armes). Au plus fort des tensions russo-lettones, l'*oblast'* de Pskov a menacé de fermer sa frontière avec la Lettonie et de décréter la mobilisation sur son territoire, sans attendre l'ordre du Ministère de la Défense. Dans d'autres cas, au contraire, l'environnement géopolitique des régions frontalières est devenu plus coopératif – comme pour la Carélie, voisine de la Finlande – favorisant l'intensification des relations extérieures micro-régionales.
- **les infrastructures** : les situations nouvelles de dépendance et d'interdépendance sur le territoire de l'ex-URSS dans le domaine des transports et des approvisionnements en énergie ont poussé certaines régions à développer des politiques étrangères sectorielles pour assurer le maintien ou la remise en service d'infrastructures transfrontalières (de traitement des eaux usées, d'acheminement d'énergie, de transport fluvial, etc.). Certaines, comme Saint-Pétersbourg, ont adopté des documents programmatiques (plans stratégiques, d'urbanisation ou d'aménagement du territoire) dans lesquels la connexion de leur territoire avec les réseaux transeuropéens de transport a progressivement acquis une place prépondérante.

Pour qu'une région extravertie s'aventure sur le terrain paradiplomatique, il faut aussi qu'il existe, de la part de ses leaders, une réelle volonté de peser sur le cours des RI de la région, voire d'influencer la politique étrangère fédérale dans les domaines qui touchent à ses intérêts. Ceci nous amène à étudier les variables d'ordre subjectif qui expliquent les variations dans les orientations et le style de la paradiplomatie pratiquée par les régions russes.

1.2.3 Le rôle du facteur idiosyncratique : leadership et influence individuelle des élites régionales

En nous appuyant sur les travaux du géographe Leonid Vardomskij²⁰⁵, nous avons identifié trois types de régions extraverties en Russie : les républiques dotées de ressources naturelles exportables (régions extractives), les régions frontalières ou de transit (régions-tremplins ou *gateway regions*) et les pôles urbains d'innovation émergents (régions-locomotives ou *hubs*) [voir fiche n°3 en annexe VI]. Chaque type-idéal symbolise la prépondérance d'un ou plusieurs facteurs objectifs expliquant l'orientation des RIEE et de la paradiplomatie d'une région [voir fiche n° 4 en annexe]. Pourtant, comme nous allons le voir, le facteur idiosyncratique (c'est-à-dire la personnalité

²⁰⁴ Mikhail Alexseev « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy ? », *Policy Memo* n° 158, PONARS, octobre 2000 ; p. 2-3.

²⁰⁵ Leonid Vardomskij « Vnešneëkonomičeskie svāzi regionov » [Les relations économiques extérieures des régions], in Nikolaj Petrov (dir.) *Regiony Rossii v 1999 g.* [Les régions de Russie en 1999], annuaire annexé à l'*Almanach Politique de Russie* du Centre Carnegie de Moscou, Moscou : Gendal'f, 2001, p. 113-123 ; p. 115.

individuelle du leader régional) est un élément déterminant de l'*orientation politique* de l'extraversion et du *style* de la paradiplomatie effectivement mise en œuvre par une région. Il convient donc d'identifier quelles sont les préférences politiques de son chef d'exécutif régional (président de république, gouverneur, maire) et la nature du système de gouvernance qu'il a instauré dans sa région (style de leadership) pour comprendre les variations que l'on observe d'une région à l'autre et déterminer ce qui a fait la spécificité de la paradiplomatie pétersbourgeoise.

Comme dans le cas des « nations sans État », dans un État fédéral le *leadership* et les préférences d'un leader régional sont un ingrédient primordial de l'extraversion paradiplomatique.²⁰⁶ La Catalogne par exemple s'est internationalisée avant tout sous l'impulsion de Jordi Pujol, président de la Autonomia de Catalunya ainsi que de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) à partir de 1992. Sa personnalité, ainsi que celle de Pasqual Marragal, le maire de Barcelone, qui organisa l'accueil des Jeux Olympiques en 1992 et dirigea le Conseil des Municipalités et des Régions d'Europe (CMRE) à partir de 1996, a singulièrement contribué à faire de l'extraversion paradiplomatique de la Catalogne un facteur de segmentation actorielle de la politique étrangère espagnole.²⁰⁷ On pourrait en dire autant de l'influence du maire Jorge Sampaio sur l'internationalisation de la ville de Lisbonne²⁰⁸, d'Andrew Young (ancien ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies) sur celle d'Atlanta ou de Raymond Barre (ancien premier ministre) sur celle de Lyon.²⁰⁹

En Russie, les leaders régionaux ont acquis une autonomie et un pouvoir d'influence sans précédent au fil de la décennie, en particulier s'ils avaient reçu l'onction populaire de l'élection démocratique – ce qui n'intervint qu'après 1996 pour la plupart d'entre eux.²¹⁰ Si, jusqu'à la fin des années 1980, les premiers secrétaires de Parti étaient considérés comme des élites toute-puissantes dans leurs régions respectives, à l'échelle du pays ils n'étaient jamais que des courroies de transmission de la volonté du Kremlin. Ils n'en jouissaient pas moins d'une certaine influence, puisque le pouvoir central s'appuyait, entre autres, sur leurs rapports, pour prendre des décisions en matière de planification. Avec la décapitation du Parti Communiste, les systèmes de loyauté idéologique et de coercition qui maintenaient les élites régionales dans une position de subordination par rapport au Comité Central ont disparu, ce qui a permis un accroissement des prérogatives des chefs régionaux de l'exécutif au détriment des soviets. Une fois émancipés de la tutelle du Parti et des ministères soviétiques, certains de ces leaders choisirent d'accélérer la mise en œuvre des réformes libérales dans leur région, tandis que d'autres choisirent la voie, plus familière, du dirigisme ou du laisser-faire. Dans les deux cas, et sachant qu'il existe une infinité de variantes dans ce spectre des modes de leadership, la personnalité du leader a affecté le processus d'extraversion régionale et déterminé, dans une large mesure, pourquoi et comment un leader a choisi d'intégrer ou non la paradiplomatie dans son action. L'ouverture d'esprit, le degré de

²⁰⁶ Kenneth McRoberts *Catalonia : Nation Building Without a State*, Toronto : Oxford Press, 2001.

²⁰⁷ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat de science politique, (dir. : Bertrand Badie), Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 461.

²⁰⁸ Jordi Borja & Manuel Castells *Local and Global : the Management of Cities in the Information Age*, Londres : Earthscan Publications Ltd, 1997 ; p. 98.

²⁰⁹ Richard Balme « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? » in Richard Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996 ; p. 29.

²¹⁰ Marc Zlotnik « Russia's Elected Governors : a Force to be Reckoned with », *Demokratizatsiya*, vol. V, n° 2, Printemps 1997, p. 184-195.

professionnalisme et le niveau de connaissances des mécanismes économiques et géopolitiques mondiaux dont font preuve le leader et l'équipe de travail dont il s'entoure orientent la stratégie d'extraversion paradiplomatique de l'administration régionale et conditionnent en partie son efficacité. Il est évident que les régions dirigées par des leaders issus de la *nomenklatura* sont restées plus sujettes à l'introversio, prônant le plus souvent protectionnisme commercial, chauvinisme et repli sur soi, tandis que les régions dirigées par des démocrates ou des libéraux ont été plus enclines à privilégier l'extraversion pour se réformer.

On notera d'ailleurs que les objectifs, tant domestiques qu'internationaux, des leaders qui s'engagent dans l'extraversion paradiplomatique, se reflètent souvent dans les métaphores et slogans auxquels ils ont recours pour donner une certaine image de leur région à l'extérieur. Ainsi Boris Nemtsov voulait-il faire de Nižnij-Novgorod un « nouveau Détroit », tandis que la presse russe acquise à Yourij Loujkov compare régulièrement Moscou à Chicago (ce qui peut être péjoratif lorsque les journalistes précisent qu'il s'agit du Chicago de l'entre-deux-guerres). Le président de la république de Kalmykie, le milliardaire Kirsan Ilioumjnov, s'est quant à lui fait élire en avril 1993 avec le slogan « Faisons de la Kalmykie le Koweït de la steppel ». Dans le cas de Saint-Pétersbourg, le révélateur du changement de trajectoire internationale provoqué par l'alternance politique de juin 1996 est le fait qu'à l'expression de « Venise du Nord », qu'aimait employer le maire Anatolij Sobtchak, le gouverneur Vladimir Yakovlev a substitué celles de « Rotterdam russe » ou « Shanghai de la Baltique ».

Une analyse psycho-sociologique du parcours et des ambitions personnelles des leaders et des élites qui ont pesé sur les choix de l'administration régionale permet de déterminer leurs préférences de politique étrangère ainsi que la finalité qu'ils attribuaient aux RIEE de leur région. Les chercheurs qui adoptent l'individualisme méthodologique pour analyser la formation ou l'influence des élites régionales russes ne s'accordent pas forcément sur les facteurs à prendre en compte. Pour certains, le critère déterminant est le caractère plus ou moins autoritaire ou démocratique du régime politique local. Pour d'autres, la seule distinction valable pour dresser une typologie des régions en termes de leadership tient au type de formation professionnelle des élites dirigeantes.²¹¹ Dans tous les cas, on observe de grandes différences dans le style paradiplomatique selon si les élites proviennent du système nomenklaturiste ou si elles sont issues de catégories sociales apparues plus tardivement dans la politique régionale russe (le monde des affaires, l'*intelligentsia*, les groupes mafieux, etc.).

Dans l'un des nombreux ouvrages qu'elle a consacrés aux élites régionales de la Russie post-soviétique, la sociologue Natalya Lapina a montré comment la personnalité et les modes de socialisation des chefs de l'exécutif régional influencent le style de leadership et, par extension, les orientations prises (ou non) par les réformes dans les régions russes.²¹² Le style de leadership dépend, entre autres, de la formation intellectuelle et professionnelle du leader, du capital social que lui et ses adjoints ont apporté à une administration en venant au pouvoir, c'est-à-dire aussi des

²¹¹ N. Slepcev, I. Koukolev & I. Ryskova « Lidery rossijskikh regionov : ispytanie plebicytom » [Les leaders des régions russes : l'expérience du plébiscite], *Socis*, n° 7, 1998. Ces auteurs ont proposé de distinguer 8 catégories de régions en fonction du type de carrière politico-professionnelle faite par le leader de chacune. Ainsi les présidents ou gouverneurs étaient-ils, du moins vers le milieu des années 90, soit des pragmatistes (ce qui était un gage de succès) soit des économistes, ou encore des directeurs d'usine, des fonctionnaires du Parti, des entrepreneurs privés, des enseignants, des membres des jeunesses communistes (Komsomol) ou du système judiciaire.

²¹² Natalâ Lapina *Regional'nye elity Rossii* [Les élites régionales de Russie], Moscou : INION RAN, 1997 ; p. 52-57.

réseaux pré-existants d'amitié et de relations clientélistes qui contribuent à modeler leurs croyances et leurs intérêts. Parce qu'elle est pertinente pour distinguer les leaders régionaux en termes de préférences idéologiques, préférences dont certaines affectent leurs discours paradiplomatique et leurs interactions avec le niveau fédéral, nous retiendrons cette typologie, qui classe les styles de leadership dans trois catégories non-exclusives l'une de l'autre :

a) Le leadership de type paternaliste

On le rencontre principalement dans les régions qui ont subi une grave désindustrialisation, en particulier les régions conservatrices dites de la « Ceinture rouge » (Krasnodar, Primorie, Pskov, Oulianovsk, Briansk, Voronej, etc.). Contrairement au niveau central, où une réelle « circulation des élites » a permis un renouvellement et un rajeunissement du corps dirigeant, dans ces régions, à en croire les résultats d'études sociologiques, c'est à une « continuité de la nomenklatura »²¹³ que l'on a assisté le plus souvent. La plupart des représentants de l'ancienne élite dirigeante ont conservé leur poste ou « ré-investi » le capital tiré de la rente de position qu'ils occupaient dans la hiérarchie du régime soviétique. Qu'ils disposent d'un capital politique (anciens membres du PC, du Komsomol, des soviets) ou économique (anciens « directeurs rouges » ou présidents de kolkhozes), ces individus sont souvent nés avant-guerre et ont été socialisés à l'école du socialisme triomphant. Cela signifie qu'ils ont par principe une assez grande propension à respecter les décisions du gouvernement central, à faire preuve de suivisme et de loyauté par rapport à sa ligne de politique étrangère et à s'abstenir, en général, de moderniser l'appareil de gouvernance locale, ce qui exclut *a priori* aussi l'adoption d'une stratégie de développement extraverti. Autrement dit, soit les administrations dirigées par ces leaders ne s'intéressent pas ou peu aux questions internationales en raison de l'enclavement, de la pauvreté, ou de la ruralité de l'économie régionale²¹⁴, soit, s'il s'agit de régions-citadelles proches de « frontières-problèmes », elles mettent en œuvre une paradiplomatie défensive ou offensive, mais rarement coopérative. Elle s'accompagne d'une idéologie conservatrice qui donne lieu à des formes souvent bâtardes de paradiplomatie, à des discours à l'emporte-pièce sur des questions de *high politics* ainsi qu'à l'instrumentalisation de la politique internationale à des fins de politique domestique (électorale).

b) Le leadership de type patriarcal

Il est caractéristique des régimes autoritaires instaurés dans les républiques ethniques ainsi que dans certaines régions dont le leader, même sans être porteur de l'identité nationale de la région, s'impose à la fois comme un « père du peuple » et un « patron ». Son mode de gouvernance n'est pas sans rappeler celui de l'époque communiste, ce qui rend son leadership autoritaire assez familier pour des électeurs auprès desquels il est, d'ailleurs, extrêmement populaire (en témoigne la longévité à leur poste des présidents du Tatarstan, de Kalmykie, du Bachkortostan ou de Yakoutie).²¹⁵ Là

²¹³ L'expression est de David Lane & Cameron Ross *From Communism to Capitalism : Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, New York : St. Martin's Press, 1999. Sur la reconversion des élites régionales russes, voir aussi Alla Chirikova & Natalia Lapina. « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), février 2001.

²¹⁴ Ainsi les régions du Centre-Terres Noires, de la Volga Vyatka et d'une partie du Caucase du Nord sont-elles presque totalement déconnectées des RIEE et n'ont-elles pas de leaders portés sur l'extraversion paradiplomatique.

²¹⁵ En 2001, sur les 20 républiques de la FR (hors Tchétchénie), 13 étaient dirigées par le même président depuis dix ans. D'après « Novye gubernatory – eto khorosho izvestnye starye » [Les « nouveaux gouverneurs » sont de vieilles connaissances], *Profil*, n° 12, 2000, p. 9-11.

encore, il s'agit bien souvent d'anciens nomenklaturistes. La différence avec les leaders paternalistes est que dans ce mode patriarcal de leadership s'ajoute un ingrédient ethno-nationaliste qui détermine une stratégie paradiplomatique plus offensive (volonté de soutenir l'extraversion) et idéologiquement connotée (relations privilégiées avec des pays musulmans). Une autre spécificité des leaders-patriarches est d'avoir réussi au fil des ans à instaurer un système néo-féodal de patronage sur les structures économiques locales. La combinaison de ces deux éléments fait que le leader-patriarche a une vision fusionnelle de sa relation avec la république dont il prétend incarner les intérêts. Cela a des répercussions sur la sphère des RIEE, puisqu'il prétend exercer souverainement « la plénitude du pouvoir d'État » sur les ressources naturelles de sa république (et donc sur les gains qu'elle peut tirer de leur vente sur les marchés mondiaux). Le leader patriarcal-type peut aller jusqu'à puiser dans le registre de la proto-diplomatie dont il sait utiliser les ressources symboliques pour consolider sa main-mise sur une république à laquelle son nom est associé dans la durée (le Tatarstan de Mintimer Shaimiev), d'autant plus s'il s'agit d'un combattant pour l'indépendance (la Tchétchénie-Itchkérie de l'indépendantiste Djokhar Doudaev). Ces leaders cherchent à « ethniciser » la politique étrangère de leur république en recrutant des cadres issus de la nationalité titulaire – le plus souvent sans succès.²¹⁶ Le style patriarcal de leadership n'est pas l'apanage des seuls chefs d'exécutif non-russes, puisqu'on retrouve ce registre nationaliste de gouvernance chez des gouverneurs comme Edouard Rossel' (*oblast'* de Sverdlovsk) ou Evguenij Nazdratenko (territoire du Primorie).

Le leadership patriarcal est le mode dans lequel on distingue le plus clairement l'instrumentalisation qui est faite des problèmes (*issues*) de politique étrangère à des fins de politique interne, l'internationalisation d'un discours critique envers le centre servant à renforcer la légitimité du leader dans sa circonscription comme sur l'arène internationale. Les relations internationales véhiculent une image de « grand standing » et de légitimité à l'extérieur que les leaders-patriarches savent transformer en popularité à l'intérieur, comme le fait par exemple le président de la république de Kalmykie Kirsan Ilioumjnov depuis qu'il a été élu à la tête de l'Association Internationale des Échecs. Ces leaders sont typiquement ceux qui outrepassent leurs prérogatives formelles et s'approprient certains champs de politique étrangère en se prononçant sur des questions de sécurité nationale. Ils font preuve d'indépendance dans leur choix de partenaires extérieurs, quitte à se poser en porte-à-faux avec le gouvernement central. Ceci provoque une segmentation de l'unité de la politique étrangère fédérale et contribue à l'élévation du statut et du potentiel d'influence du leader de type patriarcal.

c) *Le leadership de type moderniste*

Il est incarné par des personnalités-phares du processus de démocratisation, qui ont appliqué à leur région les réformes libérales qu'ils défendaient aussi à l'échelle de l'ensemble du pays : Anatolij Sobtchak (Saint-Petersbourg), Gavriil Popov (Moscou) Konstantin Titov (Samara), Boris Nemtsov (Nižnij-Novgorod) ou encore Mikhail Proussak (Novgorod). On retrouve ce modèle dans les régions développées dont l'économie est diversifiée et où les services et le secteur privé occupent une place importante dans la production régionale. Sociologiquement, la population de

²¹⁶ Alexseev a fait remarquer que durant plusieurs années, aucun diplômé du MGIMO (l'Institut d'État qui forme les diplomates russes depuis 50 ans) de nationalité tatar n'a répondu à l'invitation de Mintimer Shaimiev à venir travailler au Ministère des affaires étrangères de la république du Tatarstan. Mikhail Alexseev « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy ? », *Policy Memo* n° 158, PONARS, octobre 2000 ; p. 4.

ces régions est urbaine et plus qualifiée que la moyenne nationale, c'est-à-dire dominée par des cols blancs qui sont plus enclins à voter pour les démocrates et les réformateurs que pour les communistes ou les nationalistes.²¹⁷ Ces régions sont toutes extraverties, et la stratégie paradiplomatique de leurs leaders (des gouverneurs, pour la plupart) vise autant à soutenir la croissance économique et le bien-être social dans la région qu'à en faire un laboratoire de « pénétration » de la mondialisation en Russie. Les gouverneurs au leadership moderniste partagent une même idéologie d'ouverture sur le monde et un projet commun d'intégration de la Russie dans la communauté des États civilisés d'Europe. La plupart sont pro-occidentalistes et favorables à la coopération avec les démocraties d'Europe et l'UE.

Les sociologues russes estiment qu'une région dont le leadership est relativement démocratique aura tendance à respecter le fait que la politique étrangère relève du domaine réservé de l'État central.²¹⁸ Plutôt que de contredire la politique étrangère fédérale, ils cherchent à l'influencer pour la faire progresser dans le sens qui, d'après eux, sert les intérêts du pays autant que les leurs. Leur influence paradiplomatique aurait potentiellement pu contribuer à faire de la Russie un pays européen à part entière, qui aurait intégré les standards du Conseil de l'Europe en matière d'État de droit et de démocratie. Ce qui aurait fait obstacle à ce processus est, d'une part, que ces élites réformatrices ont cruellement manqué de personnel qualifié et désireux de travailler pour le compte de leur région²¹⁹ et, d'autre part, que les démocrates de la première vague et les représentants de l'élite intellectuelle (*l'intelligentsia*) ont eu plus de difficulté à se maintenir au pouvoir que les leaders de type paternaliste ou patriarcal. Des leaders comme Vitalij Zoubov (gouverneur du territoire de Krasnoïarsk) ou Nikolaj Fëdorov (président de la République de Tchouvachie), n'ont pas pu se faire (ré-)élire à leur poste face à la concurrence de challengers issus du monde des affaires ou de l'ancien appareil et dont les promesses populistes de retour au pragmatisme convainquaient plus d'électeurs. C'est ainsi qu'au deuxième tour de l'élection au poste de gouverneur de Saint-Petersbourg en 1996, Anatolij Sobtchak a été évincé par Vladimir Yakovlev, un « bâtisseur » qui avait axé sa campagne sur la critique de l'idéalisme de son prédécesseur.

Le leadership de Yourij Loujkov, le maire de Moscou, est un cas à part, puisqu'il se veut économiquement moderniste mais qu'en termes politiques il s'agit d'un régime patrimonial dans lequel le maire joue un rôle de suzerain²²⁰, pour ne pas dire de « parrain » mafieux.²²¹ Le modèle

²¹⁷ Par opposition aux régions de la « Ceinture Rouge » où l'on trouve surtout paysans et cols bleus, on appelle souvent ces régions plus développées celles de la « Ceinture Blanche » : outre les deux capitales, il s'agit des républiques de Sakha-Yakoutie et de Carélie, des districts de Khanty-Manssiisk, Yamalo-Nenets, des Koryak, des Evenk et de Komi-Permyak, du territoire de Khabarovsk, et des régions du Kamtchatka, de Magadan, Tyoumen', Sverdlovsk, Mourmansk, Tomsk, Perm' et Novgorod.

²¹⁸ Olga Senatova « Regional'nyj avtoritarizm na stadii ego stanovleniâ » [L'autoritarisme régional au stade de sa mise en place], in T. Zaslavskââ (red.) *Kouda idët Rossiâ ? Social'naâ transformaciâ postsoveckogo prostranstva* [Où va la Russie ? Transformation sociale de l'espace post-soviétique], tome III, Moscou : Aspekt Press, 1996, p. 146-151.

²¹⁹ L'administration municipale de Saint-Petersbourg a rencontré ce problème à deux reprises : en 1991, au moment de la désoviétisation, et en 1996, lorsque, privé des services des anciens de l'équipe Sobtchak, le gouverneur Yakovlev n'a pas trouvé immédiatement de personnel compétent à nommer dans les différents Comités de la mairie, notamment celui des Relations extérieures. Entretien avec Grigorij Dvas, conseiller du gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad et ancien employé de la mairie sous Sobtchak, avril 1999.

²²⁰ La notion de « patrimonialisme », pour qualifier la politique russe en général et le « système Loujkov » en particulier, a été proposée par Richard Pipes dans *Russia under the Old Regime*, New York : Collier Books, 1992, p. 23.

économique dont Loujkov est partisan est le modèle chinois, dans lequel l'exécutif reste aux commandes de l'économie et ne se défait pas des monopoles naturels ni des fleurons industriels lors de la mise en œuvre de réformes économiques libérales. La propriété privée est admise, mais les privatisations n'interviennent qu'après que l'administration se soit attribué les meilleurs morceaux du gâteau, et ses résultats sont susceptibles d'être remis en cause ultérieurement si la raison d'État municipale le justifie. Pour Loujkov, la fonction de l'État consiste à défendre les intérêts nationaux grâce à une politique étrangère sans concessions qui exalte le patriotisme et fasse que le pays emprunte sa propre voie de développement. Tel que Loujkov le conçoit et s'en revendique, ce modèle à la fois paternaliste (semi-dirigiste) et moderniste (capitaliste) suppose que l'État laisse aux régions une certaine autonomie et s'appuie sur celles qui peuvent être les moteurs de l'insertion du pays dans l'économie mondiale.²²² Le maire de Moscou s'est intéressé à la politique étrangère avant tout par calcul électoraliste : il a très tôt caressé l'idée de devenir président de la Russie et a d'ailleurs caracolé en tête des sondages en 1999, ayant convaincu beaucoup de Russes que sa gestion pragmatique des affaires de Moscou pouvait devenir un modèle de gouvernance applicable à l'échelle du pays tout entier.²²³ Vues sous cet angle, les initiatives paradiplomatiques de Loujkov sur des dossiers de *high politics* comme les droits des compatriotes russes de « l'étranger proche » ou les disputes avec Kiev au sujet du statut de Sébastopol font donc partie d'une stratégie visant à convaincre l'électorat centriste qui vit hors de la capitale de voter pour lui aux élections présidentielles prévues à l'origine pour juin 2000.

Tous critères confondus, la paradiplomatie ne serait donc l'apanage que d'une région sur quatre en Russie, parmi lesquelles la plupart des républiques (Tchéchénie, Tatarstan, Bachkortostan, Kalmykie, Komi, Kabardino-Balkarie, Khakassie, Sakha (Yakoutie), Carélie), les territoires du Primorie, de Krasnodar et Stavropol, ainsi que les villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, les *oblasti* du Kamtchatka, d'Arkhangel'sk, de Samara, Saratov, Perm', Belgorod, Volgograd, Leningrad, Novgorod, Omsk, Smolensk, Nižnij-Novgorod, Irkoutsk et Toula. Seuls ces sujets de la FR avaient dans les années 1990 des intérêts de politique étrangère clairement affichés et âprement défendus par leurs élites régionales dans toutes les sphères possibles de lobbying en matière de *high politics*, qu'il s'agisse d'influencer les décisions du gouvernement fédéral, des parlementaires, des médias, des milieux d'affaires, voire même la position de partenaires étrangers ou de l'opinion publique internationale.

²²¹ Pour une analyse détaillée de la mise en place et du fonctionnement de ce système mafieux de patronage, voir le chapitre consacré à Yourij Loujkov dans Roy Medvedev *Desât' politikov novoj Rossii* [Dix hommes politiques de la nouvelle Russie], Moscou : Prava Čeloveka, 2003, p. 6-141. Au sujet de l'illégalité, de la criminalité et de l'arbitraire comme instruments de gouvernance dans un Moscou gangrené par la corruption, voir le passage très documenté consacré à la criminalité organisée à Moscou dans Donald N. Jensen « The Boss : How Yury Luzhkov Runs Moscow », CSRC E105, Camberley (UK) : Defence Academy, Conflict Studies Research Center, décembre 1999, p. 23 et suivantes.

²²² Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 23.

²²³ Si, en 1996, Loujkov était encore un loyal supporter du président Eltsine, dès que celui-ci a montré des signes de faiblesse physique le maire de Moscou s'est mis dans les rangs des prétendants à la succession. Fin 1998, il s'est allié avec un autre « présidentiable », Primakov, avec lequel il a fondé une plate-forme de centre gauche pour les élections à la Douma, le parti « La Patrie-Toute la Russie » (OVR). Bien placé dans les sondages, ce n'est que grâce au succès d'une politique de diffamation savamment orchestrée par Boris Berezovskij par le biais de la chaîne de télévision ORT que Loujkov a été contraint de renoncer, fin 1999, à se présenter aux élections présidentielles contre le dauphin du Kremlin, Vladimir Poutine.

1.3 Typologie de la paradiplomatie des régions (état du problème)

Dans la littérature empirique consacrée à l'extraversion paradiplomatique reviennent quasiment toujours les mêmes cas d'espèce. L'étude du phénomène s'est longtemps limitée aux seuls États fédéraux (Canada, États-Unis²²⁴, Allemagne²²⁵, Autriche, Australie) et régionaux (Espagne²²⁶, Belgique²²⁷) occidentaux.²²⁸ Rares sont surtout les études qui s'intéressent à l'impact de l'extraversion régionale sur les processus de prise de décision en politique étrangère, ou à l'influence de la paradiplomatie sur l'évolution des orientations diplomatiques de l'État fédéral.²²⁹

L'extraversion paradiplomatique des entités infra-étatiques de pays unitaires (Chine, Mexique), de fédérations non-occidentales (Inde, Brésil) ou non-démocratiques (Nigeria, Indonésie) est quasiment absente de l'agenda de recherche sur la paradiplomatie.²³⁰ Pourtant la paradiplomatie n'est pas l'apanage des entités infra-étatiques des seules fédérations démocratiques. Ainsi l'Argentine, qui est une fédération très centralisée, laisse-t-elle peu de marge de manœuvre internationale à ses états, tandis qu'en Australie, pays pourtant décentralisé, le fédéralisme n'a pas pour corollaire une grande autonomie internationale des entités fédérées. A l'inverse, les États régionalisés d'Europe comme l'Espagne, la Belgique (depuis 1993)²³¹, l'Italie ou le Royaume-Uni, qui ne sont pourtant pas des fédérations, laissent beaucoup d'autonomie à leurs régions. La

²²⁴ Earl H. Fry *The Expanding Role of State and Local Governments in US Foreign Affairs*, New York : Council on Foreign Relations, 1998 ; P.J. Smith « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada. City, Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », in B. Hocking (dir.) *Foreign Relations and Federal States*, Londres : Leicester UP, 1993, p. 211-235 ; John Kincaid « The International Competence of US States and their Local Government », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action... op.cit.* ; p. 111-133.

²²⁵ C. Jeffery « Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1995 ; M. Nagelschmidt « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 679-699.

²²⁶ Francesc Morata « Spanish Regions in the European Community », in B. Jones & M. Keating (eds.) *The European Union and the Regions*, Oxford : Clarendon Press, 1995, p. 114-133, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in R. Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996, p. 149-176.

²²⁷ Jean Beaufays « Bicomunal Belgium and its International Dimension », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York : Greenwood, 1988, p. 43-51.

²²⁸ Voir par exemple les études de cas publiées dans I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988 ; H.J. Michelmann & P. Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford : Clarendon Press, 1990 ; F. Aldecoa & M. Keating *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999.

²²⁹ Un article de référence peut être mentionné : Elliot Feldman & Lily Gardner Feldman « The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy », *Publius : the Journal of Federalism*, n° 14, Fall 1984, p. 33-59.

²³⁰ Quelques exceptions à noter dans la littérature scientifique : David Goodman & Gerald Segal (eds.) *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, Londres & New York : Routledge, 1994 ; Miguel Santos Neves « Macau and Europe : The Challenges of the Paradiplomacy Game » *China Perspectives*, n°44, novembre - décembre 2002, p. 54- 67 ; Julian Durazo-Herrmann « L'activité internationale des régions : une perspective mexicaine », *Études Internationales*, vol. XXXI, n° 3, septembre 2000, p. 475-487 ; Ufot B. Inamete *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*, Selinsgrove : Susquehanna UP & Londres : Associated UP, 2001 ; Juan Federer *Northern Territory Government paradiplomacy in Brunei, Indonesia, Malaysia and Singapore* (PhD thesis), Charles Darwin University, Alice Springs, 2004 ; Carmen Juçara da Silva Nuñez « Paradiplomacy in Brazil : the Case of Rio Grande do Sul » (Ph.D. – dir. M.S. Arrosa Soares), Rio do Sul : UFRGS, 2005.

²³¹ André Lecours « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, n° 7, 2002, p. 91-114.

Catalogne²³², la Flandre²³³, la Lombardie, l'Écosse et le pays de Galles²³⁴ figurent parmi les régions d'Europe les plus actives à l'international.²³⁵ Quant aux régions et départements de France, pays pourtant unitaire, la décentralisation et la construction européenne leur ont prodigué une certaine marge d'autonomie pour s'extravertir, signer des accords internationaux et développer des partenariats transfrontaliers.²³⁶ Dans les Pyrénées, une Euro-région dite « Ouest-méditerranéenne » regroupant la communauté autonome de Catalogne, les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (en tout 10 millions d'habitants) a été mise sur pied dans le courant des années 1990.²³⁷

Ce qui est déterminant n'est donc pas la nature du système étatique à proprement parler, mais plutôt son degré de décentralisation, que celle-ci soit voulue et juridiquement consacrée ou qu'elle soit subie par l'État central, lorsque l'actorité internationale de ses régions s'impose à lui comme un fait accompli.

L'objectif de ce sous-chapitre est de brosser un tableau des paradiplomaties régionales qui existent dans le monde et en Russie, pour montrer empiriquement quelles sont les spécificités de celle de Saint-Pétersbourg. En fonction de cinq critères – l'identité (ethnicité), la géographie (frontière), l'intérêt économique, l'intérêt pour la coopération régionale et le caractère global de l'extraversion – nous avons relevé cinq types-idéaux de paradiplomaties, tant en Occident qu'en Russie : 1) la proto-diplomatie (séparatiste), 2) la micro-diplomatie (transfrontalière), 3) « l'éco-diplomatie » (une variante qui n'apparaît pas dans la typologie de Duchacek), 4) la méso-diplomatie (trans-régionale) et 5) la paradiplomatie globale (directionnelle). Étant donné qu'il s'agit de types-idéaux, aucune région ne cadre parfaitement et exclusivement dans une catégorie. Chaque cas combine en général plus ou moins d'éléments relevant de plusieurs d'entre elles, ce qui donne une infinité de configurations paradiplomatiques [voir schéma n°10 en annexe IV]. La paradiplomatie de Saint-Pétersbourg se distingue par l'intensité, l'amplitude et le degré d'institutionnalisation de ses RIEE, mais aussi parce que la ville-frontière puise dans chacun de ces registres, en particulier le

²³² Lluís Bassets « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, n° 91, 4^{ème} trimestre, 1998, p. 201-215 ; S. Paquin *La paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2003.

²³³ Eric Philippart « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la 'para-diplomatie' et la nouvelle donne belge », *Études Internationales*, vol. 29, n°3, septembre 1998, p. 631-646 ; F. Massart-Piérard, « Politique des relations extérieures et identité politique. La stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études Internationales* (Québec), vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 701-727.

²³⁴ Un jeune chercheur québécois a fait connaître le phénomène en France grâce à des travaux consacrés à l'analyse comparative de la paradiplomatie identitaire du Québec et des provinces extraverties d'Europe occidentale (Catalogne, Flandre, Écosse) : Stéphane Paquin *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, Coll° « Régionalisme et fédéralisme » n° 3, 2004.

²³⁵ Pierre Kukawka « Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », in Richard Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996, p. 91-106 ; Jacques Palard « Les régions européennes sur la scène internationale. Condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études Internationales* (Montréal), vol. XXX, n°4, décembre 1999, numéro spécial sur « Les relations internationales des régions en Europe », p. 567-578.

²³⁶ La région Rhône-Alpes, l'un des quatre moteurs de l'Europe, participe à l'intégration sub-régionale de l'espace Alpes-Adria, l'Alsace a d'étroites relations transfrontalières avec l'Allemagne et le Nord avec le Benelux, etc. Par ailleurs les grandes et moyennes villes françaises ont d'importantes relations internationales, par le biais de jumelages mais aussi en raison de la prédominance des activités culturelles (festivals), universitaires et scientifiques ou du tourisme dans leur économie.

²³⁷ Francesc Morata « The Euro-region and the C-6 Network : the New Politics of Sub-national Cooperation in the West-Mediterranean Area », in M. Keating & J. Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, Londres : Frank Cass, 1995 ; p. 302. Le réseau C-6 est une association d'intérêts inter-urbains qui réunit les grandes villes des deux côtés des Pyrénées – Montpellier, Toulouse, Barcelone, Palma de Majorque, Saragosse et Valence. D'après Morata, l'Euro-région ouest-méditerranéenne et le réseau C-6 incarnent des conceptions différentes – l'Europe des Régions et l'Europe des Villes.

dernier. Afin d'illustrer notre propos d'exemples concrets pris sur le terrain, nous proposons en annexe un récapitulatif de ces différentes formes de paradiplomaties telles qu'elles étaient exercées par cinq régions-types du Nord-Ouest russe durant les années de la transition [voir fiche n° 5 en annexe VI].

1.3.1 La paradiplomatie identitaire (protodiplomatie)

La protodiplomatie est la forme la plus connue de paradiplomatie, car son ingrédient identitaire, variable déterminante de l'extraversion, lui donne un caractère particulièrement perforant, l'objectif étant d'accompagner et de préparer la sécession. Le cas d'espèce le plus abondamment traité dans la littérature est celui du Québec, province francophone du Canada qui a mis en place sa propre politique étrangère dans le cadre d'un projet de plus longue haleine visant à gagner son indépendance par rapport à la fédération canadienne. En Europe, la Catalogne, et le Pays Basque font figure de modèles, dès lors que la paradiplomatie y est aussi un outil d'affirmation de leur identité culturelle et linguistique et l'instrument de leur autonomisation par rapport à l'Espagne, l'État non-fédéral d'Europe dont les régions (communautés) ont le plus d'autonomie internationale. Les États qui n'ont pas une structure fédérale ou régionale de gouvernement peuvent aussi être concernés – comme la France, dont certaines communautés locales autonomistes (Corses, Bretons, Savoyards) pratiquent aussi une forme de paradiplomatie identitaire et entretiennent des relations extérieures de type protodiplomatique.²³⁸ C'est vrai surtout des territoires français d'outre mer indépendantistes²³⁹, comme la Nouvelle Calédonie, qui siège à la Conférence du Pacifique Sud aux côtés d'États souverains (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande).²⁴⁰

La paradiplomatie identitaire (protodiplomatie) est apparue au Québec avec la Révolution Tranquille et sous l'impulsion de partis nationalistes réclamant, sinon l'indépendance de la Belle Province, du moins plus d'autonomie pour les autorités de Montréal par rapport à celles d'Ottawa. Depuis le « Vive le Québec libre! » lancé par Charles de Gaulle en 1967, les élites politiques québécoises étaient à la recherche d'une légitimité à l'extérieur pour se dissocier de la diplomatie qu'elles jugeaient trop américano-centrée du Canada. Établir des relations extérieures autonomes, dans le domaine culturel notamment, avec le « cousin » français, était un instrument à l'appui de la stratégie de souverainisation. Cela offrait aussi la garantie qu'en cas de sécession, l'indépendance du Québec serait reconnue par la France, donc potentiellement par le reste de la communauté internationale. Dans les années 1980, Montréal réclama le droit de siéger à l'ONU et à l'UNESCO et d'avoir un accès sur mesure à des organisations comme l'OCDE²⁴¹, ce qu'Ottawa refusa. L'échec des deux référendums sur l'indépendance (en 1980 et 1995) a limité la portée du projet souverainiste, sans pour autant départir le Québec de son activisme sur la scène internationale. La

²³⁸ Voir par exemple ECMI (Centre Européen des Questions de Minorités) *Autonomies insulaires. Vers une politique de la différence pour la Corse ?*, avec la participation de l'Institut pour la Paix des îles Åland, Ajaccio : Albiana, 1999.

²³⁹ H. Hintjens, J. Loughlin & C. Olivesi « The Status of Maritime and Insular France : the DOM-TOM and Corsica », in J. Loughlin & S. Mazey (eds) *The End of the French Unitary State ? Ten Years of Regionalisation in France*, Londres : Frank Cass, 1994, p. 110-31.

²⁴⁰ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de doctorat de science politique (dir. : Bertrand Badie), Paris : IEP, 2002 ; p. 255.

²⁴¹ Ivo Duchacek « Multicommunal and Bicomunal Polities and their International Relations », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press, 1988 ; p. 23.

Belle Province est ouverte sur l'extérieur non seulement en raison de la place qu'elle occupe dans la Francophonie (ce qui lui procure des relations privilégiées avec la France, la Belgique, la Suisse, et de nombreux pays d'Afrique et d'Asie), mais aussi parce que son économie est très internationalisée. Le Québec arrive en cinquième position parmi les entités infra-étatiques du monde dont l'économie est la plus « globalisée », puisqu'il exporte environ 60% de la richesse produite sur son territoire.²⁴² Ainsi les facteurs économiques viennent-ils s'ajouter à la variable ethno-linguistique pour faire de Québec une entité infra-étatique particulièrement extravertie. C'est une conjonction qu'on ne retrouve en Russie que dans le cas du Tatarstan.

La protodiplomatie québécoise a servi de modèle aux stratégies d'extraversion de bien d'autres entités soucieuses de faire valoir leur exception identitaire dans les relations extérieures de leur gouvernement fédéral. L'ingrédient identitaire a été, selon les cas, la langue (le néerlandais pour la Flandre, le catalan ou le basque en Espagne, le suédois pour les habitants des îles Åland en Finlande, des dialectes en Autriche), la religion majoritaire (pour les Cantons suisses, les Länder allemands, les états indiens ou nigériens) ou encore l'appartenance ethnique à un groupe distinct de la nation dominante du pays (protodiplomatie de ce que Michael Keating appelle des « nations sans États »²⁴³ - érythréenne, écossaise, basque, corse, tzigane ou tchéchène par exemple).

Les États centraux gèrent chacun à sa manière cette diversité culturelle et ces revendications national(ist)es en fonction de leurs traditions respectives. En Belgique, communautés et régions ont plus de pouvoir sur la politique étrangère que le ministre fédéral lui-même, obligé de composer avec les entités fédérées. Le Cabinet est contraint de consulter les représentants des entités fédérées pour constituer une coalition sur un dénominateur commun avant de promouvoir une décision de politique étrangère importante au nom de la Belgique entière. Au Conseil européen, ces négociations alourdissent le processus de prise de décision et affaiblissent le leadership fédéral belge dans l'UE.²⁴⁴ En Espagne, d'après Stéphane Paquin, le consensus est moins fréquent : la protodiplomatie catalane a donc eu des effets encore plus « perforants » sur la souveraineté étatique et l'unité de la politique étrangère européenne de Madrid.²⁴⁵ La symétrie et la reconnaissance des droits des minorités nationales sont des éléments constitutionnels indispensables à la stabilité de tout État fédéral : en empêchant théoriquement la domination de la nation majoritaire, le système fédératif fournit la dose minimale de démocratie et de solidarité qui va dissuader les groupes minoritaires de s'engager sur la voie de la sécession. Ainsi les grands États multiethniques comme le Canada, l'Inde, le Nigeria, la Malaisie et l'Afrique du Sud sont-ils organisés sur une base fédérative, sans laquelle les conflits ethniques auraient sûrement eu raison du désir de « faire État ensemble ».²⁴⁶

²⁴² Jean-François Lisée *Sortie de secours*, Montréal : Boréal, 2000 ; p. 25 ; cité par Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, op. cit. ; p. 332, note 4.

²⁴³ Cf. Michael Keating « Stateless Nation-Building : Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System », *Nations and Nationalisms*, n° 3-4, 1997, p. 689-717 et son ouvrage *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, New York : Oxford UP, 2001.

²⁴⁴ Eric Philippart « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études Internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998 ; p. 639-640.

²⁴⁵ Stéphane Paquin « La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Études Internationales*, vol. XXXIII, n° 1, mars 2002, p. 57-90.

²⁴⁶ Daniel Kempton « Russian federalism : continuing myth or political salvation », *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, printemps 2001, p. 201-242 ; p. 202.

En Russie les premiers signes de la paradiplomatie sont apparus sur le territoire des entités stato-nationales, dont la souveraineté émanait de la « nation(alité) » titulaire (*nacional'nost'*) dans la république éponyme. Il y avait donc au départ une forte dimension ethno-culturelle, mémorielle, religieuse et/ou linguistique dans l'extraversion de ces anciennes républiques autonomes de l'URSS qui recoururent à la protodiplomatie à des fins de souverainisation.²⁴⁷ En un sens, elles « mimaient » les stratégies ethno-nationalistes des républiques baltes dans leur combat pour la reconnaissance internationale de leur droit à l'indépendance. Le « moi-aussisme » (*me tooism*) a donc joué dans l'extraversion paradiplomatique des républiques non-russes, pour lesquelles l'Islam était aussi le référent identitaire dominant (sauf en Bouriatie, république majoritairement bouddhiste, et en Ossétie du Nord, orthodoxe comme la majorité des Russes ethniques). Les études empiriques sur le rapport entre nationalisme et extraversion des régions en Russie mettent pourtant l'accent sur d'autres facteurs déterminants de l'apparition de stratégies protodiplomatiques – la nature du régime politique local²⁴⁸, la personnalité du leader indépendantiste²⁴⁹ et l'influence des élites qui l'entourent.²⁵⁰

Le découpage administratif-territorial de l'URSS avait créé une hiérarchie artificielle entre les groupes ethniques, et ce au mépris bien souvent des divisions naturelles inhérentes du territoire et des peuples qui l'occupaient, si bien que la conception soviétique du fédéralisme avait des effets ethno-génétiques.²⁵¹ Si, dans le Caucase notamment, le tribalisme et des formes archaïques de territorialité pré-existaient à la verticalité de la centralisation impériale, ailleurs c'est le mythe soviétique de « l'État multiculturel » qui a permis à certains des quelque 200 groupes ethniques que comptait l'URSS d'acquérir une identité nationale et, surtout, de la territorialiser. Après l'effondrement de l'URSS, ce sentiment d'exception nationale a été exacerbé à l'intérieur même de la Russie, ce qui a donné lieu à des revendications indépendantistes. Tout comme le Québec fait figure de modèle en Amérique du Nord, dans la Fédération de Russie c'est la république du Tatarstan qui symbolise la vigueur du sentiment nationaliste et le sujet qui a mis en œuvre la stratégie protodiplomatique la plus élaborée. Les Tatars, qui constituent moins de 4% de la population totale de la FR et dont la part dans la population de la république du Tatarstan (48,5%) dépasse de peu celle des Russes ethniques (43,3%). Ils font partie de ces peuples qui utilisent l'argument de l'exception nationale pour demander de l'autonomie, à défaut de pouvoir formellement se détacher de la Russie (la république du Tatarstan est géographiquement enclavée au cœur même de la Russie). L'international est alors une scène d'actorité sur laquelle exprimer leur désir de souveraineté. Si l'ethnicisation du politique faisait partie du fond de commerce des détenteurs de l'autorité dans les républiques, leur volonté d'étatisation de l'identité régionale était elle aussi très forte. En témoigne le fait que chaque république ait adopté sa déclaration de souveraineté (été 1990), sa loi fondamentale (entre 1990 et 1994), introduit solennellement une

²⁴⁷ Daniel Treisman « Russia's 'Ethnic Revival'. The Separatist Activism of Regional Leaders in a Post-Communist Order », *World Politics*, n° 49, janvier 1997, p. 212-249 ; Dmitry Gorenburg « Regional Separatism in Russia : Ethnic Mobilisation or Power Grab ? », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 2, 1999, p. 245-274.

²⁴⁸ Vladimir Gel'man « Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation : the Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 939-956.

²⁴⁹ Gulnaz Sharafutdinova « Paradiplomacy in the Russian Regions : Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, 2003, p. 613-629.

²⁵⁰ Peter Kirkow, Philip Hanson & Andrei Treivish « Networks, Linkages and Legacies : Evidence from an Élite Survey in Six Russian Provinces in 1996-1997 », *Communist Economies & Economic Transformation*, vol. 10, n°3, 1998, p. 405-413.

²⁵¹ Voir à ce sujet Hélène Carrère d'Encausse *L'empire éclaté : la révolte des nations en URSS*, Paris : Flammarion, 1979.

symbolique étatique propre (hymne national, drapeau, sceau officiel) ou encore tenté de contrôler ses frontières extérieures, qu'il s'agisse de frontières administratives avec d'autres sujets de la FR ou de frontières internationales de la Russie avec ses voisins.

En Russie, même si les 32 entités définies sur une base ethno-nationale (républiques et districts autonomes) occupent 53% du territoire russe, elles ne représentent que 18% de la population totale du pays. Ce ne sont pas les républiques où le poids de la population titulaire était le plus grand qui ont été les premières à revendiquer de l'autonomie par rapport au centre – à l'exception notable de la Tchétchénie (où les Tchétchènes comptent pour 70% de la population de la république). La nation éponyme (le russe emploie le terme de « titulaire ») est majoritaire dans seulement sept des 21 républiques de la Fédération de Russie, à savoir toutes les républiques du Caucase du Nord à l'exception de l'Adyguée, et deux républiques sibériennes (Touva, Bourtiatie), où les Russes sont une minorité ethnique et religieuse.²⁵² Le risque sécessionniste fondé sur l'ethnicité n'existe que dans quelques républiques du Caucase voisines d'une frontière. Ces républiques nationales - la Tchétchénie, l'Ingouchie, la Kalmykie, l'Ossétie du Nord-Alanie et Tyva - ne sont pourtant pas quantitativement les régions de Russie les plus extraverties. Leurs moyens réduits et le spectre de la guerre expliquent pourquoi leurs RIEE sont presque inexistantes. Le dénuement économique de la plupart des républiques caucasiennes en fait en revanche des cibles privilégiées de l'irrégentisme à peine déguisé de pays voisins ou du soutien généreux de pays frères au sein de l'Umma (la communauté des croyants). L'Arabie Saoudite, l'Iran, le Pakistan ou la Turquie suscitent ainsi l'extraversion paradiplomatique de ces républiques musulmanes en leur proposant de leur fournir une aide matérielle pour leur renouveau spirituel, l'enseignement de l'arabe à l'école, la reconstruction de mosquées, l'organisation de séminaires et la publication d'ouvrages en rapport avec l'Islam.²⁵³ Ainsi le président de la république musulmane d'Adyguée, A. Džarimov, entretient-il des relations étroites avec le gouvernement et les associations religieuses de Libye ; en 2000, il a autorisé l'ouverture sur son territoire d'une ONG transnationale libyenne pourtant réputée pour propager le fondamentalisme, l'*Appel Islamique*.²⁵⁴ Si les républiques musulmanes pratiquent l'extraversion en position d'acteur et non de simple récepteur, c'est donc surtout par leurs relations transnationales avec la diaspora à l'étranger, via des ONG ou des réseaux plus ou moins souterrains - mais beaucoup plus rarement avec des gouvernements centraux d'États étrangers. Les républiques en question ont malgré tout une influence sur la politique étrangère de la Russie en raison de la dimension confessionnelle de leur paradiplomatie et du caractère confessionnellement segmenté des intérêts de politique étrangère du pays. La FR compte près de 20 millions de Musulmans, soit plus de 10% de la population du pays, qui est concentrée majoritairement dans les républiques du Nord-Caucase, du Tatarstan et du Bachkortostan. Ce sont ces républiques que l'on a retrouvé parmi les régions frondeuses qui se sont opposées à la politique pro-serbe de Moscou durant la crise du Kosovo. Des observateurs ont fait remarquer qu'au cours de la crise de mars-avril 1999, face au risque d'importation d'un conflit ethnique en Russie, le gouvernement russe a été contraint de tempérer son soutien au régime de Milosevic de manière à

²⁵² Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii », [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 55.

²⁵³ Nabi Abdullaev « Dagestan's Foreign Policy : Caught Between Islam and Moscow », *IEWS Russian Regional Report*, vol. 3, n° 20, 21 mai 1998.

²⁵⁴ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001, p. 45.

ne pas froisser ses propres minorités musulmanes qui prenaient le parti de la minorité kosovare dans le conflit yougoslave.²⁵⁵

Bien que les revendications sécessionnistes soient surtout le fait des républiques non-russes, la protodiplomatie identitaire est pratiquée par d'autres entités fédérées que les républiques à dominance musulmane. Le Bachkortostan, la Yakoutie (Sakha) et l'Oudmourtie sont des républiques relativement extraverties où les Russes ethniques sont majoritaires.²⁵⁶ Au contraire, le Daguestan, une république du Caucase frontalière et où la nation daguestanaise (qui comprend en réalité 33 groupes ethniques différents) représente 90% de la population et les Russes 9%, ne s'est jamais montré très enclin à l'extraversion ni au séparatisme. A l'inverse de sa voisine tchéchène, cette république a subi l'influence extérieure (la contagion du conflit en Tchétchénie et du wahhabisme) plutôt qu'elle n'a cherché à s'imposer dans un environnement international particulièrement défavorable. Sa loyauté envers Moscou et son rôle de pôle de stabilité dans un Caucase embrasé par la guerre sont les gages de sa survie, ce qui explique pourquoi les autorités daguestanaises rechignent à s'engager sur la voie de la paradiplomatie. Quant à l'*oblast'* d'Orenbourg ou au kraj (territoire) de Krasnodar, ce sont des sujets de la FR dont le statut est défini sur une base *administrative-territoriale*, et qui ont donc moins de souveraineté que les républiques. Pourtant, leur paradiplomatie, très étendue, a des relents nationalistes et s'apparente à de la protodiplomatie identitaire puisque c'est surtout le désir d'un renouveau de la nation cosaque qui a motivé leur extraversion. Il en va de même concernant le territoire de l'Altai, où vivent beaucoup d'Allemands de la Volga, et qui pour cette raison a privilégié des relations paradiplomatiques avec des partenaires allemands (entreprises, ONG, Länder).²⁵⁷ Le régionalisme et l'autonomisme, même non-ethnique, sont donc des tendances lourdes qui s'entre-nourrissent. D'ailleurs, toutes les républiques ne considèrent pas qu'il existe un problème de représentation de leur nation à l'intérieur de la FR. Certaines capitalisent sur le facteur national dans leurs relations extérieures en l'absence même de « problème » national (c'est le cas des républiques de Carélie, des Komi, de Mordovie et d'Oudmourtie).²⁵⁸ Ces républiques non-nationalistes, comme celle de Mari-El, sont parvenues à se positionner à l'extérieur en participant à un réseau transnational de représentation des intérêts identitaires des communautés ethno-linguistiques d'origine finno-ougrienne, le Conseil Mondial des Peuples Finno-Ougriens, où elles siègent aux côtés de la Finlande, l'Estonie et la Hongrie.

Les affinités culturelles avec des pays plus ou moins proches (par la langue ou la religion) servent donc de justification à l'approfondissement des relations extérieures des républiques ethniques, mais aussi d'autres régions, voire même de communautés urbaines. Le Tatarstan et le

²⁵⁵ *EWI Russian Regional Report*, 1er avril 1999, cité par Jeronim Perović, « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000 ; p. 38, note 61.

²⁵⁶ La population du Bachkortostan compte 22% de Bachkirs, 39% de Russes et 28% de Tatars. L'Oudmourtie comptait, d'après les chiffres du recensement de 1989, 31% de représentants de la nation titulaire et 59% de Russes, tandis qu'en Yakoutie le rapport était de 33,4% de titulaires contre 50,3% de Russes.

²⁵⁷ A.N. Zaroubkine « Guermanskij faktor vo vnešneëkonomičeskoj politike soub'ekta RF (na primere Altajskogo kraja) » [Le facteur allemand dans la politique économique extérieure d'un sujet de la FR (l'exemple du territoire de l'Altai)], in I. Boussyguina (dir.) *Vnešnie sväzi rossijskikh regionov* [Les relations extérieures des régions de Russie], Moscou : MGIMO, 2001, p. 111-118.

²⁵⁸ Dmitrij Travine « Dlâ togo, čtoby borot'sâ za svobodou, my ne dostatočno golodny » [Nous ne sommes pas assez affamés pour nous battre pour la liberté], article de l'un des développeurs du projet de zone économique libre de Leningrad, *Čas Pík*, 14 décembre 1994.

Bachkortostan par exemple sont très tournés vers les pays arabes, mais aussi les mondes persan et turcophone.²⁵⁹ Kazan étant un centre de l'Islam en Russie, le Tatarstan a signé des traités de coopération principalement avec des gouvernements de pays musulmans (la Turquie, l'Égypte, les Émirats Arabes Unis, la Jordanie) qui avaient intérêt à coopérer avec lui dans les domaines culturel, informationnel (scientifique) et politique.²⁶⁰ Dans ces pays lointains qui n'ont pourtant pas de relations économiques très approfondies avec le Tatarstan, le président de la république Mintimer Shaimiev a été reçu avec les honneurs réservés à un chef d'État (en Égypte en février 1997) ou en ami personnel (par le président turc Suleïman Demirel).²⁶¹

Faute de moyens, d'expérience et de partenaires extérieurs, les autres républiques musulmanes de Russie sont pourtant bien incapables d'avoir une politique étrangère aussi développée que celle du Tatarstan et du Bachkortostan. Ces deux républiques sont en effet les seules de Russie qui comptaient, dans les années 1990, parmi les 10 sujets de la FR donateurs nets au budget fédéral. Ce statut de créateur de la Fédération (dont jouissaient aussi Saint-Pétersbourg et, à partir de 1997, l'*oblast'* de Leningrad [voir tableau n°2 en annexe V]) prodigue à une région une marge supplémentaire de manœuvre sur l'échiquier intra-fédératif, notamment pour influencer la répartition des prérogatives avec le Centre en matière de RIEE. Il s'avère donc que, plus que les facteurs ethno-religieux, ce sont les critères fonctionnels (le besoin de développer des relations *économiques* extérieures) qui expliquent le mieux l'extraversion paradiplomatique des républiques nationales qui n'ont pas de frontière internationale (Bachkortostan, Tatarstan, Mari El, Mordovie) ni de nation éponyme dominante (Carélie) : quand bien même elles puisent dans le registre ethno-national pour justifier leurs partenariats extérieurs, leur protodiplomatie a cédé la place à une éco-diplomatie tout ce qu'il y a de plus pragmatique.²⁶² Autrement dit, les républiques qui *de facto* ne peuvent pas « sortir » de la Russie, préfèrent s'appuyer sur des RIEE de profil plus bénin que la protodiplomatie pour soutenir leur extraversion et leur entreprise d'affirmation identitaire, plutôt que de mener des manœuvres sécessionnistes qui, le cas tchéchène l'a montré, pourraient leur attirer les représailles du Kremlin.

1.3.2 La micro-diplomatie transfrontalière

Avec la multiplication des échanges transfrontaliers, des micro-territoires d'interdépendance apparaissent aux frontières, une interaction qui engendre de nouvelles responsabilités pour les autorités locales des régions frontalières. L'abaissement des barrières à la libre circulation des personnes et des biens (au sein de l'UE ou de la CEI par exemple) fait que les frontières intérieures s'émoussent. Des millions de personnes dans le monde traversent quotidiennement une frontière pour rejoindre leur lieu de travail. Cette commutation ville/banlieues-dortoirs qui, par endroits, sort

²⁵⁹ La capitale bachkire, Oufa, a été choisie pour héberger le secrétariat de l'Organisation Internationale de la Jeunesse Turque. Cf. Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 510-526 ; p. 513.

²⁶⁰ Les accords internationaux du Bachkortostan ont une grande amplitude : le président a signé des accords avec les provinces de Bergamo et Kustanay (Kazakhstan), le Kirghizstan, la république autonome de Crimée, la Turquie, le Ministère de l'Économie de la Lettonie, mais aussi de nombreuses grandes entreprises allemandes et françaises.

²⁶¹ Gulnaz Sharafutdinova « Paradiplomacy in the Russian regions : Tatarstan's search for statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, 2003, p. 613-629 ; p. 618.

²⁶² Midkhat Farouškine « Soub"ekty Federacii v mezhdounarodnykh otnošeníakh » [Les sujets de la Fédération dans les relations internationales], *Polis*, n° 5, 1995, p. 109-118. C'est aussi la conclusion à laquelle arrive Gulnaz Sharafutdinova.

de son territoire, a conquis l'espace au-delà de la frontière (dans la région des Grands Lacs, sur les axes Tijuana-San Diego ou Lille-Bruxelles, entre les départements français de l'Ain et de Haute-Savoie et la Suisse romande²⁶³, dans Jérusalem et ses environs), créant par endroits des « districts industriels » transfrontaliers.²⁶⁴ A la frontière américano-mexicaine, austro-slovaque ou encore finno-russe, c'est au développement d'un régime de *maquiladoras* que l'on assiste, à mesure que sont délocalisées du côté le plus pauvre de la frontière les industries à fort contenu en main d'œuvre bon marché.²⁶⁵ Les micro-diplomaties deviennent une nécessité pour la défense des intérêts économiques des régions frontalières, faisant entrer la coopération transfrontalière dans le champ d'action des politiques publiques locales.

Les frontières nord-américaines et les frontières intérieures de l'UE sont les hôtes des coopérations transfrontalières les plus approfondies. Certains affirment qu'à la frontière américano-canadienne, la coopération entre états fédérés est plus avancée que la coopération diplomatique et vient souvent supplanter l'action des gouvernements fédéraux contre laquelle elle est d'ailleurs parfois dirigée conjointement. Comme dans d'autres zones-frontières du monde (le Danube, les Andes, les Alpes), à cette frontière la protection de l'environnement est le domaine dans lequel les états frontaliers ont eu l'influence « de bas en haut » (*bottom-up*) la plus sensible sur les politiques extérieures fédérales. Dans la région des Grands Lacs, la coopération transfrontalière en matière d'environnement a pris des allures de modèle, puisque les administrations régionales canadiennes (provinces de l'Ontario et du Québec) et états-unienues (états de New York, Ohio, Illinois, Wisconsin, Minnesota et Pennsylvanie) sont parvenues à faire pression sur le gouvernement américain avec succès pour la réduction des pluies acides.²⁶⁶ Au sud, les autorités fédérées américaines et mexicaines sont souvent amenées à pallier par eux-mêmes les insuffisances du dispositif étatique de lutte contre d'autres types de menaces transnationales, comme l'immigration illégale et les trafics.²⁶⁷ L'intensification des échanges commerciaux, l'apparition de régimes transfrontaliers et de groupes de pression écologistes ou encore l'harmonisation des diplômes universitaires sont indéniablement des éléments qui ont nécessité de la part des autorités régionales et locales qu'elles s'investissent dans la micro-diplomatie.

C'est en Europe que les coopérations micro-frontalières ont ouvert la voie aux formes institutionnellement les plus abouties de paradiplomatie transfrontalière. Comme nous le verrons

²⁶³ Peter Hänni *Schweizerischer Föderalismus und Europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext* [Le fédéralisme suisse et l'intégration européenne. Le rôle des cantons dans un contexte international changeant], Zürich : Schulthess, 2000.

²⁶⁴ M. Dunford & G. Kafkalas « The Global-Local Interplay, Corporate Geographies and Spatial Development Strategies in Europe », in M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe*, Londres : Belhaven, 1992, p. 3-38.

²⁶⁵ François-Olivier Seys « Bratislava : des marges du bloc socialiste aux marges de l'UE, modification de la logique spatiale, des paysages et nouvelles fonctions urbaines », in Bernard Reitel & ali. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos (CNRS, Laboratoire Géographie – Cités) / Economica (coll. « Villes »), 2002 ; p. 26-36 ; p. 34.

²⁶⁶ P.J. Smith « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada : City, Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », in Brian Hocking (ed.) *Foreign Relations and Federated States*, Londres : Leicester UP, 1993, p. 211-235.

²⁶⁷ Les quatre états du sud des États-Unis ont signé des accords de coopération dans les domaines économique et technologique avec les six états du nord du Mexique pour prévenir l'immigration clandestine. Julian Durazo-Herrmann « L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine », *Etudes Internationales*, vol. XXXI, n° 3, septembre 2000 ; p. 475. Précisons que « La police des frontières [états-unienne], qui a arrêté 1,1 million de clandestins en 2004, estime qu'un nombre trois fois supérieur a sans doute réussi à passer... », extrait du dossier « Frontières – Amériques » dans *Courrier International* (Hors-Série), *L'Atlas des Atlas*, mars-avril-mai 2005 ; p. 50.

dans le chapitre III, il existe désormais plus d'une centaine d'Euro-régions à l'échelle de la Grande Europe » (celle qui va « de Marrakech à Mourmansk » pour reprendre une formule en vogue à la Commission européenne), certaines apparues aux frontières occidentales de la Russie. En dix ans, certains tronçons de l'ancien rideau de fer ont disparu (la frontière inter-allemande par exemple) et d'autres se sont considérablement émoussés, laissant d'anciennes périphéries ennemies s'entrelacer par-delà la frontière.

La Russie est le pays du monde qui a le plus de frontières, aussi bien en nombre de pays voisins (quatorze par voie terrestre, seize si l'on compte la frontière maritime avec le Japon et les États-Unis via l'Alaska) qu'en termes de longueur kilométrique (60 933 km, littoral compris). Du coup, plus de la moitié des régions russes sont « frontalières » – 36 par voie terrestre, plus 9 autres qui ont pour seule frontière internationale une mer ou un océan. Ainsi, près d'un sujet de la FR sur deux (45 sur 89, Tchétchénie comprise) a une frontière internationale. Un tiers de la population totale du pays vit dans ces régions frontalières et/ou maritimes. Cette situation contraste fortement avec celle qui prévalait à l'époque soviétique, où seules 29 régions de RSFSR avaient des frontières internationales.²⁶⁸

Étendue, la frontière est aussi très hétérogène et revêt des réalités géoéconomiques et géopolitiques très asymétriques d'une région à l'autre, aussi bien en termes de fenêtres d'opportunités que de freins à l'extraversion pour les territoires adjacents. La frontière russe avec la Mongolie, longue de 3 500 km, occupe un territoire quasi-désert et est traversée surtout par des troupeaux. Celle avec la Corée du Nord, longue de 19 km seulement, est presque hermétiquement fermée. La frontière avec le Kazakhstan, longue de 6 900 km, laisse transiter quantité de flux illégaux, en particulier de drogue en provenance d'Afghanistan, du Tadjikistan et du Triangle d'Or.²⁶⁹ La micro-diplomatie est une stratégie qui s'impose pour les régions qui veulent bénéficier de leur position géographique pour se développer grâce à l'ouverture sur le monde via l'interface du pays voisin (« régions-tremplins ») autant que pour celles qui, par la fermeture de leur frontière par exemple, cherchent au contraire à limiter l'impact de certains effets-frontières négatifs (« régions-remparts »). Qu'elle soit coopérative ou au contraire braquée contre le pays voisin, la micro-diplomatie est pratiquée par la plupart des régions russes qui ont une frontière terrestre :

- les régions du Nord-Ouest avec la Finlande (Carélie, *oblast'* de Leningrad), la Norvège (Mourmansk), la Lituanie et la Pologne (*oblast'* de Kaliningrad), l'Estonie (*oblasti* de Leningrad et Pskov) et la Lettonie (*oblast'* de Pskov)
- les régions d'Extrême-Orient (Tchita, Amour, *oblast'* autonome juif, territoires de Khabarovsk et Primorie) avec la Chine
- les régions du Sud de la Volga (*oblasti* de Saratov, Samara, Orenbourg), de l'Oural (*oblasti* de Kourgan, Tchéliabinsk, Tyoumen') et de la Sibérie (*oblasti* d'Omsk, Novossibirsk et territoire de l'Altaï) avec le Kazakhstan
- les *oblasti* du Sud-Ouest (Koursk, Belgorod, Voronej, Rostov-sur-le-Don) avec l'Ukraine
- les *oblasti* des frontières occidentales (Pskov, Smolensk, Briansk) avec le Belarus
- les républiques de l'Altaï, de Touva et de Bouriatie avec la Chine et la Mongolie

²⁶⁸ Des onze régions économiques de la FR, désormais seule une, la Volga-Vyatka, n'a pas de frontière internationale. A. Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 510-526 ; p. 509.

²⁶⁹ Mikhaïl Boïtenkov « Otčego raspadaûtsâ imperii zla ? » [A cause de quoi les empires du mal s'effondrent-ils ?], *Nevskoe Vremâ*, n° 49, 19 mars 1998.

- les républiques du Nord Caucase avec la Géorgie (Karachaévo-Tcherkèsse, Kabardino-Balkarie, Ossétie du Nord, Ingouchie, Tchétchénie, Daguestan) et l'Azerbaïdjan (Daguestan)

Si l'on conçoit le caractère frontalier au sens large, alors les régions maritimes ont aussi des frontières internationales – Saint-Pétersbourg et Kaliningrad avec les pays d'Europe nordique-baltique ; le Primorie, Khabarovsk, Sakhaline et le Kamtchatka avec le Japon et la Corée du Sud²⁷⁰ ; l'*oblast'* d'Astrakhan' et les républiques de Kalmykie et du Daguestan avec les pays riverains de la mer Caspienne (Azerbaïdjan, Iran, Turkménistan, Kazakhstan) ; le territoire de Krasnodar et l'*oblast'* de Rostov avec les pays riverains du bassin de la mer Noire (Ukraine, Turquie et, par leur intermédiaire, Moyen-Orient et Méditerranée). La situation frontalière et/ou maritime d'une région peut être un atout certain, le développement économique étant alors tiré par les investissements étrangers transfrontaliers et le rôle de tremplin que peut jouer leur territoire pour les exportations russes. Ces *gateway regions* exercent à la fois de la micro- et de l'éco-diplomatie (voir *infra*).

Même des régions enclavées conçoivent leurs relations avec des pays proches comme transfrontalières – c'est le cas d'Orel avec l'Ukraine, de Novgorod avec les PECO, de la Yakoutie avec la Chine, de Tomsk avec le Kazakhstan, etc. La république du Bachkortostan entretient des relations étroites avec le Kazakhstan (dont le peuple est ethniquement cousin des Bachkirs), quand bien même elle en est séparée par l'*oblast'* d'Orenbourg, avec lequel Oufa a ouvert des négociations en 2000 pour le rachat d'une bande de territoire (peuplée surtout de Tatars, de Bachkirs et de Kazakhs) par laquelle le Bachkortostan compte obtenir une frontière directe avec le Kazakhstan.²⁷¹

Parmi les *issues* de politique étrangère qui intéressent les régions frontalières, trois thématiques dépassent le champ traditionnel des politiques publiques locales et touchent à des intérêts de *high policy* voire de *hard security* – le statut des frontières, le régime de visas et les questions de guerre et de paix.²⁷² Que ce soit pour « pousser » ou « tirer » la diplomatie de l'État, on retrouve la micro-diplomatie des régions frontalières en première ligne des négociations bilatérales sur les questions d'infrastructures transfrontalières (transport, énergie, tourisme), d'environnement, de criminalité transnationale, d'immigration, de politique industrielle ou de sécurité nationale. Certaines autorités locales ont d'ailleurs pris des initiatives pour « se réapproprier » la frontière, conjointement avec les régions voisines, de manière à contrecarrer d'en bas les politiques décidées d'en haut et qui nuisent à leurs intérêts économiques communs.²⁷³ En 1996, l'enclave de Kaliningrad, les *oblasti* de Leningrad et de Sakhaline ou encore le territoire de l'Altaï, sont allés par exemple jusqu'à s'octroyer des prérogatives en matière de régulation douanière, ce qui a conduit à une segmentation territoriale de la politique commerciale extérieure de la Fédération de Russie.²⁷⁴

²⁷⁰ Karoline Postel-Vinay « Local actors and international regionalism : the case of the Sea of Japan Zone », *The Pacific Review*, vol. 9, n° 4, 1996, p. 489-503.

²⁷¹ D'après Dmitri Trenin *The End of Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 253-254.

²⁷² C'est précisément ce que reproche le MID aux initiatives de politique étrangère de certaines républiques russes. Cf. Igor Ivanov « Meždounarodnye i vnešneëkonomičeskie svāzi soub'ektov Rossijskoj Federacii » [Les relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR], discours prononcé à la Deuxième Conférence Internationale sur les problèmes du fédéralisme le 16 décembre 1997 (Moscou), texte publié dans *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 2, février 1998.

²⁷³ Akihiro Iwashita « The Influence of Local Russian Initiatives on Relations with China : Border Demarcation and Regional Partnership », *Acta Slavica Japonica*, n° 19, mars 2002 (édition électronique)

²⁷⁴ Sergueï Balouev « Kakim dolžen byt' dogovor Sankt-Peterbourga s Kremlëm ? » [Quel doit-être le traité de Saint-Pétersbourg avec le Kremlin ?], *Peterbourgskij Čas Pik*, 26 août 1998.

La littérature russe distingue les régions aux frontières internationales « anciennes », voisines de pays étrangers à l'époque soviétique (Finlande, Norvège, Pologne, Chine, Mongolie, Corée du Nord) de celles dont les frontières sont « nouvelles », c'est-à-dire apparues sur le tracé des frontières administratives entre républiques de l'URSS une fois celles-ci devenues indépendantes en 1991 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Biélorussie, Ukraine, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan). L'apparition de « nouvelles » frontières a posé de nombreux défis et contraint les régions concernées, autrefois douillettement intégrées dans l'Union, à entretenir des relations internationales de (plus ou moins) bon voisinage avec des interlocuteurs de pays devenus étrangers, et ce sans y avoir été préparées.²⁷⁵

La sécurité figure en tête des préoccupations des 21 sujets de la FR qui jouxtent de nouvelles frontières, mais la coopération transfrontalière avec les pays de la CEI est souvent une nécessité vitale pour leur survie économique. Si la position frontalière est bénéfique pour le commerce, le transit et le transfert de technologies, elle l'est autant pour l'importation de menaces à la sécurité intérieure (terrorisme, immigrés clandestins, guerre civile, armes). Beaucoup de ces nouvelles frontières sont en effet des « frontières-problèmes », en raison de conflits armés, de menaces irrédentistes ou de l'augmentation des flux illégaux (comme par les gorges du Pankisi dans le Caucase). L'exclave de Kaliningrad, située à 400 km de la Russie, en est séparée par le territoire de la Lituanie et de la Biélorussie. Elle est enclavée entre deux frontières-problèmes, avec la Pologne (206 km) et la Lituanie (227 km), depuis que ces pays ont affiché leur intention d'adhérer à l'OTAN.²⁷⁶ La souveraineté russe sur ce qui fut la capitale de la Prusse orientale a maintes fois été dénoncée et contournée par les Allemands de Königsberg qui en ont été évacués dans les années 1940. Bien que le gouvernement fédéral allemand n'ait jamais formellement demandé la restitution de ce territoire, il est évident que ce qui était une zone militaire fermée durant la Guerre froide fait l'objet d'une vaste entreprise de regermanisation depuis qu'elle a été réouverte aux étrangers.²⁷⁷

Plusieurs frontières sont contestées par des pays voisins qui ont des revendications territoriales à l'encontre de la Russie (Estonie, Lettonie, Chine, Japon). C'est une cause supplémentaire de préoccupation et de mobilisation défensive pour les régions russes adjacentes. Le gouverneur de Sakhaline, Igor Farkhoutdinov, s'est par exemple braqué contre toute idée de faire des concessions au Japon sur la question de la restitution des quatre îles Kouriles du Sud (les « territoires du Nord », dans la terminologie japonaise).²⁷⁸ La rhétorique des élites dirigeantes des régions voisines de frontières-problèmes est la plupart du temps très xénophobe et plus agressive

²⁷⁵ Cette distinction fondamentale a été dressée par L.B. Vardomskij & S.V. Golounov (eds.) dans leur monumental inventaire de la nouvelle donne régionale aux frontières *Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Transparent Frontiers. Security and Transboundary Cooperation in Russia's New Borderlands], Moscow, Volgograd : FORUM, 2002. Elle permet d'expliquer pourquoi la république de Carélie, dont la frontière avec la Finlande remonte à 1918, était avantagée par rapport à d'autres régions périphériques à l'aube de la transition en raison de son expérience préalable du bon voisinage. Sur la spécificité de cette frontière, pierre d'angle des relations Russie-UE dans les années 1990, voir Anaïs Marin « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n° 3, 2005, p. 39-65.

²⁷⁶ Natalia Smordinskaâ « Kaliningradskaâ oblast' v edinoj Evrope : risk assimetričnogo razvitiâ » [L'oblast' de Kaliningrad dans une Europe unie : le risque d'un développement asymétrique], *Evropa*, n° 1, 2004.

²⁷⁷ Cette entreprise passe à la fois par des politiques publiques de soutien à la renaissance de la culture germanique dans l'ancienne Königsberg (dimension symbolique) et par une ré-appropriation des biens immobiliers qui avaient autrefois appartenu à de grandes familles allemandes et ont été rachetés par des investisseurs ou des particuliers allemands au cours des années 1990 (dimension économique).

²⁷⁸ Voir à ce sujet V.P. Perepečenko *Ūžnye Kourily ili « Severnye territorii » ?* [Kouriles du Sud ou « territoires du Nord » ?], Vologda : Akademiâ, 2001, 88 p.

que celle de la Fédération à l'égard du pays voisin – celle de Nikolaj Kondratenko, gouverneur du territoire de Krasnodar (voisin terrestre de la Géorgie et maritime de l'Ukraine) en est un archétype.²⁷⁹

Cependant, le pragmatisme guide bien souvent les auteurs de cette même rhétorique à être, dans les faits, très portés sur l'accroissement des échanges transfrontaliers, ce qui suppose une coopération minimale avec les autorités locales du pays voisin. Un leader régional qui illustre bien cette segmentation entre discours politique xénophobe et action économique xénophile est le gouverneur de Pskov, Evguenij Mikhaïlov, un proche de Jirinovski, et le seul gouverneur de Russie élu en 1996 sous l'étiquette du parti nationaliste LDPR. En dépit de son patriotisme anti-balte – le gouverneur est monté au créneau chaque fois que la Lettonie et l'Estonie ont durci leur législation réduisant les droits des minorités russophones sur leur territoire - il fut le premier à préconiser un resserrement des RIEE de sa région avec la Lettonie.²⁸⁰ Même s'il a mis en garde le gouvernement fédéral russe contre toute velléité de céder aux revendications territoriales de l'Estonie concernant le district de Petsery (« Petchora » en russe, rattaché à l'*oblast'* de Pskov depuis l'invasion soviétique de 1940), Mikhaïlov a mis en place des mesures qui facilitent les commutations quotidiennes des frontaliers. L'Estonie ayant ouvert un consulat dans la capitale de l'*oblast'*, Pskov, cela a facilité l'accession d'un quart des habitants du territoire contesté à la double citoyenneté.²⁸¹ N'ayant pas besoin de visa pour aller en Estonie, les frontaliers russes ont pu se livrer facilement jusqu'en 2004 à une activité très lucrative – le commerce dit « de valises » (*shuttle trade* en anglais) entre la Russie, où l'essence, le tabac, l'alcool et les produits alimentaires sont peu taxés, et l'Estonie, où ces mêmes produits sont revendus bien plus cher.²⁸²

Si, depuis le début de la vague mondiale d'attentats terroristes de masse en 1999-2001, la frontière russe est en voie de re-sécurisation, tout au long des années 1990 en revanche elle a été considérée plus comme un lieu de coopération et un prétexte d'extraversion pour les régions périphériques. Surmontant les traumatismes des invasions militaires et des cessions territoriales, les régions russes et étrangères engagées dans la micro-diplomatie coopérative ont tâché de faire de leur frontière non pas une pierre d'achoppement, mais bien une pierre d'angle des relations bilatérales. En un sens, la coopération transfrontalière a engendré ce que Pertti Joenniemi a appelé

²⁷⁹ Le territoire de Krasnodar, riverain de la mer Noire (port de Novorossijsk), est aussi une terre ancestrale pour les Cosaques (le Kouban), peuple de cavaliers qui a exercé des fonctions militaires et répressives pour le Tsar et dont l'identité nationale connaît un renouveau depuis 1989. Le gouverneur Kondratenko, connu pour ses vues xénophobes, a largement exploité le sentiment d'exception identitaire du Kouban pour justifier une paradiplomatie nationaliste, à la fois défensive et agressive, et qui laisse peu de place à la coopération transfrontalière avec les pays voisins, auxquels il reproche d'avoir quitté l'URSS. Cf. Georgi Derluguian & Sergi Cipko « The Politics of Identity in a Russian Borderland Province : the Kuban Neo-Cossack Movement, 1989-1996 », *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n° 8, 1997, p. 1485-1500.

²⁸⁰ Mikhail Alexseev & Vladimir Vagin « Russian Regions in an Expanding Europe : the Pskov Connection », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 1, 1999, p. 43-64.

²⁸¹ La loi estonienne octroie en effet automatiquement la citoyenneté de l'Estonie à tous ceux nés sur son territoire avant 1940 et leurs descendants, ce qui est le cas des quelques 20 000 habitants du district de Petchora, territoire frontalier estonien entre 1920 (Traité de Tartu) et 1940, transféré à l'*oblast'* de Pskov lorsque l'Estonie a rejoint l'URSS et resté sous juridiction territoriale russe depuis la restauration de l'indépendance de l'Estonie en 1991.

²⁸² Dès lors que les résidents de régions frontalières russes obtiennent un moyen légal de traverser la frontière tous les jours (visa permanent ou d'affaires, double nationalité par mariage, laisser-passer pour raisons familiales ou religieuses etc.), ils peuvent se livrer à ce commerce transfrontalier dont le volume peut représenter jusqu'à plus de la moitié du total des échanges entre les deux pays (nous n'avons pas de données pour le commerce russo-letton, mais c'est le cas pour le commerce de la Russie avec la Mongolie et la Chine). Cf. Gennady Petrov « Russia's own 'little EU' », *Russia Profile*, special issue « Balancing the Borders », vol. II, n° 6, juillet 2005, p. 18.

des logiques de *debordering* (dé-frontiérisation) par lesquelles les litiges de tracé frontalier (il prend l'exemple de la frontière finno-russe) ont été déterritorialisés grâce à un abaissement de la frontière. Celle-ci est devenue une zone « épaisse » de contacts entre sociétés, plutôt qu'une barrière entre États. C'est un ajustement qui inaugure ce que Joenniemi qualifie de passage à une ère de « post-souveraineté » dans la gestion des problèmes de frontière, puisque ce type de résolution se situe « au-delà de la restitution ».²⁸³

En règle générale, ce sont des accords-cadres fixés par les gouvernements centraux qui définissent les différents régimes appliqués à la gouvernance transfrontalière. Une fois des interactions formellement établies – quand des universités signent un accord de coopération, que des municipalités se jumellent ou que des entreprises signent un contrat d'approvisionnement – un vaste éventail d'échanges « humanitaires » (au sens russe du terme, qui équivaut à l'anglais *people-to-people contacts*) et des fenêtres d'opportunité pour le business s'offrent aux acteurs locaux. Bien souvent, cela leur permet de se dé-périphéraliser, de sortir leur territoire de son statut enclavé (Kaliningrad), périphérique (Mourmansk) ou fermé (statut des anciennes villes-garnisons de Leningrad et Kaliningrad). Dans beaucoup de cas, la coopération transfrontalière est non seulement encouragée par les États mais aussi encadrée par des accords intergouvernementaux qui donnent à la micro-diplomatie un caractère tout à fait légal, dès lors qu'elle est conçue comme un soutien aux politiques de bon voisinage qui sont menées au niveau intergouvernemental.²⁸⁴ La Russie post-soviétique a signé des accords de coopération transfrontalière avec la moitié de ses voisins²⁸⁵, ainsi qu'un accord multilatéral de coopération transfrontalière avec le Belarus, le Kazakhstan et le Kirghizstan dans le cadre de la CEI (février 1999). Mais c'est à la frontière avec la Finlande que l'on observe l'intégration transfrontalière « par le bas » la plus ancienne²⁸⁶ et, surtout, la plus institutionnalisée puisqu'elle a donné naissance en février 2000 à une Euro-région, « Euregio Karelia » [cf. *infra*, chapitre III et carte n°8 en annexe].

²⁸³ Pertti Joenniemi « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206. Sur la coopération transfrontalière comme alternative à la restitution de la Carélie orientale (que revendiquent certains nationalistes finlandais), voir aussi Anaïs Marin « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n°3, septembre 2005, p. 109-135.

²⁸⁴ Cette idée est défendue sur le plan théorique par Alan Henrikson « Facing across Borders: the Diplomacy of *Bon voisinage* », *International Political Science Review*, vol. 21, n° 2, 2000, p. 121-147.

²⁸⁵ La Russie a signé des accords de coopération transfrontalière avec la Finlande (janvier 1992), la Pologne (mai 1992), la Mongolie (janvier 1993), la Chine (mai 1994), l'Ukraine (janvier 1995), le Kazakhstan (janvier 1995) et le Belarus (février 1995).

²⁸⁶ Le premier accord de coopération transfrontalière de la Russie post-soviétique a été signé avec la Finlande en janvier 1992 et concerne les modalités de la coopération de la Finlande avec quatre sujets de la FR situés le long de la frontière finno-russe (Mourmansk, Leningrad, Carélie, Saint-Pétersbourg). Cet accord, qui fait figure de précédent, a servi de modèle au traité avec la Pologne sur la coopération transfrontalière avec Kaliningrad, et il a servi de cadre à l'institutionnalisation ultérieure des interactions micro-diplomatiques des régions du Nord-Ouest russe avec leurs voisins, y compris de la CEI.

1.3.3 L'éco-diplomatie

Certaines régions du monde ont une taille et une économie si développées que leurs relations économiques extérieures prennent des proportions comparables à celles des grandes nations. C'est le cas de l'état de Californie, dont la paradiplomatie s'est accrue au même rythme que son poids relatif dans le système économique mondial.²⁸⁷ Le gouverneur de Californie entretient des relations internationales avec les grands de ce monde (chefs d'entreprises, personnalités politiques, hauts fonctionnaires internationaux). La Californie se dissocie d'ailleurs souvent des positions diplomatiques de Washington sur des dossiers de *high politics*, en faisant valoir que l'état exerce sa propre politique étrangère, tant de voisinage (avec le Mexique) qu'à une échelle sub-régionale (dans la région Asie Pacifique).²⁸⁸ L'un des facteurs d'influence paradiplomatique des États américains est de figurer parmi les nombreux acteurs de lobbying qui, au Sénat, peuvent faire et défaire la politique de Washington en se coalisant pour peser dans le marchandage entre l'exécutif et le législateur sur les questions de politique économique extérieure.²⁸⁹ Dans une démocratie pluraliste comme les États-Unis, où le fédéralisme est une institution très ancienne, aucune question (*issue*) diplomatique, aussi symbolique fut-elle, n'échappe aux états. Dans les années 1980, beaucoup ont activement dénoncé l'apartheid, publiant des listes de multinationales déclarées *personae non grata* sur leur territoire ou frappant de sanctions économiques des entreprises étrangères qui collaboraient avec le gouvernement raciste sud-africain.²⁹⁰ Certains états ont aussi exercé un puissant lobbying, dans le Cabinet américain comme à la tribune de l'ONU, pour la reconnaissance de l'indépendance de Taïwan ou en faveur de l'intervention militaire en Irak (ce fut le cas du Texas). Parce qu'ils tirent la croissance économique du pays, ces états qui exportent des biens, des services et des capitaux sont aussi les plus influents sur les grandes décisions de politique publique, d'investissement et de relations diplomatiques du gouvernement fédéral. Leur paradiplomatie est pragmatique, mais leur puissance économique leur confère aussi un pouvoir d'influence considérable comme agents de lobbying en faveur de décisions de politique extérieure qui satisfont leurs intérêts (boycott, invasion militaire), ainsi que dans les relations bilatérales ou multilatérales (négociations sur le GATT, le protocole de Kyoto), voire dans les affaires intérieures d'un pays étranger (Amérique latine).

En Europe, la Catalogne a développé, au lendemain de la mort de Franco, une active paradiplomatie économique, en se plaçant sur une longueur d'ondes fonctionnelle avec la construction européenne et en promouvant le principe de subsidiarité à l'intérieur de l'UE. Les régions extraverties d'Espagne qui sont aussi des nations historiques (Catalogne, pays Basque, Galicie) font partie de ce groupe de régions où l'autonomisme est à la fois identitaire (autonomiste) et pragmatique (économique). La Communauté de Catalogne (6,3% du territoire et 15,5% de la population de l'Espagne) est la plus extravertie : elle pèse pour 20% dans la production nationale et

²⁸⁷ Le PIB de l'état de Californie au milieu des années 90 était supérieur à celui du Canada ou de l'Espagne, ce qui classe la Californie parmi les dix plus grandes puissances économiques mondiales. Les cinquante états américains figurent d'ailleurs tous dans la liste des 70 économies les plus riches du monde (États et entités infra-étatiques confondus), ce qui contribue à expliquer la superpuissance économique américaine. Cf. Earl H. Fry *The Expanding Role of State and Local Governments in US Foreign Affairs*, New York : Council on Foreign Relations, 1998 ; p. 4.

²⁸⁸ J.O. Goldsborough « California's Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 88-96.

²⁸⁹ John Kincaid « The International Competence of US States and their Local Government » in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999.

²⁹⁰ Brian Hocking *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres : St. Martin's Press, 1993 ; p. 97.

réalise 27% des exportations industrielles espagnoles. Entre 1984 et 1994, la Catalogne a attiré environ un quart du capital étranger investi en Espagne.²⁹¹ Comme l'a fait remarquer Stéphane Paquin, ceci donne un poids certain à ses positions et ses actions paradiplomatiques, car

« [A]vec une population comparable à celle du Danemark, l'économie de la Catalogne dépasse en volume celle du Portugal et est le double de celle de l'Irlande. Son PIB par habitant est l'équivalent de celui du Royaume-Uni. »²⁹²

Comme l'écrivirent les auteurs d'un des premiers ouvrages consacrés à l'internationalisation des gouvernements sub-nationaux, les dimensions économiques et politiques de la paradiplomatie sont intrinsèquement liés :

« The task of placing their primarily economic initiatives abroad in favorable general contexts tends to induce subnational governments also to develop cultural, informational and political contacts with foreign nations or their sub-units. »²⁹³

Sont en effet apparus des cas d'actes paradiplomatiques à teneur idéologique s'inscrivant dans la continuité d'une transnationalisation des activités des partis politiques. En Allemagne, où leur assise régionale est très marquée, les Länder gouvernés par le SPD ont par exemple pris l'initiative de collecter et d'organiser l'envoi d'aide matérielle à l'opposition nicaraguayenne dans les années 1980, alors que Bonn apportait aux *Contras* un soutien beaucoup plus mitigé.²⁹⁴

Certes, le développement économique des régions russes les met très loin derrière les entités fédérées de pays occidentaux membres du G7, si bien que leur éco-diplomatie n'a rien de comparable. Ceci dit, les richesses naturelles, la taille et l'inégal peuplement du territoire russe font que certains sujets de la FR sont extrêmement plus riches que la moyenne nationale, précisément parce que ce sont eux qui réalisent l'essentiel des RIEE de la Russie. Du coup, il est logique qu'ils veuillent avoir leur mot à dire sur les questions de politique étrangère qui affectent directement leurs intérêts économiques. En général, ceux-ci sont les mêmes que ceux du pays, si bien que les cas de segmentation sont rares. La paradiplomatie économique des régions exportatrices joue le plus souvent un rôle de soutien et d'initiative. Mais, comme ailleurs, les RIEE fournissent aux régions des ressources financières et des moyens de marchandage qui donnent aux leaders de ces régions un certain pouvoir de chantage et d'influence sur les décisions du Centre, qui est à la fois leur garant et leur client.

En 1993, les trois quarts du commerce extérieur de la Russie étaient à mettre à l'actif d'une vingtaine de régions extraverties, avec en tête les *oblasti* de Tyoumen' et de Samara, qui réalisaient 30% du total du commerce extérieur russe à eux deux, suivis par le territoire de Krasnoïarsk (4,6%) et l'*oblast'* de Toula (1,5%).²⁹⁵ En 1998, les dix régions qui arrivaient en tête des régions exportatrices de Russie réalisaient encore 60% du commerce extérieur total du pays (pour une valeur de 53,5

²⁹¹ Kenneth McRoberts *Catalonia : Nation Building Without a State*, Toronto : Oxford Press, 2001 ; p. 97-98.

²⁹² Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat de science politique (dir. : Bertrand Badie), Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 457.

²⁹³ Ivo Duchacek, Daniel Latouche & Garth Stevenson (eds) *Perforated Sovereignities and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York & Londres : Greenwood Press, 1988, p. xiii.

²⁹⁴ Michèle Knodt « External Representation of German Länder Interests », in W.-D. Eberwein & K. Kaiser (eds.) *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke & New York : Palgrave, 2001, p. 173-188 ; p. 182.

²⁹⁵ A.B. Parkanskij « Rossijskie regiony i vnešnââ politika » [Les régions russes et la politique étrangère], *Segodnâ*, 19 juin 1996.

milliards d'USD sur un total de 88,2 milliards), une part qui a légèrement baissé les années suivantes au fur et à mesure que le nombre des régions russes exportatrices augmentait.²⁹⁶ En 1999, si Saint-Pétersbourg arrivait dans le peloton de tête de ces régions extraverties de Russie, c'était surtout dû au fait qu'elle réalisait près de 9 % des importations totales du pays [voir tableau n° 9 en annexe V]. La ville n'a cependant jamais fait partie des régions qui ont un potentiel d'*exportation* sur les marchés mondiaux dans les catégories de produits suivantes, les seules qui procurent devises étrangères et pétrodollars :

- production industrielle de métaux précieux
- énergie (pétrole, gaz, produits pétroliers, électricité)
- matières premières demandées sur le marché international (bois, pâte à papier, ambre)
- industrie lourde (métallurgie, production d'aluminium)
- production du complexe militaro-industriel (armements, engins militaires)

Ces catégories sont autant de « sphères » d'intérêt économique extérieur dans lesquelles les régions exportatrices ont pu être amenées à exercer une forme très pragmatique de paradiplomatie. Au milieu des années 1990, une quinzaine de régions russes exportaient ce genre de biens à grande échelle et étaient donc considérées par les experts²⁹⁷ comme des régions économiquement extraverties: les républiques du Bachkortostan et du Tatarstan, les *oblasti* de Perm', Kemerovo, Samara, Tchéliabinsk, Orenbourg, Moscou, Irkoutsk, Mourmansk, Nižnij-Novgorod, Sverdlovsk et Tyoumen', les territoires de Krasnoïarsk et Khabarovsk. Leur produit régional brut (PRB) par habitant était alors beaucoup plus élevé que la moyenne nationale russe. Le PRB par habitant le plus élevé de Russie en 1994 était de 10,5 millions roubles par an dans l'*oblast'* de Tyoumen', alors qu'il n'était que de 3,4 millions à Saint-Pétersbourg (la ville était alors en 30^{ème} position sur les 89 sujets de la FR). L'écart a continué à se creuser entre les régions riches en matières premières et les autres, le rapport passant de 3 :1 à 4 :1 entre le PRB/habitant de l'*oblast'* de Tyoumen' (65,4 millions de roubles par an en 1997) et celui de Saint-Pétersbourg (15,9 millions de roubles, niveau qui ramenait tout de même la ville en 18^{ème} position dans le classement des régions russes les plus riches en termes de PRB/habitant.²⁹⁸

Un classement (*rating*) des cent premières entreprises exportatrices de Russie, réalisé par la revue *Ékspert* au premier semestre 2000, fait aussi apparaître une nette domination des grosses industries et des compagnies du secteur extractif.²⁹⁹ Avec cette liste, on repère les régions qui tirent profit des impôts que les entreprises exportatrices dont le siège social est enregistré sur leur territoire versent à leur budget - Moscou (*Loukoïl*), le Tatarstan (*Tatneft*), le district de Khanty-

²⁹⁶ D'après les statistiques du Goskomstat *Regiony Rossii v 1998* [Les régions de Russie en 1998], tome 2, p. 782-783 ; cité par Jeronim Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft*, Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000 ; p. 225.

²⁹⁷ Cette liste provient du premier rapport d'expertise russe consacré aux régions extraverties, préparé par un directeur de recherche de l'Institut des États-Unis et du Canada et publié dans un grand quotidien national, cf. A. Parkanskij « Rossijskie regiony i vnešnââ politika » [Les régions de Russie et la politique étrangère], *Segodnâ*, 19 juin 1996, p. 5.

²⁹⁸ Tableau « Le PRB par habitant en 1994 et 1997 (en milliers de roubles, valeur ajoutée brute) », *Regiony Rossii : statističeskij sbornik* [Les régions de Russie : recueil statistique], Moscou : Goskomstat, vol. 2, tome 1, 1998, p. 279-281.

²⁹⁹ Aucune des entreprises de Saint-Pétersbourg n'apparaît dans la liste des vingt premières entreprises exportatrices du pays « Rating 100 pervykh éksportërov » [Classement des 100 premiers exportateurs], *Ékspert*, n° 24 (253), 26 juin 2000.

Manski (*Youkos*) et celui de Yamal-Nenets (*Gazprom*)³⁰⁰, les *oblasti* de Yaroslav (*Slavneft*), Leningrad (*Kirishinefteorgzintez*), Novgorod (*Arkon*) ou encore Tyoumen³⁰¹, Perm', Ryazan', Orenbourg et Tomsk. Parmi les vingt premières régions exportatrices du pays on trouve aussi celles qui sont spécialisées dans la production d'aluminium (république de Khakassie où se situe le leader russe Rosalko, *oblasti* de Sverdlovsk et Irkoutsk), de métaux ferreux (*oblast'* de Lipetsk), de pierres précieuses et de diamants (Yakoutie, *oblast'* d'Irkoutsk), d'acier (Vologda, où est installée l'usine *Severstal*), de bois, cellulose et pâte à papier (républiques de Komi et de Carélie, *oblast'* d'Arkhangel'sk). Y figurent aussi les régions dont la production industrielle est dominée par la construction automobile, comme l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod (où l'on fabrique les « Volga »), celui de Samara (AvtoVAZ) et celui de Moscou (usines de camions ZIL).

Les territoires qui jouissent d'une rente pétrolière sont ceux qui bénéficient des rentrées en devises étrangères les plus considérables. Cette situation fait que l'administration régionale d'une région « extractrice » (de matières premières) est assise sur une mine d'or alors qu'elle n'a de comptes à rendre qu'à quelques centaines de milliers d'électeurs, ces territoires étant généralement peu peuplés. Sa paradiplomatie est nécessairement économique et globale, puisque c'est à des clients sur les marchés mondiaux qu'elle s'adresse. Ses RIEE servent à la conquête de nouveaux marchés et à la mobilisation d'investisseurs étrangers pour de grands travaux (forage) par lesquels la région espère obtenir des transferts de technologie. En revanche, elle s'intéresse peu aux questions de *high policy*.

Plus que ces territoires riches en matières premières, les études empiriques désignent comme ayant un potentiel d'influence sur la politique étrangère fédérale les régions industriellement avancées qui ont des clients traditionnels dans les PECO. Leur éco-diplomatie est tout à fait différente de celle des régions extractrices car leur industrie est moins compétitive : leur intérêt économique les porte à des préférences de politique étrangère littéralement opposées – protectionnisme (pour épargner à la production des usines de leur territoire la concurrence de produits importés), refus d'employer de la main d'œuvre étrangère (pour lutter contre le chômage), réticence à coopérer avec les pays voisins (si la structure de leur production est semblable et qu'ils sont, dès lors, des concurrents).

Une troisième catégorie de régions pratiquant l'éco-diplomatie est apparue à partir de la fin des années 1990 en même temps que reprenaient les exportations russes – les régions de transit. Il s'agit d'une part des régions frontalières dont le territoire sert de couloir de transit (*oblasti* de Vologda et Leningrad au nord, *oblasti* de Riazan, Toula et Briansk à l'ouest, *oblasti* de Voronej, Belgorod et Rostov au sud, territoire de Khabarovsk à l'est³⁰²) et, d'autre part, des régions

³⁰⁰ Précisons que 55% de la production et 42% des réserves de pétrole de Russie proviennent du district autonome de Khanty-Manski (0,9% de la population russe) et que celui de Yamal-Nenets (0,3% de la population russe) concentre 76% des réserves de gaz et réalise la quasi-totalité (91,6%) de la production gazière du pays. Données de 1997 citées par Arild Moe & Valery Kryukov « Many Locks and Two Keys : the Joint Management of Hydrocarbon Resources in the Russian Federation », in B. Risnes & H. Blakkisrud (eds.) *Perspectives on the Development of Russia as a Federation*, NUPI Report n° 243, Oslo : NUPI, avril 1999, p. 81-95 ; tableau 1, p. 82 et p. 85.

³⁰¹ Les districts autonomes de Khanty-Manski et Yamal-Nenets sont situés à l'intérieur des frontières de l'*oblast'* de Tyoumen', dont le budget conserve près du quart des recettes d'exportation des entreprises d'hydrocarbures de son territoire.

³⁰² A cet égard, la ville de Khabarovsk l'emporte sur ses voisines Vladivostok et Nakhodka dans les exportations de la Russie vers l'Asie parce que la municipalité a mis l'accent sur le développement de son aéroport, des services et des communications à destination des investisseurs étrangers. Khabarovsk sert d'ailleurs de tremplin vers le monde pour les régions russes les plus enclavées comme la Yakoutie ou l'île de Sakhaline. D'après Jordi Borja & Manuel Castells *Local and Global : the Management of Cities in the Information Age*, Londres : Earthscan Publications Ltd, 1997 ; p. 19.

comprenant de grands ports maritimes dotés de terminaux pétroliers – sur la Baltique Saint-Pétersbourg et Primorsk (*oblast'* de Leningrad), dans l'océan Arctique Arkhangel'sk, sur la mer Noire l'*oblast'* de Rostov et le territoire de Krasnodar (ports de Novorossiisk, Touapsé), sur la Caspienne l'*oblast'* d'Astrakhan et la république du Daguestan (Makhatchkala), enfin sur le Pacifique le territoire Maritime (*Primorskij kraj* ou Primorie) avec son grand port Vladivostok. En Extrême-Orient, le territoire de Khabarovsk jouit d'une position géographique privilégiée pour le transit, à la fois comme littoral ouvert sur l'Océan Pacifique et terminal du Transsibérien. Les régions qui composent l'espace économique Nord-Ouest ont aussi une fonction de couloirs de transport, étant donné que par leur territoire transite l'essentiel des exportations russes vers les marchés de la CEI (Ukraine et Biélorussie en particulier), et, au-delà, vers ceux d'Europe centrale, d'Europe du Nord et de l'Ouest. Les régions du Nord-Ouest – *oblasti* d'Arkhangel'sk, Mourmansk, Leningrad, Pskov, Kaliningrad, république de Carélie – comptent parmi les rares régions frontalières de Russie dont la balance commerciale avec des pays voisins soit excédentaire. Pourtant, à la fin des années 1990, aucune n'entrait dans la liste des 17 sujets de la Fédération qui pouvaient se targuer d'avoir un volume annuel d'exportations atteignant le milliard d'USD, privilège réservé aux régions productrices de matières premières.³⁰³ Les choses pourraient rapidement changer avec la mise en exploitation des champs pétroliers et gaziers de Timano-Petchora, découverts il y a peu et soupçonnés d'abriter au moins 1,2 milliards de tonnes de brut. La production potentielle de ce bassin est estimée à 30 millions de tonnes de pétrole par an (10% de la production totale russe), dont l'essentiel pourrait être absorbé par les marchés européens. L'enjeu principal consiste à la fois à moderniser les infrastructures pétrolières du Nord-Ouest russe et/ou à coordonner cette action avec les projets d'investissement de l'UE dans la région (en particulier dans les pays baltes). A l'heure actuelle, la raffinerie *Kinef* (basée à Kirishi dans l'*oblast'* de Leningrad), une joint-venture détenue par la compagnie *Sourgoutneftegaz*, n'est pas en mesure de traiter de telles quantités de pétrole. Quant aux infrastructures de transport, elles aussi sont insuffisantes : en 2000, le terminal pétrolier de Saint-Pétersbourg, n'avait qu'une capacité de 5 millions de tonnes annuelles.³⁰⁴

Les régions exportatrices ont pu influencer les autorités centrales en faisant miroiter, par exemple, qu'en échange d'exemptions douanières, elles s'engageaient à garantir que par leur intermédiaire l'État pourrait contrôler ou orienter les activités des grandes entreprises présentes sur leur territoire. Avec un tel marchandage, les autorités des républiques s'engagèrent sur la voie d'une double relation clientéliste – avec le centre et avec les cercles d'affaires – ce qui alimenta un processus de féodalisation des relations public/privé et centre/entités fédérées dans la Russie d'Eltsine. Des analystes politiques proches des cercles d'affaires ont même parlé de « Koweïtisation » au sujet des régions riches en matières premières³⁰⁵, qui préféreraient tirer le plus de bénéfices possibles de leurs exportations au mépris de tout principe de solidarité économique avec la Fédération et les autres régions de Russie.

³⁰³ Leonid Vardomskij « Vnešneëkonomičeskie svāzi regionov Rossii v kontekste problem federalizacii » [Les relations économiques extérieures des régions de Russie dans le contexte des problèmes de la fédéralisation], in V. Klimanov & N. Zoubarevič, *Političeskaâ Reguionalistika* [Régionalistique politique], Saint-Pétersbourg : « Studia Politica », 2000, p. 136-156.

³⁰⁴ Voir les articles de V. Tchernitsyne (« Tranzitnaâ zona » ; p. 8) et A. Kabanov (« Rost êksporta nefteproduktov čerez Evropejskie vorota Rossii » ; p. 14) dans le dossier spécial que l'hebdomadaire *Èkspert Severo-Zapad*, n° 12, du 24 juillet 2000 a consacré au transit des produits pétroliers en Russie du Nord-Ouest.

³⁰⁵ On doit la formule au politologue Boris Kagarlitskij, cité dans *Vek*, n° 6 (272), 1998 ; p. 5.

Les régions ont fait des efforts considérables pour maintenir sur leur territoire les ressources tirées de leurs exportations, ou, à la rigueur, pour les transférer sur des comptes *offshore* où l'administration fiscale russe ne pouvait les ponctionner. En 1993, la république de Carélie a négocié avec le centre des conditions fiscales et douanières avantageuses pour les entreprises de son territoire vivant de l'exportation de bois de coupe et de pâte à papier à destination des marchés nord-européens (Finlande, Suède). Comme nous le montrons dans le chapitre II, les sujets de la FR ont individuellement renégocié les droits de propriété sur les ressources naturelles de leur territoire.³⁰⁶ Quant aux régions dont les ressources d'exportation proviennent de la production industrielle ou du transit, elles ont obtenu du gouvernement fédéral des dérogations, des subventions et une certaine autonomie pour signer des contrats avec les ministères du commerce extérieur d'États étrangers. En novembre 1996, le président de la république du Tatarstan Mintimer Shaimiev a signé par exemple un accord de coopération économique avec le gouvernement iranien portant sur la livraison de matériel et de biens d'équipement pour l'industrie pétrolière iranienne. Les commandes impliquaient les chantiers navals de la république et surtout la vente par une branche tatarstanaise de la compagnie aéronavale russe « Tupolev », de plusieurs avions TU-214 à Téhéran.³⁰⁷ Quant au gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad, Vadim Goustov, son passage au gouvernement fédéral sous Primakov lui a donné l'occasion de faire de l'intérieur le lobbying du grand chantier, lancé dès l'époque de Gorbatchev, de la construction de nouveaux ports sur le golfe de Finlande dans la perspective de l'ouverture d'un pipeline reliant le bassin de la Timan-Petchora aux marchés nord-européens, le *Baltic Pipeline System* (BPS). Avant lui, nombreux ont été les représentants de l'élite industrielle d'une région (Sverdlovsk, Saint-Pétersbourg) qui ont exercé des fonctions de ministre fédéral de leur branche et ont ainsi pu exercer une éco-diplomatie à double niveau – celui du sujet de la FR, et celui du gouvernement fédéral à l'intérieur duquel ils constituaient un « clan » économique influent.

L'éco-diplomatie peut donc prendre diverses formes et surtout varier en intensité, selon les régions, allant de simples contacts micro-diplomatiques (transfrontaliers) à une paradiplomatie globale (lorsqu'un oligarque élu d'une région exportatrice de Russie participe au forum de Davos par exemple). Le fait que Saint-Pétersbourg ne figure pas parmi les principales régions exportatrices de Russie ne l'empêche pas d'avoir une éco-diplomatie très développée. Elle lui sert à promouvoir son industrie, son image de capitale touristique et sa fonction de nœud intermodal de transport de conteneurs entre l'Europe et l'Asie. Saint-Pétersbourg se place en deuxième position, derrière Moscou et devant Kaliningrad, dans la liste des villes de Russie qui concentrent le plus de sociétés à capitaux mixtes (*joint-ventures*).³⁰⁸ Saint-Pétersbourg est aussi considérée comme économiquement extravertie parce qu'elle combine des critères d'*attractivité* pour les investisseurs et de *sohabilité* financière aux yeux des crédateurs étrangers. Selon ces critères, le peloton de tête des régions russes extraverties est ainsi constitué de Moscou et de sa grande banlieue (l'*oblast'* de Moscou), des grandes conurbations de la Volga (Saratov, Samara, Kazan, Nižnij-Novgorod), de l'Oural (Ekaterinbourg,

³⁰⁶ Une annexe du traité signé par la FR avec la Yakoutie-Sakha en 1995 fixe à 26 et 30% respectivement la part des stocks de diamants et d'or dont reste propriétaire la république à l'exclusion de quiconque. Cette disposition *ad hoc* lui a permis de dégager des revenus budgétaires considérables, car la vente russe de diamants a représenté 1,3 milliards d'USD pour la seule année 1995. D'après A.M. Lavrov « Rossijskij bûdžetnyj federalizm : pervye šagui, pervye rezul'taty » [Le fédéralisme budgétaire russe : premiers pas, premiers résultats], *Segodná*, 7 juin 1995, p. 3.

³⁰⁷ Peter Rutland « Tatarstan Expands Foreign Relations », *EWI Russian Regional Report*, 27 novembre 1996.

³⁰⁸ *The Economist*, 3-9 janvier 1998 ; p. 26.

Perm', Tyoumen'), ainsi que des ports méridionaux (Krasnodar, Rostov/Don) et septentrionaux (Saint-Pétersbourg et son hinterland de la région Nord-Ouest). Toutes ces régions obtiennent à peu près la même notation que des capitales d'Europe centrale, telles que Varsovie ou Bratislava, dans les *ratings* des territoires les plus attractifs pour les IDE.³⁰⁹

L'éco-diplomatie de Saint-Pétersbourg implique plusieurs niveaux de compétence internationale : transfrontalier (pour obtenir des IDE de Finlande), méso-diplomatique (pour garantir des projets financés par des partenaires allemands par exemple) ou global (pour capter les flux de financement de l'UE destinés à la modernisation des infrastructures de transit de Russie du Nord-Ouest). Au départ axée sur la défense des intérêts de ses industries pourtant en déclin, l'éco-diplomatie de l'administration pétersbourgeoise s'est ensuite globalisée pour tenter d'attirer des fonds dans la perspective du retour de la ville sur la scène culturelle européenne pour son tricentenaire en 2003. Depuis la fin des années 1990, l'essentiel des efforts est axé sur la promotion de la ville aux yeux des partenaires économiques étrangers en tant que *gateway region* dans le commerce maritime et transcontinental. La coopération avec Bruxelles dans le cadre de la *Dimension Septentrionale* et du « Dialogue énergétique », tout comme l'essor des RIEE avec l'Inde et la Chine, s'inscrivent dans cette nouvelle stratégie éco-diplomatique de développement du transit.

1.3.4 La méso-diplomatie transrégionale

Par méso-diplomatie trans-régionale, nous entendons la paradiplomatie transnationale à destination de régions non-contiguës, mais voisines à l'échelle d'une méso-région. Elle se développe surtout entre régions riveraines de bassins maritimes - la zone de la mer du Japon, l'Europe nordique-baltique ou la région économique de la mer Noire par exemple. La méso-diplomatie peut être bilatérale (lorsque la municipalité de Saint-Pétersbourg coopère avec le Land de Schleswig-Holstein via l'interface baltique par exemple) ou multi-latérale (dans le cas de la république de Carélie au sein du Comité Régional du Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents). En Europe, le facteur maritime est considéré comme un élément naturellement favorable à la coopération transrégionale.³¹⁰ De la Méditerranée à l'Arctique, des rives du Rhin à celles du Danube ou du Léman, c'est autour de bassins maritimes que l'on trouve les configurations régionales de coopération les plus complètes et les plus innovantes, en particulier parce qu'elles ne se laissent pas enfermer dans des critères d'appartenance tels que ceux fixés par les frontières de l'UE. Par l'intermédiaire de ses régions littorales, la Russie est présente en Europe dans trois grandes zones d'intégration sub-régionale : le bassin de la Mer Noire, celui de la mer Baltique et celui de la mer de Barents.³¹¹ La perte des bases soviétiques en mer Baltique et sur la mer Noire a reporté sur l'enclave de Kaliningrad, les ports de Novorossiisk, Saint-Pétersbourg et d'Extrême-Orient³¹² ainsi que sur ceux de la Route Maritime du Nord (Arkhangel'sk, Mourmansk) tout le fardeau de la puissance

³⁰⁹ Elles sont suivies de près par les régions dont l'industrie automobile a connu une reprise après la crise financière, Nižnij-Novgorod (marque GAZ) et Oulianovsk (UAZ), d'après Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, automne 1999, p. 501-526 ; p. 508-509, note 27.

³¹⁰ Alexander B. Murphy « Rethinking the Concept of European Identity », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 53-73 ; p. 65.

³¹¹ Valentina Matvienko « Centr i regiony vo vnešnej politiki Rossii » [Le centre et les régions dans la politique étrangère de la Russie], *Meždunarodnaâ Žizn' [International Affairs, Moscow]*, n° 8, 1996, p. 11-19 ; p. 13.

³¹² Il s'agit des ports de Nikolaevsk-sur-Amour, Vanino et Soveckâ Gavan'.

résiduelle de la marine commerciale russe. Ces régions ne cessent de gagner en importance pour assurer la défense des intérêts commerciaux stratégiques et la sécurité économique de la Russie.

La plupart des spécialistes estiment que les deux grands espaces régionaux par lesquels la Russie s'intègre à la mondialisation sont les zones littorales du Nord-Ouest et de l'Extrême-Orient³¹³, riveraines de deux grands pôles de croissance économique et d'intégration régionale (l'Europe du Nord et l'Asie Pacifique), alors que par sa frange méridionale la Russie n'est pas en aussi bonne position, compte tenu du manque de stabilité de la région Caspienne-mer Noire. Toutes les régions riveraines des espaces maritimes sont des *gateway regions* qui ont facilité l'internationalisation de l'économie russe, parce qu'elles-mêmes ont trouvé bénéfique à s'extravertir et à coopérer avec leurs voisins. Les administrations locales des régions frontalières ont fréquemment joué un rôle d'intermédiaire (médiation) ou de contestataire (opposition) dans les relations de la Russie avec les pays voisins. L'influence relative de ces régions dans les affaires diplomatiques russes a été d'autant plus forte qu'elles étaient géographiquement et culturellement éloignées de Moscou. La propension de ces régions à la paradiplomatie méso-régionale et leur influence découle aussi du fait qu'elles ont bénéficié d'une aide extérieure à l'actorisation excentrée en devenant des partenaires privilégiés d'organisations internationales à vocation régionale.

Parmi celles-ci, outre les organisations d'Europe nordique-baltique dont nous traiterons en détail dans le chapitre III, on peut mentionner l'existence depuis 1992 d'un « caucus » régional appelé Coopération Économique de la Mer Noire (CEMN, plus connu sous son acronyme anglais BSEC), dont est membre la Russie, aux côtés des autres membres fondateurs (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine – la Serbie-Monténégro a rejoint l'organisation en avril 2004). La BSEC s'est dotée d'une charte, d'un secrétariat permanent (basé à Istanbul), d'une assemblée parlementaire (PABSEC), d'un *business council* réunissant les chambres de commerce des pays membres, d'une banque commerciale et d'investissement (BSTDB), d'un centre de coordination statistique et d'échange d'informations économiques et enfin d'un centre international de recherches sur la mer Noire (ICBSS). Bien que l'organisation ne comprenne aucun organe dédié précisément à la coopération transfrontalière au niveau infra-étatique, les régions russes riveraines de la mer Noire ont été amenées à s'investir dans chacun des quinze groupes inter-ministériels de travail du BSEC dans le cadre de coopérations sectorielles dans divers domaines de *low policy*.³¹⁴

En Extrême-Orient il n'existe pas de structure équivalente, si bien que la méso-diplomatie non-contiguë opère plutôt selon le vecteur traditionnel de la coopération bilatérale. Les territoires de Khabarovsk et du Primorie³¹⁵ coopèrent avec le Japon, la Chine³¹⁶ et la Corée du Sud. L'île de

³¹³ Peter Kirkow « Transition in Russia's Principal Coastal Gateways », *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 38, n°5, 1997, p. 296-314.

³¹⁴ Les secteurs couverts par la coopération transrégionale dans le cadre de la BSEC sont l'énergie, les communications, la banque et la finance, l'environnement, le tourisme, l'éducation, la lutte contre la criminalité, les problèmes de santé publique, les sciences et techniques, le soutien aux PME, la coordination des secours dans les situations d'urgence, le commerce et le développement économique, l'échange d'informations et la coopération en matière de bonne gouvernance. Cf. le site Internet de la BSEC : <http://www.bsec-organization.org/> (dernière consultation : février 2006).

³¹⁵ Outre le fait qu'il entretient des liens avec l'APEC, le Primorskij kraj est membre du Forum Économique de l'Asie du Nord-Est, créé en 1993 par la Chine, le Japon et la Corée du Sud. Sur les relations transfrontalières des régions russes d'Extrême-Orient et de Sibérie avec leurs voisins et leur participation aux organisations internationales asiatiques, voir D. Vitovskij & D. Trenin (eds.) *Perspektivy Dal'nevostočnoj regiona : mezhsranovye vzaimodejstviâ* [Perspectives pour la région de l'Extrême-Orient : les interactions entre États], Moscou : Fondation Carnegie & Gendal'f, 1999.

Sakhaline commerce surtout avec le Japon et les deux Corées³¹⁷, tandis que, plus au sud, l'*oblast'* de l'Amour entretient des relations avec les provinces de Heilongji et Jilin. Pour les 92 millions d'habitants de Chine frontalière, l'Extrême-Orient russe est à la fois un marché pour les exportations de produits de consommation et un bassin de recrutement.³¹⁸ Pour le Japon, qui est le troisième pourvoyeur d'aide internationale de la Russie, il y a un intérêt à investir dans « l'actorisation excentrée » des régions d'Extrême-Orient. Tokyo considère que mettre œuvre des programmes de coopération peut permettre de stabiliser la situation économique et juridique dans les régions russes voisines afin d'y investir sereinement à l'avenir, lorsque seront débloquées les négociations territoriales au niveau diplomatique. Tokyo a soutenu l'entrée de la Russie dans l'APEC et sa position dans les négociations avec les membres de l'OMC. Grâce à l'intercession des acteurs politiques locaux, Moscou a fini par donner son accord à des projets susceptibles d'entraîner des transferts de savoir-faire et de donner de l'emploi à la population de ses régions, comme dans le cadre de la prospection sur le plateau continental de l'île Sakhaline.³¹⁹ Les relations avec le Japon et la Chine, marquées par de sérieuses tensions tout au long des années 1990, font partie des relations diplomatiques sur lesquelles les administrations régionales d'Extrême-Orient ont cherché à peser - le plus souvent sans grand succès.³²⁰ Le caractère non-stabilisé des relations russo-japonaises fait de la méso-diplomatie trans-régionale à la fois une nécessité et un défi difficile à relever compte tenu du manque de moyens des régions russes pour développer leurs RIEE. En outre, comme l'ont fait remarquer des spécialistes des relations centre-périphérie en Russie,

« Même s'il incarne une identité sociale et géographique distincte, le régionalisme [des régions russes] d'Extrême-Orient n'a pu incarner, au mieux, qu'une identité politique très faible ».³²¹

A l'inverse, les régions du Nord-Ouest mettent en œuvre une stratégie méso-diplomatique d'autonomisation et d'intégration dans leur environnement transrégional (nordique-baltique), en signe d'adhésion au modèle économique et identitaire européen qu'elles prétendent importer et adapter en Russie pour devenir l'une des composantes d'une chimérique « Europe des Régions » (cf. *infra*, chapitre III). Si la méso-diplomatie des sujets de la FR qui relèvent du District Fédéral Nord-Ouest a cependant manqué d'efficacité, c'est en partie en raison de la faible coordination de ces sujets entre eux, notamment dans le cadre de l'Association Économique du Nord-Ouest. Les associations économiques inter-régionales, existaient déjà à l'époque soviétique mais, dans les années 1990, elles n'ont pas fait la preuve de leur influence en tant que coalitions d'intérêts économiques des sujets de la FR qui en sont membres [voir fiche n° 2 en annexe VI]. Si des régions dominées par un fort lobby économique (énergétique, exportateur) ont parfois pesé collectivement sur la politique économique extérieure de la FR parce qu'elles étaient membres des Associations Économiques de Sibérie, de l'Oural, de la Volga ou du Centre, les autres en revanche n'ont pas su

³¹⁶ Mikhaïl Nossov *Rossijskij Dal'nyj Vostok i Kitaj* [L'Extrême-Orient russe et la Chine], Moscou : Carnegie Center, 1995.

³¹⁷ Michael Bradshaw « Going Global : the Political Economy of Oil and Gas Development Offshore of Sakhalin », *Cambridge Journal of International Affairs*, vol. 12, n° 1, été 1998, p. 147-176.

³¹⁸ Peggy Falkenheim Meyer « The Russian Far East's Economic Integration with Northeast Asia : Problems and Prospects », *Pacific Affairs*, vol. 72, n° 2, été 1999, p. 209-224 ; p. 210.

³¹⁹ Peggy Falkenheim-Meyer « The Russian Far East's Economic Integration... », *op. cit.* ; p. 212.

³²⁰ Vitaly Zhurkin « Phases in Modern Russia's Foreign Policy », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (eds.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997 ; p. 4.

³²¹ M.A. Alexseev & T. Troyakova « A Mirage of the 'Amur California' : Regional Identity and Economic Incentives for Political Separatism in Primorskiy Kray », in M.A. Alexseev (ed.) *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia. A Federation imperiled*, Houndmills : Macmillan, 1999, p. 205-246 ; p. 219.

se coordonner suffisamment pour obtenir des effets d'échelle ou de synergie entre leurs actions paradiplomatiques individuelles - encore moins pour parler d'une seule voix dans leurs négociations avec l'extérieur, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou des partenaires étrangers. La création des Districts Fédéraux au printemps 2000 visait, entre autres, à pallier ce problème.

1.3.5 La paradiplomatie globale des métropoles

Les villes ont eu dans le passé une influence décisive sur le cours des RI. Le concept de ville comme acteur (du système) international précède en effet l'apparition du système international (inter-étatique) tel qu'on le conçoit à l'époque moderne (remontant à la signature du Traité de Westphalie en 1648).³²² Comme l'a fait remarquer S. Greer, jusqu'à la Renaissance, la politique étrangère était incarnée et exercée non par des États mais par des villes.³²³ Les cités grecques de l'Antiquité, puis, au Moyen-Âge, les cités-États d'Europe du Nord (Amsterdam, Hambourg) et d'Italie (Florence, Gênes), furent les premières entités politiques qui établirent des relations extérieures, devançant en cela les États comme acteurs dotés d'une politique étrangère.³²⁴ La république d'Athènes, celle de Venise ou la principauté de Novgorod font partie de ces *polis* qui ont été les précurseurs des RI en Europe. Les villes ont « façonné l'imaginaire et la vie des Européens [car c'est est en leur sein que] les nouvelles idées politiques, le premier capitalisme, la bourgeoisie, les arts et la culture se sont progressivement développés. »³²⁵ En ce sens, les « villes combattantes » qui ont un véritable projet international à l'époque actuelle prendraient-elles leur vengeance sur les « États voraces » qui les ont assujetties à leur conception de la souveraineté depuis l'avènement de l'État moderne (wébérien).³²⁶

Dans les premières pages de son ouvrage *La Ville dans l'histoire européenne*, Leonardo Benevolo écrit notamment que :

« Les villes de l'Europe sont nées avec l'Europe et, dans un certain sens, en ont accouché. Elles ont été l'un des facteurs – le principal, peut-être – de l'émergence de l'Europe en tant qu'entité historique distincte [...] L'histoire des villes européennes et l'histoire de l'Europe sont, dans une large mesure, une seule et même aventure. »³²⁷

Dans l'histoire longue de cette aventure européenne, le statut international de la ville a évolué en parallèle des relations internationales, contribuant à les façonner.

- Durant l'Antiquité, la *polis* était un acteur politique autonome, dont la puissance venait de ce qu'elle disposait d'une armée propre (Sparte), qu'elle était une oasis de prospérité et/ou un centre civilisationnel prestigieux (Palmyre).

³²² P.M. Hohenberg & L.H. Lees, *La formation de l'Europe Urbaine, 1000-1950*, traduit de l'anglais, Paris : PUF, 1992.

³²³ S. Greer « Urbanization, Parochialism and Foreign Policy », in James Rosenau *Domestic Sources of Foreign Policy.*, New York : Free Press, 1967 ; p. 253.

³²⁴ Keith Hamilton & Richard Langhorne *The Practice of Diplomacy: its Evolution, Theory and Administration*, Londres : Routledge, 1995.

³²⁵ Arnoldo Bagnasco & Patrick Le Galès « Introduction. Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. Bagnasco & P. Le Galès (dir.) *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, Coll° « Recherches », 1997, p. 7-43 ; p. 7.

³²⁶ Charles Tilly & W. Blockman (dir.) *Cities and the Rise of the State in Europe*, Boulder : Westview Press, 1994.

³²⁷ Jacques Lévy « Urbanité, un modèle européen ? », in V. A. Kolossov & D. Ekkert *Kрупные города как полюсы регионального развития в условиях глобализации* [Les grandes villes comme pôles de développement régional dans la mondialisation], Moscou : Centre franco-russe de sciences humaines & Institut de Géographie RAN, matériaux de conférence, 4-5 juin 2002, p. 1.

- Au Moyen-Age, les grandes villes qui s'imposèrent politiquement furent celles qui pouvaient exercer une fonction nodale à l'intérieur d'un réseau commercial. L'archétype est celui des cités-États de la Ligue Hanséatique (Hambourg) ou les grands ports de la Méditerranée (Gênes, Valence).
- A partir de la Renaissance, la ville devint un lieu et un instrument de pouvoir à proprement parler étatique, son nom étant associé à celui d'une famille princière dominante, puis à un État ou un Empire dont elle devint la capitale (Paris, Moscou). Lors des phases d'expansion territoriale et de consolidation du pouvoir monarchique, la ville a joué un rôle dynamique, fournissant la matière première, les richesses et les liens sociaux qui serviraient à l'État à affirmer sa souveraineté à l'intérieur de ses frontières, mais aussi au-delà - grâce au rayonnement culturel de sa capitale.
- Du Congrès de Vienne (1815) jusqu'à la fin de l'ordre bipolaire, les villes majeures d'Europe sont devenues des capitales politiques, c'est-à-dire le siège et le miroir de la souveraineté des États-nations. De cette époque date un abus de langage, devenu courant, qui consiste à utiliser métaphoriquement le nom de la capitale du pays en lieu et place du nom de ce pays. Ceci illustre combien les capitales étaient en train de devenir indissociables de l'État qu'elles représentaient.
- A l'époque contemporaine s'impose la notion de « mégapolis », proposée par le géographe Jean Gottmann dans les années 1950 pour traduire le fait que la puissance internationale d'une ville de rang mondial (*Weltstadt* ou *world city*) provient de ce qu'elle est à la fois un centre industriel, intellectuel, technologique et financier.³²⁸ Désormais, son influence se conçoit surtout en termes de *soft power* déterritorialisé puisqu'elle s'exerce par le biais de réseaux d'interactions à plusieurs niveaux.

Ces différents types-idéaux illustrent le fait que la ville a pu être conçue successivement et parfois simultanément comme acteur autonome des RI (la cité-État grecque ou hanséatique), objet de conquête (citadelle assiégée), lieu de concentration du pouvoir (capitale politique) ou plus récemment comme « point de connexions dans le réseau mondial de contrôle des marchés et de la production ».³²⁹ Si la ville a fini par céder le pas à l'État comme détenteur ultime de la souveraineté politique en RI au XIX^e siècle, à certaines époques, pourtant, la dichotomie fondamentale entre ville et État s'est exprimée dans l'*opposition*, tant philosophique que politique, « entre polis et arche, entre civitas et imperium, entre Freistadt et Reich. »³³⁰ C'est dorénavant comme « nœud » à l'intérieur de la « toile » mondiale par laquelle transitent flux matériels et immatériels, que la ville s'impose comme acteur paradiplomatique capable de s'opposer à l'État, irrémédiablement engoncé dans le territoire.³³¹ Certains auteurs ont ainsi prédit dans les années 1960 que le XXI^e siècle serait urbain, mythe incarné par la « villemonde » ou *oikouménopolis*. Selon ce modèle, développé par Constantinos Doxiadis³³², chercheur au centre d'Ekistique d'Athènes, le pouvoir politique se déterritorialiserait pour devenir un gigantesque *réseau*, maillage de villes concentrées sur les littoraux et étroitement reliées entre elles au point de constituer un nouvel espace du politique (la mégalopole, du type de la « Banane bleue » en Europe). L'image qu'offre aujourd'hui l'extraversion régionale de la Chine côtière est révélatrice de cette capacité des zones urbanisées à accueillir et à produire de la mondialisation. En effet, dans un monde de flux où l'information est un instrument de « puissance molle » (*soft power*), les gouvernements municipaux font preuve de plus de flexibilité, d'adaptabilité et de marge de manœuvre que les gouvernements centraux, notamment parce qu'ils

³²⁸ Jean Gottmann *Megapolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, New York : 20th Century Fund, 1961.

³²⁹ John Friedmann, « The World city hypothesis », *Development and Change*, n° 17, 1986, cité par Alice Rouyer, « Berlin ou l'ambition métropolitaine : nostalgie ou renaissance de la Weltstadt ? », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 1997, p. 127-135.

³³⁰ G. Parker « Vers une nouvelle Hanse : métropoles et nations dans la géographie politique de l'Europe », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 1997, p. 27-36 ; p. 30.

³³¹ R. O'Brien *Global Financial Integration : the End of Geography*, Londres : RIIA, 1992.

³³² Constantinos Doxiadis *Ekistics. An Introduction to the Science of Human Settlements*, New York : Oxford UP, 1968.

peuvent faire le lien entre les institutions politiques et la société civile, et ce de manière transnationale.³³³

La littérature scientifique sur les villes est constituée de trois branches :

- la branche dite des *recherches urbaines* au sens large, qui s'intéresse à la façon dont la géographie, « l'écologie » urbaine (Ecole de Chicago) et la sociologie urbaine déterminent les interactions sociales (l'interactionnisme symbolique de Georg Simmel³³⁴). Cette branche classique nous renseigne peu sur la place et l'influence des villes en RI.
- la branche des *approches wébériennes par les institutions*, où la *polis* est conçue comme structure sociale complète comparable aux États dans le contexte de l'émergence de la bourgeoisie et de relations de domination.³³⁵ Pour Weber, la ville est un site d'agrégation des intérêts collectifs, qui a pu historiquement être un centre autonome du pouvoir politique (au moment de la crise de la féodalité) et peut être considérée depuis comme ayant une capacité d'influence sur les orientations de la politique étrangère de l'État, lorsqu'elle en est la capitale par exemple.
- la branche des approches par l'*économie politique internationale* (EPI), qui s'intéresse à la structuration du monde en réseaux urbains et à la manière dont les infrastructures des métropoles de plus ou moins grande taille accueillent et produisent des flux, donc de la puissance déterritorialisée dans le contexte d'une accélération de la mondialisation. Dans cette perspective, qu'adopte aussi la nouvelle géographie urbaine, sont primordiales les problématiques de concentration (des activités économiques)³³⁶, d'intégration (de la ville comme société) et surtout de *gouvernance* urbaines.³³⁷ Tous ces concepts sont utiles pour l'analyse de l'extraversion paradiplomatique des villes.

En effet, comme l'ont exprimé les têtes de file en France de cette dernière approche,

« Dans le jeu des recompositions entre État, marché et société civile, qui se traduit notamment par des brouillages de frontières (renforcés par l'intégration européenne), l'extension de la logique du marché, y compris dans la sphère publique, conduit à une demande d'organisation politique et sociale à des niveaux autres que le niveau national (...). *La poussée du marché conduirait paradoxalement à une forme de retour du politique sur des territoires infra-étatiques comme les villes.* (...) L'émancipation à l'égard de l'État a permis des formes de mobilisation politiques et sociales territorialisées qui font penser que certaines villes ou régions peuvent devenir des acteurs politiques et sociaux susceptibles de rétablir des cohérences sur un territoire, y compris en matière d'action publique. »³³⁸

A la différence de l'État, la ville est un « être urbain sans lieux ni bornes »³³⁹, un protagoniste international qui a une certaine faculté à faire abstraction des frontières et du territoire, en particulier si elle n'est pas enclavée à l'intérieur du pays. Dans la littérature sur la mondialisation, cette opposition entre territorialité et pouvoir politique se retrouve dans le concept de « déterritorialisation » de la puissance, un phénomène qui se banalise avec la tertiarisation et

³³³ Jordi Borja & Manuel Castells *Local and Global : the Management of Cities in the Information Age*, Londres : Earthscan Publications Ltd, 1997 ; p. 6 et 90.

³³⁴ Georg Simmel « Les grandes villes et la vie de l'Esprit » [1903], réédité in F. Choay *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris : Seuil, 1995. Sur les travaux de Simmel, voir aussi J. Rémy (dir.) *Georg Simmel. Ville et modernité*, Paris : L'Harmattan, 1995.

³³⁵ Max Weber *La ville* [1921], réédition, Paris : Aubier Montaigne, 1982.

³³⁶ Pierre Veltz *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris : PUF, 1996.

³³⁷ M. Keating *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot : Edward Elgar, 1991.

³³⁸ A. Bagnasco & P. Le Galès « Introduction. Les villes européennes ... » *op. cit.* ; p. 37-38 [c'est nous qui soulignons].

³³⁹ Melvin Webber *L'urbain sans lieu ni bornes* [1964], traduit de l'anglais, Paris : éd. de l'Aube, 1996.

l'urbanisation de l'économie. Comme l'écrivirent deux autres spécialistes français de géographie urbaine,

« Le développement des métropoles ne provient pas de leur base territoriale. Il est induit par la mondialisation croissante de l'économie. Cela explique que l'évolution des activités métropolitaines ne soit pas directement liée au dynamisme de la région ou de la nation où elles sont situées. »³⁴⁰

La primeur a traditionnellement été accordée dans les études sur la mondialisation au facteur économique, en particulier aux flux de biens matériels (commerce extérieur) et de personnes (migrations), pour mesurer le degré d'extraversion d'une ville. Cependant, si ce critère permet de déterminer la place hiérarchique qu'occupe une ville dans la mondialisation, il ne présage pas de l'influence d'une ville dans les RI, qui lui dépend aussi de la place qu'occupe une ville à l'intérieur de son système national. Il existe par exemple des métropoles qui sont des centres économiques majeurs à l'échelle internationale, mais qui n'ont guère d'influence sur la scène politique nationale, le cas d'école étant Miami.³⁴¹ Premier port de plaisance du monde, centre touristique alimenté par plus de 120 connexions aériennes régulières avec des aéroports étrangers, Miami est aussi connue comme la « capitale américaine des Caraïbes », en raison du potentiel historique d'influence de la Floride sur la politique étrangère de Washington dans cette direction³⁴², et qui s'est matérialisée sous la forme d'un lobbying très efficace au moment de la crise haïtienne par exemple.³⁴³ Miami contrôle plus du tiers du commerce des États-Unis avec les pays d'Amérique du Sud et elle est la troisième ville bancaire du pays. Cependant, elle est « importatrice » plutôt que productrice de mondialisation, car elle arrive loin derrière la quinzaine de métropoles américaines qui hébergent les sièges du plus grand nombre de firmes multinationales et de prestigieuses universités.³⁴⁴

Dans la division internationale du travail, les villes doivent user d'arguments et de compétitivité suffisants pour attirer des investisseurs, des institutions prestigieuses ou des personnalités qui vont favoriser la mise en valeur et la réputation de la ville, en termes de marketing comme « d'étiquette » internationale. Pour ce faire, les administrations municipales ne peuvent s'abstenir de coopérer étroitement avec les acteurs privés et les ONG.³⁴⁵ Les villes qui réussissent à

³⁴⁰ P. Claval & A.-L. Sanguin, *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, Introduction, p. 8.

³⁴¹ Le paradoxe de cette ville, comme le met en lumière Jan Nijman dans sa contribution « Entre le nord et le sud : l'internationalisation de Miami » in P. Claval & A.-L. Sanguin, *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 83-94, tient à ce qu'elle est un *hub* dominant des relations économiques des États-Unis avec l'Amérique centrale, les Caraïbes et l'Amérique du Sud, mais qu'elle n'est ni une ville mondiale, ni une ville d'importance majeure à l'échelle des États-Unis.

³⁴² « La pression des groupes politiques cubains à Miami a une influence notable sur la politique étrangère des États-Unis vis-à-vis de Castro. Souvent la politique du président Clinton en ce qui concerne Cuba est conçue dans le but de faire la cour aux électeurs cubano-américains vivant dans cette partie du pays » D'après Jan Nijman « Entre le Nord et le Sud : l'internationalisation de Miami », *op. cit.* ; p. 89.

³⁴³ Redoutant un afflux de réfugiés et d'immigrés illégaux haïtiens, le gouverneur de Floride aurait réussi à convaincre le gouvernement américain d'intervenir militairement en Haïti en 1994 pour rétablir le président Jean-Bertrand Aristide. D'après Alexander Sergounin & Mikhail Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002, p. 12.

³⁴⁴ Saskia Sassen *Cities in a World Economy*, Londres : Pine Forge Press, 1994 ; p. 80.

³⁴⁵ C'est le cas d'Helsinki, qui a établi un partenariat avec des entreprises privées pour rénover la zone industrielle et agrandir le port de commerce de la ville, cf. A. Bagnasco & P. Le Galès « Introduction. Les villes européennes ... », *op. cit.* , p. 24. En Europe de l'Est, ce schéma de coopération public/privé est particulièrement fréquent dans les économies libérales (Hongrie, Pologne, Estonie). En Russie, les entreprises privées qui répondent aux appels d'offre des municipalités sont bien souvent des sociétés-écrans cachant des organismes publics « privatisés » par des fonctionnaires. L'exemple le plus frappant est la société de béton de l'épouse du maire de Moscou, qui a remporté la plupart des juteux contrats immobiliers de la ville.

«percer» sur la scène internationale sont celles qui ont mis en place des stratégies efficaces d'utilisation de ressources locales de production, d'importation, d'exportation, de captation et de diffusion de symboles. La ville est alors en compétition avec d'autres sur la scène internationale ; pour augmenter son prestige, elle peut mettre l'accent sur le développement de ses infrastructures de tourisme et entreprendre une opération de marketing pour attirer des visiteurs étrangers. Cependant, parmi les réseaux qui lui permettent d'améliorer son prestige, les relations qui prodiguent le plus d'influence politique sont les liens personnels de son maire avec celui de la capitale du pays ou d'une mégapole voisine.

L'influence de la paradiplomatie globale des villes mondiales peut être appréhendée sous l'angle des RI en choisissant d'adopter les méthodes de la sociologie des réseaux.³⁴⁶ Si, à l'époque bipolaire, on classait parmi les attributs clés d'influence sur la scène internationale des facteurs liés à la puissance étatique (la population, la production industrielle et les dépenses militaires), à l'ère de la globalisation ce sont les richesses en hommes, les capacités à mobiliser des ressources et le potentiel technologique qui semblent constituer les fondements du *soft power* des nouveaux acteurs du système international.³⁴⁷ Ainsi la nouvelle économie globale s'articule-t-elle en termes territoriaux autour de réseaux de villes.³⁴⁸ Comparées aux zones rurales, les grandes villes ont l'exclusivité de la production et de la concentration de certains services (la publicité et le marketing, les services bancaires, le consulting juridique, la formation professionnelle, la recherche et le développement), ce qui les rend compétitives pour pratiquer l'innovation, augmenter la productivité de leurs entreprises et élever le « profil » mondial de la ville sur la scène internationale dès lors que ses leaders peuvent « penser globalement et agir localement ». ³⁴⁹ Dans ce contexte, les villes qui ont le profil le plus élevé sont celles qui usent au mieux de quatre qualités – la flexibilité, le volontariat, la négociation et le partenariat.³⁵⁰ Vue sous cet angle, la gouvernance urbaine contient nécessairement des ramifications internationales : la flexibilité économique dépend en partie de l'adaptabilité de la ville à la mondialisation et les partenariats qu'elle met en place ne sont pas limités par les frontières de l'État, mais s'étendent à des sphères internationales où les élites locales peuvent prendre part à la négociation de régimes internationaux, comme ce fut le cas lors de la conférence Habitat II en 1996.

Les villes mondiales ont ceci de spécifique qu'elles concentrent une part disproportionnée de la population et de la production du pays. Elles contrôlent une part tout aussi grande des flux de commerce, tant extérieur qu'intérieur, ce qui, objectivement, leur donne la capacité de peser sur les RI du pays. La ville mondiale/globale est au cœur de la mondialisation/globalisation, non seulement par son pouvoir de contrôle sur la *production* de flux que par sa capacité à *importer* des richesses extérieures pour le compte de son propre développement. Ceci conduit à concevoir la ville internationale comme un nœud d'interrelations économiques, politiques et culturelles à

³⁴⁶ Ariel Colonomos « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 203-226.

³⁴⁷ Eric Swyngedow « The Mammon quest. 'Glocalization', interspatial competition and the monetary order : the construction of new scales », in M. Dunford & G. Kakikalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe*, Londres : Belhaven Press, 1992.

³⁴⁸ Saskia Sassen *Cities in a World Economy*, Londres : Pine Forge Press, 1994, p. 14.

³⁴⁹ Heidi Hobbs *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Thousand Oaks : Sage, 1994.

³⁵⁰ Bernard Jouve & Christian Lefèvre « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n° 6, décembre 1999, p. 835-853 ; p. 838.

l'intérieur de différents réseaux. Ainsi les villes « globales » sont-elles considérées comme telles du fait a) de leur position dans le réseau global des échanges de capitaux et b) de leur pouvoir de contrôle sur les flux d'information.³⁵¹ Cette dernière appréciation s'inscrit dans l'approche de la puissance urbaine comme une rente de position dans le nouveau type de division internationale du travail qui découle de l'avènement de la « société informationnelle »³⁵², à l'intérieur de laquelle « la capacité symbolique à créer et diffuser des messages » est un facteur d'influence pour la ville :

« The new global economy and the emerging informational society have indeed a new spatial form, which develops in a variety of social and geographical contexts: the megacities (...). They are the nodes of the global economy, concentrating the directional productive and managerial upper functions all over the planet; the control of media; the politics of power; and the symbolic capacity to create and diffuse messages ».³⁵³

Si l'on retient ces critères de *soft power*, les mégapoles les plus peuplées du monde (Mexico City, Sao Paolo, Calcutta, Jakarta, etc.) sont loin d'être les plus influentes dans les RI contemporaines. Ce sont pour la plupart des cités entourées de grands bidonvilles qui, malgré leur développement rapide, n'ont pas les moyens matériels d'exercer une paradiplomatie globale. Bien que le taux de croissance de leur PIB soit très élevé, elles « captent » de la mondialisation mais ne sont pas en mesure d'en « produire » et encore moins de convertir leur puissance démographique et économique en capacité d'influence « directionnelle ».³⁵⁴ Ceci reste l'apanage des quatre métropoles du monde que le GaWC (*Globalization and World Cities Research Group and Network*) classe comme « villes mondiales multi-services » - Londres, New York, Paris et Tokyo – parce qu'elles exercent un leadership mondial à la fois comme productrices de services internationaux (finance, firmes multinationales) et comme « nœuds » dotés du plus grand nombre de connexions internationales (transport aérien, présence d'OI et de médias ayant une diffusion globale).³⁵⁵ Les villes directionnelles ne sont pas nécessairement des mégapoles globales au sens où l'entendent les économistes et les géographes. On peut dire que toute grande ville est potentiellement détentrice d'un pouvoir relatif d'influence géopolitique, en sa qualité de :

- *pôle d'innovation* dans un système régional en voie d'intégration économique (Bruxelles) ;
- *modèle* dans un secteur d'activité où la ville se distingue – financier (Francfort, Hong Kong), de la mode (Paris, Milan), de l'aménagement urbain (Copenhague, Montpellier), de l'écologie (Hambourg), de l'industrie pétrolière (Houston), du transport aérien (Chicago, Detroit), etc.
- *levier d'influence* à l'intérieur de son pays (capitales politiques, économiques et/ou culturelles).

Dans la typologie du GaWC, les quatre villes mondiales majeures sont suivies de près par d'autres villes qui occupent une fonction « directionnelle » dans la mondialisation parce qu'elles aussi concentrent des services financiers, de la main d'œuvre qualifiée et des institutions internationales - Chicago, Francfort, Hong Kong, Los Angeles, Milan et Singapour (groupe *alpha*). Dans le groupe *beta* des villes mondiales viennent ensuite San Francisco, Sydney, Toronto, Zurich,

³⁵¹ Saskia Sassen *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press, 1991.

³⁵² Manuel Castells *European Cities, the Informational Society and the Global Economy*, Amsterdam : CGO, 1992.

³⁵³ Manuel Castells *The Information Age, Vol. 1 : The Rise of the Network Society*, Oxford : Blackwell, 1996 ; p. 403.

³⁵⁴ S. Conti & G. Spriano *Urban Structures, Technological Innovation and International Metropolitan Networks*, Torino : Giovanni Agnelli Foundation, 1989. Le concept a été repris par P. Soldatos dans ses travaux consacrés aux villes internationales, comme *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Aix-en-Provence : SERDECO, 1991.

³⁵⁵ Ce groupe de recherche sur les villes mondiales, animé par des géographes et des économistes comme P. J. Taylor, J.V. Beaverstok, D.R.F. Walker, est basé à Loughborough, Angleterre (cf. www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/html). D'après R. Fossaert « Les villes mondiales, villes du système mondial », *Hérodote*, n° 101, 2^{ème} trimestre 2001, p. 10-25.

Bruxelles, Madrid, Mexico, Sao Paulo, Moscou et Séoul. Plus bas dans cette hiérarchie on trouve d'autres métropoles, y compris de pays d'Europe de l'Est (Prague, Varsovie, Budapest). La deuxième ville de Russie, Saint-Pétersbourg, pourrait *a priori* rejoindre rapidement ce groupe *gamma* des grands pôles de la mondialisation. Certes, Saint-Pétersbourg n'est pas une ville mondiale, puisqu'elle ne relève pas de la sphère hiérarchique supérieure des mégapoles et grands centres politiques du monde, qu'elle n'est le nœud d'aucun réseau global d'envergure en termes de transports et de communications et que ses acteurs économiques n'exercent pas d'influence décisive sur le cours de l'économie mondiale. Son rôle de ville directionnelle n'est pas aussi important que celui de Moscou, car la capitale du Nord, tout comme les autres capitales des onze grandes régions économiques de Russie, se projette presque uniquement dans l'arène *régionale* (nord-)européenne, et non au-delà du continent européen comme le fait Moscou. La capitale politique de la Russie est une ville directionnelle majeure car elle abrite une bourse internationale, le siège social de la moitié des banques du pays³⁵⁶ et celui de la plupart des grandes entreprises qui opèrent dans les régions industrielles ou extractrices de la CEI. Cette distinction permet de faire intervenir un autre facteur déterminant à l'origine de la paradiplomatie urbaine – la rivalité entre les villes. C'est un vecteur majeur d'extraversion, qui affecte autant le développement urbain de la ville que sa capacité relative d'influence. C'est ce que Jean Gottmann a cherché à mettre en évidence en s'intéressant aux « anciennes » capitales, dégradées politiquement à l'intérieur de leur pays, mais qui gardent une volonté et une capacité d'influence sur les RI.³⁵⁷

La nature des relations entre la ville et le gouvernement central détermine le degré d'autonomie dont peut disposer la ville pour s'internationaliser. De nombreuses villes peuvent prétendre à un certain degré d'autonomie sur la scène internationale en ce qu'elles constituent des gouvernements dotés de leur propre système d'administration territoriale et de démocratie locale (c'est le cas de Londres depuis peu), héritage d'une tradition plus ou moins ancienne, mais toujours présentée comme faisant partie d'un patrimoine politico-identitaire authentique.³⁵⁸

Ce sont en général les capitales politiques qui jouissent de la plus grande marge de manœuvre et d'influence en RI. La puissance d'une capitale tient à la fois à la légitimité politique que lui confère sa primauté, mais aussi à l'accumulation de lieux de pouvoir politique que l'on peut y observer. Outre le fait qu'elles concentrent les bureaux des organes de gouvernement de l'État, ce sont souvent elles qui hébergent le siège d'organisations internationales : Washington (FMI, Banque Mondiale), Paris (UNESCO, OCDE), Bruxelles (UE, OTAN), Vienne (OSCE), La Haye (TPI), etc. Pourtant certaines des villes internationales « onusiennes » ne sont pas des capitales (New York, Genève). Dans des capitales comme Washington, Paris et Moscou, où depuis des siècles le plan d'urbanisme est étroitement lié à la politique gouvernementale de construction de l'État-nation, ces deux processus semblent interdépendants, les relations extérieures de la ville complétant celles de l'État et vice-versa. Dans le cas des villes nouvelles devenues capitales, comme Canberra (Australie),

³⁵⁶ En 1995, Moscou abritait 49 des 50 principales banques de Russie, contre une à Saint-Pétersbourg (l'une des trois banques russes dont le siège social se trouve dans cette ville). Saint-Pétersbourg comptait au milieu des années 1990 seulement 45 banques, alors que Moscou en hébergeait 715, soit 33% de toutes les banques de Russie. Les succursales de banques moscovites occupent la moitié du paysage bancaire du pays. Chiffres de Grigoriy Kostinskiy « Globalisation de l'économie et notions urbanistiques », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 17-25 ; p. 23. Voir aussi le tableau n° 7 en annexe.

³⁵⁷ Jean Gottmann « The Study of Former Capitals », *Ekistics*, n° 314-315, 1985, p. 541-546, réédité dans J. Gottmann & R. Harper (ed.) *Since Megalopolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore & Londres : John Hopkins UP, 1990, ch. 4.

³⁵⁸ Max Barlow *Metropolitan Government*, Londres : Routledge, 1991.

Yamoussoukro (Côte d'Ivoire), Brasilia (Brésil), Astana (Kazakhstan) ou Abuja (Nigeria), on peut difficilement parler d'une extraversion autonome, car si la ville se tourne vers l'international, c'est en général dans le sens voulu par l'État à un moment précis, pour appuyer ses réformes ou rétablir son autorité politique sur des périphéries extraverties. L'internationalisation d'une ville, en particulier d'une capitale, est souvent le fait de la volonté et de l'immixtion dans les affaires locales du gouvernement central. Ainsi Copenhague et Dublin ont-elles été poussées par l'État à se mobiliser internationalement, en dépit des résistances de l'élite politique locale.³⁵⁹ En revanche, les villes mondiales comme Hong Kong, dont le développement a été tiré par les RIEE, se sont souvent extraverties de leur propre initiative, sans que le centre puisse intervenir pour déjouer leurs politiques extérieures autonomes. En ce qui concerne Saint-Pétersbourg, on verra que le schéma de ses relations avec le centre à l'époque post-soviétique a évolué d'une autonomie proto-diplomatique (sur la période 1990-1994) à une autonomie négociée de type confédératif (1995-1999), suivie d'une reprise en main par le centre (2000-2003), qui parvint à renverser la tendance de manière à diriger l'extraversion de la ville pour son propre compte (depuis 2003).

Comme nous l'analyserons dans la deuxième partie, dans les années 1990 la « capitale du Nord » a tiré son autonomie paradiplomatique de son statut d'« ancienne » capitale européenne de la Russie, ce qui lui a procuré une influence plus symbolique que matérielle, mais néanmoins importante en termes de projection culturelle. La carte du monde offre de nombreux exemples d'anciennes capitales politiques et de « deuxièmes villes » qui sont aussi des capitales économiques de rang mondial – Francfort, Turin, Amsterdam, Sao Paulo, Abidjan, Lagos, Alexandrie, Istanbul, Johannesburg, Shanghai, Osaka, Almaty, etc. Dans la vieille Europe, la ville de second rang peut prétendre à une place sur la scène internationale non seulement lorsqu'elle répond à des standards de développement économique et urbanistique (en tant que *hub* ou *gateway*), mais aussi parce qu'elle est le berceau historique de l'État, un pôle intellectuel ou un centre culturel de rang international. On trouve dans les PECO nombre de secondes villes qui jouissent d'un tel statut symboliquement propice à l'extraversion paradiplomatique, comme Cracovie (Pologne) ou Tartu (Estonie). Dans cette partie du continent européen, Saint-Pétersbourg est probablement la « seconde capitale » qui jouit du prestige international le plus grand.

A défaut de base territoriale, les villes peuvent avoir une base démographique bien plus importante que celle de certaines grandes régions. Le poids démographique, à lui seul, est synonyme de bras pour la production industrielle, de concentration et de mixité de la population, de consommation, de production d'idées nouvelles, de progrès technique et d'innovation. Saint-Pétersbourg est alors une ville de *taille* internationale en raison de son poids démographique, qui la classe en deuxième position parmi les villes « millionnaires » de Russie.³⁶⁰ Les richesses que produit la ville ne sont pas toutes matérielles et son influence sur la politique étrangère peut donc relever de la sphère « idéelle ». Le fort contingent d'étudiants et de cols blancs dans un centre urbain, ou la structure de la pyramide d'âges de ses habitants, sont des critères utilisés en sociologie électorale qui

³⁵⁹ Patrick Le Galès « Urban Governance in Europe. How Does Globalisation Matter ? » *EUI Working Paper RSC n° 1998/40*, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game ? » Florence : IUE, Centre Robert Schuman, octobre 1998 ; p. 18.

³⁶⁰ En 1991, la Russie comptait 13 agglomérations de plus d'un million d'habitants, chiffre tombé à 10 après 2002 (Moscou, Saint-Pétersbourg, Novossibirsk, Nijni-Novgorod, Ekaterinbourg, Samara, Omsk, Kazan, Oufa et Tchélianbinsk). D'après Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 270, n. 327, citant les chiffres du Goskomstat Rossii *Rossijskij statističeskij ežegodnik* [Annuaire statistique de Russie], Moscou, 2002 ; p. 100.

peuvent intéresser l'analyste de l'extraversion, car ils renseignent sur la propension d'une ville à se doter de gouvernants dont les préférences idéologiques vont orienter la paradiplomatie urbaine dans un sens plutôt qu'un autre. Quant à l'influence que cela prodigue à la ville en tant qu'acteur autonome des RI, elle reste relativement dépendante du contexte national-étatique dans lequel la politique étudiée évolue, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, consacré à l'analyse des facteurs endogènes de l'extraversion des sujets de la Fédération de Russie.

Conclusion du chapitre I. De l'extraversion à la paradiplomatie, les modalités de l'actorisation internationale des entités infra-étatiques

Dans ce chapitre nous avons tâché de positionner notre objet d'étude dans le corpus de théories des relations internationales tout en montrant en quoi l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg se distinguait de celle qui est pratiquée par d'autres entités infra-étatiques. Nous avons choisi d'adopter une perspective interactionniste, c'est-à-dire que nous partons de l'idée que ce sont les interactions observables qui définissent la méthode à employer pour étudier l'émergence de la ville en tant qu'acteur des RI de l'ère post-bipolaire. Un tour d'horizon des différentes écoles de pensée en RI qui reconnaissent aux régions une actorité internationale nous a permis d'en sélectionner trois dont les grilles d'analyse nous semblent particulièrement pertinentes pour notre démonstration, compte tenu des spécificités que revêt le phénomène d'internationalisation des régions en Russie :

1. le paradigme de la *paradiplomatie*, parce qu'il aide à mettre en évidence le caractère déterminant de facteurs institutionnels endogènes (comme la nature du fédéralisme) qui expliquent pourquoi les sujets de la Fédération de Russie ont pu acquérir suffisamment d'autonomie pour adopter leurs propres politiques étrangères dans les années 1990 ;
2. le paradigme *transnationaliste*, parce qu'il permet de rendre compte de l'influence de facteurs exogènes, comme l'apparition de réseaux transnationaux d'interdépendances et de coopération régionales, sur les bouleversements de l'environnement dans lequel ont évolué les régions russes depuis l'effondrement de l'URSS, en particulier dans des espaces d'intégration comme le Nord de l'Europe ;
3. le prisme *constructiviste*, parce qu'il ouvre des perspectives de recherche intéressantes quant à la manière dont les idées, en traversant les frontières étatiques, peuvent influencer les orientations de la paradiplomatie et ainsi expliquer pourquoi, au contact de leurs partenaires européens, les régions russes du Nord-Ouest ont choisi de participer à la construction d'un espace régional d'intégration (l'Europe nordique-baltique). Ce même prisme permet d'identifier l'influence de la ville de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère fédérale comme relevant de la sphère « idéelle » (celle des valeurs) plutôt que matérielle (celle des intérêts économiques).

En effet, l'extraversion n'a pas les mêmes origines d'une région de Russie à une autre, et, partant, leurs activités paradiplomatiques respectives peuvent opérer selon des modalités différentes et avoir des effets distincts sur l'unité de la politique étrangère russe. Dans les années 1990, toutes les régions de Russie n'étaient pas également concernées par les enjeux internationaux, si bien qu'une quinzaine d'entre elles seulement ont rempli suffisamment de critères d'internationalité pour être qualifiées de véritablement extraverties. Les régions situées à la périphérie du pays étaient vouées à être concernées par des questions de sécurité régionale, de souveraineté territoriale et de migrations, tandis que les régions n'ayant qu'un potentiel d'exportation se sont plutôt soucies

d'enjeux internationaux comme la politique tarifaire ou douanière. Pour certaines le facteur déclencheur de l'extraversion a été l'existence d'une exception nationale (républiques ethniques), pour d'autres ce fut le fait d'avoir à disposition des ressources naturelles exportables (territoires riches en matières premières) et pour une troisième catégorie de régions c'est la situation géographique privilégiée (région frontalière et/ou située sur un couloir de transit des flux de commerce extérieur, comme dans le cas d'une ville-portuaire) qui a justifié l'internationalisation de leurs stratégies de développement. La typologie de leurs activités internationales respectives, que nous avons dressée en nous inspirant à la fois des travaux théoriques de spécialistes de la paradiplomatie (Ivo Duchacek et Panayotis Soldatos) et des études empiriques consacrées au phénomène d'extraversion régionale en Russie (école de la « Regionalistika »), nous a permis de distinguer cinq types-idéaux d'interactions et de politiques extérieures mises en œuvre par les sujets de la Fédération de Russie :

- la proto-diplomatie (identitaire) ;
- la micro-diplomatie (transfrontalière) ;
- l'éco-diplomatie (économique) ;
- la méso-diplomatie (transrégionale) ;
- la paradiplomatie globale, pratiquée en particulier par les villes dites « directionnelles » qui peuvent recourir aux instruments des quatre catégories précédentes.

La contiguïté territoriale n'est pas toujours une condition favorable à la coopération transfrontalière – tout dépend quel environnement extérieur (méso-régional) ou quel pays se trouve dans le voisinage de la frontière. Traditionnellement, une ville située près d'une ligne-frontière a vocation à servir de poste avancé, au plus près de la ligne de front dont la stabilisation est nécessaire pour consolider l'État. Telle était la fonction de « région-rempart » de Leningrad à l'époque soviétique, comme auparavant ç'avait été celle de Pskov pour l'Empire russe. Il n'en reste pas moins qu'en d'autres circonstances la frontière puisse servir de stimulant à l'extraversion et passer en s'ouvrant du statut de « coupure » à celui de « couture »³⁶¹. Ce fut le cas de la frontière finno-russe au cours des années 1990. Dans ces conditions, la ville-frontière de Saint-Pétersbourg, bien que peu dotée en richesses exportables, a su trouver une niche d'extraversion paradiplomatique, en s'imposant comme une « région-tremplin » entre la Russie et les marchés d'Europe du Nord, tout en puisant dans le registre de la paradiplomatie identitaire pour renouer avec sa mission de ville *européenne*.

Peu de régions peuvent se targuer d'être des gagnants de la mondialisation sur plusieurs scènes d'actorité internationale à la fois, c'est-à-dire tant par leurs contacts transfrontaliers, que par le poids de leur représentation dans des organisations internationales à vocation régionale, le magnétisme de leur prestige culturel ou encore l'attractivité de leur économie pour les partenaires commerciaux étrangers. Les régions capables de jouer sur toutes ces scènes paradiplomatiques à la fois ont développé ce que nous pourrions appeler une stratégie « multi-carte » qui, lorsqu'elle était quantitativement et qualitativement efficace, leur a permis de devenir des acteurs influents de la « diplomatie à plusieurs niveaux » (*multi-layered diplomacy*), c'est-à-dire de s'imposer comme des intermédiaires de l'État dans les RI. Comme nous le verrons par la suite, Saint-Pétersbourg a fait partie de celles-là, du moins à l'échelle de l'Europe nordique-baltique et tant qu'a duré l'influence

³⁶¹ J.P. Piermay, B. Reitel & P. Zander « Préface. Frontières vives et villes en devenir », in Bernard Reitel & ali. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos, 2002 ; p. 11.

politique de son maire, Anatolij Sobtchak. En effet, un autre facteur dont nous avons montré l'importance pour expliquer à la fois les orientations idéologiques de la paradiplomatie et l'impact qu'elle peut avoir sur le cours des RI à l'échelle intergouvernementale tient à la personnalité des leaders qui l'exercent au nom de la région dont ils incarnent l'actorité internationale, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. Or l'autonomie et l'influence relative des élites régionales dépend dans une large mesure du contexte institutionnel dans lequel ces individus et leurs bureaucraties régionales ont été amenées à évoluer durant ce qu'on pourrait appeler « l'ère Eltsine », où les régions n'étaient pas les seuls acteurs à avoir la capacité et la volonté d'influer sur la politique étrangère fédérale [voir schéma n°12 en annexe IV]. C'est à l'étude de ces variables endogènes de l'extraversion paradiplomatique que nous allons procéder maintenant, en revenant sur les spécificités de la transition du système politique et fédératif russe dans les années 1990.

**Chapitre II. Les variables endogènes de
l'extraversion des sujets de la Fédération de
Russie après l'effondrement de l'URSS : des
institutions en transition**

CHAPITRE II. TRANSITION(S) EN RUSSIE : VARIABLES ENDOGÈNES DE L'EXTRAVERSION DES SUJETS DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE APRÈS L'EFFONDREMENT DE L'URSS 179

2.1 La crise des institutions dans les années 1990, un facteur propice à l'autonomisation des régions de Russie	182
2.1.1 Flux et reflux de la transition : les limites d'un concept	183
2.1.2 La revanche du territoire ou comment (ré-)inventer une identité post-impériale	187
2.1.3 Disparition de l'ordre communiste et désintégration du système de commande	191
2.1.4 Une politique étrangère segmentée et contestée	195
a) Désidéologisation et occidentalisation : la phase romantique (1987-1992)	196
b) Le virage de 1993 : un recentrage sur les intérêts nationaux	198
c) Le tournant de 1996 : vers une ré-idéologisation de la politique étrangère	204
d) Le ministère des Affaires étrangères (MID), une bureaucratie exsangue au sortir de la perestroïka	209
e) Contournement et influence : le MID face au développement de la paradiplomatie	211
2.1.5 Des conditions économiques favorables à l'extraversion des régions	214
a) Le contexte de crise économique et sociale du début des années 1990	214
b) Les réformes libérales, vecteurs de l'extraversion économique des régions	216
c) La crise d'août 1998 et la fuite en avant des régions vers l'autonomisme	220
d) La domination de Moscou, facteur de jalousies	225
2.1.6 Le déficit démocratique du régime politique, facteur de désaffection des régions	228
a) Le système Eltsine de « poids et contrepoids » : clientélisme et influence de l'entourage	230
b) Le Tsar Boris et les « roitelets » : la personnalisation des relations centre-régions	233
c) Les faiblesses du parlementarisme et l'autonomisation de l'exécutif fédéral et régional	235
2.2 Le fédéralisme russe en construction. Marges d'autonomie et niches d'extraversion des sujets de la Fédération de Russie dans les années 1990	238
2.2.1 La contagion de la « parade des souverainetés » (1990-1993)	241
a) Un « séparatisme de matrioshka » : de la parade des autonomies à celle des gouverneurs	241
b) Vers un statu quo dans les relations centre-régions : le Traité Fédératif de 1992	244
2.2.2 Les sept péchés originels du fédéralisme russe	246
a) Un fédéralisme dissociatif : de la « parade des autonomies » à celle des gouverneurs	247
b) Le paradoxe du calendrier (1992-1993)	251
c) L'asymétrie de statut entre républiques et (autres) sujets de la FR	253
d) Les flous constitutionnels en matière de partage des compétences	256
e) La « confédéralisation » (contractualisation) du système fédératif	258
f) L'asymétrie du fédéralisme budgétaire : autonomie et influence des régions créditrices	263
g) L'absence de mécanismes de coordination des relations extérieures des régions avec la politique étrangère fédérale	266
2.2.3 État des lieux : vers une meilleure délimitation des prérogatives	271
a) La loi sur les traités internationaux du 10 juillet 1995	272
b) La loi sur la coordination des RIEE des sujets de la FR du 4 janvier 1999	273
Conclusion du chapitre II. L'extraversion paradiplomatique comme contestation du « pacte fédératif »	276

« *Le nationalisme et le séparatisme constituent
les deux principaux maux des empires agonisants.* »
Anatolij Sobotchak, maire de Saint-Petersbourg (1991-1996)¹

Dans ce chapitre nous étudierons les causes *endogènes* (institutionnelles), c'est-à-dire internes au système politico-étatique russe, qui sont à l'origine de l'extraversion paradiplomatique, renvoyant au chapitre III l'analyse des forces *exogènes* (propres au système international) qui expliquent l'internationalisation des régions et leur tendance à recourir à la paradiplomatie.

Le juriste québécois Panayotis Soldatos² a proposé une liste quasi-exhaustive de ces conditions « domestiques » qui justifient que les régions s'internationalisent. Il a surtout montré que ces causes endogènes étaient plus nombreuses et déterminantes dans le cas d'États fédéraux, où la paradiplomatie est, sinon un droit constitutionnel des entités fédérées, du moins une nécessité pour qu'elles puissent tirer leur épingle du jeu de la mondialisation. Nous avons repris le modèle de Soldatos, mais en modifiant l'ordre de déterminance des facteurs internes retenus, de manière à souligner le fait que le *contexte de crise* est la principale variable explicative dans le cas russe des années 1990.

1. un vide idéologique provoqué par les difficultés du pouvoir central à (re-)bâtir un État, à incarner des valeurs communes, produire une « idée nationale », éveiller la fibre patriotique des citoyens, etc.
2. une délégitimation des institutions étatiques centrales, contestées pour leur gestion des affaires publiques, en raison de l'opacité qui les caractérisent, de l'instabilité gouvernementale, de la corruption des dirigeants, du déficit démocratique du régime, etc.
3. un processus d'établissement du fédéralisme chaotique, marqué par de l'asymétrie (disparités de statut constitutionnel ou budgétaire entre sujets de la FR) et poussant chaque région à l'égoïsme, au chantage, à l'autonomisme par mimétisme (*me-tooism*) ou par pulsion séparatiste. Cela a entraîné une décentralisation incontrôlée et perçue comme centrifuge.
4. des incertitudes constitutionnelles et législatives quant aux règles de partage des prérogatives respectives des niveaux fédéral et fédéré de gouvernement en matière de gouvernance locale et de RIEE, un processus décisionnel qui ne donne pas voix au chapitre aux sujets de la FR sur les questions qui les concernent (*institutional gap*).
5. une politique étrangère fédérale jugée incohérente, contre-productive, non-démocratique ou illégitime parce qu'elle ne reflétait pas les préférences de la population et/ou les intérêts des régions (ou alors d'une minorité d'entre elles seulement, suscitant la jalousie des autres).

Si l'on retrouve ces situations de crise institutionnelle et de confiance, ne fût-ce que sporadiquement, dans beaucoup de pays dont la transition démocratique n'est pas consolidée (en particulier dans les grands États fédéraux de l'hémisphère sud) le cas de la Russie est unique car il combine trois autres facteurs qui ont tendance à aggraver la segmentation du pays et de sa politique étrangère :

¹ Anatolij Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée* (traduction de l'essai *Khoždenie vo vlast'. Rasskaz o roždenii Parlamenta* [L'ascension au pouvoir. Récit sur la naissance du Parlement], Moscou : Novosti, 1991], Paris : Flammarion, 1991 ; p. 226.

² Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl Fry & Douglas Brown (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : Queens UP, 1993, p. 45-64 ; Voir aussi « La nouvelle génération de villes internationales : phénomènes de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos, *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, p. 205-236.

6. la *taille* du pays (plus de 30 fois la superficie de la France et le double de celle du Canada) ;
7. la gravité de la *crise économique et sociale*, sa durée, et le fait que c'est aux administrations régionales et locales qu'a incombé au départ le fardeau de sa gestion au quotidien ;
8. le fait que le fédéralisme russe des années 1990 ait été *en chantier* tout au long de la période, ce qui a compliqué la coordination des activités extérieures des régions avec la politique étrangère fédérale.

En effet, le phénomène d'extraversion paradiplomatique est apparu en Russie en 1990-1991 alors que le pays faisait l'expérience de ce que des transitologues norvégiens, Pål Kolstø et Helge Blakkisrud, ont appelé une « triple révolution » : politiquement, le passage d'un système de parti unique au multipartisme, avec l'introduction d'élections libres ; économiquement, le passage d'un système planifié au marché concurrentiel, avec l'introduction de la propriété privée ; enfin, en termes de système étatique, l'évolution du centralisme au (con-)fédéralisme en passant par une phase de décentralisation forcée.³

Nous avons réuni tous ces facteurs explicatifs dans deux grands groupes de causes endogènes déterminantes de l'extraversion des régions russes dans les années 1990 : la crise des institutions post-soviétiques pendant la transition et les spécificités du nouveau « pacte fédératif » qui s'est établi durant la même période.

2.1 La crise des institutions dans les années 1990, un facteur propice à l'autonomisation des régions de Russie

Dirigeants et kremlinologues ont affirmé à partir de 1991 que la Russie était « en transition » vers la démocratie et l'économie de marché. Ce concept, inventé en Occident pour montrer aux régimes autoritaires d'Amérique latine la voie vers la démocratie autant que pour évaluer leur succès sur cette voie (objet de la « transitologie »), a été adapté à l'étude des transformations structurelles et de régime dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO).⁴ Des transitologues l'ont utilisé pour démontrer que, dans la Russie de la première moitié des années 1990, l'absence d'État fort avait empêché la démocratisation et la consolidation d'un sentiment de citoyenneté, ce qui leur permettait d'expliquer à la fois la persistance de conflits ethniques et le caractère inique de la privatisation dans ce pays.⁵

Rien ne nous semble plus trompeur que ce fameux concept de *transition* dans le cas d'un pays comme la Russie, dont la destinée est indissociablement liée à celle de l'URSS. Malgré d'indéniables ruptures par rapport au régime soviétique, l'existence de continuités avec l'ancien régime nous

³ Helge Blakkisrud « Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values and Federal Discourse », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 239-267 ; p. 244.

⁴ Gabriel Almond & Laura Roselle « Model Fitting in Communism Studies », in G. Almond (ed.) *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park : Sage, 1990, p. 66-115 ; Michael McFaul *Post-Communist Politics : Democratic Prospects in Russia and Eastern Europe*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 1992 ; Milana Anna Vachudová & Tim Snyder « Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989 », *East European Politics and Societies*, vol. 11, n° 1, hiver 1997, p. 1-35.

⁵ Juan Linz & Alfred Stepan *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore & Londres : The John Hopkins UP, 1996.

conduit à remettre en question l'utilité du concept de transition comme paradigme pour analyser les évolutions de ces quinze dernières années en Russie.

2.1.1 Flux et reflux de la transition : les limites d'un concept

Les transitologues ont véhiculé, parfois malgré eux, l'idée qu'en Russie la transition *post-soviétique* avait commencé en 1991. Or, dans l'esprit d'un Russe, les bouleversements systémiques les plus profonds et les difficultés qu'ils ont engendrées ont débuté dès 1987 avec la *perestroïka*, et non après que celle-ci eut laissé place à la « thérapie de choc » en 1992.⁶ En Europe de l'Est, non seulement le point de départ de la transition n'est pas le même pour les pays à régime autoritaire ayant déjà fait l'expérience de la démocratie et ceux qui ont connu le totalitarisme durant plusieurs générations⁷, mais en outre la perception de l'intérêt et de l'horizon de ces changements a varié d'une société à l'autre en fonction de facteurs historiques et structurels spécifiques.⁸ En Russie existaient deux approches idéologiquement et, comme nous allons le voir, territorialement très différentes des enjeux et des objectifs de la transition post-soviétique. On retrouve en effet parmi les démocrates de Leningrad/Saint-Petersbourg une idéologie réformatrice assez proche de celle des PECO qui avaient déjà fait l'expérience de la démocratie (Pays baltes, Pologne, République tchèque), à savoir l'idéal d'un « retour à l'Europe », alors que dans beaucoup d'autres régions de Russie, gouvernants et gouvernés percevaient la transition comme la *négarion* d'un régime paternaliste regretté et ne lui voyaient aucun horizon.

Le terme de « transition » est une importation qui n'a pas d'équivalent en russe. C'est l'expérience du terrain qui nous a fait prendre conscience de l'incompatibilité entre la réalité des transformations en Russie et la théorie de la transition telle qu'elle a été formulée en Occident. En russe, en effet, on ne parle pas de transition mais de « changements » (*peremeny*). Dans les années 1980, la jeunesse urbaine les appelait de ses vœux, avec pour porte-parole le plus populaire des chanteurs soviétiques de l'époque, Victor Tsoï, la star du groupe de pop-rock « Kino ». Le pouvoir y répondit par une révolution « d'en haut » (*regime-led transformation* dans la typologie des transitologues⁹). Dans l'esprit de ceux qui l'ont vécue, la *perestroïka* (« reconstruction ») équivalait plutôt à une destruction des structures anciennes et à leur remplacement par des structures incomplètes et étrangères à la mentalité nationale. Rien de démocratique n'est donc associé à cette « transition », si ce n'est que des éléments procéduraux de démocratie (comme les élections libres) ont en effet été introduits. De même, cette transition n'est pas considérée comme aboutie, dès lors que la majorité des Russes aspirent toujours à un *retour à la normalité* pour leur pays, normalité qui n'est pas à leurs yeux synonyme d'une consolidation de la « démocratie de marché » telle qu'on l'entend en Occident. La transition vers la démocratie (*démocratisation*) est donc un processus parmi d'autres, et un pays *en transition* peut très bien travailler à des réformes qui ne visent pas

⁶ Il s'agissait du programme des 500 jours mis en œuvre par le gouvernement Gaïdar à compter du 1^{er} janvier 1992 : libéralisation des prix, privatisation et réformes structurelles.

⁷ Guy Hermet « Un concept et son opérationnalisation : la transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 275-289.

⁸ Ralf Dahrendorf « Transitions : Politics, Economics, and Liberty », *The Washington Quarterly*, Summer 1990, p. 133-142.

⁹ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore : John Hopkins University Press, 4 tomes, 1986 et 1991.

nécessairement à consolider la démocratie, mais, par exemple, à obtenir plus de cohérence ou d'efficacité dans les politiques publiques.¹⁰

Si nous recourons au concept de transition dans cette thèse, c'est donc avant tout pour désigner le caractère fluctuant et chaotique des transformations à l'œuvre en Russie dans la période qui nous intéresse (1990-2003), en considérant ce processus comme une variable indépendante qui a favorisé l'extraversion des entités infra-étatiques. Notre objet n'est pas de discuter de la nature ni des aboutissements de la transition démocratique en Russie, mais seulement de montrer que l'on ne peut pas en tirer de bilan uniforme dès lors que certaines régions à l'avant-garde des réformes ont choisi des voies de développement distinctes de celles de l'État central. Ce qui nous intéresse dans ce chapitre n'est pas de décrire l'évolution du régime politique russe, mais plutôt les mécanismes par lesquels *la construction du fédéralisme* et *les relations internationales* de la Russie se sont nourries mutuellement et ont poussé certaines régions à l'extraversion paradiplomatique.

Par beaucoup d'aspects, la transition en Russie équivaut en réalité à une « révolution », étrange mélange de révolution et de réformes.¹¹ La question qui intéresse en général les analystes de la politique étrangère russe sous Eltsine est de savoir si la Russie post-soviétique a mis en œuvre une politique étrangère digne d'un État démocratique et libéral (c'était l'ambition du ministre des Affaires étrangères de 1990 à 1995, Andreï Kozyrev), ou si, au contraire, elle a continué de mener la même politique que du temps de l'URSS, mais sous des atours différents. En matière de politique étrangère, les grands changements débutèrent dès la deuxième moitié des années 1980, lorsque le tandem Gorbatchev-Chévarnadzé rompit avec une tradition soviétique conservatrice particulièrement tenace dans une institution telle que le ministère des Affaires étrangères (ci-après désigné par son sigle russe, MID).¹² La non-intervention de l'URSS en Pologne en 1981 fut un signe avant-coureur de l'essoufflement de la soviétisation, et la « nouvelle pensée » celui d'une rupture idéologique qui allait sortir le pays du totalitarisme, mais au prix de son existence même. Si certaines républiques d'URSS ont été réticentes aux changements, à Leningrad/Saint-Petersbourg, en revanche, les démocrates qui avaient porté Anatolij Sobtchak à la présidence du Lensoviet se sont instantanément déclarés favorables aux réformes libérales et à l'adoption des normes démocratiques occidentales/européennes.

Dès lors que l'on se refuse à des considérations normatives sur le niveau de démocratie atteint par le régime politique russe, ce qui frappe est que les changements qu'il a connus ont une temporalité qui ne correspond pas à l'idée que l'on se fait en Occident d'une transition qui aurait commencé avec la mort de l'URSS en décembre 1991. Cette date-charnière marque peut-être même bien le « début de la fin » du projet de démocratisation. Ted Hopf estime par exemple que la politique gouvernementale a en réalité pris un tournant si réactionnaire à partir de l'automne 1993 qu'il est impropre de qualifier les changements intervenus par la suite de « transition » vers quoi que

¹⁰ Guy Hermet, « Un concept et son opérationnalisation ... », *op. cit.* ; p. 289.

¹¹ Ce néologisme, que l'on doit à Timothy Garton Ash (*La chaudière. Europe centrale 1980-1990*, Paris : Gallimard, 1990), permet de souligner le caractère révolutionnaire des réformes lancées en Russie dans les années 1990 et le fait que a) le processus de transition ne soit pas achevé, b) il conduise à « une synthèse de l'ancien et du nouveau » et c) il ne soit pas stabilisé mais soumis au risque d'un retour en arrière. Voir aussi sur ce point Michael McFaul *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*, Ithaca : Cornell UP, 2001 (en particulier le chapitre 1 : « The Revolutionary Transition from Communism to Democracy : a Model »).

¹² Voir à ce sujet Anne de Tinguy « L'émergence de la Russie sur la scène internationale », *Politique étrangère*, vol. 7, n° 1, printemps 1992, p. 49-61 ; Caroline Ibos-Hervé « Les diplomates russes et la politique étrangère », *Les Études du CERI*, n° 32, octobre 1997.

ce soit, notamment pas la démocratie.¹³ L'assaut sur la Maison Blanche d'octobre 1993, qui fit officiellement 150 morts, fut un point de non-retour, et les élections de décembre 1993, qui donnèrent à la Douma une coloration « brun-rouge », signalèrent pour leur part un retour en arrière vers l'autoritarisme, le nationalisme et la centralisation – traits qui sont d'ailleurs considérés comme caractéristiques du régime de Vladimir Poutine depuis fin 1999.¹⁴

En politique étrangère, le tournant de l'automne 1993 s'est traduit par ce que le politologue russe Serguej Medvedev¹⁵ a qualifié de passage d'une « Culture Un » à une « Culture Deux »¹⁶, une conceptualisation de la transition qui nous semble tout à fait pertinente.

Beaucoup d'historiens¹⁷ considèrent en effet que la Russie oscillerait depuis ses origines lointaines entre ces deux types de culture, la première ouverte, coopérative et libérale, et la deuxième fermée, conflictuelle et réactionnaire. Serguej Medvedev, qui ne craint ni la polémique historique ni les envolées post-modernes, affirme que cette binarité est une caractéristique séculaire de la lutte entre *pouvoir* et *territoire* dans la culture politique russe.¹⁸ Dans les phases de « Culture Un », l'ouverture a aussi eu pour corollaire une plus grande interaction avec l'Europe, alors qu'au cours des phases de « Culture Deux », la Russie privilégiait le repli sur soi autarcique.¹⁹ D'après Medvedev, l'URSS serait entrée dans une phase de « Culture Un » au milieu des années 1980 en se rapprochant de l'Occident, un virage amorcé par le sommet de Reykjavik de 1987, tandis que l'évolution de la politique étrangère russe à partir de l'automne 1993 équivaldrait à un retour en arrière vers une « Culture Deux » caractérisée, entre autres, par une vision de l'Occident comme Autre/ennemi plutôt que comme partenaire. Cette opposition dichotomique nous semble d'autant

¹³ Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999 ; introduction.

¹⁴ Voir par exemple Gordon Hahn « Managed Democracy? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg » *Demokratizatsiya*, vol. 12, n°2, printemps 2004 (Special Issue « Where is Russia going? »), p. 195-231.

¹⁵ Serguej Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 15-55.

¹⁶ Cette opposition a été formulée à l'origine par un architecte russe, Vladimir Papernyj, qui considère l'histoire culturelle de son pays comme une succession de phases contradictoires, l'une dite de Culture Un (synonyme de commencement, d'ouverture et de développement *horizontale* de l'espace – le Transsibérien en est le symbole) et l'autre dite de Culture Deux (synonyme de fermeture et de consolidation *verticale* du pouvoir autocratique sur le territoire – incarnée par les gratte-ciels staliniens par exemple). Cf. Vladimir Papernyj *Koultura Dva* [Culture Deux], Moscou : Novoe Literaturnoe Obozrenie, 1996 ; cité par Serguej Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy » *op.cit.* ; p. 26, n. 16.

¹⁷ Pantine et Lapkine estiment par exemple que l'Histoire russe est une alternance de cycles de réformes (Culture Un) et de contre-réformes (Culture Deux). Voir à ce sujet V.I. Pantine & V.V. Lapkine « Volny političeskoj modernizacii v istorii Rossii. K Obsouždeniû gipotezy » [Les vagues de modernisation politique dans l'histoire de la Russie. Vers l'examen d'une hypothèse], *Polis*, n° 2, 1998, p. 39-51.

¹⁸ Cette dichotomie a été élevée au rang de paradigme par le philosophe estonien Youri Lotman, qui estime que les structures binaires et les contradictions à deux termes (masculin/féminin, cosmos/chaos, centralisation/décentralisation, autoritarisme/révolution) constituent une forme typique de la culture russe. Elles se seraient opposées de manière aiguë en 1991 dans le conflit entre les modèles de développement respectifs du PCUS et du président de la RSFSR Boris Eltsine. D'après Yourij M. Lotman « *Koultura i vzryv* » [La culture et l'explosion], Moscou : Gnozis, 1992 ; p. 257-260.

¹⁹ Les années qui vont de la Révolution d'Octobre (1917) au premier plan quinquennal constituent par exemple une période où la Culture Un a dominé – dans l'architecture (l'Art nouveau et le constructivisme), les réformes économiques (c'est l'époque de la NEP) et les relations diplomatiques (les années 20 sont une décennie de ré-activation des contacts de la Russie avec l'Occident, dont la clé de voûte est la signature du traité de Rapallo avec l'Allemagne en 1923). Cette période fait écho à une autre période de Culture Un triomphante, celle des grandes réformes de Pierre le Grand et du despotisme éclairé de Catherine II, qui voulaient moderniser la Russie en l'ouvrant sur l'Europe. La Culture Deux, qui avait primé quant à elle sous le règne des tsars conservateurs (Nicolas Ier, Alexandre III), a repris le dessus dans les années 1930 jusqu'à la mort de Staline en 1953, cycle historique marqué par le passage à l'économie centralisée (les plans quinquennaux, la création des kolkhozes), la lutte contre les « ennemis de l'intérieur » (élimination de Trotsky, procès de Moscou), et le retour à une géopolitique de confrontation avec l'Occident (Guerre froide).

plus adéquate pour contextualiser la « réfolution » en Russie que, dans l'imaginaire populaire russe, Saint-Pétersbourg est associée à la « Culture Un » (révolutionnaire, ouverte, horizontale), tandis que sa rivale Moscou, la capitale des Bolcheviks, incarne une victoire de la « Culture Deux » (conservatrice, fermée, verticale).

La lutte symbolique entre « Culture Un » et « Culture Deux » constitue, d'après Sergueï Medvedev, le vecteur et la dynamique majeurs du *changement* en Russie. Il montre bien comment, dans l'histoire de la Russie, le passage d'une « Culture » à une autre a été caractérisé par un triple renversement de la relation entre :

- l'autorité étatique et le territoire ;
- l'ouverture et la fermeture par rapport à l'Occident ;
- libéralisme internationaliste et réalisme structuraliste dans la pensée stratégique.

Dans la deuxième moitié du règne de Pierre le Grand et sous Staline par exemple (deux périodes de Culture Deux), le *pouvoir* central a pris des mesures administratives pour marquer son contrôle sur le *territoire* : la création des *guberniia* par Pierre le Grand en 1708 et celle des *oblasti* de l'URSS par Staline en 1945 attestent de cette volonté centralisatrice de domestiquer l'espace et de l'isoler par rapport aux influences extérieures. L'histoire de l'Empire russe a été ponctuée, durant les phases de Culture Deux, par des décisions de fermer les frontières, de censurer les livres étrangers et de contrôler administrativement les déplacements des citoyens à l'intérieur et hors des frontières du pays.²⁰ Comme nous le verrons dans le chapitre VI, la création de districts fédéraux dirigés par des représentants plénipotentiaires qui ne rendent compte qu'au président de la FR (comme autrefois les *gubernatory* nommés par Pierre le Grand étaient « les yeux du tsar », *Oko Gossoudareva*) et l'abolition, en septembre 2004, du principe de l'élection directe des gouverneurs, illustrent cette préférence du régime de Poutine pour les principes de « Culture Deux ». A l'inverse, la « Culture Un » se caractérise par une autonomie plus grande du territoire par rapport au pouvoir. Les slogans de Khrushchev appelant l'URSS à « rattraper l'Amérique avant 1980 » et de Gorbatchev annonçant que le pays devait rejoindre la communauté des États (occidentaux) civilisés, traduisent des dynamiques de « Culture Un ». Mais à partir des événements sanglants d'octobre 1993, le pouvoir russe semble être revenu dans un cycle de « Culture Deux ».

Ainsi la transition ne serait-elle pas un processus linéaire et univoque en Russie, mais plutôt l'enchaînement dialectique de phases de destruction/construction et d'ouverture/fermeture du pays. La période qui va de 1987 à 1993 a été propice à l'extraversion des régions parce que c'est une phase de « Culture Un » durant laquelle le territoire a pu « prendre sa revanche » sur le pouvoir

²⁰ En 1932 furent introduits les passeports « intérieurs » en URSS, au départ seulement à Moscou, Leningrad et Kharkov, limitant la liberté de circulation aux seuls citadins de ces villes. Le contrôle des mouvements de population entre républiques de l'URSS était assuré par le système de *propiska* (enregistrement). Ces deux documents permettaient au pouvoir de dresser une hiérarchie administrative du territoire et ainsi d'en contrôler les habitants : en effet, seul un détenteur de passeport émis à Moscou avait le droit de s'installer n'importe où en URSS. Ceux dont le passeport avait été émis à Leningrad pouvaient partir vivre ailleurs dans le pays, sauf dans les capitales de républiques (Moscou, Kiev, etc.). Quant aux autres habitants de la RSFSR, leurs déplacements étaient beaucoup plus limités et, sauf autorisation spéciale, il leur était impossible de se faire enregistrer à Moscou ou Leningrad. Cf. Sergueï Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy » *op. cit.* ; p. 29 et 32.

central²¹, favorisant l'autonomie de certaines régions plus enclines que la moyenne à défendre le projet d'une modernisation tirée par l'ouverture internationale. C'est durant cette période de décentralisation que Saint-Pétersbourg a eu le plus d'influence sur le cours de la transition en Russie, influence qui n'a cessé de décliner après que la politique intérieure et extérieure fédérale ait renoué avec des principes de « Culture Deux » à partir de 1993, notamment dans les années 2000, qui sont celles d'un « renforcement de la verticale du pouvoir », pour reprendre le leitmotiv de Vladimir Poutine.

2.1.2 La revanche du territoire ou comment (ré-)inventer une identité post-impériale

La taille du territoire a toujours été perçue comme un atout plus que comme un handicap par les faiseurs de politique étrangère en Russie. Son étendue spatiale est ce qui la sauva des invasions polonaise au XVII^{ème} siècle, suédoise au XVIII^{ème}, française au XIX^{ème} et allemande au XX^{ème} siècle.²² Pourtant le fait que cet immense territoire, qui s'étend sur 11 fuseaux horaires, soit si inégalement peuplé et développé²³, est un facteur objectivement propice aux tendances centrifuges. Tout le paradoxe de l'espace synonyme de richesse *et* de difficultés est contenu dans cette paraphrase que Sergueï Medvedev a donnée d'un proverbe national russe :

« L'espace russe est comme une grosse valise qui n'aurait pas de poignée : pas facile à traîner, mais ce serait pourtant dommage de s'en défaire ».²⁴

Or c'est précisément ce qui est arrivé avec l'effondrement de l'URSS : entre 1989 et 1991, l'ancien empire russe a perdu un quart de son territoire, la moitié de ses grands ports et surtout son statut de superpuissance à l'égal des États-Unis. Suite à la « révolution de velours », Moscou a perdu deux tiers des bases soviétiques de la rive orientale de la mer Baltique et l'essentiel de sa capacité d'intimidation en Europe.²⁵ Se retrouver avec une fenêtre d'à peine 200 km sur la mer Baltique « renvoyait la Russie plusieurs siècles en arrière sur le plan géopolitique, aux temps d'Ivan le

²¹ L'expression est de Vladimir Kaganskij « Soveckoe prostranstvo : konstrouciâ i destrouciâ » [L'espace soviétique : construction et destruction], in Sergueï Černyšev (ed.) *Inoe : Khrestomatiâ novogo rossijskogo samosoznaniâ* [L'autre : anthologie de la nouvelle conscience de soi russe], vol. 1, Moscou : Argus, 1995 ; p. 92. V. Kaganskij considère l'unité du système territorial de l'URSS comme artificielle, superficielle et fragile. Pour lui, la centralisation imposée par le centre contenait les graines d'une désunion qui, d'après S. Medvedev, s'est précisément manifestée dans les années 1990 par la montée en puissance des *régions*. Cf. S. Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy » *op. cit.* ; p. 22, n. 10.

²² D'après Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 12.

²³ 80% du territoire russe est occupé par moins de 17% de la population totale du pays (moins de 10 habitants au kilomètre carré en moyenne) ; ces espaces peu peuplés (32 sujets de la FR) comptaient pour un quart dans le PIB russe en 1995. Près du tiers de la population et des richesses du pays est en revanche concentré à l'ouest de l'Oural (sur 5% de la surface du pays), dans une vingtaine de régions de la partie dite « européenne » de la Russie (Moscou et environs, bassins de la Volga et de la mer Baltique, Nord Caucase). D'après L.B. Vardomskij « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždounarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXI^{ème} siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université N.A. Dobrolûbov, 2000, p. 48-68 ; tableau 1 p. 49.

²⁴ Sergueï Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy... », *op. cit.* ; p. 16.

²⁵ Dans cette zone, la Russie a perdu 80% des bases militaires de l'URSS, une grande partie des aéroports et 60% des chantiers navals qui faisaient la puissance maritime de l'Union. D'après D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'šoj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 24.

Terrible ».²⁶ Cette situation est perçue par l'opinion publique russe comme une malédiction et une injustice. Les Russes ont le sentiment que leur pays n'est plus respecté dans les RI actuelles précisément parce qu'il a perdu son statut de grande puissance *régionale* dans ses zones d'intérêts qu'il dit « vitaux » ou « traditionnels », comme l'Europe centrale. Beaucoup considèrent que la faute en revient nommément à Gorbatchev et aux « réformateurs » de la première vague démocratique, qui ont délibérément éliminé la composante messianique et impériale de la politique étrangère soviéto-russe et ordonné des coupes drastiques dans le budget de la Défense.²⁷

Ce qui distingue l'histoire de la Russie de celle des autres pays européens est le fait que l'État a été, au même titre que la langue russe ou l'orthodoxie, un élément fondateur de l'identité russe, autrement dit que c'est lui qui est intervenu dans la construction de la « russianité », et non la nation pré-constituée qui aurait servi de fondement à l'État.²⁸ Or, comme l'a souligné Richard Sakwa, la construction de l'identité russe est indissociable du processus d'expansion territoriale de l'empire au fil des siècles.²⁹ Contrairement aux autres grands empires du monde, la Russie tsariste n'a jamais eu d'histoire préalable en tant qu'État-nation ethniquement homogène³⁰ : dès le XVII^{ème} siècle, elle était un empire multi-ethnique, ou plutôt, comme l'affirmait l'historien Vassilij Kliouchevskij (1841-1911), « un empire qui s'est colonisé lui-même », formule qu'Anatole Leroy-Beaulieu a popularisée en France par la suite.³¹ Cette auto-conquête, dont l'historiographie russe illustre la spécificité avec la notion de « rassemblement et assimilation des terres » (*sobiranie i osvoenie zemel'*), s'est poursuivie sur le terrain géopolitique et idéologique durant la Guerre froide. La construction de chemins de fer et de barrages monumentaux pour dompter le territoire, la création de l'Internationale Communiste et la course de vitesse dans la conquête du cosmos en furent des illustrations. Ce processus de mise en valeur (l'autre sens du mot russe *osvonivanie*) des territoires conquis a pris fin avec l'indépendance des républiques baltes en 1991.

Une de ses républiques en particulier est considérée en Russie comme celle qui a signé l'arrêt de mort de l'Union soviétique : la RSS de Lituanie, dont la Seima (Parlement) vota une déclaration de souveraineté en mars 1990, bientôt suivie par la RSFSR-Russie (12 juin 1990). D'après

²⁶ C'est-à-dire avant l'absorption, un siècle plus tard, d'une partie de la Pologne, de la Courlande et de l'Estlande (territoire actuel des pays baltes) et l'ouverture par Pierre le Grand d'une 'fenêtre sur la Baltique'. Ivan IV (dit « le Terrible ») mourut en 1584, ce qui ouvrit une période connue comme le « Temps des Troubles ». Un parallèle est souvent dressé entre la situation de chaos des années 1990 et cet épisode d'instabilité qui prit fin avec l'élection au trône du premier Romanov, le tsar Michel. Cf. Aleksandr' Sergounine « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Les facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie], in A.S. Makaryčev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé – Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997, p. 130-149 ; p. 133.

²⁷ Pour l'exercice budgétaire de 1992, le budget de la Défense a été réduit à un tiers de son niveau de 1991. Entre 1992 et 1996, les dépenses militaires de la Russie ont chuté de 15-25% du PNB à moins de 5%, ce qui équivaut, en termes absolus, à une réduction des dépenses militaires d'au moins 45%. Quant aux troupes armées russes, leur nombre a chuté de 3,8 millions d'hommes en janvier 1992 à moins de 2,5 millions à l'été 1996. D'après Celeste Wallander *The Economization, Rationalization and Normalization of Russian Foreign Policy*, Washington : Aspen Institute, 1997 ; p. 7.

²⁸ Z.V. Sikevič *Rousskie : 'obraz' naroda* [Les Russes : un 'modèle' de peuple], Saint-Pétersbourg : Presses de l'Université, 1996 ; p. 75 ; voir aussi Ilya Prizel *National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge : Cambridge UP, 1998.

²⁹ Richard Sakwa *Russian Politics and Society*, Londres : Routledge, 1996 ; p. 368.

³⁰ Roman Szporluk « The Russian Question and Imperial Overextension », in K. Dawisha & B. Parrott (ed.) *The End of Empire ? The Transformation of the USSR in Comparative Perspective*, Armonk : M.E. Sharpe, 1997, p. 65-93 ; p. 70.

³¹ Anatole Leroy-Beaulieu *L'Empire des Tsars et les Russes* (1898), Paris : Robert Laffont, Coll. « Bouquins », 1990, Livre 1 ; p. 45. Voir aussi Marie Mendras « Réinventer l'État », in M. Mendras (dir.) *Un État pour la Russie*, Paris : Complexe, 1992, p. 19-42 ; p. 24 et suivantes.

Medvedev, les bouleversements géopolitiques et géoéconomiques dont les régions russes ont fait l'expérience dans les années 1990 ont favorisé et justifié que ces territoires prennent aussi leur revanche sur le pouvoir central. Les nations titulaires et les régions et villes de Russie ont voulu se réapproprier ce dont le Kremlin les avait si longtemps privés – le droit à disposer de leur territoire pour leur propre compte et non pour celui de l'empire. Libérées des contraintes centralisatrices, les régions les plus riches ont cessé de « faire territoire ensemble » avec les régions les plus pauvres. Sans l'interface de la planification et de la centralisation soviétiques, plus rien ne reliait les parties de la fédération russe entre elles. Comme par contagion, le sécessionnisme s'empara des régions qui avaient historiquement les relations les plus difficiles avec Moscou.

Pour Sergueï Medvedev, l'empire russe, « otage de sa géographie », n'a jamais pu dompter l'immensité territoriale qu'en produisant et en diffusant des *discours* de pouvoir et des *signes* de contrôle sur ce territoire.³² Tout ce qui était extérieur ou étranger à ce discours officiel du centre était banni, et le texte unique devenait la loi, construisant une réalité purement *textuelle*. Ces textes, discours et symboles ont permis à des mythes de grande puissance de se perpétuer aussi longtemps que le mensonge d'État et l'autoritarisme sont restés la marque de fabrique du régime, c'est-à-dire jusqu'à la *glasnost'* (« transparence »). Imposer une telle forme *sémiotique* de relation de domination est un acte « symbolique » qui n'a pas d'ancrage dans la réalité. S'inspirant de Jean Baudrillard, Sergueï Medvedev a appliqué le paradigme simulationniste à l'analyse de la construction étatique et de l'impérialisme russes. Il a affirmé que lorsque la parole du « centre » (le Kremlin) a été remise en question puis abandonnée par celui-là même qui, jusqu'en 1991 avait le monopole du discours « vrai » (le Parti Communiste), le territoire a « pris sa revanche » sur l'autorité artificiellement imposée depuis des siècles. « Artificiellement », car le pouvoir *réel* du Kremlin d'exercer sa souveraineté sur le territoire soviétique était en fait bien moindre que son pouvoir *sémiotique* de faire taire tout discours concurrent au sien relativement à ce territoire.

Avec la disparition de l'URSS, c'est toute la colonne vertébrale qui tenait ensemble, et comblait les disparités entre les espaces socio-économiques qui composaient l'Union, qui a disparu. En l'absence de cet élément de régulation et de solidarité, les disparités dans la répartition des ressources naturelles³³ et de la population³⁴ ont produit des déséquilibres entre les différents sujets de la Fédération de Russie qui ont été propices à l'extraversion régionale. Il existe non seulement une très inégale répartition des matières premières exportables, mais aussi des facteurs de production : en 1995, les vingt régions ayant le produit régional brut (PRB) le plus élevé [voir tableau n°3 en annexe V] réalisaient les deux tiers de la production industrielle du pays. L'écart entre les régions les moins et les plus développées de Russie est de l'ordre de 1 :50 si l'on utilise les

³² Sergueï Medvedev « USSR : Deconstruction of the Text. At the Occasion of the 77th Anniversary of Soviet Discourse », in Klaus Segbers & Stephan de Spiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. 1 : *Against the Background of the Former Soviet Union*, Baden-Baden : Nomos, 1995 ; p. 83-120.

³³ Les deux plus grandes entités infra-étatiques de la FR occupent à elles seules près du quart du territoire russe. Il s'agit de la république de Sakha-Yakoutie (13% de la surface totale de la FR), où sont extraits la quasi-totalité des diamants présent de Russie, et du territoire de Krasnoïarsk, qui s'étend sur plus de 3000 km du nord au sud et qui concentre 80% des ressources du pays en nickel et 70% des réserves de cuivre. Quant à la rente pétrolière du district autonome de Yamalo-Nenets, elle fait que le PRB de ce sujet très peu peuplé de la FR équivalait en 1996 à 36 fois celui de la république d'Ingouchie, une région où le revenu moyen par habitant était quant à lui 178 fois inférieur à celui d'un habitant de Yamalo-Nenets.

³⁴ Le région la plus peuplée de Russie, la ville de Moscou (5,8% de la population du pays) compte 443 fois plus d'habitants que le district autonome des Evenks, le sujet de la FR le moins peuplé. On ne retrouve un écart de cette envergure qu'en Inde, où l'État de l'Uttar Pradesh (16% de la population indienne) est 342 fois plus peuplé que celui de Sikkim, le plus petit des 25 États indiens. D'après R. Watts *Comparing Federal Systems*, Montréal : McGill-Queen's UP, 1999 ; p. 64.

indicateurs de développement socio-économique du PNUD (l'indice de développement humain ou IDH).³⁵

Les régions sont *de facto* devenues les nouveaux centres de gravité de la vie économique et sociale du pays au cours des années 1990. Or plus on s'approche des frontières, plus ces fonctions ont été internationalisées. Avec l'indépendance des républiques soviétiques, 27 entités fédérées de RSFSR sont devenues pour la première fois des régions frontalières et donc, dans un premier temps, des sas d'importation de biens étrangers. Si l'on compte les régions côtières (la mer étant une frontière en droit international), le nombre de régions frontalières en Russie s'élève à 47, soit plus de la moitié des sujets de la FR. Des études de terrain récentes³⁶ ont montré que la proximité d'une région avec un État étranger ou un espace maritime ouvert sur d'autres pays était un facteur qui influençait les préférences politiques des élites régionales, non seulement vis-à-vis du reste du monde, mais aussi dans leurs relations avec Moscou, en particulier lorsque les conceptions de sécurité du centre empêchent ces régions frontalières de commercer avec leurs voisins.

En 1991 la Russie s'est trouvée confrontée, pour la première fois de son existence, à la nécessité de délimiter ses frontières avec ses voisins, d'en respecter le tracé et de reconnaître la souveraineté territoriale d'autres qu'elle-même. Sans une entente formelle sur « où les frontières de la Russie commencent et s'achèvent », aucun espoir de paix dans l'espace post-soviétique ne pouvait être envisagé³⁷ à l'époque - or les questions frontalières et revendications territoriales constituaient précisément une pierre d'achoppement des relations de Moscou avec ses voisins, en particulier avec les républiques baltes. Dans cette difficile expérience de l'adaptation aux réalités post-impériales, si le territoire est devenu aussi encombrant qu'une valise sans poignée, un facteur en revanche a semblé jouer en faveur du maintien d'une forme de puissance continentale de la Russie - l'existence de ce qu'on a appelé une potentielle « cinquième colonne russe » dans les pays de l'ex-URSS.³⁸ Le potentiel de déstabilisation et d'influence de la Russie sur leur politique intérieure tient en effet à la présence d'environ 25 millions de Russes et russophones hors de ses frontières.³⁹ Comme on le verra dans le chapitre III, la protection des droits des Russes et russophones d'Estonie et de Lettonie est un aspect fondamental de la politique étrangère de la Russie des années 1990, non pas que la Russie ambitionnait réellement de « finlandiser » ces républiques indépendantes - de nombreux experts ont démontré que ce serait irréaliste compte tenu du faible

³⁵ D'après Andrey Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » project, août 2000 ; p. 15. A titre de comparaison, aux États-Unis comme en RFA, la variation des revenus par habitant n'excède pas un rapport 1 :1,5 entre l'entité fédérée la plus riche et la plus pauvre ; d'après G. Marčenko « Noužno li perekraivat' Rossiû? » [Faut-il remanier la Russie?], in Olga Sidorovič (ed.) *Rossijskij Konstitoucionalizm : političeskij režim v regional'nom kontekste* [Le constitutionnalisme russe : le régime politique dans le contexte régional], Moscou : MONF, 2000 ; p. 72-73.

³⁶ Jeronim Perović, « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000 ; p. 30.

³⁷ Michael McFaul *Post-Communist Politics : Democratic Prospects in Russia and Eastern Europe*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 1992 ; p. 44.

³⁸ Pour un panorama complet du rapport entre les compatriotes de l'étranger proche, l'idée nationale et la politique étrangère de la Russie, voir Neil Melvin *Russians Beyond Russia : the Politics of National Identity*, Londres : RIIA, 1995 ainsi que le livre d'Igor Zevelev *Russia and its New Diasporas*, Washington : US Institute of Peace Press, 2001.

³⁹ En 1989, ces Russes constituaient une forte proportion de la population en Ukraine et au Kirghizstan (un habitant sur cinq), au Kazakhstan (deux sur cinq), en Lettonie (un sur trois), en Estonie (trois sur dix) en Biélorussie et en Moldavie (un sur huit) D'après E. Teague « Russians Outside Russia and Russian Security Policy », in L. Aron & K. Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 81-105 ; p. 85 et ss.

pouvoir d'attraction de la « mère-Russie » aux yeux de ces minorités⁴⁰ - mais plutôt parce que c'est un moyen de dépasser la contradiction historique entre territoire et pouvoir. En proclamant, en 1992, que le sort de ses compatriotes résidant hors des frontières relevait de la « sphère d'intérêts particuliers » de sa politique étrangère⁴¹, la diplomatie russe repoussait *par les discours* les frontières de son territoire. Elle compensait ainsi le désarroi qu'avait causé aux Russes la prise de conscience que la Russie éternelle ne pouvait pas éternellement rester un empire.

2.1.3 Disparition de l'ordre communiste et désintégration du système de commande

Parmi les facteurs endogènes qui ont favorisé l'extraversion des régions de la RSFSR dans les années 1990, l'un des plus importants est sans doute le sabordage des institutions verticales de contrôle sur la société soviétique. L'onde de ce choc institutionnel sans précédent de l'année 1991-1992 s'est propagée sous la forme d'une désintégration de l'ordre juridique interne durant les années suivantes.⁴² Cette situation d'anomie juridique, pour ne pas dire d'anarchie, ouvrait paradoxalement des fenêtres d'opportunité d'action internationale à quantité d'acteurs jusque là privés de tout pouvoir d'initiative. Jusqu'à l'adoption de la Constitution en décembre 1993, les régions russes ont agi dans un contexte de flou et d'instabilité juridiques favorable à une décentralisation incontrôlée. Au sommet de l'État s'affrontaient alors les tenants de deux ordres juridiques concurrents, celui de l'URSS mourante et celui de la Fédération de Russie en devenir. La Constitution dite « brejnévienne » de 1977, amendée maintes fois par le nouveau régime, resta en vigueur jusqu'en 1993, mais elle était régulièrement contournée par les parlements régionaux, poussés à pratiquer de la « légifération spontanée » pour pallier les insuffisances du droit fédéral. Si les décideurs politiques des RSS puis des régions de RSFSR ont pu s'arroger des prérogatives en matière de RIEE durant cette période, c'est essentiellement en raison de la disparition quasi-simultanée de la plupart des instruments de la « verticale du pouvoir » et des liens horizontaux traditionnels entre régions (maintenus jusque là par l'intermédiaire du Gosplan à l'intérieur, et du COMECON à l'extérieur).

Schématiquement, on peut dire que les institutions de l'État soviétique obéissaient à trois « lignes de commande » verticales qui se superposaient et se complétaient pour verrouiller un système où il n'y avait quasiment pas de place pour les initiatives venues d'en bas – de la société civile ou des administrations locales – ni pour les contacts horizontaux directs – entre entreprises, entre municipalités, entre individus hors de la sphère privée, entre soviets régionaux des républiques d'URSS, etc. La disparition simultanée de ces trois canaux par lesquels le centre exerçait son pouvoir sur le territoire a été un vecteur centrifuge ; dès lors qu'aucune compensation financière n'était encore prévue pour permettre aux régions d'assumer leurs tâches de politique publique locale, elles ont *de facto* acquis une certaine autonomie et se sont approprié des prérogatives autrefois du ressort de l'État central ou du Parti.

⁴⁰ Andrei Kortunov « Russia and the West : Options for Integration », in A. Clesse & V. Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 19-32 ; p. 28.

⁴¹ Discours de Boris Eltsine et d'Andreï Kozyrev à la tribune de l'Assemblée Générale de l'ONU, prononcés à New York les 29 octobre et 3 novembre 1992.

⁴² I.A. Saryčeva « Dezintegraciâ pravovoj sistemy – ougroza konstitoucionnoj bezopasnosti Rossii » [La disintégration du système juridique – une menace à la sécurité constitutionnelle de la Russie], *Federaciâ* [revue de droit fédéral], n° 4, 1997 ; p. 129.

La première ligne de commande qui disparut, en février 1990, fut celle du Parti (PCUS), avec l'abolition de l'article 6 de la Constitution de 1977 sur le « rôle dirigeant du Parti ». Auparavant, toutes les activités en rapport avec l'étranger passaient obligatoirement par le canal du Parti – les échanges commerciaux, les séjours touristiques à l'étranger, la participation des scientifiques, sportifs ou artistes soviétiques à des rencontres internationales, les jumelages, etc. La deuxième ligne de commande était celle de l'État à proprement parler, un État centralisé soumis à la planification (Gosplan) et totalement contrôlé par le Parti, mais qui n'a pas disparu avec l'URSS – la Russie a dû au contraire le recréer de toutes pièces après 70 ans de subordination au Parti. À l'inverse du Parti, les organes de gouvernement de l'État soviétique n'avaient pas de cellules de représentation dans les provinces, bureaux qu'il a donc fallu ouvrir dans les années 1990 pour permettre à l'État russe d'asseoir sa souveraineté et son contrôle sur le territoire de la RSFSR. Ce fut le cas du ministère des Affaires Étrangères (MID), qui a progressivement « déconcentré » une partie de ses activités plus près du terrain régional en ouvrant des antennes dans une dizaine de capitales régionales [voir schéma n°20 en annexe IV], dont le nombre doubla après 1996, lorsque le budget pour entretenir ces bureaux devint suffisant. D'autres institutions ont été spécialement créées dès la *perestroïka* pour faire face aux enjeux de la décentralisation et de l'ouverture, comme le ministère des Relations Économiques Extérieures de l'URSS, établi en janvier 1988. Son successeur russe a peiné à réunir les moyens nécessaires pour établir une assise dans les sujets de la FR, dont il n'a d'ailleurs jamais véritablement contrôlé les RIEE.⁴³ La troisième ligne verticale de contrôle en URSS était celle des services spéciaux, principalement du KGB, l'institution qui disposait du plus d'informations sur chaque Soviétique allant à l'étranger et sur chaque étranger venant sur le sol soviétique, et dont les agents ne rendaient de comptes qu'à leur hiérarchie au ministère de la Sécurité.⁴⁴ Or ce ministère a été démantelé au lendemain du putsch manqué d'août 1991, auquel ses chefs avaient participé.

Parmi ces trois axes verticaux de pouvoir – l'État, le Parti et le KGB – les deux derniers ont été balayés dans le courant de l'année 1991⁴⁵, alors que le premier, bon an mal an, se maintint dans la bourrasque, la RSFSR devenant juridiquement l'État continuateur de l'URSS.

Ce rappel met en lumière trois réalités problématiques :

1. Le Parti et le KGB étaient des acteurs majeurs dans l'élaboration de la politique étrangère soviétique. Pourtant, après leur disparition, ni le gouvernement de la RSFSR ni le Congrès des Députés du Peuple n'ont récupéré une grande influence sur le processus de prise de décision en la matière. Bien au contraire, l'examen des pratiques du régime Eltsine illustre que le Conseil de Sécurité (*SovBez*) et l'Administration du président, dont les prérogatives extra-constitutionnelles en matière de politique étrangère ressemblent à celles dont jouissaient le Comité Central du PCUS et le Politburo, ont eu une influence bien plus importante que le

⁴³ Le ministre des Relations Économiques Extérieures de l'époque, Oleg Davydov (1992-1995) ne s'est jamais prononcé dans les médias sur la question des RIEE des sujets de la FR, pas plus qu'il ne les mentionne dans son ouvrage *Inside Out. The radical transformation of Russian foreign trade 1992-1997*, New York : Fordham University Press, 1998.

⁴⁴ Dans les ambassades, consulats et autres missions soviétiques à l'étranger (Aeroflot, ITAR Tass, Intourist) par exemple, les agents du KGB étaient les seuls à pouvoir s'absenter de leur poste dans l'institution qui leur servait de couverture sans devoir en référer à l'ambassadeur ou au directeur de mission. Témoignage de Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, ch. IV.

⁴⁵ Par un décret d'Eltsine de juillet 1991, les activités du PCUS ont purement et simplement été déclarées illégales sur le territoire de la RSFSR. Quant au KGB, il a été littéralement « saucissonné » en plusieurs organismes sectoriels séparés, à l'automne 1991.

gouvernement ou le Parlement sur le cours des affaires intérieures et extérieures de la Russie post-soviétique.

2. En s'affranchissant du référentiel idéologique qu'imposait le PC et en se libérant du carcan du contrôle du KGB, les membres de la bureaucratie régionale se sont retrouvés en quelques semaines quasiment indépendants des deux institutions les plus coercitives de l'URSS. Ceci a mis les entités infra-étatiques russes en position de force dans les relations de marchandage intra-fédératif avec la troisième des institutions, l'État fédéral russe.

3. Le choc systémique que fut le démantèlement du PCUS et du KGB en 1991 a été aggravé par la prolifération de nouveaux acteurs individuels et institutionnels en lutte pour exercer une influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère. Loin de restituer au MID sa primauté, la disparition de ces deux instances soviétiques de balisage et de contrôle de l'activité diplomatique a conduit à un afflux d'acteurs - bureaucratiques, privés, régionaux, étrangers - dans les processus décisionnels, chacun voulant « localiser » pour son compte la politique étrangère. Il en a résulté une certaine *cacophonie* au sommet de l'État dès les débuts de la transition post-soviétique.

Dans le système dual et vertical du Parti-État, où l'autorité administrative sur un territoire devait composer avec la hiérarchie politique du Parti, les élites régionales se trouvaient elles aussi dans une lutte d'intérêts permanente contre le pouvoir central. Elles étaient engagées dans ce que Simon Kordonsky, combinant des concepts tirés de l'économie politique et des politiques publiques, a appelé un « marché administratif ». ⁴⁶ Il s'agit d'un mécanisme rodé de marchandage pour la distribution de ressources (économiques, symboliques) aux niveaux inférieurs de l'administration, en échange de leur subordination aux niveaux supérieurs du pouvoir. À l'époque soviétique, leur potentiel d'influence sur le niveau central du marché administratif restait limité par la force d'inertie du système autoritaire où l'unitarisme et la coercition mataient les dynamiques centrifuges. Lorsque cela ne fut plus le cas, au tournant des années 1990-1991, la capacité d'action autonome et le potentiel de marchandage des élites régionales ont été décuplés.

Un autre élément d'autonomisation pour les régions russes est le fait qu'avec l'introduction de la *glasnost'*, la liberté de parole a progressivement repris ses droits en URSS, à mesure que s'amenuisait le pouvoir de contrôle et de censure des organes de propagande. Après des siècles d'autocratie et de règne du secret, la politique de l'État est donc devenue une affaire publique, exposée, discutée et critiquée par des médias de plus en plus indépendants et dont l'influence sur l'opinion publique est allée grandissant. Abandonnant ses traditionnelles justifications (la pénurie de papier ou d'encre), le pouvoir central les a laissés acquérir un remarquable dynamisme, si bien qu'au début des années 1990, la Russie offrait un paysage médiatique très riche et différencié. En comparaison avec d'autres pays, même démocratiques (et plus encore à l'aune du destin des médias russes sous Poutine), dans les années 1990 le « quatrième pouvoir » a joui d'une liberté de parole et d'une influence considérables en Russie. Certes, avec la privatisation, le capital de journaux et de chaînes de télévision a été ouvert à des investisseurs privés qui pouvaient imposer aux journalistes une ligne éditoriale conforme à leurs intérêts. À partir de 1995-1996, le paysage médiatique s'est

⁴⁶ La notion a été initialement proposée par Vitalij Naišul' et Simon Kordonskij pour caractériser le système de corruption organisée sous Brežnev. Elle a été ré-actualisée dans les années 1990 pour montrer que le passage d'un système totalitaire à des conditions capitalistes d'échange en Russie a favorisé l'émergence d'une dimension régionale (intra-fédérative) à ce marché administratif, un jeu duquel les régions économiques les plus avancées ont tiré leur épingle durant les réformes. Cf. S. Kordonsky « The Structure of Economic Space in Post-Perestroika Society and the Transformation of the Administrative Market », in K. Segbers & S. de Spiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. 1, Baden-Baden : Nomos, 1995 ; p. 157-204.

d'ailleurs structuré selon les mêmes lignes de partage que les richesses industrielles et financières du pays, à mesure que les grands groupes industrialo-financiers ont racheté ou créé sur mesure des organes d'information dont l'une des tâches était de forger dans l'opinion publique une image positive de leurs « patrons » et une image négative de leurs concurrents et ennemis politiques.⁴⁷ Dès lors que la censure avait été abolie et avant qu'elle ne refasse surface dans les années 2000, les médias ont donc été des instruments de pouvoir entre les mains de ceux qui pouvaient sinon les acheter, du moins les clientéliser – les grandes compagnies de l'industrie locale, les banques, mais aussi les élites régionales.⁴⁸

Le pouvoir central russe ne disposait donc plus, à l'aube des années 1990, d'autant d'outils de contrôle sur les régions que n'en avait l'URSS auparavant. Comme dans les autres États centralisés contestés par leur base, il s'arcboutait malgré tout pour préserver ses leviers d'influence dans les régions. Or cette résistance aux pressions du régionalisme a été un motif supplémentaire de contestation de sa légitimité par les régions et l'une des explications de sa perte continue d'autorité jusqu'aux années 2000. L'asphyxie bureaucratique provoquée par la répartition sur l'ensemble du territoire de près d'un demi million de fonctionnaires fédéraux a en effet durablement obéré les chances de la subsidiarité et de la démocratie locale de trouver leur place dans le système fédératif russe. Le maire de Saint-Pétersbourg Anatolij Sobotchak a été particulièrement critique de cette « chape » que le gouvernement fédéral imposait aux régions en s'abstenant par exemple d'en consulter les autorités lorsqu'il nommait du personnel dans certaines branches régionales des organes du pouvoir fédéral. Au cours d'une audition parlementaire consacrée à la préparation de la *Conception de la nouvelle politique régionale*, le 6 février 1995, A. Sobotchak a souligné que sa ville hébergeait pas moins de 64 bureaux issus de la déconcentration des différentes structures fédérales (ministères, départements d'organismes fédéraux et services dépendant de l'Administration du président), soit deux fois plus qu'à l'époque soviétique. Quant au nombre de fonctionnaires que cela représentait, il avait triplé, pour atteindre en 1994 pas moins de 11 000 personnes – un chiffre pléthorique qu'Anatolij Sobotchak comparait à celui des employés de l'appareil de l'exécutif municipal (280 personnes) pour justifier son affirmation selon laquelle

« Malheureusement, depuis l'adoption de la Constitution, nous observons non pas un développement du principe du fédéralisme, mais, au contraire, un renforcement des structures fédérales du pouvoir au détriment des structures régionales. »⁴⁹

⁴⁷ A compter de 1996 le paysage médiatique se retrouva schématiquement coupé en deux camps, le plus puissant étant celui des médias possédés par Boris Berezovskij (la chaîne télévisée ORT, les journaux *Nezavissimââ Gazeta* et *Kommersant*) et apparentés au clan du pouvoir en place, « la Famille » (c'est-à-dire celle de Boris Eltsine), redevable à Berezovskij pour la nomination de l'époux de la fille aînée d'Eltsine, Valerij Okoulov, au poste de PDG d'*Aeroflot* en mai 1997. D'autre part, on trouvait celui des médias dépendant de l'empire médiatico-financier de Vladimir Goussinskij, PDG du groupe MOST (la chaîne télévisée NTV, les journaux *Segodnâ*, *Moskovskij Komsomolec* et *Obščââ Gazeta*) et qui s'apparentait à ce que l'on a appelé à partir de 1996 le « groupe de Moscou », parce qu'il défendait les intérêts du maire Yourij Loujkov (qui, par l'intermédiaire de la société-écran *AFK Sistema*, contrôlait les actifs de plusieurs de ces médias dits « d'opposition » à la Famille). A ce sujet, voir Juliet Johnson « Russia's Emerging Financial-Industrial Groups », *Post-Soviet Affairs*, vol. 13, n° 4, 1997, p. 333-365 ; Laura Belin « Politicization and Self-Censorship in the Russian Media », communication à la conférence annuelle de l'*American Association for the Advancement of Slavic Studies*, Seattle, novembre 1997 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumediapaper/index.html>) ; dernière consultation : octobre 2003) et Thane Gustafson *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 124-125.

⁴⁸ Robert Ortung « Business and State in the Russian Regions », *PONARS Policy Memo*, n° 305, novembre 2003.

⁴⁹ Anatolij Sobotchak, intervention devant les députés de la Douma le 6 février 1995. Sténogramme retranscrit dans *Gossoudarstvennââ Douma Konceptiâ novoj regional'noj politiki. Materialy parlamentskikh sloušanij* [Douma d'État *La conception d'une nouvelle politique régionale. Matériaux d'auditions parlementaires*] Moscou : éditions de la Douma & *Izvestiâ*, 1995 ; p. 21-22.

Cette omniprésence de la bureaucratie centrale était d'autant moins bien acceptée par les élites régionales qu'elles-mêmes n'étaient pas bien représentées dans les grands corps de la fonction publique fédérale, pour la plupart dominés par des Moscovites. Les ministères des Affaires étrangères font partie de ces agences gouvernementales où la centralisation et la reproduction des élites sont les plus marquées : le fait que les représentants des provinces ou des minorités nationales y soient en général sous-représentés est une « faille institutionnelle » (*institutional gap*) supplémentaire justifiant le passage à l'acte paradiplomatique. Un autre facteur a fait que le désir d'autonomie des régions qui se sentaient lésées par le pouvoir central s'est orienté précisément dans le champ paradiplomatique : l'insatisfaction face aux choix (ou manque de décisions) de politique étrangère du gouvernement fédéral.

2.1.4 Une politique étrangère segmentée et contestée

Un vecteur important de l'autonomisation des régions sur la scène internationale est la désaffection par rapport au pouvoir central que leur inspire sa politique étrangère. Pour P. Soldatos, le père du paradigme de la *paradiplomatie*, l'apparition de celle-ci dans un État fédéral ou régional est en effet le signe d'un « dysfonctionnement » provoqué, entre autres,

« [par] le désenchantement des entités fédérées à l'égard de l'activité internationale [du pays], qui découle des orientations, des méthodes, des actions, des processus de politique étrangère du gouvernement fédéral et/ou de son incapacité à promouvoir efficacement les intérêts sub-nationaux ». ⁵⁰

Peu représentative, déconnectée de la vie réelle des citoyens et souvent opaque, l'administration diplomatique manque de légitimité dans la plupart des fédérations où existe une divergence entre les intérêts de politique extérieure du centre et ceux des régions. Comme nous l'avons évoqué dans le précédent chapitre, les intérêts de politique étrangère dans la Russie post-soviétique étaient à la fois territorialement et idéologiquement segmentés : la rhétorique anti-balte du gouvernement fédéral, par exemple, a causé des tensions frontalières nuisibles aux intérêts commerciaux de Saint-Petersbourg, tout comme elle invitait les démocrates qui souhaitaient pouvoir entretenir des relations privilégiées avec les pays occidentaux à se dissocier des discours va-t'en-guerre du gouvernement fédéral. En l'absence d'une « idée nationale » fédératrice, la fibre patriotique de l'ère soviétique a d'ailleurs cédé la place à des micro-patriotismes paradiplomatiques dans de nombreuses régions de Russie. Ces actions étaient souvent motivées par le besoin des élites régionales de se distinguer *culturellement* de la nation dominante dont elles contestaient les préférences de politique étrangère, jugées trop « pro-occidentales » par certaines, ou trop conciliantes face à Washington pour d'autres. L'opinion publique russe a quant à elle globalement perdu confiance en la capacité du gouvernement fédéral à défendre les valeurs traditionnelles de la Russie, aggravant sa désaffection par rapport au pouvoir central⁵¹ et affaiblissant plus encore la

⁵⁰ Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, chapitre 2, p. 45-64 ; p. 48.

⁵¹ Irina Kobrinskaâ *Vnoutripolitičeskaâ situaciâ i prioritety vnešnej politiki Rossii* [La situation politique interne et les priorités de politique étrangère de la Russie], Moscou : MGIMO, 1992.

diplomatie d'un pays que la presse soviétique, à la fin de l'ère Gorbatchev, appelait cyniquement un « Burkina Faso avec des missiles ». ⁵²

La « réfolution » post-soviétique dans la pensée stratégique russe a véritablement commencé avec la publication par Mikhaïl Gorbatchev de *Perestroïka. Vues neuves sur mon pays et le monde*, best-seller mondial en 1987. C'est à ce moment-là que, de « négative et réactive » ⁵³, la diplomatie soviétique/russe est devenue plus coopérative vis-à-vis de l'Occident. Au fil des années qui suivirent, la Russie a progressivement conceptualisé son « idée nationale » et défini des intérêts nationaux et des priorités de politique étrangère que, faute de moyens, elle a été longtemps incapable d'assumer avec le brio nécessaire pour rester populaire à l'intérieur même du pays. La raison principale en était que durant les premières années de la transition, la politique étrangère de la Russie « post-impériale » ⁵⁴ se cherchait, par à-coups et tâtonnements, à mesure que l'État russe lui-même tentait de se construire. ⁵⁵ C'est dans ce contexte chaotique que la paradiplomatie a été possible, la montée en puissance des régions annonçant et accélérant « la fin du monopole de l'État sur la politique étrangère ». ⁵⁶

a) Désidéologisation et occidentalisation : la phase romantique (1987-1992)

Entre 1987 et 1992, la politique étrangère soviétique/russe a été « désidéologisée » par le haut, avec l'abandon d'une vision marxiste du système international (fin de l'ordre bipolaire) et l'abolition, le 5 février 1990, du rôle dirigeant du Parti Communiste (rupture avec l'idéologie communiste). ⁵⁷ Ce renversement a créé un vide idéologique et causé dans l'opinion publique russe un grand désarroi : la perte des repères géopolitiques traditionnels (le Mur de Berlin, le cordon de sécurité des « pays frères », la force de dissuasion nucléaire) ne pouvait pas être compensée par l'invention soudaine d'une respectabilité de la Russie en tant que pays démocratique et européen. Dès lors que la société civile et une partie de l'*establishment* n'étaient pas mûres pour adhérer sans concession aux idées de Gorbatchev, Chévardnadzé et plus tard Kozyrev, la politique étrangère s'est trouvée segmentée en autant de politiques étrangères qu'il y avait d'acteurs devenus libres d'entretenir des RIEE sans passer par l'intermédiaire du Politburo – le ministère de la Défense, le Parlement, les entités fédérées, etc. ⁵⁸ Le bouleversement causé par le « passage de l'empire à l'anarchie » ⁵⁹ en 1991 était tel

⁵² B. Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 123 ; Nikita Mikhalkov « Verkhnaâ Volta s âdernymi raketami, velikimi sportsmenami i bezmozglymi funkcionerami » [Une Haute-Volta avec des ogives nucléaires, de grands sportifs et des fonctionnaires écervelés], *Nezavissimaâ Gazeta*, 26 février 2002, p. 1.

⁵³ Pierre Briançon « Russie : fin d'une exception diplomatique », *Libération*, 12 septembre 1996.

⁵⁴ L'adjectif a été popularisé par Andreï Kozyrev dans une interview publiée par le journal *Rossijskie Vesti* le 3 décembre 1992.

⁵⁵ A. Gratchev « La Russie à la recherche d'une politique étrangère », *Notes et études documentaires*, Paris : La Documentation française, n° 5040-5041, 1996, p. 113-123. Voir aussi Nikolai Petro & Alvin Rubinstein *Russian Foreign Policy : from Empire to Nation-State*, New York : Longman, 1997.

⁵⁶ Aleksandr B. Parkanskij « Rossijskie regiony i vnešnââ politika », [Les régions de Russie et la politique étrangère], *Segodnâ*, 19 juin 1996.

⁵⁷ Dans son article 13, la Constitution de 1993 reconnaît et défend le principe du « pluralisme idéologique » (*ideologuičeskoe mnogoobrazie*) et précise « [qu'] aucune idéologie ne peut devenir une idéologie d'État ou idéologie obligatoire ».

⁵⁸ Alexander Parkanskij, directeur de recherche au prestigieux Institut des États-Unis et du Canada de l'Académie des Sciences de Russie, a dressé un bilan sans fard de cette « démonopolisation » du gouvernement central dans un article publié par un grand quotidien national en pleine campagne électorale : « Rossijskie regiony i vnešnââ politika » [Les régions de Russie et la politique étrangère], *Segodnâ*, 19 juin 1996.

⁵⁹ Mette Skak *From Empire to Anarchy : Post-Communist Foreign Policy and International Relations*, Londres : Hurst, 1996.

que la politique étrangère fut en effet rapidement tiraillée entre deux extrêmes : à une extrémité du spectre on trouvait des acteurs (para-)diplomatiques qui estimaient que la Russie se trahissait en abandonnant les canons soviétiques, tandis qu'à l'autre extrémité se trouvaient ceux qui voulaient tirer vers l'avant la révolution post-impérialiste en marche depuis l'introduction de la « nouvelle pensée » en politique étrangère. Comme on le verra dans la deuxième partie, à l'époque Leningrad/Saint-Petersbourg était en phase avec ce virage pro-occidental, dont l'élite politique de la ville était d'ailleurs une locomotive dans les relations de la Russie avec l'Europe de l'Ouest.

Au cours de cette première étape dite « romantique », la politique étrangère de la Russie post-soviétique était centrée sur le rapprochement avec les grandes nations occidentales, au premier rang desquelles l'ancien ennemi n°1 dans le camp capitaliste, les États-Unis. Entre sa nomination à la tête du ministère russe des Affaires étrangères, en octobre 1990, et son éviction au lendemain des élections législatives de décembre 1995, Andreï Kozyrev a été le chef de file de cette pensée libérale et pro-occidentale en Russie, tant sur la scène politique russe qu'à l'extérieur.⁶⁰ Il partageait avec les élites libérales d'autres ministères et de certaines régions des objectifs de politique étrangère consistant à créer, par la diplomatie, les conditions extérieures propices à la réalisation des réformes à l'intérieur du pays. Rompant avec l'idéologie de la superpuissance, Kozyrev estimait que la Russie devait aspirer au statut de « grande puissance normale », c'est-à-dire s'accommoder d'une identité post-impériale en « revenant à la civilisation européenne ».⁶¹ Taxé d'idéalisme, de naïveté et d'incompétence par l'opposition communiste et nationaliste, Kozyrev était alors souvent accusé d'être responsable de tous les maux du pays parce qu'il en aurait « bradé » les intérêts en s'abaissant à satisfaire toutes les exigences du FMI. A l'été 1992, l'opposition conservatrice s'éleva tout particulièrement contre sa politique de rapprochement avec le Japon, dans laquelle certains voyaient un prélude à la restitution des îles Kouriles occupées par l'URSS depuis 1945. Malgré ses démentis et promesses, Kozyrev fut alors doublement désavoué : d'une part la mobilisation à l'intérieur du pays fut telle que Boris Eltsine, bien qu'il prétexta d'autres raisons, dut annuler son voyage au Japon prévu en septembre. D'autre part, à compter de cette époque, l'Administration du président déchargea le MID de ses responsabilités sur un certain nombre d'autres dossiers sensibles, si bien que le centre décisionnel de la politique étrangère se déplaça de la place Smolensk (le siège du MID) au Kremlin.⁶²

Ainsi la politique étrangère russe, au stade de sa préparation comme de sa mise en œuvre, était-elle segmentée : privée d'une ligne idéologique claire et consensuelle, elle n'avait pas assez d'appuis pour être efficace. En raison de la concurrence inter-institutionnelle entre exécutif et législateur d'une part, et entre différents ministères du gouvernement fédéral d'autre part, elle manquait d'unité et de cohérence, ce qui se traduisit par une aggravation de la perte d'influence du pays sur la scène internationale. Dans ces conditions, A. Kozyrev, que ses détracteurs appelaient le

⁶⁰ Durant cette période, la Russie a soutenu toutes les résolutions du Conseil de Sécurité condamnant l'Irak après l'invasion du Koweït en août 1990, ce qui permit d'avoir recours aux mécanismes du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, bloqués par le veto soviétique tout au long de la Guerre Froide.

⁶¹ Andreï Kozyrev, cité par Iver Neumann *Russia and the Idea of Europe*, Londres : Routledge, 1996 ; p. 181-182.

⁶² D'après Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Chatham House Papers (RIIA), Londres : Blackwell, 2003 ; p. 21-22 et p. 34 et suivantes. Bobo Lo, un ancien diplomate australien spécialiste de la politique étrangère russe, précise que le MID fut aussi concurrencé à partir de cette date par le ministère de la Défense (pour tout ce qui touchait aux dossiers de géopolitique en ex-URSS) et par le ministère du Commerce (en particulier sur le dossier de la compétition géoéconomique en mer Caspienne). La montée en puissance du Conseil de Sécurité est une tendance concomitante qui confirmait la dévalorisation du rôle du MID à l'intérieur de l'exécutif fédéral en général.

« Monsieur Oui » de la diplomatie russe, a rapidement été mis en minorité à l'intérieur même de son camp politique⁶³, en plus de faire l'objet des foudres des « deržavniki ». ⁶⁴ Ceci a contribué à rabaisser plus encore le poids du MID dans l'architecture de la décision en politique étrangère au sein du gouvernement fédéral. Entre l'été 1992 et l'automne 1993, le ministère des Affaires étrangères fut ainsi contraint par les autres ministères dits « de force » de revenir à une diplomatie plus réaliste, plus ferme et recentrée sur les sphères d'intérêt « traditionnelles » de la Russie, c'est-à-dire en priorité les anciennes marches de son empire. En témoigne le durcissement des discours d'Andreï Kozyrev dans l'arène diplomatique à compter du printemps 1993⁶⁵, qui sonnaient le glas du cycle de « Culture Un » inauguré par Chévardnadzé à l'époque où il était ministre des Affaires étrangères de l'URSS.

b) Le virage de 1993 : un recentrage sur les intérêts nationaux

Les spécialistes russes estiment pour la plupart⁶⁶ que le sentiment d'humiliation ressenti par la population russe suite à l'effondrement de l'URSS et à l'unipolarisation du monde sous la coupe des États-Unis ont suscité un retour à une conception de la scène internationale comme arène de conflits non plus *idéologiques*, comme à l'époque bipolaire, mais plutôt *identitaires*.⁶⁷ Plus qu'une culture ou un empire, aux yeux de ses habitants la Russie est une civilisation à part entière, au même titre que l'Europe et l'Asie, entre lesquelles le continent eurasiatique est un pont. Il en découle une conception extensive de la spatialité et du contenu spirituel de la Russie en tant que civilisation en soi, pour soi et pour les autres. Cette mentalité de grande puissance a perduré dans les années 1990, mais s'y est ajouté un syndrome « post-colonial »⁶⁸ dans lequel coexistaient une frustration post-impériale et un désir résiduel (ré-émergent, d'après Baranovsky) de super-puissance⁶⁹, ce qui peut expliquer la montée du nationalisme dans la politique étrangère russe entre 1993 et 1997.⁷⁰ La perte du statut de grande puissance et du pouvoir d'influence sur le cours des affaires internationales,

⁶³ Les seuls soutiens d'Andreï Kozyrev dans le gouvernement et au Kremlin étaient Tchoubaïs, Poltoranine et Bourboulis. D'après Leonid Mlechin, « The corridors of power : who is pushing minister Kozyrev to resign? », *Novoe Vremya*, n° 32, août 1992, p. 8-10, in Gordon Livermore (ed.) *Russia's Evolving Foreign Policy 1992-1994*, Selections from the *Current Digest of the Post-Soviet Press*, 1994, p. 3-4.

⁶⁴ Du russe *deržava*, qui signifie *puissance* (dans le sens belliqueux de « Grande Puissance », « Super Power »). C'est sous l'étiquette de « deržavnik » que se présentent les pans les plus conservateurs du Parlement (communistes et nationalistes) et la plupart des fonctionnaires travaillant dans les organes de gouvernement dits « de force » (*silovye strouktoury*) comme le KGB/FSB, l'Armée, le ministère de l'Intérieur, de la Défense ou encore celui de l'Énergie Atomique (Minatom).

⁶⁵ Kozyrev a énoncé ces principes de politique étrangère « réaliste » dans une interview donnée au quotidien *Moskovskie Novosti* du 24 octobre 1993. En 1995, il a publié une monographie dans laquelle il affirmait que les républiques issues de l'URSS sont vouées à retourner dans le giron géopolitique de la Russie, soit sous la forme d'une nouvelle fédération, soit sous la forme d'une confédération qui pourrait être la CEI, et sur le territoire de laquelle s'imposeraient les normes de la Russie, et non celles de la CSCE par exemple. D'après Andrej Kozyrev *Preobraženie* [Transfiguration], Moscou : Meždounarodnye Otnošení, 1995 ; p. 5-7.

⁶⁶ Voir par exemple A. Arbatov « Determinants of the Future Role of Russia », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (eds.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997 ; p. 85 et suivantes ; Serguej Kortounov « 'Imperskoe' i 'nacional'noe' v rossijskom soznanii » [L'impérial et le 'national' dans la conscience russe], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 5-6, mai 1998 (édition électronique)

⁶⁷ En témoigne par exemple la popularité, en Russie, des thèses de Samuel Huntington sur le « choc des civilisations ».

⁶⁸ Zbigniew Brzezinski « The Premature Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, mars-avril 1994, p. 74.

⁶⁹ Vladimir Baranovsky « Russia's Security Interaction with Europe in a Post-Cold War Setting », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 171-182 ; p. 174.

⁷⁰ Jacques Lévesque « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (Paris : CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174.

notamment dans les espaces mitoyens qui « ont fait partie de la sphère des intérêts de la Russie pendant des siècles », pour reprendre la formule du ministre A. Kozyrev⁷¹, ont été ressentis comme une injustice historique. Ce symptôme « d'hypertrophie du sentiment de souveraineté nationale »⁷² a constitué un facteur aggravant des logiques de segmentation à l'intérieur de la Fédération de Russie.

Ce qui a disparu entre 1989 et 1992, c'est ce sentiment d'eux-mêmes qu'avaient les Russes de constituer une nation à part, reconnue comme culture missionnaire, à la fois *primus inter pares* du monde slave, héritière du flambeau de la chrétienté orientale (le mythe de « Moscou – Troisième Rome ») et chef de file du communisme mondial (l'URSS). Aleksej Mitrofanov, bras droit du nationaliste Vladimir Jirinovskij et *shadow foreign minister* de son « Parti Libéral-Démocratique de Russie » (LDPR), a bien résumé cette pensée qu'il défendait constamment à la Douma, où il a présidé le Comité aux Questions de Géopolitique depuis sa création en janvier 1994 :

« La Russie est plus qu'une nation, c'est une grande et glorieuse civilisation sans frontières, qui s'étend à toutes les terres où vivent des peuples qui ne se seraient jamais développés s'ils n'avaient pas été guidés par le génie russe, la foi dans la supériorité morale de notre culture et la confiance en la puissance de l'URSS. »⁷³

Cette déclaration illustre bien qu'à moins de renouer avec des discours néo-impérialistes, qui étaient précisément le fonds de commerce de la coalition brun-rouge à la Douma entre 1993 et 1999, la Russie ne pouvait plus prétendre exercer son autorité sur son propre territoire. Si le Parlement russe avait eu les moyens d'orienter véritablement la politique étrangère du pays, il est fort probable qu'il aurait engagé le pays dans une aventure néo-impérialiste dont les pays baltes auraient été les premières victimes. Les communistes conservateurs et les nationalistes ont joué de cette idée, affirmant, comme le fit le chef du PCFR Guennadij Ziouganov, que la Fédération de Russie dans ses frontières post-soviétiques n'était qu'un « moignon sanguinolent aux ligatures arrachées » et que la tâche de la diplomatie russe devait être de guérir le malade en lui recousant ses membres.⁷⁴ C'est dans ce contexte que les autorités russes, dans la nouvelle Doctrine Militaire adoptée en 1992, adhérèrent à ce qu'on appela la « doctrine Karaganov » - du nom d'un député de la Douma, Serguej Karaganov, qui est aussi le vice-directeur de l'Institut de l'Europe (RAN) et un expert du SVOP. Qualifiée de « post-impérialiste », la doctrine proclamait le droit de la Russie d'intervenir dans les républiques d'ex-URSS – sans exclure le recours à la force militaire – pour défendre les droits des minorités russes et russophones de « l'étranger proche ».⁷⁵

Au vu de ce qui précède, on comprend que la vraie « révolution » libérale en matière de politique étrangère est intervenue *avant* 1991, comme l'a fait remarquer Leon Aron⁷⁶, et non deux ans après l'effondrement de l'URSS, lorsque fut adopté le premier texte qui pouvait véritablement servir de guide-ligne à la diplomatie russe, la *Conception de politique étrangère de la Fédération de Russie*

⁷¹ Rapporté par ITAR-TASS, 18 janvier 1994.

⁷² La formule est d'Eleonora Lebedeva « Nacional'nyj vopros i federalizm » [La question nationale et le fédéralisme], *Mirovaâ Ékonomika i Meždounarodnye Otnošeníâ*, n° 7, 1998, p. 61-69.

⁷³ Entretien avec Alexei Mitrofanov au siège du LDPR, Moscou, 27 juin 2002.

⁷⁴ G. Ziouganov *Drama vlasti* [Le drame du pouvoir], Moscou : Paleâ, 1994 ; p. 202.

⁷⁵ Aivars Stranga « Russia and the Security of the Baltic States : 1991-1996 », in Atis Lejins & Daina Bleiere (eds.) *The Baltic States. Search for Security*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, 1996 ; p. 150.

⁷⁶ Leon Aron « The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : United States Institute of Peace Press, 1995, p. 17-34.

(FR).⁷⁷ Ce texte revenait précisément sur les fondements idéologiques de l'occidentalisme idéaliste d'A. Kozyrev et marquait déjà le passage à une pensée stratégique de « Culture Deux » (au sens où l'entend S. Medvedev, cf. *supra*) qui allait dominer jusqu'à l'arrivée des « jeunes réformateurs » au gouvernement en 1996-1997. La *Conception* avait commencé à être élaborée par le MID en mars 1992, mais la version qui fut finalement soumise au Parlement le 25 janvier 1993 était très éloignée du projet initial, car les experts des ministères des Relations Économiques Extérieures (MVÊS), de la Défense, de la Sécurité (alors dirigé par Viktor Barannikov) ainsi que de l'appareil du vice-président Alexandre Routskoï y avaient apporté des correctifs. La politique étrangère est donc revenue entre les mains des militaires du gouvernement, notamment les anciens d'Afghanistan (Gromov, Lebed, Gratchev) qui tenaient à ce que la *Conception* traduise l'idée, exprimée par Boris Eltsine en janvier 1993, que la Russie ne devait plus faire confiance à l'Occident pour prendre en compte ses intérêts.⁷⁸ Les experts des organes soumis à l'autorité directe du président, c'est-à-dire les conseillers au sein de son Administration (Serguej Stankevitch⁷⁹ et Andranik Migranian⁸⁰) et de l'équipe du secrétaire du Conseil de Sécurité, Yourij Skokov, ont contribué à vider le texte de la substance initiale « kozyrevienne », en supprimant les références à la coopération avec les États-Unis et en re-donnant la priorité aux intérêts nationaux plus immédiats (sécurité intérieure et défense des positions de la Russie dans ses sphères traditionnelles d'influence en ex-URSS). La promulgation par Boris Eltsine de la mouture conservatrice de la *Conception*, fin avril 1993, marque ainsi le renoncement du pouvoir fédéral aux principes internationalistes-libéraux défendus jusque là par les réformateurs du gouvernement Gaïdar et les démocrates russes qui les soutenaient encore à l'époque, parmi lesquels la plupart de ceux de Saint-Pétersbourg.

Cette rupture a été visible dans l'évolution de l'attitude de la Russie envers l'Europe, comme l'ont bien montré deux spécialistes russes de la politique étrangère, Aleksej Arbatov et Vladimir Baranovskij. D'après eux, les débats et disputes de 1993-1995 sur la scène politique interne au sujet de la politique étrangère ont bien reflété le cours de la transition car

« la notion même d'intérêt national est devenue à cette époque l'objet d'un art de gagner en politique et un enjeu de la lutte pour le pouvoir entre différents groupes d'influence émergents sur la scène domestique ».⁸¹

⁷⁷ Le texte, intitulé « Osnovnye položeniâ konceptii vnešnej politiki Rossijskoj Federacii » [Dispositions fondamentales de la conception de politique étrangère de la Fédération de Russie] a acquis force de loi une fois signé par le président Eltsine, fin avril 1993. Considéré comme sensible, il n'a jamais été diffusé dans sa totalité ; seuls des extraits sélectionnés par un membre du Conseil de Sécurité ont été publiés, cf. Vladislav Černov « Nacional'nye interesy Rossii i ougroza bezopasnosti » [Les intérêts nationaux de la Russie et la menace à la sécurité] *Nezavissimaâ Gazeta*, 29 avril 1993. Une traduction de cet article a été intégralement publiée sous le titre « Geopolitics : Russia's national interests and threats to its security – Boris Yeltsin approves the Russian Federation's Foreign Policy Concept », in Gordon Livermore (ed.), *Russia's Evolving Foreign Policy 1992-1994, Selections from the Current Digest of the Post-Soviet Press*, 1994, p. 8-10.

⁷⁸ Jacques Lévesque « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174 ; p. 164.

⁷⁹ Serguej Stankevitch est considéré en Russie comme le premier idéologue de la politique de défense des droits des « compatriotes » russophones dans les pays successeurs à l'URSS, réputation acquise suite à la publication de son article « Deržava v poiskakh sebâ » [Une puissance en quête d'elle-même] dans *Nezavissimaâ Gazeta* du 28 mars 1992.

⁸⁰ Andranik Migranian a assis sa réputation de « nationaliste modéré » du Kremlin par ses nombreuses publications dans *Nezavissimaâ Gazeta*, où il invoque à la fois la philosophie eurasiste de Tchadaev et la théorie réaliste (soviétique) des RI pour justifier que la Russie s'investisse dans ses « sphères d'intérêts vitaux » en ex-URSS. Voir aussi A. Migranian *Rossia v poiskakh identičnosti (1985-1995)* [La Russie en quête d'identité (1985-1995)], Moscou : Meždounarodnye Otnošeníâ, 1997.

⁸¹ Alexej Arbatov « Russian Foreign Policy Thinking in Transition », in V. Baranovsky (ed.) *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Oxford : Oxford UP, 1997, p. 135-159.

La *Conception* présente l'Europe comme une zone prioritaire d'intérêt historique et fait référence à l'UE en indiquant que « l'intégration européenne ne peut se faire sans la Russie sans nuire aux intérêts de celle-ci ». Reflétant bien la rupture avec l'idéologie d'A. Kozyrev, le texte ne mentionne les États-Unis qu'ensuite, insistant sur le fait que malgré la nécessité de maintenir une forme de partenariat, les intérêts respectifs des anciens « grands » ne sont plus forcément compatibles – et de critiquer ensuite les « menaces extérieures » que représentent certaines politiques américaines ou encore les « restrictions discriminatoires » imposées par Washington à la Russie dans les sphères commerciale, économique, scientifique et technologique. La *Conception de politique étrangère* de 1993 a souvent été qualifiée de Doctrine Monroe russe⁸² ou de nouvelle Doctrine Brejnev⁸³ parce qu'elle fait prévaloir les intérêts de politique intérieure et de proximité dans « l'étranger proche » sur les ambitions de superpuissance.⁸⁴ Le recentrage est à la fois idéologique et géographique, puisque l'espace post-soviétique (désigné par le terme d' « étranger proche », *blizhnee zarubež'e*) est la sphère prioritaire de la politique étrangère et de sécurité.⁸⁵ L'idée est que toute l'ex-URSS, républiques baltes comprises, constituent

« un cercle concentrique unique dans lequel la Russie a des intérêts particuliers, voire vitaux, et donc le droit et le devoir de les défendre comme elle l'entend ».⁸⁶

L'étranger proche est un espace interstitiel *sui generis* de la politique néo-impérialiste russe, mélange de politique intérieure (surveillance des frontières, dénucléarisation) et extérieure (relations « spéciales » avec les anciennes républiques soviétiques).⁸⁷ La *Conception* fait référence en particulier aux zones frontalières peuplées majoritairement de Russes⁸⁸ et qu'elle considère comme faisant partie de la « zone d'intérêts particuliers » de la Russie: En outre, elle applique à ces pays voisins la doctrine de la « souveraineté limitée » en réaffirmant que la Russie ne saurait tolérer la présence de puissances militaires de pays tiers ou de troupes de l'OTAN sur leur territoire.⁸⁹ La mise en garde concerne précisément les républiques baltes, qui entamèrent des négociations d'adhésion en 1993.

⁸² Cf. Rowland Evans & Robert Novak « Russia's Monroe Doctrine », *The Washington Post*, 26 février 1993. Le concept a été repris par Neil Malcolm & Alex Pravda « Democratization and Russian Foreign Policy », *International Affairs*, vol. 72, n°3, juillet 1996 ; p. 537-552 ; p. 547.

⁸³ Le parallèle a été dressé par Vladimir Karaganov, vice-directeur de l'Institut de l'Europe (Moscou) et expert influent au sein du Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP) à l'époque, cf. Vladimir Karaganov « The Idea of Russia », *International Affairs*, n° 38 (12), 1992, p. 30-36.

⁸⁴ Leon Aron « The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy », *op.cit.* ; p. 25, note 11. Voir aussi R. Donaldson & J. Noguee *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1998, p. 117-119.

⁸⁵ Robert Donaldson & Joseph Noguee *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1998, p. 117-119.

⁸⁶ Déclaration du président du Comité des relations internationales du Soviet Suprême Evguenij Ambartsoumov, citée dans *The Economist* du 13 novembre 1992. Cf. Elizabeth Teague « Russians Outside Russia and Russian Security Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : United States Institute of Peace Press, 1995, p. 81-105 ; p. 93, note 32.

⁸⁷ John Lough « The Place of the 'Near Abroad' in Russian Foreign Policy », *RFE/RL Research Report*, 12 mars 1993.

⁸⁸ Il s'agit de l'est de l'Ukraine et de la Crimée, de la rive orientale du Dniestr' en Moldavie, du nord du Kazakhstan, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en Géorgie, ainsi que l'Estonie et de la Lettonie.

⁸⁹ Vladislav Černov (administrateur adjoint en charge de la Sécurité Stratégique au sein du Conseil de Sécurité de la FR), « Nacional'nye interessy Rossii i ougroza bezopasnosti » [Les intérêts nationaux de la Russie et les menaces à sa sécurité], *Nezavissimaâ Gazeta*, 29 avril 1993 ; Andrej Kozyrev « Rossiâ faktičeskij v odinočkou nesiot bremâ real'nogo mirotvorčestva v konfliktakh po perimetrou svoikh granic. I nikto za neë eto ne sdelaet » [La Russie porte seule le fardeau d'une réelle pacification des conflits dans le périmètre de ses frontières. Et personne ne le fera à sa place], *Nezavissimaâ Gazeta*, 22 septembre 1993.

Cette idée sera réitérée dans un décret présidentiel de Boris Eltsine « Sur la stratégie de la Russie sur le territoire de l'ancienne URSS » en date du 14 septembre 1995, dans lequel l'étranger proche est qualifié d'« aire prioritaire » de la diplomatie russe.⁹⁰

La *Conception* d'avril 1993 inaugure donc bien un retour à une vision géopolitique en termes de sphères d'influence. Ironiquement, à l'époque la majorité des Russes pensaient alors avec optimisme que l'Occident allait reconnaître la « responsabilité » de la Russie dans ses sphères traditionnelles en ex-URSS et accepterait qu'elle y exerce la « mission spéciale » dont la *Conception* l'investissait en tant que *primus inter pares* de la CEI.⁹¹ En février 1993 B. Eltsine a demandé à l'ONU un mandat international pour que la Russie prenne le leadership des opérations de maintien de la paix dans les zones de conflit en ex-URSS (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud) et garantisse la sécurité aux frontières extérieures de la CEI (à la frontière tadjiko-afghane en particulier).⁹² Il essuya un refus qui fit perdre aux diplomates russes la foi dans le multilatéralisme et justifia que la Russie cherche à emprunter une « troisième voie » qui la distinguerait de celle de l'Occident et la réconcilierait avec sa tradition messianique et son héritage eurasiste. Pour eux, c'était une question d'honneur que la Russie sache se faire respecter sur la scène internationale, quitte pour cela à faire usage de la menace pour ne pas devenir une citadelle assiégée. D'après Andrej Kozyrev lui-même, dans cet « étranger proche », la Russie de 1993 est confrontée au fait que

« Si elle ne parvient pas à avoir la volonté politique et les moyens pratiques (...) de conduire des missions de maintien de la paix dans la zone de l'ancienne URSS, ce vide sera[it] comblé par d'autres puissances, à commencer par les forces de l'extrémisme politique, qui, au final, nuisent à la sécurité de la Russie elle-même. »⁹³

La principale raison du désamour russe envers l'Occident tient en effet à ce sentiment que les grandes puissances occidentales, à commencer par les États-Unis, avaient abusé de la confiance de la Russie en présentant l'horizon des réformes comme glorieux. On reprochait en particulier à Washington d'avoir contraint la Russie au désarmement pour mieux concurrencer ses positions sur ses marchés traditionnels d'exportation d'armes (Chine, Irak), et de la forcer à se libéraliser tout en lui faisant subir une concurrence déloyale sur le dossier des projets d'oléoducs en mer Caspienne, deux « trahisons » justifiant un durcissement identitaire de la politique russe.⁹⁴ L'argument le plus fréquent était que les États-Unis, loin d'aider la Russie à redevenir une grande puissance, profitaient de la faiblesse conjoncturelle du pays pour asseoir leur domination unipolaire sur les RI de l'après-Guerre froide en rabaissant la Russie au rang de *junior partner*. Cette perception a conditionné le passage à une politique étrangère moins coopérative avec l'Occident et plus axée sur le *containment* de l'influence de celui-ci en ex-URSS. La perspective de l'élargissement de l'OTAN aux pays baltes

⁹⁰ Leon Aron « The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and its Domestic Context », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 23-63 ; p. 33, note 51.

⁹¹ s.n. « Vnešnââ politika Rossii – 1993. Analiz politikov i êkspertov » [La politique étrangère de la Russie en 1993. L'analyse des politiques et des experts], compte-rendu de table-ronde, *Polis*, n° 4, 1993.

⁹² Sergueï Karaganov « Rossii nužen vnešnepolitičeskij konsenssous » [La Russie a besoin d'un consensus sur la politique étrangère], *Moskovskie Novosti*, n° 11, 12 mars 1993 ; Susanne Crow « Russia seeks leadership in regional peacekeeping », *RFE/RL Research Report*, 9 avril 1993, p. 28-32.

⁹³ Andrej Kozyrev « Rossiâ faktičeskij v odinočkou nesiot bremâ real'nogo mirotvorčestva v konfliktakh po perimetrou svoikh granic. I nikto za neë eto ne sdelaet » [La Russie porte seule le fardeau d'une réelle pacification des conflits dans le périmètre de ses frontières. Et personne ne le fera à sa place], *Nezavissimaâ Gazeta*, 22 septembre 1993.

⁹⁴ Ted Hopf « Introduction. Russian Identity and Foreign Policy After the Cold War », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999 ; p. 12.

a d'ailleurs poussé la Russie à recourir à ses leviers résiduels de pression dans ces pays pour empêcher que des États tiers n'y conquièrent des positions stratégiques leur permettant de menacer l'épicentre de la puissance russe.⁹⁵ Dans le prolongement de cette idéologie défensive, on trouve une série d'arguments, défendus alors par la plupart des experts du Conseil de Politique Étrangère et de Défense (SVOP), d'après lesquels le gouvernement russe devait s'efforcer d'instrumentaliser la question du statut des minorités russes de l'étranger proche dans ses relations avec les pays voisins.⁹⁶

Le sentiment d'humiliation était alors aiguisé par le fait que deux des républiques baltes étaient en train de se doter d'une législation qui privait les minorités russes d'Estonie et de Lettonie de leurs droits civiques, sans que la communauté internationale ne réagisse. L'opinion générale en Russie en 1992-1994 était que les soi-disant partenaires occidentaux utilisaient deux poids, deux mesures sur les questions de démocratie et de droits de l'Homme. Du coup le ministre russe de la Défense annonça le 29 mars 1993 que la Russie suspendait *sine die* le retrait des troupes de l'Armée Rouge des territoires estonien et letton.⁹⁷ C'était le premier signe fort envoyé à l'extérieur que le Kremlin entendait continuer à faire usage de leviers militaires aux périphéries de l'ancien empire pour y préserver son influence.⁹⁸ Cela inaugurerait surtout une pratique diplomatique de *chantage* et de *marchandage* aussi bien dans les relations bilatérales de la Russie avec ses voisins que dans les instances multilatérales.⁹⁹ En effet, la Russie a alors renoué avec un rôle qu'elle considérait comme étant traditionnellement le sien en RI – la mise en valeur du droit international et de l'ONU comme instruments de régulation internationale des conflits – mais sans grand succès.¹⁰⁰ Elle a surtout recouru à une tactique de *linkage* (couplage) qui consistait à conditionner des concessions dans certaines négociations diplomatiques avec les pays d'ex-URSS (le tracé des frontières, le retrait de l'Armée Rouge, les contrats de vente de gaz) à l'acceptation par ces pays de son « patronage » sur leurs affaires intérieures (législation sur les minorités nationales notamment).

Dans ces conditions, il devenait difficile pour la Russie d'être reconnue comme un « insider » de la communauté internationale des nations démocratiques. La décision du Kremlin d'envoyer les blindés à Grozny fin décembre 1994 allait retarder de plusieurs mois l'acceptation du pays dans le Conseil de l'Europe et causer du tort à beaucoup de (para-)diplomates qui, entre 1994 et 1997 en particulier, ont cherché les premiers à faire accepter leur pays en Europe. Poussée par le lobby militariste, la guerre en Tchétchénie mettait en péril leurs négociations avec les pays d'Europe de l'Ouest et les organisations internationales. Ce n'est que quinze mois après la signature des accords de cessez-le-feu (Khassaviourt, août 1996) que l'Accord de Partenariat et de Coopération signé avec

⁹⁵ Cette idée est avancée dans le rapport du Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP) intitulé « Vozrodit'sâ li Soûz? Boudoušĉee postsoveckogo prostranstva » [L'Union peut-elle renaître? L'avenir de l'espace post-soviétique], rédigé par des experts sous la direction de S. Karaganov & V. Tretâkov. Le texte intégral (en russe) est disponible sur le site www.svop.ru/doklad21.htm et des extraits en ont été publiés dans *Nezavssimaâ Gazeta* du 23 mai 1996.

⁹⁶ Rapport du SVOP « Rossijskaâ vnešnââ politika po otnošeníu k stranam SNG i Baltii » [La politique étrangère de la Russie envers les pays de la CEI et les pays baltes], extraits publiés dans *Nezavssimaâ Gazeta*, 20 novembre 1996.

⁹⁷ J. Lepingwell « Another halt to Russian withdrawal from the Baltic States? » *RFE/RL Brief*, 30 mars 1993.

⁹⁸ Le second signe fut la manœuvre militaire décidée par le général Alexandre Lebed, alors commandant en chef de la XIVème Division en Moldavie, en faveur des indépendantistes russes de Transdnestrie.

⁹⁹ Sur ce thème, voir Anaïs Marin « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 4-16.

¹⁰⁰ A sa demande, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme a mené des missions de monitoring de la situation des minorités russophones en Lettonie et en Estonie.

l'UE en décembre 1994 a pu entrer en vigueur, par exemple. Pour les régions extraverties et/ou frontalières qui souhaitaient être les poissons-pilotes des programmes TACIS, l'intervention militaire contre la république indépendantiste de Tchétchénie justifiait de se dissocier de la politique fédérale et de mener leur propre paradiplomatie. A Saint-Pétersbourg en particulier se tinrent des débats dans différents *think tanks* sur les méfaits de la posture diplomatique du gouvernement. Était soulignée en particulier l'absence de ligne directionnelle de la politique étrangère du gouvernement – affligeant constat que fit Andreï Kozyrev lui-même en avouant en 1994 dans la revue *Foreign Affairs* que

« Le partenariat avec l'Occident rencontre des difficultés, voire échoue dans certains domaines. Selon moi, cela n'est pas dû à une mauvaise stratégie, mais bien au fait que nous n'avons pas de stratégie du tout. »¹⁰¹

Pour les détracteurs du ministre des Affaires étrangères, hormis cette situation d'incurie au sommet, l'autre raison de contester la diplomatie de Kozyrev était que l'alliance avec l'Occident supposait trop de concessions et ne rapportait pas assez en retour, que ce soit en termes matériels ou de reconnaissance internationale.

c) *Le tournant de 1996 : vers une ré-idéologisation de la politique étrangère*

Ayant obtenu le renvoi d'A. Kozyrev et son remplacement en janvier 1996 par Evguenij Primakov, un *apparatchik* de la vieille école diplomatique, les députés de l'opposition communiste et nationaliste à la Douma attendaient de l'année 1996 qu'elle soit celle d'une remise à plat des objectifs et des moyens de la politique étrangère russe. Le président avait lui-même donné le ton quelques semaines après sa ré-élection en appelant le pays à réfléchir au sens et au contenu à insuffler à la notion d'« idée russe » (*rossijskaâ ideâ*, idée nationale « russe » dans le sens étatique-citoyen du terme).¹⁰² Malgré cette évidente tentative de « ré-idéologisation », il n'en reste pas moins que 1996 aura plutôt été l'année d'un retour de balancier vers plus de libéralisme dans la politique étrangère russe, avec l'entrée au gouvernement de « jeunes réformateurs », proches du lobby économique libéral et qui entretenaient des relations de confiance avec les partenaires occidentaux : Anatolij Tchoubaïs, le Pétersbourgeois responsable des privatisations, et le jeune Boris Nemtsov, gouverneur de Nižnij-Novgorod.¹⁰³ Leur passage au gouvernement a été de courte durée¹⁰⁴ et fut suivi d'un retour du balancier vers plus de conservatisme en 1999 (guerre du Kosovo), mais il a cependant coïncidé avec trois évolutions notables de la politique étrangère :

¹⁰¹ Andrey Kozyrev « The Lagging Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 3, mai-juin 1994 ; p. 59-71. Cet article faisait écho à celui de Zbigniew Brzezinski publié dans le précédent numéro de la revue (n°2, mars-avril 1994) et intitulé « The Premature Partnership ».

¹⁰² Déclaration de Boris Eltsine appelant les forces vives du pays à « élaborer ensemble une idée nationale pour la Russie », citée par *Rossijskaâ Gazeta*, 30 juillet 1996. Voir par exemple à ce sujet le commentaire d'Elena Chinyeva « The Search for the 'Russian Idea' », *Transitions*, n° 4, 1997, p. 40-46.

¹⁰³ Jacques Lévesque « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174 ; p. 168-169.

¹⁰⁴ Après avoir été le chef de campagne de Boris Eltsine (janvier-juin 1996), Tchoubaïs a été nommé à la tête de l'Administration du président (juillet 1996) puis au poste de premier vice-Premier ministre en charge des ministères « économiques » (mars 1997). Tchoubaïs et Nemtsov ont été renvoyés du gouvernement un an après, lorsque Boris Eltsine a démis l'ensemble du cabinet de Tchernomyrdine et nommé Serguej Kirienko au poste de Premier ministre (27 mars 1998). Dès novembre 1997, cependant, la position des « jeunes réformateurs » au sein du gouvernement avait été mise à mal par un scandale politico-financier (le « scandale du livre »).

- Un constat d'échec de la politique de *linkage* envers les pays baltes sur la question de leur adhésion à l'OTAN et, par nécessité, l'acceptation de l'impératif d'une « normalisation » des relations avec ces pays ainsi qu'avec les États-Unis (*rationalisation* de la politique étrangère).
- Le passage à une vision plus « géoéconomique » des RI, ce qui s'est traduit par un retour au pragmatisme et par l'apparition de la notion de « vecteurs régionaux » dans la politique étrangère russe (*régionalisation*).
- La prise de conscience que la politique étrangère russe ne pouvait pas être soit pro-occidentale, soit anti-occidentale, mais qu'elle devait trouver sa « troisième voie » (*ré-idéologisation*). Cette troisième évolution doit plus à l'entrée au gouvernement de Primakov qu'à celle des « jeunes réformateurs », mais elle traduit un consensus de la société russe en général sur la nécessité de définir une « idée nationale » pour la Russie.

L'idée russe s'apparente traditionnellement à l'esprit de *Volksgeist* qui unit ceux qui se reconnaissent dans la culture de la « Russie éternelle » et se sentent solidaires du destin de l'empire, ce qui inclut les nations non-russes liées à la Russie par des liens historiques et linguistiques, y compris par-delà les nouvelles frontières avec l'Ukraine, la Biélorussie, le Kazakhstan ou la Géorgie. La notion d'idée russe, conceptualisée dans les années 1830 par le philosophe slavophile Nicolas Berdiaïev, faisait à l'origine référence à l'idéologie d'une communauté dont l'identité est « russe » au sens ethnique du terme (*rousskaâ ideâ*¹⁰⁵). Après l'effondrement de l'URSS, le défi pour la Russie, qui avait du mal à s'accepter comme *moins* qu'un empire, consistait à (ré-)inventer une idéologie *étatique* fondée sur une conception civique de l'appartenance (*rossijskaâ ideâ*) mais qui mette en valeur le « génie national » russe (*rousskij*).¹⁰⁶ La quête d'une idéologie adaptée aux nouvelles réalités démographiques¹⁰⁷ du pays et aux configurations de la scène internationale a été difficile tout au long de la décennie.¹⁰⁸ Dans le domaine de la politique étrangère, cette quête devait viser à réconcilier les dimensions stratégiques (géopolitiques) et identitaires (civilisationnelles) de l'intérêt national de la Russie.¹⁰⁹ L'idée russe puise donc à la fois dans le registre de l'identité et dans celui de la puissance étatique, dont elle est sensée guider la projection, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Les débats sur l'idée russe ont occupé le devant de la scène politique et médiatique durant la campagne électorale présidentielle de juin 1996, y compris à Saint-Pétersbourg où le climat politique était aussi à la confrontation idéologique en raison de la tenue, le 19 mai, de l'élection du gouverneur de la ville. La grande réflexion collective n'a pas immédiatement conduit à la définition d'une ligne de politique étrangère claire, ni à la constitution d'un bloc d'union nationale derrière les

¹⁰⁵ Tel est d'ailleurs le titre de l'essai le plus célèbre de toute l'œuvre de Berdiaev, qui a servi de bible au mouvement slavophile et eurasiste au début du XXème siècle. Comme l'a souligné Martin Malia, le souvenir de Berdiaev a été célébré unanimement par les Russes ces dernières années, plus encore que celui de Soljenitsyne, et son *Idée Russe* est redevenue une lecture très en vogue pour les nationalistes et patriotes en Russie.

¹⁰⁶ Cet agenda de réflexion avait été posé par Alexandre Soljénitsine, grand penseur de « l'idée russe ». Rentré d'exil en mai 1994, son voyage en train à travers la Russie pour assurer la promotion de son dernier livre (sur la « question russe » à la fin du XXème siècle), était une sorte d'appel à la croisade intérieure pour défendre l'identité de la Russie, son idéologie nationale et ses intérêts géopolitiques. Voir à ce sujet Nicholas Lynn & Valentin Bogorov « Reimagining the Russian Idea », in Guntram Herb & David Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 101-120.

¹⁰⁷ Tout en demeurant constitutionnellement un État « multinational », la Russie post-soviétique devait adhérer à une « idée nationale » traduisant le fait que 82% de la population du pays étaient ethniquement russes (contre moins de 50% dans l'URSS de 1989) et que les russophones étaient une « nation » majoritaire hors de Russie (au Kazakhstan notamment).

¹⁰⁸ Serguej Blagovoline « Poiski novogo mesta Rossii v menâuščemsâ mire » [La quête d'une nouvelle place pour la Russie dans un monde en mutation], *Meždounarodnaâ Žizn'*, avril 1998 ; p. 8.

¹⁰⁹ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : Blackwell, 2003 ; p. 7.

idéaux du président.¹¹⁰ Certains intellectuels pétersbourgeois sont allés à contre-courant des nationalistes nostalgiques en suggérant que les débats sur l'idée russe soient l'occasion de repenser la puissance du pays selon le prisme fédéraliste : pour tenir ensemble une mosaïque de peuples à l'ère post-impériale, la décentralisation du pays leur semblait l'unique voie démocratique possible.¹¹¹ Cette approche était alors assez marginale, car l'heure était plutôt à la recentralisation. Après plusieurs mois de débats cependant, il n'y avait toujours pas de consensus sur le sens et la mission à donner à l'idée russe. L'idée nationale n'a par exemple même pas été définie dans un document-cadre de politique générale comme la *Conception de sécurité nationale de la FR*, présentée par le Conseil de Sécurité au printemps 1997.¹¹² Ce document reflète tout au plus la volonté des dirigeants de s'inspirer de la tradition *eurasiste* pour élaborer la politique extérieure du pays, considérant apparemment que c'était la seule idéologie qui pouvait alors servir de ciment identitaire à un pays *eurasiatique* comme la Russie. En pratique, cela revenait à prôner une consolidation de la puissance russe en Asie, et non plus seulement selon le vecteur euro-atlantique.¹¹³

Le renouveau eurasiste de l'année 1996 traduit la popularité de l'idée que sa continentalité prédisposerait la Russie à servir de « pont » entre l'Europe et l'Asie¹¹⁴. Parce qu'elle fait, ou même qu'elle *est* le lien entre les continents européen et asiatique, la Russie devrait, selon les Eurasistes, assurer une communication interculturelle entre ces deux civilisations.¹¹⁵ De même les diplomates formés à l'époque soviétique considèrent-ils dans leur majorité que la Russie est une puissance continentale (le *heartland* dans la géopolitique de Mackinder¹¹⁶) qui doit à ce titre regarder vers l'Est autant que vers l'Ouest.¹¹⁷ Quantité de Russes sont persuadés que l'« eurasianité » de leur mère-patrie serait même plus qu'un mélange et constituerait une dynamique synergique, possible troisième voie dans les RI contemporaines. Leur argument est que la Russie, en s'européanisant et

¹¹⁰ Lorsque Eltsine a demandé à la Douma de voter une loi sur les symboles officiels de la Russie (drapeau, armes et hymne national), en janvier 1998, la profondeur de la faille qui séparait le président des représentants de son peuple s'est manifestée dans toute son ampleur : moins d'un député sur quatre a été en faveur du projet de loi préparé par l'Administration du président. L'ouverture des discussions sur le sujet avait vite révélé que plus de la moitié des députés étaient pour la réintroduction des symboles de l'époque soviétique (en particulier l'étoile rouge, la faucille et le marteau), si bien que le président a préféré enterrer son projet de réforme. Cinq ans plus tard, c'est une Douma beaucoup plus homogène et unanimement prompte à faire ce que le président Poutine attendait d'elle qui a voté une décision tout aussi lourde de symboles : la réintroduction, avec quelques arrangements par rapport au texte original datant de 1944, de l'hymne national soviétique [voir texte n° 1 en annexe].

¹¹¹ Voir par exemple l'ouvrage d'Andreï G. Tchernenko *Obščerossijskaâ nacional'naâ ideologiâ i razvitie federalizma v Rossii* [L'idéologie nationale pan-russe et le développement du fédéralisme en Russie], Saint-Petersbourg : éditions scientifiques de l'Université du MVD (ministère de l'Intérieur), 1999.

¹¹² Ivan Rybkine (secrétaire du SovBez) « O koncepcii nacional'noj bezopasnosti Rossii » [Sur la conception de sécurité nationale de la Russie], *Nezavissimaâ Gazeta*, 29 avril 1997, p. 1-2.

¹¹³ Aleksej Arbatov « Vnešnepolitičeskij konsensus v Rossii » [Consensus sur la politique étrangère en Russie], *Nezavissimaâ Gazeta*, 14 mars 1997. Sur ces différents « vecteurs » de la politique étrangère russe dans les années 1990, voir aussi Artiom Malguine « La stratégie de la Russie envers l'Europe depuis les années 1980. Essai d'analyse systémique », *Matériaux pour l'Histoire de notre temps* (Nanterre : BDIC), n° 76, octobre-décembre 2004, p. 54-64.

¹¹⁴ Richard Sakwa *Russian Politics and Society*, Londres : Routledge, 1996 ; p. 287.

¹¹⁵ Pour une analyse du discours eurasiste et de son renouveau sur la scène politique contemporaine, voir Marlène Laruelle *L'idéologie eurasiste russe ou comment penser l'empire*, Paris : L'Harmattan, 1999 et « Alexandre Dugin : esquisse d'un eurasisme d'extrême droite en Russie post-soviétique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 3, 2001, p. 59-78.

¹¹⁶ Halford Mackinder « The Geographical Pivot of History », *The Geographical Journal*, vol. 23, n° 4, 1904, p. 421-444. Pour une analyse de l'actualité des thèses de Mackinder en Russie au sortir de la *perestroïka*, voir Mark Bassin « Russia between Europe and Asia : the Ideological Construction of Geographical Space », *Slavic Review*, n° 50, 1991, p. 1-17.

¹¹⁷ Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 135-139.

en s'occidentalissant depuis trois siècles, a renié ses origines « asiatiques » (byzantines).¹¹⁸ Pour préserver sa spécificité en tant que civilisation unique, la Russie devrait, comme l'aigle bicéphale qui lui sert d'emblème, regarder autant vers l'Europe que l'Asie. Les discours des communistes et des nationalistes incarnent le mieux cette ligne dominante, dite « réaliste-structuraliste », de la politique étrangère russe. Une majorité des diplomates formés au MGIMO et à l'Académie du MID avant la *perestroïka* y adhère d'ailleurs, y compris d'anciens fonctionnaires du MID qui ont été limogés sous Chévardnadzé entre 1988 et 1992 et qui ont continué à influencer sur le processus de prise de décision en politique étrangère en participant à des *think tanks* sur les problèmes de sécurité (comme le RISI – Institut Russe d'Études Stratégiques).¹¹⁹

En Occident, la nomination à la tête du MID en janvier 1996 d'Evguenij Primakov, l'ancien directeur du Service de Renseignement Extérieur (SVR), a été exagérément interprétée comme l'annonce d'un virage à 180° de la politique étrangère russe.¹²⁰ Il faut dire qu'elle a été suivie d'un coup d'éclat de la Douma qui pouvait laisser craindre un retour à des pratiques soviétiques : le 15 mars 1996, une majorité des députés de la Chambre basse du Parlement vota une résolution proclamant solennellement « nuls et nonavenus » les Accords de Belovezh qui avaient juridiquement mis fin à l'existence de l'URSS comme État.

Malgré tout, la nomination de Primakov a tout au plus constitué un « tournant à 90° »¹²¹, car, loin de dénigrer totalement la diplomatie kozyrevienne, Primakov a cherché à l'amender pour trouver une voie du juste milieu entre l'anti-occidentalisme primaire de la majorité brun-rouge à la Douma et le pro-occidentalisme naïf de Kozyrev. La diplomatie russe de la deuxième moitié des années 1990, lorsque Primakov puis son premier adjoint Igor Ivanov ont été à la tête du MID, n'était donc pas en porte-à-faux avec les principes du kozyrevisme dit « tardif » (d'après 1993), si ce n'est qu'elle était plus efficace car plus réaliste. Comme l'a fait remarquer le directeur de l'Institut de l'Europe et membre du Conseil de Politique Étrangère et de Défense (SVOP) Serguej Karaganov, à une période où Eltsine avait particulièrement besoin de l'aide extérieure pour financer sa campagne présidentielle, la nomination de Primakov a finalement été un élément doublement stabilisateur : elle a apaisé la hargne anti-occidentale de l'opposition parlementaire, tout en offrant pour interlocuteur aux gouvernements étrangers un diplomate de carrière dont le mode de pensée leur était familier et donc relativement prévisible.¹²² Au fil des mois, l'idéologie primakovienne s'est

¹¹⁸ Sur le renouveau de l'idéologie eurasiste comme synthèse civilisationnelle de l'identité « turco-slave » de la Russie, voir A.S. Ponarine « Rossiâ v Evrazii : geopolitičeskie vyzovy i civilizacionnye otvety » [La Russie en Eurasie : enjeux géopolitiques et réponses civilisationnelles], *Voprossy Filosofii* [revue *Questions de Philosophie*], n° 12, 1994, p. 19-31 et Marielle Laruelle « Alexandre Dugin : esquisse d'un eurasisme d'extrême-droite en Russie post-soviétique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 3, 2001, p. 85-103.

¹¹⁹ Le discours eurasiste a conquis un auditoire de plus en plus vaste et s'est « officialisé » dans la deuxième moitié des années 1990, avec l'apparition de partis comme « Rodina » [La Patrie] et « Unité »/« Russie unie », le parti de gouvernement de Vladimir Poutine, qui a remporté les élections législatives de décembre 1999.

¹²⁰ Le SVR était à l'origine de la publication, le 25 novembre 1993, d'un rapport sur « Les perspectives de l'élargissement de l'OTAN » qui arguait que ce dernier étant une « démarche hostile envers la Russie », le gouvernement russe devait consolider sa stratégie défensive en Europe et renégocier les conditions de son partenariat avec Washington. D'après Igor Toporovski « La Communauté des États indépendants et le maintien de la paix », *Relations Internationales et Stratégiques*, n° 3, printemps 1994, p. 126-137.

¹²¹ Dmitrij Gornostaev « Pervyj god diplomatii Primakova proshol bez provalov i proryvov » [La première année de la diplomatie Primakov s'est passée sans fiasco ni rupture], *Nezavissimâ Gazeta*, 9 janvier 1997. Voir aussi les interviews d'Evguenij Primakov aux quotidiens conservateurs (communistes) *Krasnaâ Zvezda* (2 avril 1996) et *Troud* (25 juin 1996).

¹²² Serguej Karaganov « Diplomatîâ : kommounisty oukhodât bez boâ » [Diplomatie : les communistes partiront sans combattre], *Moskovskie Novosti*, n° 25, 24-30 juin 1996, p. 5.

précisée : si la Russie était prête à coopérer avec ses voisins, tant asiatiques qu'européens, c'était avant tout pour contrebalancer le caractère unipolaire de l'influence des États-Unis sur le cours des affaires mondiales. Tel est le sens du concept de « multipolarité » dont Primakov s'est fait le héraut¹²³ pour justifier le recours à une politique étrangère dite « multivectorielle », c'est-à-dire passant par la consolidation de toutes les alliances bilatérales possibles afin de contrer l'hégémonie américaine.¹²⁴ Or, comme nous le verrons dans les chapitres 3 et 6, ce changement conceptuel a aussi ouvert la voie à une *régionalisation* de la politique étrangère russe : en Europe du Nord, notamment, il coïncide avec une période (1996-1998) durant laquelle la Russie a évolué d'une posture diplomatique *dirigée vers* la région de la mer Baltique (« towards ») à une autre traduisant *l'appartenance* du pays à cette région (« within »).¹²⁵ De cette époque date d'ailleurs la prise de conscience par le MID que les entités fédérées russes riveraines de la mer Baltique pouvaient contribuer à la mise en œuvre de la politique étrangère russe dans ce « vecteur » baltique. D'une certaine manière, quand bien même Primakov recommandait d'adopter une posture plus conservatrice à l'égard de l'Occident que celle défendue jusque-là par les libéraux, son idéal d'un monde multipolaire et d'une politique extérieure multivectorielle avait un avantage : il donnait aux sujets de la FR qui avaient des intérêts dans un « pôle » particulier des RI (l'Europe du Nord, l'Asie) et des ressources « vectorielles » pour les défendre (c'est-à-dire un rôle à jouer dans la diplomatie économique ou transfrontalière du pays par exemple) l'opportunité d'être *associés* plus systématiquement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique étrangère russe. Cette mise en valeur, tardive, du facteur régional dans la politique étrangère russe ne doit cependant pas dissimuler le fait que, dans la première moitié des années 1990, c'est de manière *autonome* que certains sujets de la FR se sont appropriés des prérogatives en matière de politique étrangère et ont poussé à la régionalisation de celle-ci. Ceci s'explique par le fait que le MID en tant que bureaucratie diplomatique était, jusqu'à l'arrivée de Primakov à sa tête en 1996, dans une position de faiblesse institutionnelle, tant à l'intérieur du gouvernement russe (ce qui s'est traduit par une segmentation horizontale de la politique étrangère) que vis-à-vis des composantes de la Fédération, sur lequel le MID n'avait pas suffisamment d'autorité pour les empêcher de développer leurs propres stratégies paradiplomatiques.

¹²³ L'idée de multipolarité avait déjà été promue par A. Kozyrev en 1994, mais dans une mouture plus coopérative et moins réactive. Cf. A. Kozyrev « Rossiâ i SŠA : partnërstvo ne preždevremenno, a zapazdyvaet » [La Russie et les USA : le partenariat n'est pas prématuré, mais en retard], *Izvestiâ*, 11 mars 1994, p. 3. La multipolarité comme idéologie de politique étrangère a été formellement énoncée par la Russie lors du sommet russo-chinois de Pékin en avril 1997. Le texte de la déclaration commune Eltsine-Jiang « Sur un monde multipolaire et la formation d'un nouvel ordre mondial » a été publié (en russe) dans *Rossijskie Vesti*, 25 avril 1997, p. 2.

¹²⁴ L'idée que la Russie devait développer une politique extérieure *multivectorielle* (c'est-à-dire orientée dans plusieurs directions géographiques et s'appuyant sur différents éléments de puissance – vecteur économique, culturel, etc.) a été exprimée pour la première fois par E. Primakov dans un article sur (contre) l'élargissement de l'OTAN : « Opravdano li rassirenje NATO? » [L'élargissement de l'OTAN se justifie-t-il ?], *Nezavissimââ Gazeta*, 26 novembre 1993, p. 3. Il l'a précisée dans un article publié alors qu'il était ministre des Affaires étrangères : « Na gorizonte – mnogopolûsnyj mir » [A l'horizon – un monde multipolaire], *Nezavissimââ Gazeta*, 22 octobre 1996.

¹²⁵ Cette distinction a été formalisée par un spécialiste de la politique étrangère de la Russie à l'égard de ses voisins occidentaux (pays baltes, Ukraine, Belarus), Arkadij Moshes, chercheur au Centre Carnegie de Moscou. Cf. Arkady Moshes « Turn of the Century : Russia looks at the Baltic Sea Region », *ÚPI Working Paper* n° 12, Helsinki : FIIA, 1998.

d) Le ministère des Affaires étrangères (MID), une bureaucratie exsangue au sortir de la perestroïka

Le premier problème de la diplomatie russe - et l'explication principale de sa segmentation et de sa contestation par les régions dans les années 1990 - est que la Russie n'avait pas les moyens indispensables à la formulation et à la mise en œuvre d'une « bonne » politique étrangère. L'état des finances publiques n'a pas permis d'adapter le système gouvernemental aux nouveaux enjeux internationaux : le MID en étant alors le parent pauvre, il n'est guère étonnant qu'il ait été contourné par d'autres ministères, voire par des organismes situés à l'extérieur du gouvernement qui voulaient mettre en œuvre leur propre politique étrangère. L'instabilité politique des années 1990 et les fréquents remaniements ministériels ont obéré le potentiel d'efficacité des institutions en charge de l'élaboration d'une stratégie diplomatique sur le long terme.¹²⁶ Pour comprendre les raisons endogènes de l'extraversion paradiplomatique des entités infra-étatiques russes après l'effondrement de l'URSS, il n'est pas inutile de rappeler les caractéristiques fonctionnelles dont hérita l'institution diplomatique russe en 1991.

La principale source d'impuissance du MID tenait au fait qu'en URSS, ce n'étaient pas des diplomates qui décidaient de la politique extérieure du pays, mais le Parti.¹²⁷ Bien que relevant de « l'élite » des ministères dits « de force », au même titre que ceux de la Défense ou de la Sécurité (KGB), le MID soviétique n'avait aucune autonomie et sa marge d'influence sur le cours de la diplomatie était mince car les orientations fixées par les idéologues ou les militaires (dans le cas de la décision d'envahir l'Afghanistan par exemple) s'imposaient à lui. La politique étrangère soviétique manquait aussi de « cadrage » car chaque tâche était divisée entre plusieurs départements ou entre plusieurs agents, ce qui nuisait à sa cohérence d'ensemble.¹²⁸ A en croire Mikhaïl Bezroukov, un expert de l'Institut des États-Unis et du Canada (une section de l'Académie des Sciences de Russie où l'on trouve traditionnellement les meilleurs spécialistes des RI), les effets de ce manque de cohérence organisationnelle se sont aggravés avec la disparition du Politburo et du Comité Central du PC, créant un défaut de régulation et de coordination qui fit perdre au Kremlin le contrôle des politiques étrangères « parallèles » dès 1991.¹²⁹ Cet effacement institutionnel du MID peut expliquer pourquoi il n'a pas réussi à s'imposer comme le maillon central de la coordination des RIEE des régions dans les années 1990, même après la promulgation, en 1996, d'un oukaze présidentiel

¹²⁶ Le limogeage consécutif de deux ministres des Relations Économiques Extérieures, Piotr Aven (décembre 1992) et Viktor Glazev (août 1993), pour « incapacité à défendre les positions commerciales de la Russie sur ses marchés traditionnels », illustre d'ailleurs la propension du président Eltsine à évincer ses collaborateurs plutôt qu'à leur donner les moyens juridiques et matériels de remplir la mission qu'il leur avait assignée. D'après Leon Aron « The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy », in L. Aron & K. Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 17-34 ; p. 31, note 45.

¹²⁷ D'après le témoignage d'un fonctionnaire du MID sous Brejnev, les diplomates soviétiques étaient « de simples exécutants de la volonté et de l'arbitraire de l'appareil du Comité central du PC et du Bureau politique (Politburo) » ; cf. Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, p. 14.

¹²⁸ Charles Fairbanks Jr. « The Legacy of Soviet Policymaking in Creating a New Russia », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 51-66. Fairbanks parle de « *shapelessness* » pour caractériser ce manque de formalisation de la ligne de politique étrangère en URSS.

¹²⁹ Mikhaïl E. Bezroukov « Institutional Mechanisms of Russian Foreign Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 67-77.

intimant aux autres ministères et aux instances de gouvernement des sujets de la FR de se conformer aux directives édictées par le MID.¹³⁰

Un autre facteur qui a diminué l'autorité du MID est que, dans les années 1970-1980, il était une institution divisée par la concurrence idéologique. Celle-ci opposait deux clans : ceux qui considéraient que l'URSS était un pays occidental tourné vers l'Est (vision européocentrée traditionnelle, défendue par la faction dite « germaniste » du MID) et ceux qui considéraient que c'était un pays asiatique tourné vers l'Ouest (prônée par la faction « américaniste », qui souhaitait faire perdurer la confrontation bipolaire dans l'espoir d'une victoire de l'URSS).¹³¹ Ce manque d'unité de la décision au sein du MID a durablement entaché la légitimité de ce ministère, réduisant d'autant son autorité. Paradoxalement, en révolutionnant la composition du corps diplomatique soviétique – une grande partie du personnel a été renouvelée entre 1985 et 1989 - Chévardnadzé sema les graines d'autres conflits de pouvoir à l'intérieur de l'institution qui allait lui succéder, le MID de la RSFSR. Le fait que de nombreux ressortissants des républiques nationales, imitant Chévardnadzé, quittèrent le MID en 1990-1991 pour aller servir leur pays alors en route vers l'indépendance, causa une difficulté supplémentaire à la Russie en provoquant un grave déficit de diplomates professionnels.¹³²

Rappelons aussi qu'à l'époque soviétique la politique étrangère était soumise à la planification - au MID elle relevait de la responsabilité de la Direction de la Planification en Politique Extérieure (*Oupravlenie Planifikacii po Vnešnej Politiki* – OuPVM), qui recevait ses directives du secrétariat du Politburo. Comme dans les autres institutions soviétiques, la planification était synonyme de bureaucratisation et, objectivement, de lenteurs et de contradictions en ce qui concerne la rationalité de l'utilisation des ressources, à commencer par celle des ressources humaines. La formation professionnelle était particulièrement délaissée et gérée de manière assez irrationnelle. On s'en convainc aisément en prenant l'exemple de ce qu'on appelle en Russie la « politique des cadres » (gestion du personnel) : au sein du MID soviétique, le caractère contre-productif des logiques de recrutement et de valorisation des compétences du personnel – logiques fondées sur une récompense de la loyauté et non sur le mérite des candidats à la mobilité professionnelle et géographique au sein du corps diplomatique - est considéré comme l'une des causes de la « dé-professionnalisation » qu'a subie l'institution.¹³³ Une autre raison est probablement le fait que le MID ne disposait, avant comme après 1991, que de faibles moyens matériels pour son action, notamment en comparaison avec d'autres organes de pouvoir impliqués dans les relations avec le monde extérieur (le KGB notamment). Quant à l'informatisation des ministères, elle a été très tardive en URSS : à la fin des années 1970, seuls le KGB, et, dans une moindre mesure, les agences de presse et de radio-télédiffusion, disposaient d'ordinateurs. Le MID était quant à lui relégué au rang des administrations dans lesquelles obtenir l'autorisation de faire une photocopie relevait du

¹³⁰ Oukaze n° 375 « Sur le rôle de coordination du MID dans la conduite d'une ligne de politique étrangère unifiée » du 12 mars 1996. Nous y revenons dans la deuxième partie de ce chapitre.

¹³¹ Paul Goble « Russian Culture and the Redefinition of Moscow's Foreign Policy », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : IEIS, 1997, p. 10-19 ; p. 14.

¹³² Anne de Tinguy « L'émergence de la Russie sur la scène internationale », *Politique étrangère*, vol. 7, n° 1, printemps 1992, p. 49-61.

¹³³ Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p. ; p. 285 et s. Voir aussi à ce sujet Peter Frank « The CPSU Local Apparatus », in Curtis Keeble (ed.) *The Soviet State : the Domestic Roots of Soviet Foreign Policy*, Aldershot : Gower & RIIA, 1985, p. 161-172.

parcours du combattant pour le fonctionnaire moyen.¹³⁴ Les diplomates étaient en effet toujours soupçonnés par le pouvoir central d'être plus enclins au relâchement idéologique, dès lors que les séjours à l'étranger que leurs fonctions les appelaient à effectuer, en Occident par exemple, leur procuraient l'opportunité de comparer les conditions de vie en URSS et dans d'autres régimes politiques. Aux yeux de l'opinion publique, les diplomates étaient des nantis à l'intégrité douteuse puisque c'est surtout par leur intermédiaire qu'entraient en URSS les biens occidentaux interdits par le régime (littérature censurée, musique « décadente », *blue jeans* et dollars américains alimentant le marché noir). Ainsi le MID n'était-il pas un ministère très « coté » à l'aube de la transition, ce qui allait diminuer son autorité et son efficacité face aux nouveaux enjeux à l'heure des réformes.

e) Contournement et influence : le MID face au développement de la paradiplomatie

Parmi les moyens qui manquaient au MID soviétique et, indéniablement, à celui de la Russie dans les premières années après l'indépendance, on trouve les *ressources informationnelles* nécessaires à l'élaboration et à la conduite de la politique étrangère. La propagande et le contrôle de l'information constituaient un aspect important du travail des experts et du département de la presse du MID à l'époque soviétique, mais eux-mêmes étaient étroitement surveillés par le département des informations internationales du Comité Central du PCUS.¹³⁵

Sous Eltsine, il est évident que le MID était loin d'avoir le monopole de l'information et de l'expertise en matière de politique étrangère. Traditionnellement, le Kremlin – c'est-à-dire autrefois, le Politburo, et dans les années 1990 l'Administration du président (AP) – méprisait l'expertise des fonctionnaires du MID et préférait le contourner en multipliant les sources d'information ; les rapports des services secrets (FSB, GROu), ceux produits par les experts rattachés à l'AP ou au Conseil de Sécurité, ceux fournis directement par les ambassades russes à l'étranger et même les enquêtes de journalistes avaient sous Eltsine autant de valeur, sinon plus, que les rapports d'expertise produits par le MID. Dans ce système bureaucratique, quantité de flux d'information étaient court-circuités par le Politburo (ensuite par l'Administration du président Eltsine) avant même de parvenir au MID, qui pouvait difficilement compter sur la coopération des autres organes fédéraux d'information, à commencer par le FAPSI (service d'information de l'AP). Le Service du Renseignement Extérieur (SVR) a d'ailleurs continué de pratiquer après 1991 une certaine rétention d'information, ou de distiller de fausses informations aux diplomates, de manière à mener en coulisses sa propre politique extérieure. A cet égard, l'ancien attaché de presse d'Eltsine prétend que, dans la première moitié des années 1990, le seul moyen qu'avaient les fonctionnaires du MID d'accéder aux informations « sensibles » était d'entretenir de bonnes relations avec les chefs des différentes branches des organes de sécurité – Barannikov, Gratchev, Erin et Primakov.¹³⁶ Le seul *insider* du MID qui, sous couvert d'anonymat, nous ait accordé une interview (à Moscou en juillet 2002), a même affirmé que dans les années 1990, les trois quarts des informations sur lesquelles le MID s'appuyait pour prendre ses décisions provenaient de « sources ouvertes », c'est-à-dire de la

¹³⁴ L'argument officiel était que l'État devait contrôler les photocopieurs pour éviter les pénuries de papier ; mais en réalité ces mesures restrictives lui permettaient d'empêcher que les employés des administrations ne participent à la multiplication et à la diffusion des « samizdat » (littéralement *ce qui s'édite soi-même*), ces écrits « tendancieux » interdits par le pouvoir et qui circulaient sous le manteau en format reprographié.

¹³⁵ Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p. ; p. 263.

¹³⁶ Viatcheslav Kostikov *Roman s Prezidentom. Zapiski press-sekretarâ* [Mon histoire avec le président. Notes d'un attaché de presse], Moscou : Vagrious, 1997 ; p. 115.

presse (y compris électronique à partir de 1997) et de l'expertise de consultants extérieurs. Il faut dire que la fuite des cerveaux avait fait baisser en dix ans le personnel académique en Russie à 60% de son niveau de 1990. Beaucoup de diplômés, y compris ceux du prestigieux Institut d'État de Moscou des Relations Internationales (MGIMO), ont délaissé les postes dans l'administration publique ou la recherche nationale au profit de carrières dans les affaires ou à l'étranger.

Le MID russe a donc accusé de sérieuses lacunes en matière d'expertise sur les questions internationales, lacunes que certaines régions extraverties ont rapidement cherché à combler par elles-mêmes grâce à leurs contacts paradiplomatiques directs, tant avec des gouvernements étrangers ou leurs représentations consulaires en Russie qu'auprès de mercenaires prêts à vendre aux administrations régionales russes des informations sur leur pays d'origine. Le MID a ainsi rapidement été court-circuité « par le bas », puisque les administrations régionales s'abstenaient de passer par lui pour obtenir ces informations. Il est d'ailleurs devenu de plus en plus dépendant d'autres institutions que son propre réseau diplomatique à l'étranger pour constituer sa propre expertise internationale. Les bureaux de représentation des régions à l'étranger et les départements des RIEE des administrations régionales se sont donc facilement imposés comme des fournisseurs d'information en provenance de l'étranger. Le MID a dû s'appuyer sur ces concurrents pour obtenir des données statistiques ou des informations de première main, ce qui pouvait rendre sa politique extérieure particulièrement influençable.

Une autre tendance lourde héritée de l'époque soviétique est que la politique extérieure est le terrain d'une âpre compétition sectorielle entre différentes branches spécialisées. Même s'il existe une vision relativement consensuelle de ce qui est tolérable ou non en politique étrangère au regard de l'intérêt national, chaque ministère ou chaque branche à l'intérieur du MID a eu tendance à vouloir obtenir sinon le monopole de la décision, du moins le « dernier mot » lors de l'élaboration d'une ligne de politique étrangère.¹³⁷ Bobo Lo donne une énumération quasi-exhaustive des organisations qui ont usurpé au MID son pouvoir d'initiative, de mise en œuvre et de contrôle de la diplomatie russe sous Eltsine¹³⁸ :

- le ministère de la Défense (MO)
- le ministère de l'Énergie Atomique (Minatom)
- le ministère du Développement Économique et du Commerce Extérieur (MERVES)
- l'Administration du président (Conseil d'experts en politique étrangère et de sécurité)
- le Conseil de Sécurité (*SovBez*)
- à la Douma : les Comités des relations internationales, de la défense, de géopolitique, de la sécurité (ces deux derniers dominés par les élus du LDPR et du PCFR) et, de manière moins continue durant la décennie, le Comité de la politique économique
- les grands monopoles d'État (notamment *Gazprom*), plus récemment *EËS-Rossiâ*
- les grandes entreprises du complexe militaro-industriel (le monopole d'exportation d'armes *Rosvoorouženie*)
- les républiques riches en matières premières

Une telle situation n'a pas seulement contribué à diminuer l'autorité du MID comme instance de coordination de la politique étrangère au quotidien : elle a donné l'impression qu'en matière

¹³⁷ Bobo Lo *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era : Reality, Illusion and Myth-Making*, Basingstoke & New York : Palgrave MacMillan, 2002, p. 5 et p. 151-154.

¹³⁸ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : Blackwell, 2003.

décisionnelle, « une main ne sait pas ce que fait l'autre » au sommet de la diplomatie russe. La première manifestation de ce défaut de coordination avant 1993 a été l'adoption par le Soviet Suprême de RSFSR de résolutions reconnaissant l'indépendance des républiques autoproclamées de Transnistrie (Moldavie) et soutenant celle de la Crimée (Ukraine).¹³⁹ Une autre illustration de ce syndrome du « cavalier seul » dans la politique étrangère russe est l'épisode de la prise de l'aéroport de Pristina, en juin 1999, par un régiment russe de soldats de maintien de la paix stationnés au Kosovo : l'ordre d'intervenir aurait été donné par le ministre de la Défense sans que le ministère des Affaires Étrangères ait été consulté ni même informé au préalable.¹⁴⁰

Ces multiples manifestations du manque d'unité de la politique étrangère de la Russie ont envoyé aux régions, mais aussi à leurs partenaires à l'étranger, le signe que la paradiplomatie était une dimension « normale » de l'activité extérieure des sujets de la FR. Ce fond sonore cacophonique leur donnait un bon prétexte pour s'impliquer dans les affaires de *high politics* en adoptant une posture qui contredisait ouvertement la ligne de politique étrangère fédérale.

A partir de 1996-98, la coordination des activités internationales des sujets de la FR est devenue un enjeu majeur aux yeux des juristes spécialistes du fédéralisme et de la classe politique russe.¹⁴¹ Boris Eltsine avait visiblement pris la mesure de la menace que faisait peser le manque d'unité de la décision en politique étrangère sur l'unité du pays lui-même. Le 12 mars 1996, il adoptait deux décrets qui révélaient combien le centre, après avoir fait des concessions aux régions, cherchait à rétablir un équilibre des pouvoirs en faveur de la Fédération. L'oukaze n° 370, relatif aux traités bilatéraux signés par le centre avec les sujets de la FR, stipulait que ces traités et accords ne devaient pas violer la Constitution fédérale, ni modifier le statut d'un sujet de la FR, ni compléter ou modifier les prérogatives fédérales et partagées telles qu'elles sont énumérées par les articles 71 et 72 de la Constitution.¹⁴² Quant à l'adoption de l'oukaze présidentiel n° 375 « Sur le rôle de coordination du MID dans la conduite d'une ligne de politique étrangère unifiée », elle signalait, pour la première fois, une réelle volonté de corriger le cours des relations inter-fédératives en faveur des organes fédéraux du pouvoir. C'est en effet la première décision dans ce sens qu'ait adopté le président Eltsine.¹⁴³ On pourrait en déduire avec Alekseï Salmine que ce précédent montre que le domaine dans lequel l'autonomie des régions constituait le danger le plus grand, aux yeux du pouvoir central, était précisément celui des relations extérieures des régions. Il est d'ailleurs probable que l'idée d'adopter ce décret ait été soufflée au président Eltsine par le premier concerné, Evguenij Primakov, qu'il avait nommé ministre des Affaires étrangères deux mois auparavant. Ce poids lourd de la diplomatie et de l'espionnage soviétiques a sûrement pris très vite la mesure des dégâts que la souverainisation internationale des régions, dans un système de plus en plus confédéral, pouvait causer à l'unité de la politique étrangère. C'est ce qu'il laissa entendre en janvier

¹³⁹ Leon Aron « Emergent Priorities of Russian Foreign Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 17-34 ; p. 20.

¹⁴⁰ D'après Natalya Kalašnikova & Andrej Smirnov « Kouzkina mat dlâ vnoutrennego potrebleniâ » [Du plein la vue à usage interne], *Segodná*, 14 juin 1999 ; p. 1.

¹⁴¹ Eduard Kouzmine « Russia : the Center, the Regions and the Outside World », *International Affairs* (Moscow), vol. 45, n° 1, 1999, p. 116-123.

¹⁴² Kathryn Stoner-Weiss « Central weakness and provincial autonomy : observations on the devolution process in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n°1, 1999, p. 87-106.

¹⁴³ Alekseï Salmine « Rossijskaâ Federaciâ i Federaciâ v Rossii » [La Fédération de Russie et la Fédération en Russie], *Mirovaâ Ékonomika i Meždounarodnye Otnošeníâ*, n° 2, 2002, p. 40-60 ; p. 55.

1998 lors d'une Conférence sur le fédéralisme, organisée par le Conseil de la Fédération avec le soutien du Conseil de l'Europe :

« Le problème numéro un du fédéralisme russe est la délimitation des fonctions et la nécessité d'une restitution de certaines prérogatives en matière de RIEE au centre. (...) Au MID, nous partons de l'idée que le fédéralisme est le fondement du régime étatique, qu'il se perfectionnera et se développera, indépendamment de toutes les difficultés. C'est pourquoi il faut considérer la politique étrangère de la Russie à travers le prisme des relations fédératives. (...) Au MID nous concevons le fédéralisme en Russie principalement comme une construction de l'État qui doit être capable de garantir l'unité territoriale et la sécurité extérieure du pays, mais en même temps véritablement laisser un vaste espace de liberté au libre développement de tous les peuples qui y vivent. »¹⁴⁴

L'unité de la politique étrangère russe était donc menacée dans les années 1990 en raison des problèmes institutionnels que nous venons d'évoquer, mais aussi à cause d'une détérioration de la situation économique du pays depuis la fin des années 1980. En transférant le fardeau de la gestion des conséquences sociales de la crise économique sur les administrations régionales, le désengagement de l'État central¹⁴⁵ a entretenu les dynamiques d'actorisation des sujets de la FR et a, paradoxalement, légitimé leur capacité de réaction paradiplomatique.

2.1.5 Des conditions économiques favorables à l'extraversion des régions

Au sortir des années 1980, il est apparu évident que le modèle communiste était en crise et l'économie soviétique à bout de souffle. Malgré les réformes tentées par l'équipe Gorbatchev - l'accélération (*ouskorenje*), la restructuration (*perestroïka*), l'auto-financement des entreprises (loi du 30 juin 1987), la réduction des dépenses militaires à moins de 15% du PIB - l'URSS n'a pas échappé à une grave crise économique qui a considérablement compliqué la réalisation des réformes structurelles. Les régions les mieux dotées au départ, dont Leningrad/Saint-Petersbourg faisait partie parce que son industrie était orientée vers les productions innovantes depuis deux générations, furent les premières à emprunter la voie de l'extraversion pour contrer les effets de cette crise systémique qu'a traversée l'économie russe dans les années 1990.

a) Le contexte de crise économique et sociale du début des années 1990

Dès la fin des années 1980, la chute des commandes publiques de l'État et la mise à bas des structures de planification ont induit une crise durable de la production¹⁴⁶, suivie d'une crise de désindustrialisation qui a eu des répercussions négatives sur la balance commerciale russe.¹⁴⁷ La

¹⁴⁴ Evguenij M. Primakov, intervention à la Première Conférence Scientifique et Pratique Panrusse sur « Les problèmes et les perspectives du développement du fédéralisme russe », Moscou : Conseil de la Fédération, 19 janvier 1998, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998. Texte en russe disponible sur le site du MID (www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf) ; dernière consultation : mai 2006).

¹⁴⁵ Ce désengagement se mesure par la baisse des subventions fédérales aux entreprises : équivalentes à 40-55% du PIB en 1992, ces subventions ont chuté à 10-20% du PIB en 1993, 5-8% en 1994 et environ 2% en 1995. D'après Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 370, note 6.

¹⁴⁶ Contrairement aux pays d'Europe centrale, la Russie a mis près d'une décennie à sortir de cette crise de la production. En 1999, son PIB atteignait à peine 58% du niveau de celui de l'URSS en 1989, chiffre qui mettait la Russie à peu près au même rang mondial que l'Autriche, un pays de 7 millions d'habitants, alors que la Russie est vingt fois plus peuplée.

¹⁴⁷ La diminution de la part de la production soviétique/russe sur le marché mondial des armes illustre bien cette désindustrialisation. D'après l'Institut International d'Études Stratégiques, cette part est en effet passée de 35,6% en 1988 (en deuxième position derrière les États-Unis) à moins de 8,6% en 1996 (moitié moins que la France) ; cf. *The Military Balance 1997/1998*, Oxford : IISS & Oxford UP, 1997, p. 265.

chute de la production (jusqu'à 75% dans l'industrie entre 1991 et 1995) a été provoquée par la désintégration du système de commande de l'administration centrale, la disparition des liens commerciaux entre les républiques de l'URSS et avec les pays du COMECON, la paralysie du système financier et la réduction drastique de la demande solvable. A Leningrad/Saint-Petersbourg, une ville industrielle dominée par les entreprises du complexe militaro-industriel (CMI), la crise a touché quantité d'usines et de manufactures parfois très anciennes (les chantiers navals, la construction de machines) qui, faute de commandes de l'État, ont dû aussi se reconverter.¹⁴⁸ En 1996, la production industrielle de la ville était tombée à 31,2% de son niveau de 1990, ce qui était pire qu'à l'échelle du pays dans son ensemble où ce chiffre s'établissait à environ 47%. L'industrie légère (textile et habillement), qui faisait aussi la gloire de Leningrad, a quasiment disparu en quelques années face à la concurrence étrangère : en 2000, sa production s'établissait à 6% de son niveau de 1990.¹⁴⁹

Au début des réformes, la marge de manœuvre de l'État russe pour rétablir les équilibres macro-économiques et investir dans la reprise de la production était réduite compte tenu du fait qu'il avait hérité d'une dette publique qui représentait 130% du PIB en 1990.¹⁵⁰ La libéralisation des prix à partir de 1992 a en outre entraîné le pays dans la spirale de l'inflation, ce qui rendait toutes les mesures de stabilisation et de restructuration quasiment impossibles.¹⁵¹ Il régnait dans l'économie russe des années 1990-1992 une zizanie certaine que l'introduction de la « thérapie de choc » ne fit qu'aggraver, en entraînant une chute de la production et des exportations qui poussa des entreprises et mêmes certaines régions à se déclarer en banqueroute. Les conséquences sociales de cette crise multiforme furent terribles, car dans le même temps disparaissaient toutes les structures de l'État-Providence (enseignement public, soins médicaux gratuits, subventions aux entreprises en difficulté, etc.). Il en a résulté un transfert des responsabilités, et surtout des frais du maintien d'un minimum d'entraide sociale, « vers le bas » - c'est-à-dire aux administrations locales et régionales (qui n'avaient souvent pas les ressources budgétaires pour y faire face) et aux associations de bienfaisance (étrangères notamment).

Entre le début de l'année 1991 et l'été 1992, la population russe a survécu sous perfusion grâce à l'aide humanitaire internationale. A cette époque, alors qualifiée de « lune de miel » avec l'Occident, les Russes avaient l'espoir que l'adhésion aux standards du monde capitaliste et l'aide financière des autres grands pays industrialisés les aideraient à renouer rapidement avec la croissance. Mais il n'en fut rien. En raison de l'inflation et, souvent, du chômage, les revenus par habitant, après avoir été divisés par deux entre 1991 et 1993, se stabilisèrent en 1994 à 70% de leur

¹⁴⁸ On peut citer l'exemple de la production de magnétoscopes et de réfrigérateurs, qui, en 1995, s'établissait à 4% et 14% respectivement de son volume de 1993. A.Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 210.

¹⁴⁹ S.n. *The Socio-Economic Situation in St. Petersburg*, 1996 ; p. 17 et 1997 ; p. 16.

¹⁵⁰ La Russie, en tant qu'État successeur à l'URSS, a commencé ses réformes avec un passif de 100 milliards d'USD, une dette publique qui a presque doublé en 10 ans (elle s'établissait à 186 milliards fin 1999, et 157 au 1^{er} janvier 2001). Le poids de la dette dans les finances publiques russes s'est réduit grâce à l'augmentation continue des prix du pétrole depuis lors, qui a permis à la Russie de dégager de quoi rembourser partiellement les pays créditeurs du Club de Paris.

¹⁵¹ Au départ cachée (pendant la *perestroïka* elle se manifestait par le déficit de produits de base et les queues à l'entrée des magasins), l'inflation devint galopante à compter de 1992. Au cours de l'année, le prix des produits de première nécessité a été multiplié par 5 ou 10 selon les catégories et l'on enregistra une inflation maximale de 2500%. Entre 1991 et 1995, les prix ont été multipliés par 10 000. D'après Thane Gustafson *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 84.

niveau de 1991 ; dans le même temps, la mortalité avait été multipliée par deux.¹⁵² A la déception succéda un anti-occidentalisme primaire chez une grande partie de la population russe, qui considérait que l'ouverture des frontières avait conduit à « importer » en Russie des pratiques étrangères à sa culture, comme l'homosexualité masculine (un tabou et un crime passible d'emprisonnement à l'époque soviétique) ou l'héroïnomanie, les deux principaux vecteurs de propagation du SIDA en Russie à l'époque. Pour les perdants de la transition, cela s'ajoutait aux autres maux (le capitalisme sauvage, la hausse de la criminalité, la décadence morale) que l'Ouest, vainqueur de la Guerre froide, aurait, selon eux, déversés sur les ruines de l'URSS.

C'est dans ce contexte de crise économique que les autorités régionales se sont ouvertes sur le monde : contraintes de pallier les carences du système socio-économique fédéral, elles ont tenté de se débrouiller pour approvisionner les magasins en biens alimentaires et les hôpitaux en médicaments, quand bien même les structures de base du marché n'étaient pas encore en place. Profitant de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des frontières, les administrations régionales ont donc développé leurs relations économiques extérieures, au départ hors du contrôle de l'État fédéral et souvent contre l'intérêt général du pays, la dynamique étant à l'époque celle du « sauve-qui-peut » et du « chacun pour soi ».

b) Les réformes libérales, vecteurs de l'extraversion économique des régions

Du temps de l'URSS, les RIEE étaient du seul ressort de l'État central, ce qui excluait *a priori* toute autorité internationale pour les régions. Comme le résume un sociologue de Saint-Petersbourg, Edouard Ponarine, rares étaient les individus qui avaient une connaissance ne fut-ce que théorique des règles du marché ou une expérience des relations économiques extérieures :

« Dans la Russie de la fin de l'ère soviétique, il y avait essentiellement deux sortes de personnes qui avaient une certaine expérience de l'activité économique indépendante. Il s'agissait, d'une part, des officiels corrompus qui volaient de l'argent dans les caisses publiques ; et, d'autre part, des petits trafiquants qui pratiquaient toutes sortes de transactions (illégales le plus souvent à l'époque) avec des étrangers. »¹⁵³

Dans la deuxième catégorie, on pourrait ajouter ceux qui, par leur profession, étaient autorisés à avoir des contacts avec l'extérieur – le personnel d'ambassade et celui des organes de sécurité et de renseignement extérieurs du KGB ; les re-lecteurs des organes de censure ; certains scientifiques et sportifs de haut niveau ; et les guides et interprètes d'INTOURIST.¹⁵⁴ La disparition de l'économie dirigée et l'ouverture concomitante des frontières ont totalement bouleversé ces catégories.¹⁵⁵ Elles ont permis l'éclosion de quantité d'acteurs privés qui ont pris part au processus

¹⁵² Dans les prisons et les orphelinats privés de fonds publics pour maintenir un semblant de salubrité, la tuberculose se remit à décimer les pensionnaires. La hausse de la mortalité infantile, l'augmentation exponentielle des suicides et des assassinats et une baisse continue de la natalité a rapidement créé un « creux » dans la pyramide des âges du pays.

¹⁵³ Eduard Ponarin « Revenge of the Administrative System: The Primakov-Luzhkov Silver Lining », *PONARS policy memo* n° 75, octobre 1999 ; p. 2.

¹⁵⁴ Ceux-là avaient des relations régulières de troc avec des étrangers, ce qui leur permettait d'importer et de revendre au marché noir des biens étrangers introuvables ou interdits en URSS.

¹⁵⁵ Des médecins se retrouvèrent marchands de tapis, de grands savants - bouquinistes de rue, des militaires – gardes du corps pour chefs mafieux, tandis que ceux qui avaient eu l'opportunité d'apprendre l'anglais ou l'allemand purent créer des agences de voyage ou « d'exportation » de jeunes filles russes à marier. Ces quelques traits, à peine caricaturaux, de l'économie de marché russe à ses débuts, illustrent à quel point les individus socialisés à l'époque soviétique étaient inégalement prédisposés pour l'internationalisation.

d'extraversion des régions dont l'économie était structurellement orientée sur les marchés extérieurs.

Lorsque fut lancé, le 1^{er} janvier 1992, le programme libéral des 500 jours (dit « Gaïdar-Tchoubaïs »), la Russie s'est subitement retrouvée dans un régime économique capitaliste : le fait que, du jour au lendemain, l'État cessa de contrôler les prix de la plupart des marchandises a permis à celles-ci de refaire leur apparition sur les étalages des magasins, mais accompagnées d'une inflation à trois chiffres. Du coup, dans certaines régions, les autorités locales ont suspendu arbitrairement l'application des réformes décidées par le gouvernement fédéral : certaines ont érigé des barrières protectionnistes pour limiter l'entrée sur leur territoire de denrées concurrençant la production locale ou ont cherché à empêcher la privatisation des entreprises sous leur juridiction, dans un souci de préserver des emplois. Quantité de responsables régionaux pourtant acquis au libéralisme n'avaient absolument aucune idée du fonctionnement concret de l'économie de marché : pour eux, le réguler signifiait geler les prix ou soutenir artificiellement des entreprises déficitaires. Chaque région en vint donc à mener les réformes économiques comme elle l'entendait, s'attribuant par la même occasion d'importantes prérogatives en matière de RIEE pour les plus « ouvertes » d'entre elles.

Certaines élites régionales ont alors décidé de mettre en place des réseaux alternatifs d'approvisionnement extérieur, ces relations « éco-diplomatiques » leur servant à compenser la disparition du système planifié et les manquements de l'État fédéral. En 1990-1991, pas moins de douze zones économiques spéciales (ZES) ont été créées en Russie, le plus souvent (comme à Saint-Petersbourg, cf. *infra*, chapitre V) sur la base d'initiatives locales.¹⁵⁶ Un peu partout des décideurs de différents niveaux administratifs proclamèrent avoir établi une ZES où, pour faire court, tout était permis et facilité pour qui voulait faire des affaires, en particulier avec des partenaires étrangers. Fin janvier 1992, l'entrée en vigueur d'un oukaze présidentiel octroyant à tout un chacun le droit d'ouvrir un petit commerce a d'ailleurs permis à des millions d'individus de devenir vendeurs d'antiquités, de livres, de produits du potager, d'outils ou de produits volés sur leur lieu de travail, etc. Autrement dit, le marché noir, qui existait dans l'ombre à l'époque soviétique et se passait souvent à même le trottoir depuis la *perestroïka*, put s'installer avec une enseigne légale dans tout le pays. Dans le secteur des services, la liberté d'entreprendre fut saisie par de nombreux individus qui se lancèrent dans un petit business – qui un salon de coiffure, qui une agence de voyages ou un restaurant. Dans beaucoup de cas ces initiatives privées avaient une dimension internationale car une grande partie des marchandises et de l'équipement était importée, ce qui impliquait pour ces petits entrepreneurs d'établir des relations avec des intermédiaires ou des partenaires commerciaux étrangers. Avec l'adoption durant l'été d'un autre oukaze autorisant les transactions en devises, l'import-export et le change à la sauvette devinrent aussi des activités individuelles légales, entraînant une dollarisation fulgurante de l'économie russe.

La fin de l'autarcie économique de la Russie a eu un effet pervers quasi immédiat : la libéralisation du commerce extérieur a favorisé les importations au détriment de la production

¹⁵⁶ I.A. Oumnova *Konstitouionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 56.

nationale et des exportations. Le commerce se transnationalisa très rapidement.¹⁵⁷ Profitant de ce que les frontières intérieures de l'URSS, devenues internationales, étaient encore poreuses (les barbelés, garde-frontières et contrôles douaniers ont mis des mois, voire des années, à se généraliser aux frontières entre pays de la CEI), quantité de petits trafiquants de marchandises se sont positionnés sur le marché noir transfrontalier. Des milliers de particuliers se sont notamment dédiés à ce qu'on appelle le « commerce de valises ». Il s'agissait de servir de mule (porte-valise, *tchelnok*) et de transporter par petites quantités, mais quasi-quotidiennement, des biens de consommation ou d'équipement importés, parfois troqués à l'étranger contre des produits nationaux (vodka ou cigarettes peu coûteuses en Russie, essence, icônes). Ce commerce se déroulait soit par avion (les vols à destination des républiques d'ex-URSS et des capitales d'Europe centrale étaient encore subventionnés par l'État, ceux vers la Turquie relativement peu chers), soit en voiture ou en bus avec la Chine, la Finlande, la Pologne et l'Allemagne voisines. Les administrations régionales étaient censées contrôler ce commerce extérieur émergent puisque ce sont elles qui servaient d'intermédiaires avec les autorités fédérales compétentes (le ministère des Relations Économiques Extérieures, MVÊS, qui fut ensuite intégré dans le ministère du Commerce) pour l'attribution de licences d'importation et d'exportation ou encore l'enregistrement des sociétés commerciales individuelles et des joint-ventures sur leur territoire. Pour beaucoup, l'économie de marché s'apparentait à un bazar sur lequel on pouvait tout vendre, surtout ce que des businessmen occidentaux peu scrupuleux étaient prêts à payer comptant – des armes, des produits chimiques ou des métaux par exemple.¹⁵⁸

A l'échelle du pays, le commerce extérieur a subi d'importants bouleversements entre 1991 et 1993, en premier lieu en raison d'une chute brutale des échanges de la Russie avec ses partenaires traditionnels, c'est-à-dire les républiques soviétiques et pays du COMECON.¹⁵⁹ En l'espace de quelques années, 40% des échanges extérieurs russes ont été redirigés vers les pays dits de « l'étranger lointain », ce qui a brutalement exposé la production russe à la compétition internationale, obligeant les autorités locales à développer des stratégies de soutien au commerce extérieur.¹⁶⁰ Dès 1994, les échanges extérieurs ont repris à un rythme plus soutenu et les taxes d'importation et d'exportation sont devenues des postes de plus en plus importants dans le budget fédéral.¹⁶¹ Les RIEE des régions ont alors acquis de l'importance aux yeux des décideurs politiques

¹⁵⁷ La liberté de commercer et la concurrence s'étendaient au-delà des frontières : il s'avéra que certains produits importés étaient moins chers que leur équivalent russe, et qu'en allant les chercher à l'étranger soi-même pour les revendre en Russie, tout citoyen russe pouvait rapidement faire de gros bénéfices. C'était vrai surtout des appareils électroménagers, des matériaux de construction et des automobiles allemandes (la plupart volées, et sur l'importation desquelles les douaniers russes corrompus de Kaliningrad ou de la frontière russo-finlandaise fermaient les yeux).

¹⁵⁸ C'est à cette époque que tant de rails des voies de chemin de fer, désaffectées ou non, furent déboulonnés et fondus en fraude pour être revendus à l'étranger – de nombreux scandales ont été rapportés concernant ce commerce qui, comme celui des câbles électriques ou des métaux lourds, fructifia en particulier entre Saint-Petersbourg et la Finlande au début des années 1990. Entretien avec Antti Vänskä, Consul général de Finlande à Saint-Petersbourg, mars 2001.

¹⁵⁹ Durant cette période, les exportations totales de la Russie ont chuté de 63% en moyenne (86% avec les républiques d'ex-URSS) et les importations de 66% (87% pour les produits en provenance de ces républiques). La balance commerciale est donc devenue largement déficitaire, ce qui affecta négativement l'ensemble de l'économie russe.

¹⁶⁰ Lucjan T. Orłowski, « Russia's Economic Stability : Recent Evidence and Policy Implications », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 183-208 ; p. 200-201.

¹⁶¹ Les revenus fiscaux tirés des taxes sur les importations et les exportations sont passés de 1,4% du PIB à 3% de 1993 à 1994, soit plus que les taxes sur les revenus et seulement moitié moins que les revenus fiscaux provenant de la TVA. Cf. statistiques du Goskomstat, citées par Lucjan T. Orłowski, « Russia's Economic Stability : ... » ; *op. cit.* tableau 2, p. 192.

fédéraux, qui savaient que le niveau de la balance commerciale dépendait pour beaucoup du succès des entreprises situées dans ces régions à s'intégrer dans la mondialisation. A cette époque se détacha un peloton de tête d'une douzaine de régions qui, avec les deux capitales, Moscou et Saint-Petersbourg, détenaient la clé de cette intégration – l'extraversion.

Après seulement quelques mois de libéralisation du commerce extérieur, le gouvernement fédéral fut contraint d'adopter une politique plus protectionniste destinée à protéger les industries traditionnelles face à la concurrence des importations étrangères.¹⁶² A partir de novembre 1992, des quotas d'exportation, un contrôle administratif des prix des produits de première nécessité et des produits stratégiques, ainsi qu'un système restrictif de licences d'exportation, ont été ré-introduits : le gouvernement comptait ainsi permettre aux régions et aux villes qui ne les produisaient pas de s'approvisionner en biens alimentaires et en énergie à des prix inférieurs aux prix mondiaux. Ces mesures protectionnistes ont été appliquées de manière très hétérogène à travers le pays¹⁶³ mais elles ont eu partout un double effet pervers : non seulement elles ont permis de subventionner des entreprises non-rentables durant des années, ce qui a conduit à une distorsion de la compétition naturelle entre entreprises russes elles-mêmes, mais en outre elles ont suscité une augmentation exponentielle du commerce illégal et de la corruption.¹⁶⁴

La libéralisation et la privatisation se sont aussi accompagnées à partir de 1994-1995 d'un partage des richesses nationales entre quelques grands groupes d'intérêt qui contrôlaient l'économie russe (les « groupes industrialo-financiers » dirigés par des oligarques), ajoutant à la segmentation territoriale des RIEE du pays. Le lancement de vagues de privatisation – d'abord la « petite » privatisation à l'été 1992¹⁶⁵, puis les « grandes » à compter de juillet 1994 – a en effet impliqué un développement exponentiel des relations économiques extérieures des régions et une valorisation du rôle des élites régionales dans l'intégration de la Russie sur les marchés mondiaux.¹⁶⁶ D'après deux spécialistes russes des régions, c'est en effet la liquidation des monopoles d'État dans le

¹⁶² Le gouvernement Gaïdar dut faire des concessions aux députés et gouverneurs communistes, qui exigeaient que l'État assurât la survie des entreprises exportatrices grâce à de substantielles subventions.

¹⁶³ A Saint-Petersbourg et dans le Lenoblast' par exemple, les quotas d'exportation ont été contournés grâce à la fraude aux frontières ; lorsque l'administration locale était impliquée dans ces échanges extérieurs, elle pouvait aussi sous-évaluer le volume réel du commerce transfrontalier, pour en faire sortir une partie du circuit statistique officiel.

¹⁶⁴ C'est à cette époque qu'apparurent des « caisses noires » dans toutes les entreprises du pays, sorte de budget parallèle exprimé en devises étrangères et destiné à financer toutes les opérations à dissimuler de la vue des contrôleurs fiscaux – du paiement des salaires à celui de la « krysha » (protection mafieuse) en passant par les frais de corruption de fonctionnaires et le transfert de bénéfices sur des comptes off-shore. Cette économie grise s'est rapidement développée au point de représenter à la fin des années 1990 entre 30 et 70% de l'activité commerciale du pays, selon les estimations et le secteur concerné.

¹⁶⁵ Il s'agissait de la privatisation par « vouchers », du nom de ces lettres de créance dont chacune avait une valeur nominale initiale de 10 000 roubles (30 USD de l'époque, le double du prix d'une voiture « Moskvitch »). Distribués à tous les citoyens russes à égalité, ils étaient censés créer 150 millions d'actionnaires dans le pays. Or les vouchers pouvaient être utilisés pour acheter des biens mobiliers et immobiliers, mais aussi être échangés contre des parts dans les entreprises privatisées. L'idée était de favoriser l'actionariat des « insiders » de ces entreprises (les employés), mais dans la réalité ces vouchers ont été rachetés par des « outsiders » (titulaires de comptes en banques bien fournis) qui les utilisaient pour prendre le contrôle majoritaire d'entreprises entières. Faisant le bilan des 18 premiers mois de la « petite privatisation », Anatolij Tchoubaïs, qui en avait alors la responsabilité au sein du gouvernement, annonça le 28 décembre 1993 au cours d'une conférence de presse que 2/3 des PME et des grandes entreprises industrielles avaient été privatisées. La Russie comptait alors 65 millions de petits porteurs (21 millions étaient actionnaires d'entreprises privatisées et 44 millions, soit 30% de la population, étaient devenus des propriétaires indirects par le biais de fonds d'investissements). D'après Anders Aslund *How Russia Became a Market Economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995 ; p. 255-256.

¹⁶⁶ Joseph R. Blasi, Maya Kroumova & Douglas Krause *Kremlin Capitalism : Privatizing the Russian Economy*, Cornell, Ithaca & Londres : ILR Press, 1997.

domaine du commerce extérieur qui a rendu possible la « régionalisation des RIEE », en d'autres termes l'extraversion des sujets de la FR.¹⁶⁷ A un système vertical de planification des échanges extérieurs succéda donc un système d'économie semi-privatisée dans lequel la captation des flux du commerce extérieur et des investissements étrangers devint l'affaire des élites régionales. Or, ces élites n'étaient pas nécessairement des responsables politiques : le plus souvent, il s'agissait de représentants d'intérêts privés qui ont « acheté » des régions entières en les rendant redevables. Les médias mentionnent par exemple le cas de *Gazprom*, qui « possède » la république des Komis et le district autonome de Yamal-Nenets, ou encore celui du groupe *Menatep* qui, en rachetant les mines d'Apatita, aurait totalement pris le contrôle de l'économie de l'*oblast'* de Mourmansk. Ainsi, les succès économiques extérieurs de quelques régions riches en matières premières n'ont-ils pas nécessairement été bénéfiques pour les habitants de ces régions, car les ressources tirées des exportations étaient soit captées par les grands groupes industrialo-financiers (le plus souvent enregistrés à Moscou, ce qui privait les budgets régionaux de rentrées fiscales), soit détournées sous forme de pots-de-vin versés à des fonctionnaires locaux corrompus.

c) La crise d'août 1998 et la fuite en avant des régions vers l'autonomisme

A partir du milieu des années 1990, les régions extraverties de Russie n'étaient plus seulement celles qui avaient des revendications nationales ou le plus de ressources énergétiques, mais quelques régions dont l'économie était axée sur les services et qui en contractant des crédits directement auprès de grandes institutions financières internationales (IFI) comme la BERD ou la Banque Mondiale, avaient pu devenir de nouveaux acteurs à part entière des marchés financiers internationaux. Initié par Moscou et suivi de près par Saint-Pétersbourg, ce processus d'internationalisation financière a été soutenu par le gouvernement fédéral, qui y voyait un moyen de profiter de la globalisation. L'endettement international des régions auprès des créiteurs internationaux n'était cependant pas sans poser problèmes, dès lors que certaines régions se sont vite avérées insolubles. Du coup, des créiteurs étrangers se sont retournés contre le gouvernement fédéral pour exiger le remboursement des dettes contractées par les régions, ce qui mettait diplomatiquement la Russie dans l'embarras. Les premières régions russes à profiter de cette manne de rentrées en devises étrangères ont été, après la ville de Moscou, celles dotées de bourses de commerce et d'un marché assez liquide pour s'aventurer sur le marché des Eurobonds, ce qu'elles firent à partir de 1997. Les *oblasti* de Novgorod, les républiques de Yakoutie (Sakha), du Tatarstan, du Bachkortostan et la ville de Saint-Pétersbourg ont été parmi les premières à amasser des portefeuilles d'investissement assez considérables pour émettre elles-mêmes ces bons d'emprunts sur les marchés mondiaux. Plus internationalisées, leurs finances étaient aussi plus vulnérables à la crise mondiale de confiance qui allait frapper les places boursières en Asie puis ailleurs à partir de 1997, et ce en dépit de l'aide consentie par le gouvernement russe à certaines d'entre elles pour restructurer leur dette extérieure.

Le « default » du 17 août 1998¹⁶⁸ a mis en lumière le degré de pénétration de la globalisation financière dans l'économie russe. L'aveu d'impuissance du gouvernement face à l'éclatement de la

¹⁶⁷ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *Working Paper* n° 4, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001 ; p. 49.

¹⁶⁸ En Russie, le mot anglais « default » (défaut de paiement, correspondant au moratoire du gouvernement russe sur le remboursement de sa dette) est entré dans le langage courant depuis cette date.

bulle spéculative révélait combien l'économie du pays était devenue « virtuelle ».¹⁶⁹ Au début des réformes (1992-1993), les banques russes s'étaient enrichies en spéculant sur l'inflation et l'affaiblissement du cours du rouble¹⁷⁰, ce qui leur donnait les moyens d'acheter des vouchers pour acheter des PME dans le cadre de la « petite » privatisation. Le 11 octobre 1994, le ministère des Finances et la Banque Centrale ont dû injecter un demi-milliard de dollars pour sauver le rouble, dont le cours s'était effondré en l'espace de quelques mois.¹⁷¹ Ce « mardi noir » fut un avertissement qui n'empêcha pas les banques de continuer à spéculer sur la faillite de la politique monétaire de la Russie. Après que le gouvernement fut revenu à une politique monétaire plus rigoureuse (1994), elles se tournèrent vers une autre activité rémunératrice – la spéculation sur la dette publique de l'État, par l'achat et la vente de Bons du Trésor (*gosoudarstvennye kaznâcheskie obligacii*, GKO) et l'octroi de prêts douteux à très court terme.¹⁷² Les années 1994-1998 furent donc l'époque des grandes spéculations financières, de la constitution de pyramides bancaires et de préférences pour les opérations à court terme et à haut risque.

L'émission de GKO par le gouvernement fédéral ainsi que par certaines régions¹⁷³, censée financer la stabilisation et la reprise des investissements, fut en réalité un moyen artificiel de maintenir les comptes publics dans le positif alors même que, depuis déjà plusieurs mois, l'État s'était confortablement enlisé dans une logique d'endettement par les impayés, c'est-à-dire qu'il ne payait leurs salaires aux fonctionnaires qu'au lance-pierre et avec des mois de retard. Lorsqu'ils ne s'échappaient pas à l'étranger vers des comptes off-shore (la fuite des capitaux sur toute la décennie a atteint le record de 200 milliards d'USD), les capitaux russes se dématérialisaient donc dans un système de crédit et d'investissements boursiers douteux, qui, ironiquement, avait été rendu viable par les politiques de stabilisation macro-économique du gouvernement.¹⁷⁴ En parallèle, la politique monétaire de maintien du rouble à un cours artificiellement haut par rapport au dollar, très défavorable à de nombreuses régions exportatrices, a stimulé les importations, ce qui a pesé négativement sur la reprise de la production durant la majeure partie des années 1990. Ce n'est qu'après l'annonce d'un moratoire sur la dette extérieure du pays par le gouvernement fédéral, le 17 août 1998, que la tendance s'est inversée : la brutale dévaluation du rouble qui s'ensuivit a

¹⁶⁹ Les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale) ont leur part de responsabilité dans cette déconnexion progressive de la finance russe par rapport à l'économie réelle, dès lors que ce sont ces IFI qui avaient recommandé au gouvernement de privatiser dans l'urgence. D'après Clifford Gaddy & Barry Ickes « Russia's Virtual Economy », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1998, p. 53-67.

¹⁷⁰ En 1992, le cours de la monnaie russe chuta de 100 roubles pour un dollar en janvier à 500 roubles en décembre.

¹⁷¹ De 1200 roubles pour un dollar en janvier 1994, la monnaie russe a chuté pour se retrouver au cours de 3000 roubles pour un dollar le 11 octobre 1994.

¹⁷² En 1995-96, le gouvernement russe a en effet trouvé un moyen non-inflationniste de financer ses déficits publics en vendant sur les marchés privés de capitaux de la dette publique, principalement sous la forme de bons du trésor à trois et six mois, les GKO, avec des taux d'intérêt très hauts. Du coup, la dette du gouvernement devenait la combinaison - profits élevés / risque faible pour les spéculateurs de Russie - la plus attractive, en particulier pour les banques moscovites qui géraient les comptes des institutions d'État. D'après Thane Gustafson *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 92.

¹⁷³ La mairie de Saint-Petersbourg n'a pu émettre ses premiers Bons du Trésor à court terme (3 mois) qu'en 1995, ce qui a rapporté plus de 4 milliards de roubles (environ 800 000 USD) à son budget au premier semestre. La Banque Centrale avait retardé le processus tout au long de l'année 1994 en refusant à la municipalité de lui ouvrir un compte. La situation n'a été débloquée qu'au printemps 1995 grâce à l'intervention du vice-premier ministre et ministre des Finances A. Tchoubaï, qui s'est aussi engagé personnellement à ce que le gouvernement fédéral garantisse une défiscalisation des revenus que Saint-Petersbourg tirerait de l'émission de GKO. D'après Rachel Katz « Municipal Bonds Prove a Boon for City Coffers », *The St. Petersburg Press*, n° 99, 28 mars 3 avril 1995 (cahier « Business »).

¹⁷⁴ Thane Gustafson *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 79 et p. 15.

démultiplié le coût des biens importés, offrant à la production nationale russe une opportunité de reprise dans un climat financier plus sain qu'auparavant, dès lors que de nombreuses banques-de-poche et sociétés-écrans insolubles ont été mises en faillite. Les banques et les entreprises russes qui n'ont pas été contraintes à la liquidation sont revenues par la suite à des pratiques plus prudentes sur les marchés financiers, sans réussir toutefois à restaurer la confiance des exportateurs, investisseurs et créiteurs étrangers avant le milieu de l'année 1999, à l'exception notable de Saint-Pétersbourg : en effet, la ville fut le seul sujet de la FR à ne pas annoncer de moratoire sur le remboursement de ses Bons du Trésor, si bien que son économie a considérablement mieux résisté à la crise.¹⁷⁵

Dans les semaines qui suivirent l'annonce du gel du remboursement de la dette extérieure, c'est-à-dire, de manière moins pléonastique, l'aveu de la banqueroute des finances publiques russes, l'une des réactions les plus fréquemment rencontrées dans les régions était l'adoption de décrets exceptionnels destinés à défendre la production nationale sur leur territoire. Le plus souvent, cette politique protectionniste consistait à fermer la frontière administrative de la région aux biens venant de l'extérieur – c'est-à-dire à la fois aux rentrées de marchandises des régions russes voisines et aux importations de biens étrangers. Dans certains cas, comme le montra Emile Païn, les régions en sont même venues à prendre des mesures économiques défavorables à l'encontre des intérêts privés occidentaux.¹⁷⁶

Rappelons que la crise financière qui a entraîné la banqueroute généralisée du 17 août 1998 était pressentie dans les milieux boursiers russes et par certains experts, qui pensaient que la crise asiatique de 1997 aurait des répercussions en Russie, voire s'y étendrait par contagion. Or, dans son rapport de juillet 1998 sur la Russie, le FMI ne laissait poindre aucune réelle inquiétude quant à la stabilité financière d'un pays dont il avait lui-même alimenté les caisses publiques de milliards de dollars de crédits et d'aides depuis des années. En Russie une majorité de gens estiment que l'argent des IFIs servait à mettre en œuvre des réformes ultra-libérales qui étouffaient la population, mais surtout que l'essentiel de cet argent, après avoir transité par les caisses de l'État, avait été détourné par ses élites, injecté dans l'économie grise de la corruption, ou « lavé » dans des secteurs contrôlés par des groupes mafieux tels que l'immobilier, l'industrie du jeu (casinos) ou des clubs de football à l'étranger.

La crise financière d'août 1998 a considérablement affecté les relations de solidarité des régions russes les unes avec les autres. Parce qu'elle a été perçue comme une crise provoquée par quelques riches spéculateurs moscovites peu scrupuleux, elle a accéléré les tendances centrifuges et l'anti-Moscovisme dans les provinces russes. Comme l'affirma le gouverneur de Saint-Pétersbourg d'alors :

¹⁷⁵ Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 369.

¹⁷⁶ Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 54.

« La crise économique qui a commencé le 17 août a frappé toutes les régions du pays. La vérité est qu'il serait plus juste de la qualifier de crise « de la capitale » (*stoličnyj*), étant donné que les plus grandes banques et représentations de la finance mondiale, celles qui spéculent depuis longtemps sur les GKO et occupent désormais les ruines de la 'pyramide' financière, étaient concentrées à Moscou. Mais il existe une autre Russie. »¹⁷⁷

Dans sa thèse consacrée à l'analyse de l'influence politique des régions russes sous Eltsine, Jeronim Perović a fait remarquer que les régions du Nord-Ouest (Kaliningrad, Saint-Petersbourg, l'*oblast'* de Leningrad, la Carélie), précisément parce qu'elles étaient frontalières de pays riches, ont beaucoup moins souffert des conséquences sociales de la crise que la moyenne russe. Il l'explique par la réaction rapide des pays nordiques et de l'Allemagne : redoutant un afflux massif de réfugiés russes, ces pays ont très rapidement envoyé de l'aide humanitaire en priorité aux régions russes limitrophes et ont aidé les autorités régionales à mettre sur pied des programmes efficaces de sortie de crise sans attendre les politiques de stabilisation fédérales.¹⁷⁸

La crise de 1998 a paradoxalement mis un terme à une certaine forme « aventuriste » d'extraversion des régions tout en servant d'élément déclencheur à toute une série d'activités de RIEE et de paradiplomatie nouvelles. Si, jusque là, les régions les plus enclines à prendre des risques sur les marchés financiers avaient cherché à ouvrir au maximum leur économie sur l'extérieur, durant la phase de libéralisation et de privatisation, après la crise financière d'août 1998 c'est à des manifestations de repli sur soi protectionniste que l'on a assisté le plus souvent. L'office des statistiques russe a par exemple enregistré qu'en septembre 1998, 79 des 89 sujets de la FR avaient adopté des mesures (illégales) de réglementation administrative des prix sur les produits de première nécessité¹⁷⁹, accompagnant souvent ces décisions de mesures tout aussi illégales pour empêcher ces produits de sortir des frontières de leur région.¹⁸⁰ Cependant, aucune des mesures de gel administratif des prix adoptées par les pouvoirs régionaux n'est restée en vigueur plus d'un mois après la crise de 1998, si bien que « dès octobre, il ne restait presque plus trace de séparatisme économique en Russie. »¹⁸¹

Comme au moment le plus sombre de la crise de l'hiver 1991-1992, à l'automne 1998 c'est pour demander de l'aide humanitaire que les régions de Russie en situation de quasi-banqueroute se sont tournées vers l'extérieur. La crise les a contraintes à faire preuve d'esprit d'initiative internationale pour résoudre les difficultés sociales les plus pressantes, ce qui a contribué à renforcer la légitimité et l'autonomie des élites régionales au détriment de celles des autorités fédérales, qui ont rapidement fait l'aveu de leur incapacité à contrôler les événements et résoudre les

¹⁷⁷ Vladimir Yakovlev, extrait du discours d'ouverture du gouverneur de Saint-Petersbourg à la Deuxième Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique, Saint-Petersbourg, le 14 octobre 1998 ; cité par E. Malinine « Na beregakh Nevy stroât mosty » [Sur les berges de la Neva se construisent des ponts], *Ėkonomika i Źizn'*, *Sankt-Peterburgskij Vypusk* [revue *Économie et vie*, édition de Saint-Petersbourg], n° 3 (42), 17 octobre 1998, p. 3.

¹⁷⁸ Jeronim Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft* [Les régions de Russie comme nouvelle force politique], thèse de science politique (dir. : Kurt Spillmann), Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000 ; p. 256.

¹⁷⁹ Données du Goskomstat, citées par Emil' Païn, « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 44.

¹⁸⁰ Le kraj de Krasnodar, la république du Tatarstan, l'*oblast'* de Voronež se sont distingués à cet égard, cf. Leonid B. Vardomskij « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždunarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXIème siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université de Linguistique N.A. Dobrolûbov, 2000, p.48-68.

¹⁸¹ Emil' Païn « Federalizm i separatizm ... », *op. cit.* ; p. 46.

problèmes que subissait la population. De financière, la crise est donc devenue économique, puis politique. Quatre conséquences directes de la crise nous semblent intéressantes à relever :

- aveu de l'échec des politiques ultra-libérales et réclamation d'un recentrage de la politique économique sur les secteurs qui produisent des biens réels et permettent de rendre la Russie moins vulnérable dans la mondialisation (pragmatisme incarné par le Premier ministre de sortie de crise, E. Primakov).
- critique de la politique des cadres d'Eltsine (le système de « *check and balance* »), en particulier de son incapacité à promouvoir au poste de premier ministre une personne qui puisse garantir la stabilité économique.¹⁸²
- dénonciation de la politique régionale du gouvernement et de la structure du fédéralisme russe, incapables d'empêcher la fuite en avant des régions sur la voie de la souverainisation. Émergence d'un discours dominant sur la nécessité de renforcer l'autorité de l'État fédéral (re-centralisation) pour préserver l'unité du pays.
- apparition d'un nouveau slogan de politique étrangère, la notion de « monde multipolaire », dont l'ancien ministre des Affaires étrangères E. Primakov s'est fait le héraut. D'après nous, il ne s'agissait pas uniquement de rehausser le standing de la Russie dans l'arène internationale face à l'unique super-puissance restante du monde unipolaire, les États-Unis. La notion de multipolarité faisait entrer une dimension à la fois *économique* et *régionale* dans la diplomatie russe.

Les observateurs étrangers présents sur place (reporters, diplomates, experts), les journalistes et les politologues russes ont été nombreux à constater que la crise financière d'août 1998 avait contribué au renforcement du pouvoir des gouverneurs.¹⁸³ En effet, les chefs régionaux qui ont pu, dans les mois qui suivirent la crise, attirer malgré tout des investissements étrangers dans leur région, ont vu leur légitimité et leur autonomie s'accroître, que ce soit pour critiquer la politique économique « inintelligente » du gouvernement fédéral ou pour mettre en œuvre des mesures alternatives qui parfois contredisaient la législation russe.¹⁸⁴ C'est dans ce contexte que prit de l'importance le parti politique « Toute la Russie » (*Vsä Rossiâ*) nouvellement créé par des chefs régionaux - Mintimer Shaimiev (Tatarstan), Yourij Loujkov (Moscou) et Vladimir Yakovlev (Saint-Petersbourg) – dans le but de servir de cheval de Troie des régions autonomistes à la Douma dans la perspective des élections de décembre 1999.

Entre septembre 1998 et l'automne 1999, les médias russes et étrangers ont entretenu la crainte que la Russie était sur le point de se désagréger. Des personnalités influentes, comme Boris Berezovskij, alors secrétaire exécutif de la CEI, ou Alexandre Lebed', l'ancien secrétaire du Conseil de Sécurité et alors gouverneur du kraj de Krasnoïarsk, ont affirmé qu'il existait un danger réel de « perdre » la Russie si celle-ci ne parvenait pas à échapper à l'effondrement général provoqué par la crise financière.¹⁸⁵ Moins pessimistes, certains observateurs étrangers ont fait remarquer que la crise avait été l'occasion pour les régions de réclamer non seulement plus d'autonomie¹⁸⁶, mais aussi un

¹⁸² Entre mars 1998 et août 1999, la Russie a changé cinq fois de chef de gouvernement. Cette valse qualifiée de « parade des premiers ministres » a vu se succéder en moins de 18 mois Viktor Tchernomyrdine, Serguej Kirienko, Evguenij Primakov, Serguej Stepashine et Vladimir Poutine au poste de chef du gouvernement. Cf. Thomas Nichols *The Russian Presidency : Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke : Palgrave, 2001 ; p. 159.

¹⁸³ Voir par exemple Viktoriâ Sokolova « Gubernatory na fone krizissa » [Les gouverneurs sur fond de crise] et « Regional'naâ samodeâtel'nost' v usloviâkh krizissa » [L'esprit d'initiative régionale dans les conditions de la crise], *Rousskaâ Mysl'*, n° 4235 (3-9 septembre 1998), p. 1 et n°4238 (24-30 septembre 1998), p. 10 ; Natan Shyklar « Economic Crisis Strengthens Governors », *EWI Russian Regional Report*, 14 janvier 1999.

¹⁸⁴ Nicolas Miletitch « Les étrangers investissent dans la région de Novgorod, malgré la crise », *Dépêche AFP*, 26 mai 1999.

¹⁸⁵ Interviews diffusées à la radio *Ekho Moskvy* les 2 et 3 septembre 1998.

¹⁸⁶ Radoslav Petkov & Natan Shyklar « Power to the Regions. Russia's governors emerge as the winners of the country's crisis », *Transitions*, mars 1999.

droit de parole et de participation sur les grands dossiers de politique fédérale, dans le domaine économique et financier ainsi que sur les grands choix d'orientation en matière de RIEE.¹⁸⁷ Autrement dit, un rééquilibrage du fédéralisme était sur le point d'y introduire plus de démocratie, ce qui n'était pas sans risque du point de vue du pouvoir fédéral. Celui-ci, tout à fait conscient du danger que représentait cette fronde des régions, a cherché dans les mois qui suivirent un premier ministre ou un dauphin qui, non seulement pourrait remettre les finances publiques à flot, mais aussi saurait restaurer l'autorité du pouvoir central sur le territoire et empêcher notamment le parti des régions « Toute la Russie » de remporter les élections législatives. C'est dans ce contexte que Vladimir Poutine, qui connaissait bien le problème de l'autonomisme des régions¹⁸⁸ et incarnait le mieux l'idéal d'un « renforcement de la verticale du pouvoir », a été nommé premier ministre, en août 1999, ce qui mit définitivement fin aux velléités autonomistes des régions russes. Cet événement annonçait un rééquilibrage du rapport centre-régions en faveur du centre, et du rapport entre régions au détriment de la capitale, Moscou.

d) *La domination de Moscou, facteur de jalousies*

La critique de l'asymétrie du fédéralisme russe s'exprime souvent sous la forme d'une rancœur contre Moscou, à la fois en tant que siège du pouvoir fédéral et comme *primus inter pares* parmi les entités fédérées. Ce qu'on appelle en Russie « le Centre », ainsi que tout ce qui, matériellement, se rapporte au symbole d'autorité qu'il incarne, est un « Autre » par rapport auquel les régions de Russie ont construit leur propre identité régionale depuis les guerres entre principautés (de Pskov, Novgorod, Moscou) à l'époque des apanages (de la fin du XII^e au milieu du XVI^e siècle). Durant la transition post-soviétique, l'altérité de Moscou est d'autant plus marquée qu'il s'agit du plus peuplé et du plus riche sujet de la Fédération de Russie¹⁸⁹, et, pour reprendre la formule de Vladimir Shlapentokh « le premier d'entre les fiefs de ce système néo-féodal qu'est la Russie ».¹⁹⁰ Vitrine du capitalisme sauvage, elle incarne l'anti-thèse de la russianité. Son arrogante richesse est aussi source de ressentiment de la part des régions, qui veulent s'autonomiser pour pouvoir faire comme Moscou, mais conserver les dividendes. Beaucoup de régions russes ont ainsi construit leur identité post-soviétique par opposition à Moscou, une stratégie d'*Othering* dont Bo Petersson souligne le potentiel centrifuge pour l'unité territoriale du pays :

¹⁸⁷ R. Orttung « How the Financial Crisis Affects the Regions », *IEWS Russian Regional Report*, 18 août 1998.

¹⁸⁸ Nous reviendrons dans le chapitre V sur d'autres aspects de la biographie de ce Pétersbourgeois devenu le président de la FR en 2000. Notre propos ici est que, lors de son passage au sein de l'Administration présidentielle en 1997-1998 (puis comme vice-directeur en charge de la Direction Générale des Contrôles), Poutine s'était occupé précisément du dossier des relations de l'Administration présidentielle avec les sujets de la FR. Il ne fait guère de doute que c'est à cette époque et sous son influence que les proches du président Eltsine ont pris la mesure des menaces centrifuges qui planaient sur le pays et commencé à élaborer une politique de recentralisation, effectivement mise en œuvre à compter du printemps 2000.

¹⁸⁹ Avec ses 8 629 000 habitants, Moscou comprend en 1998 environ 5,87% de la population du pays, ce qui dépasse de loin la population de tout autre sujet de la FR (chiffres du Comité Municipal des Statistiques de Moscou).

¹⁹⁰ V. Shlapentokh « Moscow's Values, Masses and Elites », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 217-238.

« [this Other] is neither a group of fiery separatists nor a band of Islamic fundamentalists, nor is it any other ethnic or religious grouping on the outskirts of the Federation. It is the very centre itself, and this can only be deemed as a rather hazardous development. If sustained and reinforced, consequences may be thorough-going. »¹⁹¹

L'asymétrie entre Moscou et le reste des entités fédérées de Russie en termes de statut institutionnel et de ressources d'influence est une donnée favorisant le séparatisme des régions périphériques qui refusent d'être dépendantes d'elle. La capitale politique de la Russie se taille la part du lion dans le commerce extérieur total du pays, dont un tiers est réalisé par les entreprises enregistrées dans la ville de Moscou.¹⁹² Plus que dans tout autre État fédéral du monde, en Russie l'économie nationale est centralisée à Moscou, une ville-région dont l'activité a généré 20% du PIB total russe en 1996. Du coup, la capitale est souvent accusée par les régions de Russie d'être « un parasite qui vit à leurs dépens »¹⁹³, ce qui est quelque peu injuste compte tenu du fait que les Moscovites assurent près de 26% des rentrées budgétaires du pays (chiffre pour 1997). Le véritable problème est que la moitié des ressources budgétaires de l'ensemble du pays reste à Moscou, où sont enregistrés quasiment tous les grands consortiums d'État, quinze des 200 plus grandes entreprises du pays¹⁹⁴, et où se trouve le siège de tous les grands groupes industrialo-financiers (FIGs – Gazprom, Loukoil, EÉS) qui contrôlent les richesses naturelles et les médias de la quasi-totalité du pays. L'*oblast'* de Moscou, un sujet de la FR qui entoure la capitale et lui fournit main d'œuvre et biens de consommation, s'est même plaint que des firmes dont l'essentiel de l'activité se déroule sur son territoire administratif (comme celles qui gravitent autour de l'aéroport de Sheremetevo) payent leurs impôts au budget municipal de la ville de Moscou et non à celui de l'*oblast'*.¹⁹⁵ Il devient d'autant plus difficile aux régions russes de maintenir leur autonomie économique par rapport à la capitale que, pour obtenir un crédit bancaire ou des débouchés commerciaux, une entreprise russe doit presque systématiquement chercher du côté de Moscou, si bien qu'elle finit souvent par désertir sa région d'origine.¹⁹⁶

De tous les acteurs non-étatiques en Russie post-soviétique, le plus influent sur toutes les décisions de *high politics*, en particulier - à en croire un ancien diplomate australien, Bobo Lo - celles de politique étrangère, est le « *big business* ». Or il se trouve qu'il est concentré dans la capitale du pays, ce qui accroît la dépendance des régions russes par rapport à elle. Cependant, à en croire une étude comparative sur les réseaux de relations des élites régionales menée en 1996-97 dans six

¹⁹¹ Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 179. En conclusion de son ouvrage, Petersson se dit « frappé par le fait que le centre, Moscou, soit précisément celui qui est ostracisé (*Othered*) et sert de bouc émissaire pour tous les maux qui sont tombés sur le pays et les régions (...) il est accusé de faire empirer la situation (...) d'agir d'une manière si inepte et incompétente qu'en effet la crise empire, même s'il avait de bonnes intentions au départ » (p. 187).

¹⁹² Exactement 27,1% des exportations et 34,9% des importations pour l'année 1999, d'après Valerij Orlov « Vnešnáâ politika i rossijskie regiony » [La politique étrangère et les régions de Russie], *Meždunarodnáâ Žizn'*, n° 10, octobre 2000, p. 45-55.

¹⁹³ V. Shlapentokh, R. Levita and M. Loiberg *From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia*, Boulder : Westview Press, 1997 ; p. 132.

¹⁹⁴ En termes de volume de ventes, cf. « 200 kroupnejšikh predpriátij Rossii » [Les 200 plus grandes entreprises de Russie], *Ékspert*, n° 37, 2000.

¹⁹⁵ Ajoutons que la ville de Moscou a unilatéralement redessiné ses frontières par une loi votée en 1997 par la Douma municipale, et en vertu de laquelle le plu grand et le plus profitable des aéroports du pays, Sheremetevo, s'est retrouvé sur le territoire administratif de la ville alors que, géographiquement, il se trouve sur celui de l'*oblast'* de Moscou. Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 44-45.

¹⁹⁶ s.n. « Begstvo pod moskovskuû kryšu » [La course sous le toit de Moscou], *Nevskoe Vremâ*, n° 146, 14 août 1998.

provinces de Russie, les élites de Saint-Petersbourg étaient alors plus indépendantes de Moscou que la moyenne russe. Elles ressentait moins le besoin d'entretenir un réseau de relations clientélistes avec les hautes sphères dirigeantes pour réussir à obtenir des avantages fiscaux ou des concessions de la part des membres influents du gouvernement ou du Parlement fédéral.¹⁹⁷

Le maire de Moscou Yourij Loujkov a consolidé un système économique qui fait de la mairie un acteur économique si puissant à l'échelle du pays qu'elle est à même d'exercer un contrôle de type patrimonial et mafieux sur les affaires politiques fédérales. Par un décret présidentiel en date du 28 août 1991, les autorités moscovites (c'est-à-dire le maire de Moscou et tous les organismes dépendant de l'exécutif municipal) ont obtenu le droit exclusif de gérer la propriété municipale et la terre comme elles l'entendaient – ce qui revenait à placer la mairie de Moscou au-dessus des lois pour tout ce qui avait trait à l'immobilier.¹⁹⁸ C'est ainsi que Yourij Loujkov est devenu le plus riche promoteur immobilier du pays. Dans sa ville, le milieu des affaires entretient une relation si « incestueuse » avec la sphère du pouvoir politique et sa capacité de corrompre les bureaucrates de l'administration municipale est telle qu'il est malvenu de considérer le business moscovite comme relevant réellement du secteur privé.¹⁹⁹

Le magazine *Ekspert*, qui pratique régulièrement des enquêtes d'opinion pour déterminer l'évolution de l'influence respective des élites russes sur les affaires du pays, a placé au mois de juin 1999 Loujkov en première position dans deux catégories : l'homme d'affaires le plus puissant et l'homme politique le plus influent de Russie.²⁰⁰ Le maire a acquis cette influence grâce à la mise en place, souvent par la force et l'intimidation, d'un régime qui, d'une certaine manière, représente une mise en abyme du système Eltsine de clientélisme et de corruption. Avec le soutien non-dissimulé d'Eltsine, il a obtenu que la plupart des réformes libérales du gouvernement Tchoubaï, en particulier la privatisation par voucher, se déroule selon des règles différentes du reste du pays, c'est-à-dire des règles qui laissaient à la mairie de Moscou toute latitude pour empêcher certains investisseurs de prendre part aux privatisations ou pour fixer le montant du capital des entreprises à privatiser.

La tentative d'assassinat dont a été victime, le 19 décembre 2000, Iosif Ordžonikidze, l'adjoint au maire de Youri Loujkov, a montré pour sa part combien la collusion entre sphère publique et intérêts économiques privés dans la capitale avait de quoi susciter des inquiétudes pour l'ensemble du pays. Ordžonikidze, un personnage haut en couleur bien connu des Moscovites, était en charge des RIEE de la ville et de la politique d'investissements (qui comprenait indirectement le dossier des privatisations) de Moscou depuis 1991, ce qui l'avait conduit à prendre des décisions exécutoires sur un grand nombre de projets immobiliers se chiffrant à plusieurs milliards de dollars.

¹⁹⁷ Peter Kirkow, Philip Hanson & Andrei Treivish « Networks, Linkages and Legacies : Evidence from an Elite Survey in Six Russian Provinces in 1996-1997 », *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n° 3, 1998, p. 405-413 ; p. 405. La comparaison concerne les oblasts d'Irkoutsk, Novossibirsk, Tomsk et Kostroma, les territoires de l'Altaï et du Primorie.

¹⁹⁸ Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 21-22 et p. 31.

¹⁹⁹ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : RIIA, 2003 ; p. 39.

²⁰⁰ *Ekspert*, n° 26, 12 juillet 1999. Voir aussi le numéro spécial sur « Les 100 entrepreneurs les plus influents », *Ekspert* n° 38 (250) du 9 octobre 2000.

Les hypothèses concernant les raisons de l'attentat firent couler beaucoup d'encre²⁰¹ y compris dans les médias régionaux où il fut interprété comme le signe qu'il y avait « quelque chose de pourri dans le royaume de Moscovie ». Les journalistes pétersbourgeois sautèrent d'ailleurs sur l'occasion pour affirmer que si le gouvernement Poutine « laissait le système capitaliste à la Loujkov étendre son influence mafieuse au-delà du MKAD » (le boulevard périphérique qui ceinture la ville de Moscou), cela risquait d'entraîner dans son sillage criminel des régions russes « qui s'efforcent pour leur part de rester dans la légalité pour donner aux *partenaires étrangers* une image plus avenante et rassurante du fonctionnement économique [du] pays ». ²⁰²

Au fil des années 1990, les Russes en sont venus à se sentir plus des habitants et des représentants de leur région (de résidence ou d'origine) et moins comme des citoyens de la Russie.²⁰³ A l'aube des années 2000, les choses sont un peu différentes, puisqu'une équipe de chercheurs norvégiens a montré que s'il y avait désormais des divergences ou des conflits avec Moscou, dans l'esprit des habitants des régions, c'était plus en termes de valeurs qu'en termes d'intérêts.²⁰⁴ En outre, dans les provinces, les opinions négatives au sujet de Moscou étaient essentiellement le produit de manœuvres politiques des élites et des idéologues, et non les préférences des habitants eux-mêmes - à en croire du moins des enquêtes sociologiques comparatives menées dans plusieurs régions de Russie à la fin des années 1990.²⁰⁵

2.1.6 Le déficit démocratique du régime politique, facteur de désaffection des régions

La « démocratie » russe, pour peu qu'elle ait existé dans les années 1990, était de nature seulement procédurale. Le fait que les élections aient été le seul ingrédient de la démocratisation du pays dans les « années Eltsine » (1991-1999) a fait dire à la politologue Liliya Shevtsova que la Russie était une « monarchie élective », où, hormis le « tsar Boris » lui-même, seuls ceux qui avaient les faveurs du président tiraient les ficelles de la politique. Pour un autre spécialiste du régime russe contemporain, Vladimir Gel'man, la « démocratie limitée » de la Russie avait pour corollaire un fédéralisme aussi mal adapté à la réalité régionale russe que la réforme des *zemstva* de 1864 ne l'avait été pour les territoires de l'Empire : dans les deux cas, d'après Gel'man, l'institutionnalisation d'une autonomie locale *formelle* avait servi à masquer le manque de volonté du centre d'entreprendre de

²⁰¹ Marina Landa & Denis Viksne « Pokoušenie na vice-prem'era pravitel'stva Moskvy » [Attentat contre le premier adjoint au maire du gouvernement de Moscou], *Nezavissimââ Gazeta*, n° 240, 20 décembre 2000 ; Sergueï Topol' « Tajny moskovskogo dvora » [Les secrets de la cour de Moscou], *Kommersant' Den'gi*, n° 51, 2000, p. 12-13 ; Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 24-25.

²⁰² Commentaire accompagnant le reportage consacré à la tentative d'assassinat d'Iosif Ordžonikidze, journal télévisé de 23h sur la chaîne de télévision régionale Pétersbourg – Canal 5, 19 décembre 2000. C'est nous qui soulignons.

²⁰³ V. Shlapentokh, R. Levita and M. Loiberg *From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia*, Boulder : Westview Press, 1997 ; p. 152.

²⁰⁴ Pål Kolstø « Nation-Building in Russia : a Value-Oriented Strategy », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 1-27 ; p. 18 ; Helge Blakkisrud « Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values and Federal Discourse », *idem* ; p. 239-267.

²⁰⁵ Deux se sont penchées spécifiquement sur la dimension nationale du régionalisme. L'une est de Bo Petersson, qui a interviewé des dizaines de représentants de l'élite régionale des oblasti de Volgograd et Perm, la ville de Saint-Pétersbourg et le territoire de Khabarovsk (Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001). L'autre est de deux sociologues russes, Elena Bashkirova et Natalya Laidinen, qui s'appuient sur des résultats de sondages d'opinion, « Imidž Moskvy glazami Rossiân » [L'image de Moscou aux yeux des Russes], *Socis*, n° 2, 2001, p. 45-50

réelles réformes démocratiques.²⁰⁶ En refusant la décentralisation voulue qui aurait permis de réguler la pression centrifuge des régions autonomistes, le pouvoir central russe exposait le processus de démocratisation à deux menaces : le séparatisme (décentralisation *subie*, par exemple en 1998 après la crise financière) et l'autoritarisme (re-centralisation extrême). Cette dernière étape de la transition du système institutionnel russe a commencé à l'été 1999 avec la nomination de Vladimir Poutine au poste de Premier ministre, avec pour mission de « mater » la rébellion tchétchène qualifiée de « terroriste ». Rétroactivement, ce virage autoritaire signale la consolidation en Russie d'une idéologie de « Culture Deux » qui peut être interprétée comme le résultat direct de (et la réaction à) dix années d'incuries au sommet de l'État russe.

Le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas su, pu ou voulu mener à bien la démocratisation du système politique russe est une cause endogène déterminante de l'extraversion des régions au cours des années 1990 : leur désir d'autonomie a été conforté par le fait que le gouvernement fédéral n'avait guère de légitimité démocratique. En effet le régime Eltsine enfreignait les principes fondamentaux

- de l'État de droit (l'État ne respectait pas les lois qu'il s'était données, la police rackettait les administrés, l'Armée était en guerre contre son propre peuple en Tchétchénie) ;
- de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs (le président gouvernait par décrets, au mépris de l'institution parlementaire, et partout l'exécutif contrôlait aussi le pouvoir judiciaire) ;
- de transparence (les appels d'offre pour la privatisation des grands fleurons de l'économie russe avaient été opaques, et les gains de la privatisation appropriés par des bureaucrates corrompus) ;
- de répartition démocratique des pouvoirs entre centre et entités fédérées (report de l'application de la loi du 6 juillet 1991 qui édictait le principe de l'éligibilité des gouverneurs²⁰⁷).

Forts du sentiment que les dirigeants et les bureaucrates du gouvernement fédéral commettant des illégalités restaient impunis, les leaders régionaux ont eux aussi outrepassé les prérogatives qui leur étaient conférées par la loi. L'élite locale a acquis une autonomie croissante et établi « sa » verticale du pouvoir à l'échelle régionale : dans chaque sujet de la FR, le chef de l'exécutif s'est attiré les faveurs de l'assemblée législative et des médias locaux, il a « clientélisé » les chefs d'entreprises présents sur son territoire et imposé une forme de contrôle sur le personnel des organes de représentation du gouvernement fédéral dans les régions.²⁰⁸ Quant au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, le fait qu'il fut bafoué par Eltsine en personne a conduit les chefs régionaux de l'exécutif (présidents de républiques, gouverneurs), comme par mimétisme, à gouverner eux aussi sans tolérer le contrôle ni des assemblées législatives locales ni des organes judiciaires. La démocratie n'a donc pas eu l'opportunité de s'enraciner à quelque niveau de gouvernance que ce soit en Russie durant cette décennie où, en revanche, la corruption s'est généralisée, « clientélisant » l'ensemble des relations socio-économiques et fédératives. Ce contexte a

²⁰⁶ Vladimir Gel'man « The Politics of Local Government in Russia : the Neglected Side of the Story », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 3, n° 3, 2002, p. 496-508 ; p. 499-500.

²⁰⁷ En décembre 1992, le Soviet Suprême a adopté une résolution qui prétendait priver le président de son pouvoir de nommer les chefs régionaux d'administration et donnait à Boris Eltsine un mois pour abolir l'institution de ses représentants dans les régions. Non seulement le président ne céda pas à la pression parlementaire, mais en outre il renforça l'institution des représentants en promulguant, le 5 février 1993, un décret (n° 186) qui rendait la fonction permanente et institutionnalisait la soumission directe de ces représentants dans les régions au chef de l'Administration présidentielle. Cf. W.A. Clark « Presidential prefects in the Russian provinces : Yeltsin's regional cadres policy », in G. Gill (ed.) *Elites and Leadership in Russian Politics*, Basingstoke : MacMillan, 1998, p. 41.

²⁰⁸ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite: a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich: ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001; en particulier p. 32 et suivantes.

conduit à une privatisation du politique et à une généralisation du lobbying, du marchandage et de la corruption dans les processus de prise de décisions politiques. Ce déficit démocratique a doublement favorisé l'extraversion paradiplomatique des régions : d'une part, parce qu'il créait une situation d'anomie juridique et de désordre favorable à l'autonomisation des élites locales ; et, d'autre part, parce qu'il légitimait la reproduction de comportements anti-constitutionnels et permettait à des relations clientélistes de s'instaurer entre administrations régionales et représentants d'intérêts économiques, ce qui affecta les orientations de RIEE des régions concernées par ces alliances avec la sphère privée.

a) Le système Eltsine de « poids et contrepoids » : clientélisme et influence de l'entourage

La première entorse au principe démocratique et l'origine principale du pouvoir d'influence des chefs régionaux de l'exécutif proviennent du caractère super-présidentialiste du système politique mis en place en Russie dans les années 1990.²⁰⁹ Les auteurs de la Constitution de 1993 se sont inspirés autant du modèle américain (un président élu pour quatre ans, un Conseil de Sécurité) que du modèle français (pas de vice-président, le président peut dissoudre l'Assemblée), mais ils ont omis d'introduire deux éléments essentiels à l'équilibre démocratique du système : que le premier ministre et son gouvernement soient issus du parti majoritaire à l'Assemblée, et que soient équitablement représentés les intérêts des entités fédérées dans les institutions centrales. La Loi fondamentale a été taillée sur mesure pour permettre au président Eltsine d'outrepasser par décret un veto de la Douma et, à l'inverse de la Ve République en France, le système politique russe ne laisse aucune chance à la cohabitation, car quelle que soit la couleur de la majorité à la Douma, le président peut imposer le premier ministre de son choix.²¹⁰ Dans la pratique, Eltsine a choisi ses chefs de gouvernement parmi ses amis ou dans les rangs des gestionnaires de l'ancienne école qui n'avaient ni étiquette partisane ni expérience parlementaire.²¹¹ En outre, comme aux États-Unis, le pouvoir étatique réel se concentrait dans les bureaux de l'Administration du président (où les postes clés revenaient à des fidèles d'Eltsine, la plupart originaires de Sverdlovsk comme lui), plutôt que dans les différents ministères du gouvernement fédéral. Or, il se trouve que le « clan Eltsine » (aussi appelé « la Famille ») était largement manipulé, au début des années 1990, par un individu que la presse appela le « Cardinal gris du Kremlin », Guennadij Bourboulis, qui n'exerçait pourtant formellement que les fonctions de secrétaire du Conseil d'État (juin 1991-novembre 1992).²¹² C'est lui qui, une fois promu au poste de premier vice-Premier ministre, suggéra la candidature d'Egor

²⁰⁹ Stephen Holmes « Superpresidentialism and its problems » *East European Constitutional Review*, n° 2-3, hiver 1993-1994 ; p. 123. Voir aussi Stephen White « Presidential Power under Yeltsin », in Ray Taras (ed.) *Postcommunist Presidents*, Cambridge : Cambridge UP, 1997 et Eugene Huskey *Presidential Power in Russia*, New York : Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1999.

²¹⁰ Les députés doivent entériner cette nomination par un vote, mais s'ils refusent par trois fois de confirmer dans ses fonctions le chef de gouvernement que leur propose le président, celui-ci peut dissoudre la Douma et convoquer de nouvelles élections. C'est ce qui a failli se produire en septembre 1998, lorsque, par deux fois, la Douma a refusé la candidature de Viktor Tchernomyrdine. D'après Eugene Huskey *Presidential Power in Russia*, New York : Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1999.

²¹¹ Aucun premier ministre de la décennie 1990, à l'exception de Sergueï Stépachine, n'a été confronté au vote populaire, ce qui a contribué à ne faire du Premier ministre qu'une marionnette entre les mains du président.

²¹² Celui que l'on a comparé au Cardinal Richelieu contrôlait en effet l'accès au président mieux que le chef de l'Administration du président (AP) de l'époque, Yourij Petrov (un compagnon de route d'Eltsine depuis Sverdlovsk et qui, dans l'ombre lui aussi, filtra l'influence exercée sur le président par ses ministres et conseillers).

Gaïdar à la tête du gouvernement²¹³ ; lui encore qui, en 1997, fit venir Vladimir Poutine à Moscou, où il lui offrit d'abord un poste dans l'Administration du président, puis un pont d'or pour être adoubé comme « dauphin » par le président Eltsine, moins de trois ans plus tard. Des Kremlinologues russes de renom vont jusqu'à affirmer que Bourboulis n'était pas seulement un « faiseur de tsars », mais bien un homme d'influence qui a considérablement pesé sur la politique de l'État :

« Les gouvernements [entre l'été 1991 et début 1993] se trouvaient sous le contrôle organisationnel et idéologique de Bourboulis. Une partie des personnalités phares du gouvernement, notamment les jeunes économistes dirigés par Egor Gaïdar (Ourisson, Kozyrev, Shokhine, Tchoubaïs et les autres), avaient été promus par Bourboulis. [Ce dernier] contrôlait la préparation de la stratégie des réformes politiques, il dirigeait aussi les orientations les plus importantes de l'activité [du gouvernement], *comme la politique étrangère*, la sécurité de l'État et de la société, les enquêtes du Procureur. (...) Du coup, Bourboulis a pu s'immiscer aussi dans des *domaines liés à l'activité des structures de force et des services spéciaux*. »²¹⁴

Un autre personnage, Alexandre Korjakov, chef de la garde prétorienne et garde du corps personnel du président durant toute la période, avait des idées très arrêtées sur un certain nombre de dossiers et une influence certaine sur les décisions de *high politics* du président. Il était le conseiller d'Eltsine le plus écouté sur tous les dossiers de sécurité de l'État, si bien qu'il servait souvent d'intermédiaire entre l'Administration du président et les « siloviki » (représentants des ministères dits « de force » comme ceux de l'Intérieur, de la Défense, et de la Sécurité).²¹⁵

A la différence des régimes démocratiques consolidés, dans la Russie des années 1990 la politique a été un jeu de chaises musicales dont le président était le seul chef d'orchestre, alors que lui-même était manipulé par différents « hommes de l'ombre » et groupes d'intérêt. On peut dire qu'à la limite, la démission d'un gouvernement ou la nomination de hauts fonctionnaires n'obéissait à aucun impératif de politique publique sous Eltsine, mais seulement à la consolidation d'un système de « poids et contre-poids » (*sistema sderžek i protivovessov*) visant à maintenir la position dominante du président dans le régime qu'il avait mis en place et à récompenser ceux qui, ayant intérêt à ce que perdure ce système, en avaient « acheté » les acteurs les plus influents.²¹⁶ Ce « système de clans » avait des répercussions mécaniques sur le processus d'élaboration de la politique étrangère, cette dernière étant considérée par un expert de la diplomatie économique russe comme :

²¹³ A partir de mars 1992, Bourboulis avait formellement la curatelle des ministères dits du « bloc politique » du gouvernement Gaïdar – celui des Affaires étrangères (MID), celui de la Presse et de l'Information, ainsi que des différents organes de direction des institutions étatiques (*Gossou darstvenno-pravovoe Oupravlenie*), dont le ministre Sergueï Shakhraï avait la responsabilité. L'influence de Bourboulis comme « faiseur de tsars » a été ininterrompue, puisque c'est aussi lui qui a suggéré à Boris Eltsine d'embaucher Vladimir Poutine pour servir dans l'Administration du président (fin 1996), ce qui fut pour l'ancien vice-maire de Saint-Pétersbourg le tremplin grâce auquel il fut propulsé trois ans plus tard au rang de « dauphin » d'Eltsine.

²¹⁴ A.A. Moukhine & P.A. Kozlov *'Semejnye' tajny ili neoficial'nyj lobbizm v Rossii* [Les secrets de « Famille » ou le lobbying officieux en Russie], Moscou : Centr Političeskoj Informacii [Centre d'Information politique], 2003 ; p. 54. C'est nous qui soulignons.

²¹⁵ Viatcheslav Kostikov *Roman s Prezidentom. Zapiski press-sekretarâ* [Mon histoire avec le président. Notes d'un attaché de presse], Moscou : Vagrious, 1997 ; p. 82 et s.

²¹⁶ C'est la thèse de Liliã Ševcova *Režim Borissa El'cina* [Le régime de Boris Eltsine], Moscou : Centre Carnegie, 1999.

« le résultat de l'interaction entre plusieurs groupes [d'intérêt] ayant des intérêts différents, parfois contradictoires, et en concurrence pour influencer les hautes institutions gouvernementales. Le président, comme une sorte d'arbitre, maintient un équilibre entre ces différents clans, groupes de l'élite bureaucratique, patrons des structures de la force publique, élites régionales, centres de pouvoir financier et économique et encore bien d'autres éléments constitutifs de la classe dirigeante russe. »²¹⁷

La concentration du pouvoir entre les mains du chef de l'exécutif n'était pourtant absolument pas un gage de stabilité, surtout lorsque Boris Eltsine était « souffrant », « alité », « enrhumé » ou « fatigué », ce qui lui est arrivé plusieurs semaines par an au cours de son deuxième mandat. Le trône du président était donc occupé par un individu qui, lorsqu'il n'était pas à l'hôpital, n'était lucide que quelques heures par jour (l'alcoolisme d'Eltsine a d'ailleurs été la cause directe de plusieurs « impromptus » diplomatiques). Cette situation a induit les individus en négociation avec le président pour obtenir des privilèges - les élus régionaux qui lui avaient apporté leur soutien politique entre 1991 et 1996, et les oligarques qui avaient financé sa réélection en 1996 - à gagner en autonomie et en influence pour poursuivre leurs propres intérêts de politique étrangère.

Durant les nombreux interludes où il était en incapacité physique d'exercer, le président laissait formellement les rênes du pouvoir à son premier ministre, mais en réalité ils étaient surtout détenus par différentes personnes de confiance qui contrôlaient son agenda, filtraient les dossiers qui requerraient son approbation et parfois présidaient des réunions de travail à sa place. Sous Eltsine, l'influence de la « Famille » sur le cours de la politique de l'État était quasiment illimitée, et elle fut rarement contrebalancée avant que le « groupe de Moscou » (né de l'alliance entre Yourij Loujkov, Vladimir Goussinskij et Evguenij Primakov), ne s'immisce à son tour dans les affaires de l'État à partir de 1997. Ainsi, le régime eltsinien était-il indirectement contrôlé par deux groupes d'agents influents qui, constitutionnellement, n'avaient pas leur place au sommet décisionnel de l'État - d'une part les oligarques qui avaient accès au Kremlin²¹⁸, et, d'autre part, l'entourage personnel du président.²¹⁹ Leur avis comptait pour toute nomination importante, sur la procédure à suivre pour éviter à Boris Eltsine un vote d'*impeachment* à la Douma, ou encore dans le cadre de la préparation des déplacements à l'étranger du président ou du ministre des Affaires étrangères.

Le président Eltsine semblait donc relativement perméable aux influences d'agents extérieurs au cercle *officiel* du pouvoir, surtout durant son deuxième mandat (de juin 1996 au 31 décembre

²¹⁷ S. Medvedev « Business Elites and Russia's European Policy », *ÜPI Working Papers*, n° 26, Helsinki : FIIA, 2000 ; p. 12.

²¹⁸ Outre Boris Berezovskij, il s'agissait de Roman Abramovitch (patron de *Sibneft* et « caisse noire » des dépenses personnelles de la « Famille ») et de son ami Oleg Deripaska (patron du fleuron de l'aluminium *Rousskij Aliouminij*, et allié d'Anatolij Tchoubaïs). Dans un deuxième cercle d'oligarques influents gravitaient Vladislav Sourkov (qui occupa des postes de direction dans les banques *Menatep* à partir de 1991 et *Rosprom* à partir de 1996) et Alexandre Mamout (patron de la banque *MDM*, par laquelle le scandale de la *Bank of New York* est arrivé). . D'après A.A. Moukhine & P.A. Kozlov '*Semejnye' tajny* ...[Les secrets de « Famille »...], *op. cit.* ; p. 174, 190 et 198.

²¹⁹ Après A. Korjakov, G. Bourboulis et V. Iliouchine (durant le premier mandat présidentiel d'Eltsine), il s'est agi de la fille cadette du président, Tatiana Diatchenko (conseillère en image de son père, elle a contrôlé la plupart de ses sorties et déclarations publiques à compter de 1996) ; de l'époux de celle-ci, Valentin Youmashev (nommé chef de l'Administration du président en mars 1997) ; et de leur ami Alexandre Volochine (« l'homme de Berezovskij » au Kremlin, où il travaillait comme conseiller en politique économique d'Eltsine depuis 1997). La nomination de Volochine à la tête de l'Administration du président, en 1999, et son maintien à ce poste durant plusieurs années sous Poutine (qui envisageait pourtant déjà d'y nommer son ami de Saint-Petersbourg, Dmitrij Medvedev), a été la garantie que les intérêts (financiers s'entend) de la « Famille » ne seraient pas menacés après l'abdication d'Eltsine en faveur de son dauphin : c'est Volochine qui intima à Poutine l'ordre d'adopter dès le 1^{er} janvier 2000 un oukaze présidentiel accordant l'immunité judiciaire permanente à l'ancien président et aux membres de sa famille. D'après A.A. Moukhine & P.A. Kozlov '*Semejnye' tajny ili neoficial'nyj lobbizm v Rossii* [Les secrets de « Famille » ou le lobbying officieux en Russie], Moscou : Centr Političeskoj Informacii, 2003 ; p. 111.

1999). Ce facteur de faiblesse institutionnelle de l'État a favorisé la dérive du régime vers toujours plus de clientélisme : quand bien même le monopole du pouvoir central restait formellement entre les mains du chef de l'exécutif, les décisions de celui-ci étaient monnayables par tous les agents d'influence qui gravitaient autour du Kremlin. Or, parmi ceux-là, on trouvait aussi des leaders régionaux qui cherchaient à tirer profit du régime de faveurs instauré par le « clan Eltsine ». La personnalisation de leurs relations de dépendance mutuelle avec le président a d'ailleurs contribué à faire de la politique étrangère russe un domaine dans lequel les décisions étatiques qui intéressaient les régions économiquement les plus influentes étaient « négociables ».

b) Le Tsar Boris et les « roitelets » : la personnalisation des relations centre-régions

A en croire un spécialiste américain, James Warhola, l'influence du facteur idiosyncratique dans la structuration des relations fédératives en Russie est un trait structurel dominant du régime Eltsine qui explique la « multivariance » du fédéralisme russe dans les années 1990 et rend aléatoire toute tentative de généralisation concernant sa nature :

« The [Russian] Federation is characterized perhaps first and foremost by deeply ambiguous, ill-defined relations between the national and regional governments. Part of this is traceable to the 'war of laws' operating during the period of the collapse of the USSR in 1990-91 ; to the idiosyncratic personalities of Boris Yeltsin and various regional leaders ; and to the Constitutional structure itself. This aspect of post-Soviet state development thus clearly reflects both contingent and structural determinants. »²²⁰

Vladimir Lyssenko, député de la Douma et qui siégeait dans son Comité de la politique régionale de 1993 à 1999, a fait remarquer que la tendance à privilégier des modes *individuels* de relations et d'échanges de faveurs entre le centre et les régions s'expliquait par la mentalité russe, en particulier les traditions d'un pouvoir plus prompt à régler les problèmes par une poignée de mains que par l'intermédiaire du droit.²²¹ Ceci explique aussi pourquoi le fédéralisme russe a évolué à partir de 1994 vers une contractualisation *ad hoc* des relations fédératives, non pas entre la Fédération et les sujets de la FR en général, mais bien, comme l'a fait remarquer Joan DeBardeleben²²², entre le chef du Kremlin et les leaders régionaux pris individuellement. Comme nous le verrons dans le sous-chapitre suivant consacré au processus de construction du fédéralisme dans les années 1990, la marge de manœuvre d'un leader régional dans la négociation de ces relations de type contractuel avec le « centre » dépendait largement de sa capacité à tisser des liens de confiance avec les personnes influentes dans les organes centraux du pouvoir, en particulier dans l'entourage d'Eltsine.²²³ En entrant dans une relation clientéliste avec le centre, ce leader acquérait du poids politique et une capacité de marchandage supérieure à celle d'autres régions.²²⁴ Cette logique de

²²⁰ James Warhola « Is the Russian Federation Becoming More Democratic? Moscow-Regional Relations and the Development of the Post-Soviet Russian State », *Democratizatsia*, vol. 6, n° 2, Summer 1999, p. 42-69 ; p. 51.

²²¹ V. Lyssenko, intervention à la Deuxième Conférence Internationale Russe sur le Fédéralisme, Moscou, Conseil de la Fédération, 16-17 décembre 1997.

²²² Joan DeBardeleben « The Development of Federalism in Russia », in P. Stavrakis, J. DeBardeleben & L. Black (eds.) *Beyond the Monolith : the Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Baltimore : John Hopkins UP, 1997 ; p. 50.

²²³ Pour une présentation très complète des relations de marchandage, de chantage et de lobbying entre le Kremlin et les régions russes durant le premier mandat présidentiel d'Eltsine, voir Steven Solnick « 'Torg' meždou Moskovj i soub'ektami Federacii o strouktoure novogo rossijskogo gossoudarstva : 1990-1995 » [Le marchandage entre Moscou et les sujets de la Fédération concernant la structure du nouvel État russe : 1990-1995], *Polis*, n° 6, 1995, p. 95-108.

²²⁴ V. Shlapentokh, R. Levita & M. Loiberg *From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia*, Boulder : Westview Press, 1997 ; p.169.

personnalisation des relations de dépendance entre les niveaux régional et fédéral du pouvoir exécutif a favorisé une décentralisation asymétrique et un ajustement du fédéralisme aux intérêts des élites dirigeantes selon un pacte en tous points non-démocratique.²²⁵ La consolidation de ces relations personnelles privilégiées a mis sur le devant de la scène politique, mais aussi placé à des positions d'influence dans les couloirs du Kremlin, une dizaine de leaders régionaux, qui se trouvent être aussi les chefs d'exécutif des onze régions les plus puissantes, économiquement et politiquement, du pays – Moscou, Saint-Petersbourg, les républiques du Tatarstan et du Bachkortostan, les *oblasti* de Nižnij-Novgorod, Lipetsk, Tyoumen', Samara, Perm', Tomsk et le territoire de Krasnoïarsk.²²⁶

Vladimir Shlapentokh fut le premier chercheur à proposer le *féodalisme* comme grille de lecture des relations entre le président Eltsine et ses « vassaux » dans les régions.²²⁷ Les bases de cette « monarchie féodale »²²⁸ ont été posées dès le début de la décennie. Le 22 août 1991, Eltsine a signé un décret par lequel il s'octroyait le droit de *nommer* les gouverneurs des régions.²²⁹ Le Soviet Suprême a bien tenté de s'opposer à cette concentration du pouvoir entre les mains du président en votant, en mars 1992, une loi instituant un principe de double subordination des gouverneurs au chef de l'exécutif fédéral *et* au soviet (assemblée législative) du sujet de la FR concerné, ainsi qu'un droit de dudit soviet sur la nomination des vice-gouverneurs et chefs de départements clés de l'administration régionale. Non seulement cette loi n'a pas été appliquée²³⁰, mais, dans les faits, les gouverneurs eux-mêmes se sont satisfaits de la relation exclusive « loyauté contre privilèges (autonomie) » qui les reliait à celui qui les avait nommés et leur laissait beaucoup d'autonomie – le président.²³¹ Prenant exemple sur lui, ils s'estimaient, dans leur fief régional, « au-dessus » de l'institution législative.

Le président émit trois moratoires successifs (en novembre 1991, octobre 1994 et septembre 1995) sur l'élection au suffrage direct des gouverneurs, si bien qu'elle a été ajournée dans certaines

²²⁵ Vera Tolz & Irina Busygina « Regional Governors and the Kremlin : the Ongoing Battle for Power », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 401-426 ; p. 425.

²²⁶ Ces régions représentaient, en 1998, 27% de la population et 42% du PNB de la Russie. Yuri Fedorov (ed.) *Human Development Report 1998. Russian Federation*, Moscou : Human Rights Publishers, 1999 ; p. 77.

²²⁷ Vladimir Shlapentokh « Early Feudalism – the Best Parallel for Contemporary Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n° 3, mai 1996, p. 393-411.

²²⁸ L'expression est d'A.B. Zoubov, qui souligne que l'origine étymologique commune des mots féodalisme et fédéralisme (du latin *foedus*) peut expliquer pourquoi un État autoritaire (non-démocratique) comme la Russie de 1993 a eu tendance à développer des relations de type féodal plutôt que fédéraliste avec les régions. A.B. Zoubov « Ounitarizm i federalizm. K voprossou o boudouščej organizacii gossouzarstvennogo prostranstva Rossii » [Unitarisme et fédéralisme. Aborder la question de l'organisation future de l'espace étatique de la Russie], *Polis*, n° 5, 2000, p. 32-54 ; p. 46.

²²⁹ N'étaient donc pas concernés les présidents des 21 républiques et les maires des deux villes d'importance fédérale, Moscou et Saint-Petersbourg, qui, eux, ont été élus au suffrage direct par leurs administrés.

²³⁰ Le budget de leur administration étant bien plus conséquent que celui du soviet de région, le gouverneur pouvait aisément, s'il était généreux en récompenses et passe-droits, convaincre les députés de l'assemblée législative d'accepter la nomination des adjoints qu'il voulait.

²³¹ Vladimir Gel'man « Regional'naâ vlast' v sovremennoj Rossii : institouty, režimy i praktiki » [Le pouvoir régional dans la Russie contemporaine : institutions, régimes et pratiques], *Polis*, n° 1, 1998, p. 87-105 ; p. 94. Concernant le « deal » fédératif « loyauté contre autonomie » dans les relations d'Eltsine avec les leaders régionaux, voir aussi les premiers chapitres de l'ouvrage d'Aleksej Zoudine *Režim Vladimira Poutina : kontoury novoj političeskoj sistemy* [Le régime de Vladimir Poutine : contours d'un nouveau système politique], Moscou : Centre Carnegie, 2002.

régions jusqu'à l'année 1997.²³² Ainsi, durant la première moitié de l'ère Eltsine, le maire de Saint-Pétersbourg Anatolij Sobtchak faisait-il partie des rares leaders régionaux qui étaient sortis des urnes, ce qui leur conférait une légitimité démocratique dont ne jouissaient pas les gouverneurs avant 1996 (année où Saint-Pétersbourg faisait déjà sa première expérience d'alternance politique). Les chefs régionaux élus avaient aussi plus de latitude et d'influence pour négocier une marge supplémentaire d'autonomie par rapport au Kremlin dont ne jouissaient pas les gouverneurs nommés par Boris Eltsine. Entre l'époque où ils connurent leur première onction populaire par élection directe (à partir de 1996) et celle où le président Poutine mit en œuvre son programme de resserrement de la verticale du pouvoir fédéral (2000-2003), tous ces leaders régionaux ont continuellement gagné en autonomie et en influence à l'intérieur du système politique russe. Il faut dire que, de 1996 à 2002, ils étaient automatiquement membres du Conseil de la Fédération, la Chambre Haute du Parlement fédéral, aux côtés des présidents (*speakers*, en russe) des assemblées législatives de région (les anciens soviets, dont certaines prirent le noms de « doumas »). Cela contribua à renforcer l'influence morale acquise par ces petits seigneurs régionaux, dès lors que leur légitimité de représentants des intérêts des provinces ne découlait plus d'une nomination par le pouvoir central mais bien de l'onction populaire : de vassaux, ils souhaitaient devenir une force politique et réclamaient de participer à la définition des grandes orientations de la politiques, une prérogative *de jure* concentrée entre les mains du chef de l'exécutif fédéral.

Le régime elstinien procédait donc d'un double viol du principe démocratique : celui du droit des régions d'élire leur gouverneur, d'une part, et celui des représentants du pouvoir législatif de participer à l'élaboration des politiques publiques d'autre part.

c) Les faiblesses du parlementarisme et l'autonomisation de l'exécutif fédéral et régional

Le caractère présidentieliste du régime instauré par Boris Eltsine en 1992-1993 a impliqué que le principe même du parlementarisme y était battu en brèche, ce qui, paradoxalement, a été un facteur favorable à l'autonomisation et à l'internationalisation des entités fédérées. En effet, le président Eltsine n'a pas fait grand cas de la volonté du peuple représentée par les députés du peuple de la RSFSR, pourtant démocratiquement élus en mars 1990 et qui l'avaient aidé à accéder au pouvoir en le nommant président du Congrès des Députés du Peuple, un tremplin qui avait facilité son élection au poste nouvellement créé de président de la RSFSR, le 12 juin 1991. Du coup, pendant près de deux ans, Boris Eltsine a été en lutte incessante avec le Soviet Suprême (qui contestait presque tous les points de sa politique de réformes) mais aussi avec le vice-président de la RSFSR élu en même temps que lui, A. Routskoï (qui s'allia avec les députés coalisés autour du président du Soviet Suprême, A. Khasboulatov). Si les soviets avaient été les porte-drapeaux du communisme après la Révolution d'Octobre, à l'époque post-soviétique ils ont plutôt incarné le conservatisme et l'opposition aux réformes que tentait de leur imposer Boris Eltsine en gouvernant par décrets. Il s'ensuivit un blocage des institutions, provoqué par une nouvelle « guerre des lois » (celles votées par le Parlement face aux oukazés présidentiels) et la montée des tensions entre le pouvoir exécutif d'une part (le président et les ministres mettant en œuvre la « thérapie de choc »), et les pouvoirs législatif et régionaux d'autre part (le Soviet Suprême, auquel se rallièrent la plupart

²³² Signe que l'autoritarisme du système d'Eltsine s'étendait à toutes les branches du pouvoir, en avril 1996, la Cour Suprême a rendu un arrêt confirmant la constitutionnalité du décret présidentiel de septembre 1995, cf. Vladimir Gel'man « Subnational institutions in contemporary Russia », in Neil Robinson (ed.) *Institutions and Political Change in Russia*, Basingstoke : Macmillan, 2000, p. 85-105 ; p. 95.

des leaders régionaux partageant son hostilité à la politique libérale du gouvernement fédéral). Cette lutte marqua la vie politique russe jusqu'au drame final des 3-4 octobre 1993, lorsque le président ordonna aux forces armées de prendre d'assaut armé la Maison Blanche, siège du Parlement à Moscou, où s'étaient retranchés les députés qui refusaient d'appliquer le décret présidentiel n° 1400 du 21 septembre qui ordonnait l'autodissolution de tous les soviets du pays, à commencer par le Soviet Suprême.

Le régime du président Eltsine, dont la légitimité et la politique avaient été confortées par les résultats du référendum d'avril 1993, s'est donc considérablement radicalisé jusqu'à ces événements tragiques. Durant l'été déjà, plusieurs élus des régions de Russie s'étaient inquiétés de la dérive autoritaire du régime et des risques de déstabilisation que pourrait entraîner sur leur territoire cette situation de guerre civile larvée au sommet de l'État. A l'image du Soviet Suprême, la plupart des soviets régionaux de Russie ont fait de la résistance tout au long de l'année 1993, adoptant des lois locales qui allaient à l'encontre des décisions du président et privant les chefs régionaux de l'exécutif de la législation et des moyens budgétaires censés permettre, sur le terrain, la mise en œuvre des réformes. Même dans une circonscription réputée démocrate et favorable aux réformes comme Saint-Petersbourg, les députés de l'assemblée législative municipale (le Petrosoviet) ont adopté des résolutions, ou refusé de voter des lois, afin d'empêcher les réformes libérales d'entrer en vigueur. Cette résistance visait surtout à contrarier les ambitions démesurées du maire Anatolij Sobotchak - élu lui aussi le 12 mai 1991, et qui tentait de gouverner en se passant de l'aval des députés - mais elle visait aussi clairement à marquer la résistance des soviets face à ce qui apparaissait comme une dérive présidentialiste du régime d'Eltsine.²³³

Au plus fort de la crise institutionnelle de 1993, la position de Sobotchak, dans un conflit qui s'apparentait à une lutte entre réformateurs et conservateurs, est devenue assez ambiguë. En effet, le maire de Saint-Petersbourg développa durant l'été plus d'affinités avec les élus de certaines régions frondeuses qu'avec ses anciens collègues démocrates passés, comme lui, d'une fonction de député (du Soviet Suprême de l'URSS) à une fonction de membre du pouvoir exécutif. Sans prendre le parti de Routskoï et Khasboulatov contre Eltsine, Sobotchak s'est désolidarisé de l'équipe de démocrates qui accordaient un soutien inconditionnel au président Eltsine. Comme d'autres élus des régions, il avait su monnayer son soutien au président et au Soviet Suprême, alternativement et dans le sens qui convenait le plus à ses intérêts, ce qui conduisit à l'automne à une surenchère qui déplut d'autant plus à Boris Eltsine que Sobotchak a ouvertement critiqué la décision du président d'envoyer les chars à l'assaut de la Maison Blanche. Un épisode de ce refroidissement dans les relations entre le maire de Saint-Petersbourg et le président russe mérite d'être mentionné, autant parce qu'il explique la perte d'influence d'A. Sobotchak dans les affaires politiques fédérales à partir de 1994, que parce qu'il a, bizarrement, disparu des histoires officielles de la crise de l'automne 1993. Le 26 septembre, à l'initiative de quelques élus des régions, emmenés par le président de l'Assemblée Législative du territoire de Krasnoïarsk Viatcheslav Novikov, devait se tenir sous les auspices du maire de Saint-Petersbourg une réunion des gouverneurs et présidents des sujets de la Fédération de Russie. Cette rencontre faisait écho à celle organisée en août 1993 au niveau des seuls présidents de républiques, à Petrozavodsk (république de Carélie), et au cours de laquelle le

²³³ Le Soviet de Saint-Petersbourg fut l'un des derniers de Russie à se résoudre, le 14 décembre 1993, à l'autodissolution (ordonnée par le décret présidentiel n° 1400 du 21 septembre).

président Eltsine avait promis la création d'un Conseil des Chefs de République.²³⁴ A l'ordre du jour de cette réunion des gouverneurs à Saint-Pétersbourg figurait l'adoption d'une résolution exigeant l'organisation d'élections législatives et présidentielles anticipées, et ce quand bien même le résultat du référendum du 25 avril 1993 avait théoriquement donné au président Eltsine le soutien populaire nécessaire pour s'abstenir de les organiser. D'après quelques témoignages, le premier ministre Viktor Tchernomyrdine aurait envoyé des télégrammes à chacun des chefs d'administration des 88 sujets de la Fédération invités par Sobtchak pour les sommer de boycotter cette réunion à Saint-Pétersbourg, ce que tous sauf trois firent.²³⁵

Ainsi la Constitution de la FR, adoptée par référendum le 12 décembre 1993, est-elle entrée en vigueur en Russie dans un climat de crise institutionnelle et de défiance entre le centre et les régions. L'« État de droit fédératif et démocratique doté d'une forme républicaine de gouvernement » qu'est, d'après l'article 1 de la Constitution, la Fédération de Russie, a donc vu le jour dans la violence. Du coup, il n'est guère étonnant que l'application de la Loi fondamentale sur l'ensemble du territoire du pays a presque immédiatement été remise en cause par les institutions qui, jusque là, avaient subi l'arbitraire du régime eltsinien : le Parlement d'une part (la Douma sortie des urnes le 12 décembre 1993 était dominée par les députés de l'opposition communiste et nationaliste), et les sujets de la Fédération d'autre part.

Entre 1991 et 1993, le système politique dans lequel évoluaient les sujets de la FR était un mélange de présidentialisme et de parlementarisme.²³⁶ Jusqu'à leur dissolution à l'automne 1993, les soviets locaux jouissaient encore d'un certain pouvoir autonome d'initiative et de contrôle sur la politique locale et, surtout, en tant qu'élus, d'une relative légitimité dont la plupart des gouverneurs, nommés par Eltsine, ne jouissait alors pas. Les sujets de la FR, où le soviet local s'est trouvé en relative position de force durant cette période, se sont dotés de Constitutions et de Chartes de type « parlementariste » (en Carélie, à Pskov, Mourmansk et Leningrad, les assemblées législatives étant relativement fortes). Le basculement du régime dans son ensemble vers toujours plus de présidentialisme a été synonyme, pour les gouverneurs, d'augmentation conséquente de leur pouvoir par rapport à celui des assemblées législatives locales, qui perdirent du coup la plupart des prérogatives dont elles jouissaient encore jusqu'en 1993 – notamment le pouvoir de mettre leur veto à la nomination par la gouverneur de certains de ses adjoints, ou encore celui d'émettre un vote de défiance à l'encontre de l'administration régionale. En laissant aux sujets de la FR le soin de décider eux-mêmes de leur système de gouvernement, la Constitution de 1993 a considérablement réduit la marge de manœuvre et d'influence des assemblées législatives locales, qui étaient

²³⁴ Cette annonce a été interprétée comme une nouvelle tentative de manœuvre de Boris Eltsine, qui espérait ainsi s'attirer le soutien des présidents des républiques autonomes dans sa lutte contre le Soviet Suprême, mais aussi briser le processus de coalition des entités fédérées en créant un climat de jalousie entre les républiques d'une part (auxquelles il promettait de garantir leur autonomie par le biais de la future Constitution), et les autres entités d'autre part (*oblasti*, territoires, districts autonomes et villes d'importance fédérale, dont il avait l'intention de limiter l'autonomie). Les événements de l'automne 1993 ont conduit à ce que le projet de création d'un Conseil des Chefs de Républiques soit enterré : la Constitution « eltsinienne » adoptée le 12 décembre 1993 a proclamé l'égalité des 89 sujets de la FR et, dans le Conseil de la Fédération élu le même jour, les représentants des républiques ne siégeaient pas à part, mais bien aux côtés des représentants des autres sujets de la Fédération de Russie.

²³⁵ Fred Coleman *The Decline and Fall of the Soviet Empire. Forty Years that Shook the World, from Stalin to Yeltsin*, New York : St. Martin's Press, 1996, p. 381. Confirmé par un entretien avec Alexandre Patiev, ancien proche d'A. Sobtchak, Saint-Pétersbourg, 17 février 2003.

²³⁶ Vladimir Gel'man « Regional'naâ vlast' v sovremennoj Rossii : institouty, režimy i praktiki » [Le pouvoir régional dans la Russie contemporaine : institutions, régimes et pratiques], *Polis*, n° 1, 1998, p. 95-99.

inexistantes ou en train de se former courant 1994 au moment où, dans chaque sujet de la FR, étaient mises en place – par les chefs de l'exécutif, donc - les bases du système de séparation des pouvoirs. En invalidant en janvier 1996 les Chartes respectives du territoire de l'Altai et de l'oblast' de Tchita au motif qu'elles enfreignaient le principe de partage des pouvoirs, la Cour Constitutionnelle a d'une certaine manière condamné la pratique parlementariste qui s'était développée dans ces deux régions, donnant aux chefs de l'exécutif de toutes les autres une légitimité supplémentaire pour promulguer des lois fondamentales diminuant encore plus le rôle des assemblées législatives dans le système politique régional.²³⁷

Dans la Russie de l'après-1993, la supériorité de l'exécutif par rapport aux organes législatifs du pouvoir s'est donc reproduite au niveau régional. La domination des chefs régionaux de l'exécutif sur la politique et l'économie locales a conduit certains analystes à parler de *caciquisme*²³⁸ pour caractériser le monopole des gouverneurs et présidents de république sur les ressources administratives et informelles de leur région, monopole qu'ils exerçaient en court-circuitant le pouvoir d'initiative et de contrôle des assemblées législatives, autant que les relations de ces dernières avec les organes fédéraux du pouvoir. L'impuissance du législateur à contrôler l'exécutif au niveau local a accentué la tendance de certains chefs régionaux à s'approprier des prérogatives en matière de RIEE.

Cependant le *processus de construction du fédéralisme russe* lui-même est une variable causale déterminante pour expliquer le phénomène d'extraversion paradiplomatique. Les circonstances et les formes particulières prises par la lutte institutionnelle et le marchandage qui ont servi de toile de fond à la construction du fédéralisme russe dans les années 1990 expliquent en partie pourquoi certaines entités fédérées ont outrepassé leurs prérogatives en matière de RIEE, tandis que d'autres n'avaient pas *a priori* la position statutaire pour marchander des transferts de compétence avec le centre. Parce que fluctuant et dépendant d'autres variables telles que la géographie, l'ethnicité ou l'économie, ce contexte d'anomie et de dévolution « par défaut de centre » a très inégalement affecté les 89 sujets de la Fédération de Russie (FR). Notre intention est de montrer comment ce contexte institutionnel « en flux » a prodigué à Saint-Petersbourg des « niches » de non-droit pour s'internationaliser, et dans quelle mesure la cause endogène spécifique qu'est la nature du fédéralisme a facilité l'exercice par la municipalité d'activités paradiplomatiques.

²³⁷ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002 ; p. 125.

²³⁸ Kimitaka Matsuzato « Local elites under transition : county and city politics in Russia 1985-1996 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 8, 1999, p. 1367-1400.

2.2 Le fédéralisme russe en construction. Marges d'autonomie et niches d'extraversion des sujets de la Fédération de Russie dans les années 1990

Au moment où la Russie a entamé sa transition vers la démocratie et où ses régions ont commencé à s'ouvrir sur le monde, il n'y avait pas de réel système fédératif dans le pays, ni de règles fixant les *limites* de la souveraineté des régions à l'international.

L'ironie de la conception soviétique du rapport entre pouvoir et territoire était d'avoir su faire cohabiter jusque-là, dans une même proposition concernant la nature du système étatique, les adjectifs « unitaire » et « fédératif ». D'après la constitution de 1977 en effet, l'URSS était un « État unifié, fédéral, multinational et formé selon le principe du fédéralisme socialiste ». Formellement, les quinze républiques de l'URSS²³⁹ étaient des entités souveraines (article 76 de la Constitution) qui disposaient du droit de faire sécession [*otdelit'sâ*] (article 72). Toujours sur le papier, les RSS étaient des sujets de droit international et pouvaient signer des traités internationaux (article 80).²⁴⁰ Trois d'entre elles (RSS de Russie, d'Ukraine et de Biélorussie) siégeaient même à l'ONU depuis sa création.²⁴¹ L'ensemble des structures étatiques et infra-étatiques étaient cependant soumises à une stricte verticale hiérarchique, en vertu du principe de « centralisme démocratique » contenu dans les articles 73 et 134, et qui rendait cyniquement caduque le principe du droit à l'autodétermination énoncé dans l'article 72.²⁴²

A l'inverse de pays politiquement stables, où la paradiplomatie s'est développée progressivement sur le socle d'un fédéralisme consolidé, en Russie post-soviétique les républiques (RSSA) puis les autres sujets de la FR sont devenus des acteurs internationaux *ex nihilo*, et *avant* que ne soit juridiquement formalisé leur statut constitutionnel et définis leurs droits et devoirs en qualité d'entités fédérées. Alors qu'en URSS l'autonomie des entités fédérées n'était qu'un vœux pieux, les diplomates russes ont été forcés d'admettre que les grands bouleversements institutionnels des années 1990-1994 donnaient *de facto* aux régions russes des prérogatives constitutionnelles et para-

²³⁹ L'URSS comprenait 15 républiques fédératives (les RSS), 20 républiques autonomes (les ASSR, dont 16 étaient situées sur le territoire de la RSFSR), elles aussi définies en termes ethniques, ainsi que 8 *oblasti* autonomes, 10 districts autonomes et 159 *oblasti* (régions), définis quant à eux en termes territoriaux.

²⁴⁰ Ce droit, au départ réservé à l'Ukraine, avait été étendu à toutes les RSS par l'amendement du 22 mai 1925 au statut du Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères (*NarKomInDel*), mais son exercice fut empêché dès l'époque des purges. Quant à l'annonce d'une « décentralisation » des affaires étrangères, par l'octroi de plus d'autonomie extérieure aux RSS (l'amendement constitutionnel du 1^{er} février 1944 leur donna le droit d'avoir leurs propres services diplomatiques et représentations à l'étranger), c'était une manipulation visant à appuyer l'expansionnisme de la diplomatie soviétique : proclamer la souveraineté *extérieure* des RSS visait à faire admettre par la communauté internationale que les trois États baltes avaient souverainement choisi d'entrer dans l'URSS. D'après Vernon Aspaturian *The Union Republics in Soviet Diplomacy : a Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*, Genève : IUHEI & Droz, 1960 ; p. 37-53.

²⁴¹ A la Conférence de Dumbarton Oaks, Gromyko avait demandé à ce que les 16 républiques de l'URSS (à l'époque, la république carélo-finnoise était encore une RSS) entrent dans l'ONU, au motif que les pays du Commonwealth, comme l'Inde, avaient chacun une voix, ce qui donnait à l'Empire britannique un surcroît d'influence à l'ONU. Si Roosevelt s'était au départ moqué des prétentions soviétiques (il répliqua que les États-Unis pouvaient aussi prétendre faire entrer 48 États fédérés à l'ONU), Churchill les accueillit plus favorablement lors de la Conférence de Yalta, si bien que les trois RSS qui avaient le plus souffert de la guerre (le cas de la Lituanie fut rejeté) furent admises comme membres à part entière de l'ONU. Sur cet épisode, voir V. Aspaturian *The Union Republics in Soviet Diplomacy ...*, *op. cit.* ; p. 101 et ss.

²⁴² Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 17.

légales considérables pour exercer une forme d'actorité internationale, avec laquelle le centre a d'ailleurs dû composer.²⁴³ Les régions russes ont ainsi obtenu des compétences paradiplomatiques « par voie de fait », ce qui ne fut validé *de jure* qu'ensuite par le biais de lois, d'amendements constitutionnels ou encore d'accords bilatéraux *ad hoc* signés individuellement avec le gouvernement fédéral. Cette tendance à la contractualisation *ex post* du fédéralisme russe donna à la paradiplomatie des régions russes des traits spécifiques la distinguant fondamentalement de celle d'autres régions extraverties du monde.

La structure fédérative dans laquelle ont évolué les acteurs infra-étatiques russes a été en mouvement perpétuel, oscillant entre phases chaotiques de conflits (1991, 1993, 1998) d'une part, et phases d'apaisement par la constitutionnalisation des prérogatives des régions (1993, 1999-2000) d'autre part, en passant par des phases de « contractualisation » des relations entre centre et régions (1992, 1994-1999), ainsi qu'entre le pouvoir étatique et la société civile.²⁴⁴ A la fin de la période traitée dans cette thèse (2003), les sujets de la FR apparaissent dans l'ensemble beaucoup moins libres d'exercer des RIEE qu'ils ne l'étaient à son commencement (1991). La recentralisation récente du système s'est matérialisée, entre autres, par la réforme du Conseil de la Fédération, introduite progressivement à partir de janvier 2002 et qui réduit le rôle de la Chambre Haute du Parlement russe et son influence comme site de représentation des intérêts des sujets de la FR. L'abolition de la pratique constitutionnellement consacrée de l'élection au suffrage direct des chefs du pouvoir exécutif des sujets de la FR (par le décret du 13 septembre 2004, adopté suite à la prise d'otages de Beslan) en est un autre avatar.

En faisant ressortir les caractéristiques formelles et réelles du système fédéral russe dans leur dimension dynamique, notre approche permettra de montrer comment la nature même du fédéralisme russe « en train de se faire » (*in the making*), qui était dans les années 1990 un *fédéralisme de dissociation et de compromis*, a été propice à l'extraversion paradiplomatique des régions et à l'influence de certaines d'entre elles sur la politique étrangère fédérale. Notre propos n'est pas d'émettre de jugement de valeur sur les bienfaits de l'autonomie ou les méfaits de la centralisation, ni de laisser entendre que la dévolution est nécessairement porteuse d'un fédéralisme plus démocratique. Certains spécialistes du fédéralisme estiment au contraire que la décentralisation n'est pas une sinécure en Russie : en effet, plus une région a eu d'autonomie, plus il y avait de risques que son régime viole la Constitution fédérale, car plus grand était le degré d'autoritarisme du régime régional.²⁴⁵ L'objectif de notre démarche est plutôt de montrer comment l'origine politico-juridique de l'autonomie des sujets de la FR dans les années 1990 ont été des facteurs endogènes qui ont *conditionné* leur intérêt pour l'extraversion et orienté les activités paradiplomatiques ainsi que celles de leurs élites dirigeantes.

²⁴³ Valerij Orlov « Vnešnââ politika i rossijskie regiony » [La politique étrangère et les régions de Russie], *Meždounarodnaâ Žizn'* [International Affairs (Moscow), mensuel du ministère des Affaires étrangères], n° 10, 2000 ; p. 45.

²⁴⁴ Deux mois après la signature du traité bilatéral entre la Fédération et le Tatarstan, Boris Eltsine fit rédiger un « Pacte pour la Paix Civile », signé le 28 avril 1994 par lui-même, les présidents des deux Chambres ainsi que les représentants d'organisations politiques et sociales, par lequel les signataires s'engageaient à ne pas réclamer d'élections anticipées avant l'échéance des présidentielles de 1996. Les leaders du PCFR, G. Ziouganov, et du parti démocrate Yabloko, G. Yavlinskij, refusèrent de l'entériner.

²⁴⁵ Henry Hale « The Regionalization of Autocracy in Russia », *PONARS policy memo* n° 42, décembre 1998 ; Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 35 et ch. 9.

2.2.1 La contagion de la « parade des souverainetés » (1990-1993)

Le premier élément propice à l'autonomisation des régions fut le démembrement de l'URSS, entre le 11 mars 1990 (déclaration de souveraineté de la RSS de Lituanie) et l'après-coup de la tentative de putsch d'août 1991, qui se solda par le rétablissement de l'indépendance et l'entrée dans l'ONU des trois républiques baltes début septembre, bientôt suivies par les autres RSS. La « parade des souverainetés » des républiques baltes a eu des répercussions dans le reste de l'URSS, poussant les autres RSS à quitter, volontairement ou non, l'URSS, qui cessa juridiquement d'exister le 8 décembre avec la création de la CEI et fut solennellement enterrée deux semaines plus tard lorsque M. Gorbatchev démissionna de son poste de président de l'URSS.²⁴⁶

a) Un « séparatisme de *matrioshka* » : de la parade des autonomies à celle des gouverneurs

Les années 1990-1991 furent celles d'une contagion de cette décentralisation entre territoires de différents niveaux de juridiction réclamant plus de souveraineté, y compris à l'intérieur des RSS. Le fédéralisme est donc né dans un contexte conflictuel de lutte entre l'URSS agonisante et la Russie démocratique d'une part²⁴⁷, et, d'autre part, au sein même de la RSFSR, entre l'exécutif et le législateur²⁴⁸, ainsi qu'entre le centre et les régions (*parades des autonomies*). Ces deux années consécutives de crise institutionnelle à l'intérieur même de la RSFSR/Russie furent propices à l'émergence des régions russes, individuellement ou collectivement, comme entités quasi-souveraines qui ont profité du désordre pour gagner, *de jure* ou *de facto*, plus d'autonomie.²⁴⁹ De nombreux spécialistes des RIEE des régions russes considèrent que c'est précisément à cette époque, entre 1992 et 1993, que les républiques (mais aussi certains autres sujets de la FR comme les régions frontalières et les deux villes d'importance fédérale) acquièrent des prérogatives extraconstitutionnelles en matière d'activité économique extérieure²⁵⁰ et de relations internationales.²⁵¹

²⁴⁶ Le Front Populaire de Lituanie, « Sajudis », a en effet donné le ton au processus pacifique de divorce des républiques soviétiques avec Moscou. La voix des indépendantistes lituaniens portait loin à l'intérieur même de la Russie et trouva écho dans les cercles des partisans de l'autonomie, de Leningrad à Vladivostok en passant par Grozny.

²⁴⁷ Le gouvernail du pouvoir « central » à Moscou s'est dédoublé à partir de 1991 entre deux présidents, soviétique (Mikhaïl Gorbatchev) et russe (Boris Eltsine), une situation connue sous le nom de *dvoevlastie* (double pouvoir).

²⁴⁸ A la situation de *dvoevlastie* entre les deux niveaux verticaux, soviétique et russe, de pouvoir (1990-1991) succéda une lutte, horizontale celle-là, entre les deux institutions concurrentes de la RSFSR à Moscou – l'exécutif (le président Eltsine) et le législateur (le Soviet avec à sa tête Rouslan Khasboulatov). En 1992, Khasboulatov fit adopter 66 ordonnances qui contredisaient les décrets du président Eltsine. Durant les six premiers mois de 1993, il en promulgua plus de 630. Cette seconde « guerre des lois » a perduré jusqu'aux événements sanglants de l'automne 1993. D'après Yitzhak Brudny « Ruslan Khasbulatov, Aleksandr Rutskoi and Intra-Elite Conflict in Post-Communist Russia, 1991-1994 », in Timothy Colton & Robert Tucker (ed.) *Patterns in Post-Soviet Leadership*, Boulder : Westview Press, 1995, p. 75-101 ; p. 86.

²⁴⁹ La souverainisation a eu des échos dans les régions mais aussi au niveau de l'auto-administration locale. Emile Païn cite le cas du quartier d'Octobre (*Oktâbrskij rajon*) de Moscou, dont le Soviet local a adopté, fin 1991, une déclaration de souveraineté qui interdisait le survol de l'espace aérien du quartier par les avions. Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 40.

²⁵⁰ Emil' Païn *Regionalizm kak novaâ mirovâ tendenciâ* [Le régionalisme comme nouvelle tendance mondiale], Moscou : s.n., 1993 ; p. 35-36.

²⁵¹ Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 501-526. Voir aussi Artur Demtchouk « External Relations of the Russian Regions – an Institutional Perspective », in M. Kivinen & K. Pynnöniemi (ed.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora, 2002 ; p. 110-125.

Pour tenter de contrer la menace de déconstruction en chaîne portée par ce « séparatisme de matriochka » (*matrioshka separatism*)²⁵², le pouvoir soviétique a recouru, sans succès, à la force (à Vilnius en janvier 1991) et a tenté de colmater les brèches de la désunion en introduisant des éléments de fédéralisme en URSS. Mikhaïl Gorbatchev fit trois tentatives dans ce sens : en avril 1990, en promulguant deux lois de décentralisation des relations intra-fédératives ; le 23 avril 1991, en soumettant au référendum un Traité sur « l'Union fédérale rénovée des républiques souveraines et égales » (dit Traité « 9 + 1 » car il a été boycotté par six des quinze RSS – à savoir les trois républiques baltes, l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie) ; et enfin en août 1991 : c'est en effet alors qu'il s'apprêtait à rendre public un ultime projet de Traité d'Union faisant de nouvelles concessions aux républiques pour éviter leur sécession que le président soviétique a été victime du putsch des conservateurs qui, bien que mis en échec par les démocrates fidèles à Boris Eltsine, allait définitivement enterrer le mythe que l'URSS était une fédération réformable.

La logique de souverainisation n'a pas perdu sa raison d'être après la disparition de l'URSS. Elle s'est au contraire propagée au niveau inférieur du fédéralisme lorsque la vague sécessionniste a atteint des territoires au sein même des RSS, comme la Crimée (Ukraine), le Karakalpakstan (Ouzbékistan) et la Tchétchénie (Russie). En parallèle de la « parade des souverainetés » en URSS, en RSFSR c'est à une « parade des autonomies » que l'on assista donc à partir de l'été 1990.²⁵³ Copiant les républiques souveraines (RSS), les républiques autonomes (ASSR) introduisirent le principe de la suprématie des lois votées par leur parlement national sur les lois fédérales, furent-elles soviétiques ou russes.²⁵⁴ Le Tatarstan alla plus loin en se proclamant le 30 août 1990 la 16^{ème} république constitutive de l'URSS, ce qui équivalait à élever son statut d'un cran en termes de souveraineté.²⁵⁵ Partant de cette distinction, le Tatarstan a pris beaucoup de décisions de caractère *étatique* sur des questions tant symboliques (citoyenneté) que pragmatiques (propriété des ressources naturelles), et alla jusqu'à envisager de créer sa propre monnaie nationale. La plupart des autres ASSR s'arrogèrent quant à elles le droit de signer des traités internationaux avec des États étrangers et de réguler de façon indépendante leur commerce extérieur²⁵⁶.

Entre 1990 et 1992, toutes firent pression sur Boris Eltsine pour obtenir plus d'autonomie, voire l'indépendance dans le cas de la république autoproclamée d'Ichkérie (Tchéchénie). Les démocrates russes, qui, au départ, entendaient téléguidé le processus de dévolution, ont été

²⁵² Cette métaphore s'est matérialisée sur les marchés pour touristes dans les années 1990 avec l'apparition de poupées russes (*matrioshki*) d'un nouveau genre : dans le ventre de la plus grande (représentant Marx ou Lénine) on trouve une figurine plus petite (Mikhaïl Gorbatchev), qui en contient une autre plus petite (Boris Eltsine), qui elle-même en contient une autre plus petite (Mintimer Shaïmieiev, le président du Tatarstan).

²⁵³ La première ASSR qui adopta une déclaration de souveraineté fut l'Ossétie du Nord (20 juillet 1990). Un an après, toutes les autres républiques autonomes de la RSFSR à l'exception de l'Ingouchie avaient adopté ces déclarations qu'elles considéraient, à l'image des RSS, comme une étape vers l'indépendance. Le Soviet de la république de Carélie adopta une telle déclaration le 9 août 1990, célébré depuis comme jour de fête nationale en Carélie.

²⁵⁴ La loi fédérale du 26 avril 1990, qui qualifiait les ASSR de « sujets de la Fédération » au même titre que les RSS, leur avait d'ailleurs déjà permis de s'inviter à la table des négociations sur le Traité de l'Union proposé par M. Gorbatchev en 1991. A. Sheehy « Russia's republics : a threat to its territorial integrity? » *Radio Free Europe / Radio Liberty Research Report*, vol. 2, n° 20, 14 mai 1993, p. 36.

²⁵⁵ M. Filippov & O. Shevtsova « Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : a path dependence explanation », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32, n° 1, 1999, p. 61-76 ; p. 70. Le Tatarstan avait déjà revendiqué ce statut sous Brejnev au moment de la préparation d'une nouvelle Constitution soviétique en 1976-77.

²⁵⁶ S.V. Alekseev, V.A. Klamonov & A.G. Čemenko *Ideologičeskie orientiry Rossii* [Les orientations idéologiques de la Russie], Moscou : Kniga i Biznes, tome 2, 1998, p. 108.

contraints d'octroyer *a posteriori* aux entités fédérées de la RSFSR l'autonomie qu'elles avaient déjà acquise avec ou sans son accord.²⁵⁷ Cette faiblesse conjoncturelle du nouveau « centre » a permis aux périphéries de la Russie d'exprimer leurs propres revendications autonomistes, une situation qui a fait dire à Andreï Makarychev que

« La Fédération de Russie est en réalité en train de se former sur une base *dissociative*, c'est-à-dire qu'un État autrefois unitaire traverse *malgré lui* un processus douloureux de décentralisation et de dévolution de l'autorité ».²⁵⁸

L'hypothèse d'une contagion des discours des Fronts Populaires baltes aux républiques autonomes non-russes de la RSFSR, voire aux autres sujets de la FR²⁵⁹, concorde avec les prédictions des adeptes de la théorie des dominos, qui voyaient une formidable force d'entraînement dans les divorces yougoslaves et soviétiques déchirés par la « balkanisation ».²⁶⁰ A leurs yeux, il suffisait qu'une entité fédérée s'aventurât sur la voie de l'autonomie pour lancer une mode, imitée par des territoires voisins « moi-aussistes » entraînés à sa suite vers la sécession, comme autant de dominos. Le fatalisme de l'image rejoint celui que contient la théorie des cercles concentriques, populaire dans la géopolitique classique russe.²⁶¹ L'indépendance des républiques soviétiques et les déclarations de souveraineté des républiques autonomes de Russie seraient l'illustration que non seulement un empire qui ne s'étend plus ne survit pas, mais qu'en outre la Russie post-soviétique contient en germe, dans le cercle concentrique devenu sa nouvelle périphérie (le Caucase, l'Extrême-Orient, etc.), des territoires au nationalisme centrifuge prêts à reconquérir leur autonomie, tout comme autrefois, cercle après cercle, ils l'avaient perdue.

Dans un troisième temps, par effet de mimétisme, des territoires administratifs de Russie autres que les républiques non-russes ont réclamé l'élévation de leur statut constitutionnel (autorisé par l'article 66.5 de la Constitution de 1993) et l'octroi de prérogatives similaires à celles des entités définies sur une base ethno-territoriale – processus qualifié de « républicanisation » par Richard Sakwa.²⁶² Ce fut la « *parade des gouverneurs* », commencée par celui de l'*oblast'* de Sverdlovsk, Edouard Rossel', au printemps 1993 et suivie par une vingtaine d'autres gouverneurs.

En raison de son rayonnement intellectuel (c'était la capitale universitaire de toute la zone baltique de l'URSS) et de son statut de porte-drapeau de la vague démocratique depuis les élections de 1989-1990, la ville de Leningrad a été l'hôte de grands débats au cours desquels les

²⁵⁷ En RSFSR, les 16 républiques autonomes ont pris Boris Eltsine au pied de la lettre lorsqu'il les appela, dans un discours prononcé le 5 août 1990 à Kazan, à « prendre autant de souveraineté qu'elles pourraient en avaler » (« Berite suvereniteta stol'ko, skol'ko smozete proglotit' ! »). Voir Kathryn Stoner-Weiss « Central weakness and provincial autonomy : observations on the devolution process in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n°1, 1999, p. 87-106

²⁵⁸ Andreï Makarychev « Russian Regions in an International Perspective », in A.S. Makarychev (dir.) *Region v sostave Federacii : politika, ekonomika, pravo* [La région au sein de la Fédération : politique, économie, droit], Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université Lobačevskij, 1998, p. 204-241 ; p. 204.

²⁵⁹ Nils S. Muiznieks « the Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 1, 1995, p. 3-25.

²⁶⁰ Voir par exemple les publications alarmistes d'un des conseillers de Boris Eltsine à l'époque, Emil' Païn « Grozit li Rossii sud'ba SSSR? Separatizm i federalizm v sovremennoj Rossii » [Le destin de l'URSS menace-t-il la Russie? Séparatisme et fédéralisme dans la Russie contemporaine], *Droužba Narodov*, juin 1994, p. 156-164

²⁶¹ Sur cette « théorie des cercles concentriques », voir Pierre Béhar « Problèmes éternels de l'éternelle Russie », *Géopolitique*, n° 54, été 1996, numéro spécial sur « La question russe », p. 12-23.

²⁶² Richard Sakwa « Respublikanizaciâ Rossiâ : suverenitet, federalizm i demokratičeskoe oustroistvo » [La républicanisation de la Russie : souveraineté, fédéralisme et système démocratique], *Konstitucionnoe Pravo* [revue *Droit constitutionnel*, Moscou : RAN], vol. 29, n° 4, 1999.

revendications des délégués des Fronts Populaires baltes ont eu l'opportunité de s'exprimer et de gagner le soutien d'une partie de l'opinion publique russe. Les différentes options pour réformer le système fédéral soviétique ont été passées en revue à l'occasion de ces échanges d'idées. Il semble qu'à l'époque les Léningradois étaient plus favorables que la moyenne russe à l'idée d'une mise à bas du système, par laquelle leurs voisins baltes, voire leur propre ville, pourraient recouvrer une forme de liberté. Le signe le plus évident de la propension de l'électorat léningradois à l'autonomisme fut le faible soutien qu'il accorda au « oui » à la question sur le maintien de l'URSS posée par Gorbatchev lors du référendum d'avril 1991.²⁶³

La volonté des régions russes d'obtenir plus d'autonomie a été exacerbée à compter du cycle électoral des années 1995-1997 – les élections des députés à la Douma (décembre 1995), l'élection au poste de président de la FR (juin 1996) et, pour la première fois dans l'histoire des *oblasti* et des *kraja* (territoires), à celui de gouverneur. Les gouverneurs ont ainsi eu la légitimité électorale qui leur permettait de tirer les ficelles du processus de renégociation du statut et des droits de leur territoire administratif avec Moscou. Entre-temps, ils avaient obtenu quelques garanties d'autonomie en adhérant au traité fédératif adopté par référendum le 31 mars 1992.

b) Vers un statu quo dans les relations centre-régions : le Traité Fédératif de 1992

Pour pallier les risques d'éclatement de la Russie, dont l'unité semblait toujours plus menacée par ces parades autonomistes successives, le président Eltsine a donc entrepris de négocier avec les présidents de républiques et gouverneurs des régions « frondeuses » les conditions de leur maintien dans la RSFSR. Après moins de neuf mois d'incubation, entre le 19 août 1991 et le 31 mars 1992, la Russie post-soviétique accoucha de sa première Loi fondamentale, le Traité Fédératif (*Federativnyj Dogovor*), dont la vocation était de constitutionnaliser le principe de la structure fédérale du pays. Ce Traité « Sur la délimitation des domaines de compétences et des prérogatives entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État [des entités fédérées] »²⁶⁴ est en réalité une somme de trois accords différents, chacun accompagné d'un protocole additionnel. La rédaction de chacun des accords [pour la version s'appliquant aux sujets de la FR, dont Saint-Petersbourg, voir le texte n°2 reproduit en annexe VII] varie selon le statut du sujet de la FR auquel il s'applique²⁶⁵, reflétant la supériorité statutaire des républiques nationales sur les autres entités fédérées de Russie.²⁶⁶ L'article III, alinéa 1, de la version du Traité Fédératif qui concerne les républiques affirme en effet qu'elles :

²⁶³ Alors qu'à l'échelle du pays (ou, du moins, de celles des RSS qui acceptèrent d'organiser le référendum), la moyenne des réponses favorables était de 71,3% des votants, à Leningrad seulement une courte majorité (50,5%) se prononça pour le maintien de l'URSS.

²⁶⁴ « Federativnyj Dogovor o razgraničenii predmetov vedeniâ i polnomočij meždou federal'nymi organami gossouarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti - souverennykh respublik v sostave RF / - kraev, oblastej, gorodov Moskvy i Sankt-Peterbourga RF / - avtonomnoj oblasti, avtonomnykh okrougov v sostave RF », Moscou, 31 mars 1992.

²⁶⁵ 1) les entités de type *stato-national*, définies sur une base ethnique, c'est-à-dire les 21 républiques souveraines (anciennes ASSR) ; 2) les entités *administratives-territoriales*, que sont les 6 *kraja* (territoires), les 49 *oblasti* (régions) et les deux villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg) ; 3) les entités *nationales-territoriales* que sont les 10 districts autonomes (*avtonomnye okrougui* ou AO, dont le territoire se trouve sur celui d'un autre sujet de la FR) et l'*oblast'* autonome juif du Birobidjan.

²⁶⁶ Cette distinction n'a pas été reprise dans la Constitution de 1993, qui attribue aux républiques les mêmes prérogatives qu'aux autres sujets, c'est-à-dire uniquement des compétences résiduelles (articles 5, 65 et 73), mais en revanche l'idée que les républiques ont librement « transféré » des attributs de souveraineté à la Fédération se retrouve en préambule de la plupart des constitutions adoptées par chacune des républiques à compter de 1994.

« Jouissent de la plénitude du pouvoir étatique (législatif, exécutif et judiciaire) sur leur territoire, à l'exclusion des prérogatives qu'elles ont *transférées (déléguées)* ²⁶⁷ à la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la FR conformément au présent Traité ».

Le même article de la version du Traité qui concerne les « sujets de la FR », alors de rang « inférieur » à celui des anciennes républiques autonomes, stipule quant à lui que :

« Toutes les prérogatives du pouvoir d'État qui ne relèvent pas, en vertu des articles I et II du Traité Fédéral, de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la FR ni de la compétence conjointe des organes fédéraux et des organes du pouvoir d'État des sujets de la FR, sont exercées par les organes du pouvoir d'État [des sujets de la FR] conformément à la Constitution ».

A cette différence près, les trois textes du Traité Fédératif de 1992 sont quasiment identiques, notamment dans les paragraphes qui concernent les RIEE. Le Traité Fédératif fixe la répartition des compétences étatiques en trois grandes aires de compétences – le domaine des compétences exclusives des organes fédéraux (article I), celui des compétences conjointes (article II) et enfin celui des prérogatives résiduelles revenant exclusivement aux sujets de la Fédération (article III). L'article I de chacun des accords bilatéraux établit une énumération qui sera reprise de façon sensiblement identique dans l'article 71 de la Constitution de 1993 et correspond aux prérogatives qui reviennent traditionnellement au pouvoir central dans une fédération. Les alinéas « k » et « l » dans ces deux textes stipulent notamment que relèvent de la compétence des organes fédéraux :

« la politique étrangère et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les questions de guerre et de paix ; les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ».

Concernant les prérogatives qui reviennent exclusivement aux entités fédérées, l'article III du Traité Fédératif est moins évasif que ne le sera l'article 73 de la Constitution, qui remplacera et annulera en pratique les dispositions qu'il contenait. Sur le *fond*, cet article III indiquait clairement trois *domaines* dans lesquels la compétence résiduelle de tous les sujets de la FR sans distinction était inaliénable :

- les relations internationales et économiques extérieures (RIEE) (alinéa 2)
- la possession, l'usage et l'usufruit de la terre et des ressources naturelles de leur territoire (al. 3)
- l'introduction sur leur territoire de l'État d'urgence (al. 4)

Sur la *forme*, une distinction très nette était établie par les articles III respectifs des trois variantes de Traité Fédératif entre, d'une part, les prérogatives *exclusives* des républiques (découlant de leur statut d'États souverains) et, d'autre part, les prérogatives *résiduelles* des autres régions (*oblasti, kraja*, districts autonomes, villes fédérales). Pourtant le Traité Fédératif offrait à tous les signataires sans distinction des compétences considérables dans un vaste ensemble de sphères concernées par les RIEE. ²⁶⁸ En effet, l'article III, alinéa 2 du Traité Fédératif précise que

²⁶⁷ Parenthèses dans le texte original ; c'est nous qui soulignons (italique).

²⁶⁸ I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 64 ; Alexander Sergounine & Mikhail Rykhtik « Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnoj deatel'nosti rossijskikh regionov » [La régulation juridique de l'activité internationale des régions de Russie], in A. Makarychev (ed.) *Rossijskie regiony kak mezhdunarodnye aktory* [Les régions de Russie comme acteurs internationaux], Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université Lobačevskij, 2000, p. 35-60 ; p. 41.

« Les [républiques/*oblasti*/districts autonomes, etc ...] sont des participants autonomes (*samostoatel'nyimi oučastnikami*) des relations internationales et économiques extérieures et [peuvent signer] des accords avec d'autres [sujets] de la Fédération de Russie, si cela ne contredit pas la Constitution ni les lois de la FR ».

Notons cependant que le Traité Fédératif ne prévoit pas que les régions ni même les républiques de la FR puissent signer des accords *internationaux* avec des États étrangers ni même avec des entités fédérées, régions ou villes d'États étrangers. Pourtant, à l'époque, outre les républiques, qui s'y estimaient autorisées en leur qualité d'« États souverains et [de] sujets du droit international » (article I), certaines régions avaient déjà signé des accords de ce type avec des partenaires extérieurs à la Russie²⁶⁹, faisant en pratique une interprétation extensive des droits que confère le statut de « participant autonome des RIEE ». D'ailleurs, une légère nuance syntaxique concernant le type de RIEE que peuvent établir les différentes entités fédérées peut être relevée à la lecture comparée des trois variantes de Traité Fédératif. La version de l'article III.1 qui s'applique aux républiques utilise le terme de « *relations (otnošeniá)* internationales et économiques extérieures » alors que le texte des deux accords fédératifs qui s'appliquent aux autres sujets de la Fédération (dont Saint-Petersbourg) emploie seulement celui de *contacts (svázi)*.²⁷⁰ L'autre différence notable de formulation de cet alinéa est que pour les républiques, la pratique des RIEE ne doit pas contredire la Constitution « ni le présent Traité ». Si, pour les régions, le Traité Fédératif avait une fonction transitoire (jusqu'à l'entrée en vigueur la Constitution alors en voie d'élaboration), pour les républiques en revanche il avait vocation à rester la base *contractuelle* fondamentale de relations par essence *confédérales* avec le centre. Cependant, par effet de mimétisme, la critique du Traité Fédératif par les républiques a motivé d'autres sujets de la FR à remettre en question certains des principes de partage des compétences et des responsabilités fixés par lui, en particulier de la part des régions-donatrices, comme Saint-Petersbourg, qui ont cherché par la suite à obtenir du centre une plus grande autonomie en matière de politique financière, monétaire, fiscale et douanière que celle prévue par le Traité de 1992.²⁷¹

2.2.2 Les sept péchés originels du fédéralisme russe

L'insatisfaction des entités fédérées à l'encontre du fédéralisme russe est une cause essentielle qui intervint dans les choix d'autonomisation exocentrée d'une dizaine de sujets de la FR, parmi lesquels Saint-Petersbourg, dès le début des années 1990. La variété de situations juridictionnelles qui s'entrechoquèrent durant les premières années de la décennie, celles où furent posées les bases du fédéralisme en Russie, a donné lieu à des rivalités, des jalousies, des phénomènes d'imitation, des actions anticonstitutionnelles ou contradictoires. Ce sont autant de tares du fédéralisme russe de l'époque qui constituent des variables endogènes propices à l'autonomisation des régions.

Il n'existe nulle part au monde de fédéralisme parfaitement symétrique, et l'impact de l'asymétrie du fédéralisme sur l'extraversion des RIEE ou sur la politique étrangère varie d'un pays à

²⁶⁹ Comme nous le verrons dans le chapitre V, Saint-Petersbourg en faisait partie. Elle a signé ses premiers accords inter-étatiques de type « ascendant » (avec des organes centraux d'États étrangers) dès 1991, notamment avec les gouvernements baltes et polonais.

²⁷⁰ V.V. Poustogarov « Meždunarodnye svázi soub"ektov Rossijskoj Federacii i ikh pravovoe regulirovanie » [Les contacts internationaux des sujets de la FR et leur régulation juridique], *Gossoudarsvto i Pravo*, n° 7, 1994 ; p. 132.

²⁷¹ Vladimir Noskov « Nam noužen novyj federativnyj dogovor » [Nous avons besoin d'un nouveau traité fédératif], *Čas Pík*, 23 novembre 1994.

l'autre. L'asymétrie donne à certaines régions des motifs et des opportunités de s'internationaliser, tandis qu'elle en laisse d'autres indifférentes à tout ce qui se situe au-delà des frontières de leur territoire de juridiction. Dans l'un comme l'autre cas, nous dit Ivan Bernier, « leur intervention [internationale] tendra à être plus ou moins marquée suivant le degré d'asymétrie perceptuelle ou objective qui caractérise leur situation [à l'intérieur du système fédératif] ». ²⁷² Même quand la symétrie formelle est protégée par la Loi fondamentale de la Fédération, dans la pratique en revanche subsiste toujours, pour des raisons historiques, structurelles et parfois conjoncturelles, une asymétrie socio-économique ou politique entre les différentes entités fédérées. D'où l'importance, lorsqu'on mentionne l'asymétrie comme facteur d'extraversion, de tenir compte des deux dimensions qu'elle peut prendre – réelle ou subjective. ²⁷³ Bien souvent, le sentiment d'être dominé ou marginalisé par une situation asymétrique, plus que la réalité de l'asymétrie elle-même, explique la jalousie dont font preuve les régions, leur tendance au « moi-aussisme », ainsi que leur ressentiment envers le pouvoir central. Si l'on considère rétrospectivement le déroulement et le résultat du processus de construction du fédéralisme dans les années 1990, on peut estimer que la Russie n'a pas réuni les conditions nécessaires à la consolidation d'un véritable système fédératif, qui sont, d'après D. Kempton, de cinq ordres : la *symétrie* du statut des différentes composantes de la Fédération ; des *partis politiques* et une *bureaucratie fédérale* oeuvrant sur une base décentralisée ; un niveau satisfaisant de *démocratie* ; une efficacité minimale de la *coordination* des interdépendances économiques et fiscales entre niveaux de gouvernement. ²⁷⁴

En raison même des circonstances de son établissement, le fédéralisme de la Russie post-soviétique présente sept « tares » fondamentales qui ont été les repoussoirs justifiant que les régions contestent l'autorité du centre et s'engagent sur la voie de l'autonomie. Ces sept péchés originels du fédéralisme russe sont :

1. un fédéralisme de dissociation (pression centrifuge des entités fédérées)
2. un mauvais agenda législatif (Traité Fédératif adopté *avant* la Constitution)
3. l'asymétrie de statut entre entités fédérées (facteur de désolidarisation et de *moi-aussisme*)
4. un confédéralisme qui ne dit pas son nom (contractualisation des relations fédératives)
5. un fédéralisme budgétaire asymétrique (influence des régions donatrices)
6. la domination de Moscou (asymétrie perceptuelle et rancœur contre le centre)
7. l'absence de mécanismes de coordination (facteur de segmentation)

Nous allons revenir point par point sur ces sept facteurs qui ont selon nous favorisé l'engagement de certaines régions sur la voie de l'extraversion paradiplomatique.

a) *Un fédéralisme dissociatif*

Entre mars 1992 et décembre 1993, les républiques ont adopté chacune sa propre Constitution pour préciser et étendre leurs prérogatives et prévenir un mouvement contraire de recentralisation. La république de Yakoutie-Sakha, celles de Tchouvachie, de Tchéchénie, du

²⁷² Ivan Bernier, avant-propos du dossier spécial « Les politiques extérieures des États non-souverains : convergences et divergences », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 407.

²⁷³ I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 88.

²⁷⁴ D. Kempton « Russian Federalism : Continuing Myth or Political Salvation? » *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, printemps 2001, p. 231 (c'est nous qui soulignons).

Tatarstan et de Tyva²⁷⁵ réitérèrent leur déclaration de souveraineté, qu'elles accompagnèrent solennellement du droit à l'auto-détermination et à la sécession (*vykhod iz sostava RF*) par la voie référendaire. Les dispositions contenues dans 19 des 21 Constitutions de républiques (seules la Kalmykie et la Carélie font figure de bons élèves) contredisaient donc la Constitution fédérale, pourtant sensée avoir force juridique suprême et s'appliquer directement sur l'ensemble du territoire de la FR (articles 4.2 de la Constitution de la FR) ce qui invaliderait *a priori* les actes normatifs régionaux qui la contredisent (article 15.1). On est donc bien en présence d'un conflit de lois fondamentales, puisque plusieurs républiques contestèrent le principe de l'application directe de la législation fédérale, proclamant dans leurs Constitutions que ces lois étaient soumises à l'examen de l'organe législatif de leur république, du coup investi du droit de leur accorder ou non force juridique suprême sur leur territoire. La fiche n°8 en annexe VI donne un échantillon des violations de la Loi fondamentale russe contenues dans les actes normatifs (Constitutions, chartes et traités bilatéraux signés avec le centre) adoptés par la dizaine de sujets de la FR les moins disciplinés en la matière.

C'est le président de la république du Tatarstan (RT), Mintimer Shaimiev qui, en refusant de signer le Traité Fédératif de mars 1992, a pris la tête de la « parade des autonomies » en Russie.²⁷⁶ Il a maintes fois rappelé que sa république n'avait formellement consenti à « ré-entrer » dans la Fédération de Russie qu'après avoir signé avec elle un traité bilatéral de type inter-étatique (en 1994) sur la base d'un « libre consentement mutuel » – une formule habituellement réservée aux accords entre États souverains égaux en droit international.²⁷⁷ La Constitution de la République du Tatarstan, adoptée le 20 novembre 1992 ne mentionne même pas expressément l'appartenance de la république à la FR²⁷⁸, alors que le Tatarstan se trouve au cœur du territoire russe et n'a aucune frontière internationale. Seuls l'article 4 (qui consacre l'égalité des deux langues nationales, le tatar et le russe) et l'article 19 (« Les citoyens de la RT jouissent de la citoyenneté de la Fédération de Russie ») de la Constitution tatarstanaise contiennent les mots « Russie » et « russe », dont il n'est fait mention nulle part ailleurs dans le texte. Ainsi, la RT ne s'estime-t-elle liée (« associée ») à la Russie que par le biais d'accords de type confédéral qu'elle a signés de manière indépendante, et non par les deux textes fondateurs du fédéralisme russe.²⁷⁹

²⁷⁵ « La République de Tyva est un État souverain, membre de la Fédération de Russie, qui jouit du droit à l'auto-détermination et à la sécession » (art. 1 de la Constitution de la République de Tyva du 21 octobre 1993). La Constitution de Tyva donne même au Khural Suprême (Parlement) de la République le droit de déclarer la guerre et de faire la paix. Cf. I.A. Saryčeva « Dezintegraciâ pravovoj sistemy – ougroza konstitouciounal'noj bezopasnosti Rossii » [La désintégration du système juridique, une menace pour la sécurité constitutionnelle de la Russie], *Federaciâ*, n° 4, 1997 ; p. 129.

²⁷⁶ Tout comme les républiques de Tchétchénie, du Bachkortostan, d'Ingouchie et de Kabardino-Balkarie, qui ne s'estiment pas liées par le Traité Fédératif de mars 1992 puisque leurs présidents respectifs ne l'ont ni signé ni soumis au référendum sur leur territoire le 31 mars 1992.

²⁷⁷ Le « Traité sur la délimitation des domaines de compétence et de délégation mutuelle de prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État de la république du Tatarstan » a été signé par Boris Eltsine et Mintimer Shaimiev le 15 février 1994. Jusque là et depuis 1990-1991, d'après son président, le Tatarstan ne faisait plus partie d'un quelconque autre État ; cf. Interview de Mintimer Shaimiev dans *Rossijskaâ Gazeta*, 14 février 1998.

²⁷⁸ L'article 61 de la Constitution tatarstanaise stipule que « La RT est un État souverain et un sujet de droit international, associé à la Fédération de Russie sur la base du Traité sur la délégation mutuelle des prérogatives et la délimitation des domaines de compétence » (c'est nous qui soulignons).

²⁷⁹ Le Tatarstan s'est toujours considéré comme un cas à part, *primus inter pares* parmi les républiques « associées » à la Russie et qui n'ont pas ratifié le Traité Fédératif. Quant au référendum sur la Constitution de 1993, en raison d'une abstention record de 86%, il est théoriquement considéré comme invalide au Tatarstan (la participation devait être supérieure à 50%, quorum qui ne fut pas atteint dans six républiques et onze régions de Russie - ce qui n'empêcha pas le texte d'être officiellement adopté avec 58,4% de voix favorables à l'échelle du pays).

On pourrait opposer au gouvernement tatarstanais, qui refuse de reconnaître la Constitution russe de 1993, que l'article 59 de la Constitution tatarstanaise l'y oblige pourtant puisque, précisément, le traité bilatéral du 15 février 1994 étant considéré comme un texte signé entre deux États souverains, son application relève des obligations « internationales » du Tatarstan et prime donc sur l'ordre juridique de la république du Tatarstan :

« La RT, de manière autonome, définit son statut étatico-juridique, régit les questions de son régime politique, économique et socioculturel. Les lois de la RT ont valeur suprême (*obladañit verkhovenstvom*) sur tout son territoire, à condition de ne pas contredire les obligations internationales de la RT. » (art. 59)

Ces dispositions de la Constitution du Tatarstan ont été reprises à la lettre par la république du Bachkortostan²⁸⁰, puis par la plupart des autres entités nationales-territoriales. Elles furent bientôt suivies par quelques *oblasti* (ainsi que par la ville de Saint-Petersbourg) qui, en se proclamant unilatéralement des « républiques », escomptaient s'arroger les mêmes droits que ces dernières. Les républiques qui se sont ainsi autoproclamées durant l'année 1993 étaient en réalité le plus souvent des groupements de sujets d'une même macro-région économique qui se coalisèrent (ou furent victimes d'une tentative d'absorption par un *oblast'* voisin) pour agrandir leur taille géographique, leur population et donc gagner en poids politique. Le premier cas d'élévation unilatérale de son statut par une région fut le fait de l'*oblast'* de Sverdlovsk (d'où est originaire Boris Eltsine). En avril 1993, son gouverneur Edouard Rossel' soumit au référendum populaire une déclaration de souveraineté établissant sur son territoire la république dite « de l'Oural » (*Oural'skaâ Respoublika*), projet ratifié par 84% de voix favorables. Le 23 octobre 1993, cette république autoproclamée se dotait d'une Constitution, décision qui fut déclarée inconstitutionnelle par Boris Eltsine le 9 novembre. En suspendant le même mois l'activité du Soviet de la région et en l'obligeant, comme les autres assemblées du pays, à s'auto-dissoudre, le président russe invalidait rétroactivement les mesures prises par les autorités de l'*oblast'* de Sverdlovsk, notamment concernant l'existence de son éphémère « république de l'Oural ».²⁸¹ Le pouvoir fédéral prit quelques mesures d'intimidation pour dissuader les gouverneurs d'autres régions de se montrer aussi avides d'indépendance que celui de Sverdlovsk. Cela n'empêcha pas des débats sur l'autonomie régionale ni des balbutiements de souverainisation. Dans la plupart des grands pôles urbains du pays furent élaborés des plans de regroupement d'entités fédérées appartenant à une même macro-région économique à l'époque soviétique. Ce fut le cas à Arkhangel'sk (projet de « République du Pomor »), à Nižnij-Novgorod (capitale d'une « république de la Volga » qui n'a jamais vu le jour), à Orel (ville d'origine du député communiste Guennadij Selezniou, élu président de la Douma d'État à la même époque) se prétendant la capitale d'une « République du Centre » autoproclamée en 1994) ou encore à Tchélianbinsk (au cœur du projet de « *guberniâ* autonome de l'Oural du Sud », lui aussi avorté).

C'est dans les régions économiques de Sibérie, d'Extrême-Orient et du Nord-Ouest que ces initiatives eurent le plus grand retentissement et le plus fort potentiel sécessionniste, compte tenu de la proximité de certains des sujets membres de ces associations avec une frontière internationale. La

²⁸⁰ L'article 5 de la Constitution de la république du Bachkortostan (RB) stipule que « Le Bachkortostan a rejoint la Fédération de Russie sur une base volontaire et d'égalité. Les relations entre la RB et la Fédération de Russie sont déterminées par traité établissant les bases des relations intergouvernementales entre la Fédération de Russie et le Bachkortostan, ainsi que par les autres traités et accords bilatéraux », cité par Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 36.

²⁸¹ V. Shlapentokh, R. Levita & M. Loiberg *From Submission to Rebellion : the Provinces versus the Centre in Russia*, Boulder : Westview Press, 1998, p. 109-110.

signature de « l'Entente Sibérienne » conduisit certains à parler de la naissance d'une hypothétique République de Sibérie, avec Irkoutsk pour capitale (l'échec du projet s'expliquerait d'ailleurs par le fait qu'une autre capitale d'*oblast'*, Novossibirsk, revendiquait aussi le statut de centre administratif de la Sibérie)²⁸². Sur la côte pacifique, le Territoire maritime du Primorie (*Primorskij kraj*), fort de ses ports ouverts sur le monde (Vladivostok, Nakhodka) a prétendu élever son statut de territoire (*kraj*) à celui de république.²⁸³ A la périphérie nord-ouest du pays, d'autres projets d'autonomie firent parler d'eux en 1990-1994 – la « République de la Baltique » à Kaliningrad et le « Congrès Carélien » en république de Carélie. A Saint-Pétersbourg apparurent aussi plusieurs mouvements séparatistes minoritaires²⁸⁴, dont nous présenterons la genèse et le programme dans le chapitre IV.

Sans que cette dynamique procède d'une quelconque dévolution/délégation volontaire du centre, les républiques ont donc acquis une autonomie considérable pendant la période de crise des années 1991-1993. Les régions ont quant à elles fait dans leur majorité une interprétation extensive de l'article III.2 du Traité Fédératif. Elles ont pratiqué la « légifération spontanée » dans tous les domaines où des lois étaient nécessaires au bon fonctionnement de l'économie régionale, en proclamant des principes juridiques qui les arrangeaient dans les domaines où aucun acte normatif fédéral n'était encore venu régler l'étendue de leurs prérogatives propres. Le plus souvent, ces lois étaient des palliatifs qui permettaient concrètement de réguler un tant soit peu le fonctionnement des relations sociales et économiques sur leur territoire. Si elles violaient une disposition de la Constitution, c'était plus par ignorance que par volonté délibérée d'adopter des lois contredisant la législation fédérale. Le problème, souligné par Gail Lapidus, est que ces tendances spontanées des régions à s'attribuer des prérogatives et à instaurer sur leur territoire un ordre juridique parallèle, voire concurrent à celui de la Fédération, conduisirent à la consolidation d'un système de type féodal semblable à celui qu'avait connu la Russie des siècles auparavant à l'époque des apanages, et très éloigné de l'idéal du fédéralisme démocratique.²⁸⁵

En bonne place parmi les revendications des républiques autonomes figurait le droit d'entretenir des relations internationales directes (ascendantes) avec des institutions centrales d'États étrangers. Les républiques voulaient pouvoir échanger des missions diplomatiques avec eux et exercer des compétences consulaires (pour gérer souverainement les questions de citoyenneté, de visas et de contrôle des migrations sur leur territoire).²⁸⁶ Elles réclamaient aussi un droit de regard sur la politique étrangère, exigeant que toute disposition légale fédérale – donc, par extension, tout traité international qui touchait à leurs intérêts – n'acquière force juridique sur leur territoire

²⁸² James Hugues « Regionalism in Siberia : the Rise and Fall of the Siberian Agreement », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1133-1161 ; S. Pavlenko « Regionalizaciâ i regionalizm : primer Sibiri » [Régionalisation et régionalisme : l'exemple de la Sibérie], *Region. Èkonomika i Sociologija* [revue *Région. Économie et Sociologie*], n° 1, 1996, p. 59-74.

²⁸³ V. Shlapentokh, R. Levita & M. Loiberg *From Submission to Rebellion : the Provinces versus the Centre in Russia*, Boulder : Westview Press, 1998, p. 109.

²⁸⁴ Le « Parti d'Ingermanland-Pétersbourg Libre » (*Vol'nyj Peterbourg – Partiâ Ingermanland*), qui adhéra aux thèses sécessionnistes popularisées auparavant par la Ligue Ingrienne (*Inkerin Liitto*) ; le « Territoire de la Neva » (*Nevskij kraj*), une idée lancée par la députée démocrate radicale Marina Salié en 1991 ; et, plus structuré et indéniablement plus influent, le « Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg » (*Dviženie za Avtonomiû*), qui est apparu dans la deuxième moitié des années 1990 et réunissait de nombreux intellectuels pétersbourgeois.

²⁸⁵ G. Lapidus « Assymetrical federalism and state breakdown in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n° 1, 1999, p. 14-82 ; p. 77.

²⁸⁶ V. Shlapentokh, R. Levita & M. Loiberg *From Submission to Rebellion : the Provinces versus the Centre in Russia*, Boulder : Westview Press, 1998, p. 106.

qu'après avoir été soumise à l'examen et à la ratification par ses propres organes de gouvernement. Certaines régions ont fait une interprétation extensive de l'article III.2 de leur version du Traité Fédératif de 1992, en considérant que si elles étaient des « participants indépendants des relations internationales » rien ne les empêchait de signer des traités internationaux en leur nom propre. Ainsi, la Charte (*Oustav*) de l'*oblast'* de Leningrad, adoptée le 27 octobre 1994, stipulait-elle à son article 5.2 que l'*oblast'* « a le droit de conclure de façon indépendante des traités et des accords avec d'autres sujets de la FR, ainsi qu'avec des États étrangers, dans les limites établies par la Constitution de la FR, de la législation fédérale et conformément à la Charte de l'*oblast'* de Leningrad ». ²⁸⁷ Dans la pratique cependant, et bien qu'avec plusieurs mois de décalage, le ministère russe des Affaires étrangères et l'Administration du président ont fait en sorte que soient rendus caduques ces accords dans les cas où ils nuisaient directement aux intérêts de la Fédération. C'est ainsi qu'un traité signé par le Lensoviet avec la RSS d'Estonie le 14 septembre 1990 ²⁸⁸ a été dénoncé par le gouvernement russe au motif qu'il comprenait une clause qui revenait à reconnaître les frontières de 1920 fixées par le Traité de Tartu, que la Russie refusait déjà de prendre pour base de ses relations interétatiques avec l'Estonie, dès lors que son application l'obligerait à restituer à cette dernière une portion de territoire frontalier [cf. *infra*, chapitre III].

b) *Le paradoxe du calendrier (1992-1993)*

L'ordre dans lequel ont été posées les bases du fédéralisme russe est révélateur du rapport de forces qui caractérisait les relations fédératives en Russie en 1992-1993. Comme l'a écrit un spécialiste du fédéralisme russe, Cameron Ross :

« Les arrangements constitutionnels fondateurs et les institutions politiques concomitantes qui allaient déterminer la trajectoire future du fédéralisme russe ont été forgés durant une période d'autorité fédérale faible et divisée (1991-1993) et, ce qui est crucial, avant la ratification de la Constitution de décembre 1993. » ²⁸⁹

Le Traité Fédératif de mars 1992, même s'il fait théoriquement partie de la Loi fondamentale, n'a pas été intégré formellement à la Constitution adoptée 18 mois plus tard, en dépit des pressions que tentèrent d'exercer certaines régions pour lesquelles le Traité constituait la seule base légitime à leurs relations avec le centre. La Constitution contient du coup des dispositions qui contredisent l'esprit et la lettre du « pacte fédératif » de 1992 [voir texte n°3 en annexe VII], tandis que d'autres passent sous silence un certain nombre de principes qui figuraient pourtant dans le premier projet de Constitution remis par la Conférence constituante le 12 juillet 1993.

La période qui va du référendum du 25 avril 1993 ²⁹⁰ à celui sur l'adoption de la Constitution le 12 décembre 1993 a vu s'intensifier les travaux de toutes les instances impliquées dans la

²⁸⁷ Cité par Neil Melvin *Regional Foreign Policies in the Russian Federation* : Londres : RIIA, 1995, p. 41, note 68.

²⁸⁸ Le texte de ce traité nous a été donné à lire au cours d'un entretien avec le chef du département juridique du Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Petersbourg, qui a souhaité garder l'anonymat et ne nous a pas donné l'autorisation de le reproduire ; Saint-Petersbourg, Smolnyj, novembre 2000.

²⁸⁹ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 23.

²⁹⁰ Pour déjouer la menace d'impeachment par le Conseil des Députés du Peuple, le président Eltsine fit organiser un référendum sur quatre questions : 1) Accordez-vous votre confiance au président de la FR Boris Eltsine? 2) Soutenez-vous la politique socio-économique mise en œuvre par le président et le gouvernement depuis 1992? 3) Souhaitez-vous la tenue d'élections présidentielles anticipées? 4) Souhaitez-vous la tenue d'élections anticipées des députés du peuple de la FR? Les résultats donnèrent au président un blanc seing pour la poursuite de sa politique de réformes en général, et la préparation d'une nouvelle Constitution en particulier.

préparation d'une nouvelle Constitution, ainsi que des conflits d'intérêt entre ces institutions. Au sein du Ve Congrès des Députés du Peuple se créa une mini-assemblée constituante qui aboutit le 12 juillet à un projet consensuel de texte qui ne faisait pourtant pas l'unanimité à l'Administration du président. Celle-ci, censée fixer les grandes orientations de travail des différents groupes d'experts réfléchissant au problème, entretenait par ailleurs trois collectifs de réflexion chargés de rédiger des projets de texte alternatif à celui des députés. En se compromettant avec les conspirateurs de la tentative de coup d'État d'octobre 1993, le président du Soviet Suprême a discrédité l'ensemble de l'institution parlementaire, qui fut dissoute à l'automne avant même d'avoir pu présenter le résultat de ses travaux. Du coup, très peu des dispositions qui tenaient à cœur aux députés du peuple, à l'opposition conservatrice et aux leaders des régions autonomistes furent-elles prises en compte dans la quatrième version (« eltsinienne ») de la Constitution dont le texte fut finalement publié le 10 novembre. Deux semaines auparavant, par crainte d'être remis au pas par le président autant que parce que le risque de « perdre » purement et simplement les régions sécessionnistes devenait réel, les rédacteurs de la Constitution décidèrent de supprimer toute référence à la « souveraineté étatique » et à la « citoyenneté républicaine » des républiques. Le texte soumis au référendum le 12 décembre portait donc la marque de la victoire récente du président et de son régime sur l'opposition parlementaire et constituait un camouflet pour les leaders régionaux. Faisant fi de la volonté exprimée par les entités fédérées durant les cinq mois que dura la « Convention », Boris Eltsine réussit à imposer constitutionnellement sa version unitaire du fédéralisme. La Loi fondamentale de 1993 proclamant la supériorité de la Constitution sur tous les autres textes juridiques préalablement entrés en vigueur, les acquis du Traité de 1992 étaient réduits à néant. Le droit à la sécession, mentionné à l'article 4 des autres projets discutés durant l'été, ne figurait plus dans la version de la Constitution finalement adoptée. En proclamant que « dans leurs relations mutuelles avec les organes fédéraux du pouvoir d'État, tous les sujets de la FR sont égaux entre eux » (article 5, §4), la Constitution rendait caduques les privilèges obtenus par les républiques en vertu du Traité Fédératif, ce qui conduisait à un nivellement par le bas du statut des entités fédérées. Cela laissait surtout la porte ouverte à une renégociation au cas par cas des relations fédératives, en raison de la « clause de flexibilité »²⁹¹ des articles 11 et 78, qui prévoyait la possibilité de « déléguer » des prérogatives du centre vers les sujets pris individuellement, et inversement. Dès lors, dès son entrée en vigueur, la Constitution de 1993 rompait le « pacte fédératif » conclu entre le président et les leaders régionaux et contenait en germe les contradictions qui allaient insidieusement conduire à la « confédéralisation » du système étatique russe entre 1994 et 1999.²⁹² Le fédéralisme russe est ainsi devenu le symbole de la propension du régime fédéral russe à contractualiser ses relations avec les régions.²⁹³ Certains auteurs considèrent même que, loin de continuer à se désagréger, la Russie se serait renforcée comme État unitaire à compter précisément de l'adoption de la Constitution et de la signature d'un accord fédératif avec la République du

²⁹¹ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 30 et 43.

²⁹² La Constitution stipule que « le statut de sujet de la FR peut être modifié par accord mutuel de la FR et du sujet de la FR conformément à la loi constitutionnelle fédérale » (article 66.5), ce qui ouvrait la voie à une renégociation au cas par cas de leurs prérogatives particulières.

²⁹³ V.V. Ivanov *Rossijskij federalizm i vnoutrigossoudarstvennaâ dogovornaâ politika* [Le fédéralisme russe et la politique intérieure contractuelle de l'État], Krasnoyarsk : Université d'État, 1997 ; en particulier p. 92-101.

Tatarstan, deux textes juridiques qui ont considérablement renforcé cette dimension confédérative du fédéralisme russe.²⁹⁴

c) L'asymétrie de statut entre républiques et (autres) sujets de la FR

Nous avons déjà évoqué l'asymétrie de la distribution territoriale des ressources naturelles et de la population en Russie. Les modalités conjoncturelles d'établissement du « pacte fédératif » à partir de 1990 ont quant à elles conduit à la différenciation du *statut juridique* de deux groupes de régions administratives. Il y a d'une part les simples « sujets de la FR » (*oblasti, kraja*, districts autonomes, villes d'importance fédérale), définis sur une base *administrative-territoriale*, et d'autre part les républiques (anciennes ASSR) qui ont déclaré leur souveraineté et ont par la suite accepté de rétrocéder à l'État fédéral, point par point, les éléments de souveraineté qu'elles avaient « avalés » en suivant l'exemple des républiques indépendantes issues de l'URSS. Définies aussi sur une base *ethno-territoriale*, elles se sont vu appliquer une version du Traité Fédératif qui leur accordait plus de droits qu'aux autres régions de Russie, ce qui a conduit à une « politisation de l'ethnicité » dans le pays.²⁹⁵ Contrairement à ce qui a été affirmé par certains analystes²⁹⁶, le statut, ou, devrait-on dire, l'appellation d'« États souverains » des républiques ne leur donnait ni le droit à l'autodétermination nationale ni encore moins à la sécession. Si certaines républiques ont accordée aux résidents pouvant prouver leur appartenance ethnique à la majorité éponyme de la république la « citoyenneté » (tatare, yakoute, bachkire, etc.) de celle-ci, cela ne s'est cependant pas traduit par une forme *externe* de souveraineté étatique. Aucune république « souveraine » de Russie n'a été reconnue comme telle par la communauté internationale ni n'a obtenu de la Fédération de Russie le droit d'émettre un passeport autre que russe (*rossijskij*) – qui reste le seul document valable pour voyager à l'étranger.

Fortes de l'influence politique que leur conférait leur position de troisième force dans le conflit entre le président et le Parlement, les républiques aspiraient à être traitées comme des régions à part. Elles cherchèrent à se coaliser et misèrent sur une victoire de l'institution parlementaire dont l'arbitrage leur semblait plus en leur faveur que celui de Boris Eltsine, qui cherchait pour sa part l'appui des régions.

Le 14 août 1993 s'est tenu dans la capitale de la république de Carélie, Petrozavodsk, un sommet exceptionnel au niveau des présidents de république sur le thème de l'avenir du fédéralisme en RSFSR. Loin de Moscou et comme pour défier le Kremlin, ils proclamèrent la création d'un Conseil des Chefs de Républiques (*Soviet Glav Respublik*), qui vit effectivement le jour le 18 septembre 1993.²⁹⁷ La plupart des républiques se dotèrent à cette période d'une Constitution qui leur arrogait plus de droits que ne le prévoyait la législation fédérale, et dès 1994 les « citoyens » de

²⁹⁴ C'est l'opinion défendue par un spécialiste renommé du fédéralisme russe, Emile Païn, « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58.

²⁹⁵ C'est du moins la thèse des transitologues Juan Linz & Alfred Stepan dans *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore & Londres : The John Hopkins UP, 1996 ; p. 367.

²⁹⁶ A.F. Fëdorov *Rossijskij Federalizm : Istoričeskij Opyt i Sovremennost'* [Le fédéralisme russe : expérience historique et actualité], Moscou : Naučnâ Kniga, 1997 ; p. 97, cité par Cameron Ross *Federalism and democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 23-24 (note 24).

²⁹⁷ Cependant, cette institution, dont les démocrates et les libéraux craignaient qu'elle ne devint un véritable instrument de blocage des réformes présidentielles, était mort-née et disparut dans la tourmente des événements d'octobre 1993, cf. Liliâ Ševcova *Režim Borisa El'cina* [Le régime de Boris Eltsine], Moscou : Carnegie Centre, 1999 ; p. 134.

ces entités nationales-territoriales purent élire leurs chefs d'exécutif. Ce n'était pas le cas dans les autres régions de la FR – *oblasti* (régions), *kraja* (territoires), *avtonomnye okrougi* (districts autonomes) – des décrets d'Eltsine ayant suspendu le principe de l'élection directe des gouverneurs de régions tout au long de la première moitié des années 1990. C'est là qu'apparaît une nouvelle asymétrie, cette fois à l'intérieur même du groupe des régions autres que les républiques, puisque les maires des deux « villes d'importance fédérale », Moscou et Saint-Pétersbourg, avaient été mis au pouvoir en 1991 non par le président russe, mais par un vote démocratique de leurs administrés.

La contradiction intrinsèque et le talon d'Achille du fédéralisme russe résident autant dans l'*asymétrie objective* du statut des 89 sujets de la Fédération entre 1990 et 1993 que dans leur *perception* de l'illégitimité du *statu quo ex ante* consolidé par l'entrée en vigueur de la Constitution en décembre 1993. Cette dernière, en rabaisant les républiques du rang d'*États souverains* à celui de *sujets de la Fédération*, s'aliénait la loyauté des leaders les plus influents du moment dans les provinces de Russie.²⁹⁸ En proclamant dans ses articles 4 et 5 que tous les sujets de la FR sont « égaux en droit », la Constitution de la « nouvelle » Russie devenait la source d'une double frustration. Pour les républiques, cela équivalait à un nivellement par le bas. Les termes du « pacte fédératif » n'étaient pas satisfaisants non plus pour les autres régions qui pesaient alors dans le jeu politique fédéral (territoires riches en matières premières, centres industriels). Pour leurs dirigeants, la Constitution eltsinienne était née d'une trahison²⁹⁹, ce qui justifiait qu'ils réclament un re-nivellement par le haut (élévation du statut constitutionnel des régions) – ce qu'ils firent tout au long de la phase de négociation des accords de partage de compétences avec le centre, entre 1994 et 1998.

Par « élévation » de leur statut, il faut entendre en réalité plusieurs cas de figure qui se présentèrent, selon qu'il s'agissait d'une volonté utopiste d'affirmation identitaire (régionalisme sécessionniste), d'une modification des frontières du sujet de la FR (par fusion avec une région voisine ou cession/acquisition de territoire) ou encore d'une tentative de redistribution des ressources, des prérogatives et des responsabilités entre les deux niveaux de pouvoir (renégociation du statut constitutionnel).³⁰⁰ Le principal argument des régions qui voulaient se faire aussi grosses que les républiques était que certaines de ces dernières ne pouvaient plus se dire « titulaires » légitime de souveraineté, puisque la nation éponyme y était devenue minoritaire par rapport aux Russes ethniques (*rousskie*).³⁰¹ Certains sujets de la FR qui ne jouissaient pas du statut de république pouvaient en revanche se targuer d'héberger et d'incarner une nationalité titulaire non-russe (les *oblasti* de Kourgan et d'Orenbourg, le district autonome de Yamalo-Nenets, le *kraj* de Krasnodar). Ils réclamaient en conséquence plus d'autonomie et de prérogatives pour administrer leur territoire selon leurs propres traditions. Mais le facteur ethnolinguistique ou religieux n'était pas seul en

²⁹⁸ Dans le projet initial de Constitution remis par la Conférence constituante le 12 juillet 1993, l'article 5 stipulait : « une république est un État souverain au sein de la Fédération de Russie », formule qui a disparu de la version du texte finalement adopté en décembre 1993 ; d'après Anatolij Sobtchak *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 86.

²⁹⁹ Rappelons que les chefs de plusieurs *oblasti*, *kraja* et districts autonomes n'acceptèrent de ratifier le Traité Fédératif de mars 1992 qu'après avoir obtenu de Boris Eltsine et Rouslan Khasboulatov des garanties que la Constitution future ne rognait pas leurs droits et prérogatives ; cf. dossier spécial, *Nezavissimaâ Gazeta*, 4 avril 1992.

³⁰⁰ L'article 66 de la Constitution de 1993, après avoir affirmé que le statut de chaque sujet est déterminé par la Constitution fédérale ainsi que par leur propre loi fondamentale (constitution pour les républiques, *oustav* [statut] pour les autres), stipule à l'alinéa 5 que « le statut de sujet de la FR peut être modifié par consentement mutuel (*po vzaimnomou soglasiû*) entre la FR et le sujet de la FR conformément à la loi constitutionnelle fédérale ».

³⁰¹ C'était le cas notamment de la République de Carélie qui comptait, d'après le recensement de 1989, plus de 70% de slaves (Russes, Biélorusses, Ukrainiens) et moins de 15% de finno-ougriens (Caréliens, Vepses, Finnois).

cause : plusieurs leaders de régions majoritairement russes (*oblasti* d'Astrakhan, de l'Amour, de Tchita, Perm', Sverdlovsk et Vologda, *kraj* du Primorie, Saint-Pétersbourg) réclamaient aussi une élévation du statut constitutionnel de leur territoire, en invoquant des arguments géoéconomiques ou d'exception socioculturelle.³⁰² Au cours des années 1994-1996, ce furent les mêmes qui, suivant l'exemple des présidents de république, réclamèrent un droit de regard sur certaines activités des organes fédéraux sur leur territoire dans les domaines de compétence fédérale exclusive (article 71 de la Constitution). Le plus souvent le glissement des sphères de compétences vers le niveau des entités fédérées se manifesta dans les domaines de compétence conjointe (article 72), lorsque les administrations régionales contredirent ou contournèrent les réglementations fédérales et s'abstinrent de « coordonner » leurs initiatives avec la ligne politique générale fixée par le gouvernement. Les silences de l'article 73 étaient donc comblés par voie de fait par un peloton de régions autonomistes qui ne comprenait pas que des républiques.

Deux facteurs ont fait que la région qui nous intéresse, Saint-Pétersbourg, a acquis des marques de souveraineté et des prérogatives qui apparentent son statut à celui des républiques plutôt qu'à celui des autres sujets de la FR. Le premier signe de cette « républicanisation » est que la ville a eu le droit d'élire son chef de l'exécutif, le maire, dès juin 1991, c'est-à-dire bien avant que les républiques ne commencèrent à élire leurs présidents (1994) et les autres sujets de la FR leurs gouverneurs (en 1996). Le second est que sa population s'est majoritairement prononcée en faveur de l'adoption d'une décision unilatérale d'élévation du statut de la ville à celui de république. La question du statut a occupé une place importante dans les débats politiques à Saint-Pétersbourg et sur l'agenda des relations entre le maire Anatolij Sobtchak et le président Boris Eltsine durant l'année 1993. En marge du référendum du 25 avril 1993 sur la confiance aux institutions fédérales, le *Malyj Soviet* (Conseil Restreint) de l'assemblée locale de Saint-Pétersbourg a fait poser deux questions supplémentaires aux seuls électeurs pétersbourgeois, au titre d'une « consultation locale » (*mestnyj opros*). La première question additionnelle était

« Souhaitez-vous que soit institué un organe constituant spécial chargé d'élaborer la nouvelle Constitution et que l'adoption de celle-ci soit ratifiée par la majorité des sujets de la FR? ».

Le fait que 79,17% des votants aient répondu « oui » et seulement 10,87% « non »³⁰³ n'était guère étonnant compte tenu de la formulation de la question, mais il était aussi révélateur des préférences de l'opinion publique pétersbourgeoise concernant la place du fédéralisme (et du parlementarisme) dans l'architecture institutionnelle de la future Russie démocratique. Tout comme ceux des républiques, les dirigeants locaux et même la population pétersbourgeoise voulaient pouvoir opposer un veto à la Constitution au cas où elle reviendrait sur les acquis du Traité Fédératif. La deuxième question posée le 25 avril 1993 touchait plus directement la corde sentimentale autonomiste des Pétersbourgeois puisqu'elle demandait à l'électeur

« Êtes-vous pour que la ville de Saint-Pétersbourg, en tant que sujet de la Fédération de Russie, jouisse des mêmes prérogatives que les républiques de la FR? »

C'était le leitmotiv de Sobtchak dans son combat pour la reconnaissance de l'exception pétersbourgeoise à une époque où le maire inspirait encore confiance à ses électeurs et avait une

³⁰² R. Bayškine « Narodnaâ volâ centra i regionov » [La volonté populaire du centre et des régions], *Nezavissimââ Gazeta*, 1^{er} septembre 1993 ; p. 3.

³⁰³ Les résultats sont ceux parus dans le journal officiel de la mairie *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, N° 93-94 (492-493) du 24 avril 1993 et N° 96 (495) du 28 avril 1993.

certaine influence sur le cours de l'activité législative fédérale ; malgré cela la « républicanisation » de la ville est restée lettre morte. La question a recueilli 75,02% d'opinions favorables contre 22,3% de « non » lors de cette consultation locale, mais le gouvernement fédéral, qui ne reconnaissait pas la validité de ce scrutin, n'a pas pris acte de son résultat. Une plainte fut déposée à l'encontre du *Malyj Soviet* concernant la légalité de la procédure de l'initiative de consultation locale, mais elle fut déboutée par le procureur de la ville. Le gouvernement central n'en tint cependant pas compte : Saint-Pétersbourg n'eut constitutionnellement pas les mêmes droits que les républiques, ni même autant de prérogatives que l'autre « ville d'importance fédérale », Moscou. Du coup, son maire, désavoué par le Kremlin durant les événements de l'automne 1993, entreprit la même démarche que le président du Tatarstan début 1994 – la négociation d'un accord de délimitation des sphères de compétence et le partage des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de Saint-Pétersbourg et les organes fédéraux du pouvoir d'État. Celui-ci fut signé par son successeur à la tête de l'administration municipale, Vladimir Yakovlev, quelques jours après son élection en juin 1996 au poste de gouverneur de la ville. Indirectement, l'article 7 de cet accord bilatéral reconnaissait que la ville jouissait d'un statut équivalent à celui des républiques :

« Si, par le biais d'actes normatifs fédéraux dont l'application s'étend à tous les sujets de la FR, certains sujets de la FR obtiennent plus de droits, exemptions [fiscales] (*l'goty*) ou privilèges (*preimousčestva*) que ceux qui sont fixés par le présent Traité, alors les dispositions desdits actes normatifs fédéraux s'appliquent à l'égard de Saint-Pétersbourg aussi. »³⁰⁴

Le contenu de l'article 7 a fait l'objet d'intenses tractations entre la mairie de Saint-Pétersbourg et les autorités fédérales durant la première moitié des années 1990 et son inclusion dans l'accord bilatéral de 1996 est considérée comme une victoire personnelle d'Anatolij Sobtchak. Cependant cette disposition n'a pas été reprise dans la Charte de la ville (*Oustav*, l'équivalent d'une Constitution), adoptée par l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg (*ZakS*) contre l'avis du gouverneur et dans des conditions ubuesques en janvier 1998 (ce qui poussa ensuite le président du *ZakS* à la démission et laissa le parlement local sans *speaker* durant 18 mois). Durant toute la durée des deux mandats du gouverneur Vladimir Yakovlev (1996-2003), la municipalité s'est abstenue de remettre sur le tapis la question de l'élévation du statut de Saint-Pétersbourg, et ni l'administration ni l'assemblée locales ne cherchèrent à s'arroger plus de prérogatives ou d'autonomie que ne leur en concédait la législation fédérale.

d) *Les flous constitutionnels en matière de partage des compétences*

D'après plusieurs juristes russes³⁰⁵, le plus grave « péché originel » du fédéralisme russe concerne d'une part le problème du partage (« délimitation ») des sphères de *responsabilité* de la Fédération et de ses entités constitutives, et d'autre part *le contenu et l'étendue des prérogatives* qui

³⁰⁴ « Dogovor o razgraničenij predmetov vedeniâ i polnomočij meždou organami gossoudarstvennoj vlasti RF i organami gossoudarsvtvennoj vlasti goroda federal'nogo značeniâ Sankt-Peterbourga » [Traité sur la délimitation des sphères de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État de la ville d'importance fédérale de Saint-Pétersbourg]. Signé le 16 juin 1996 à Moscou. Texte intégral publié dans le *Bulletin* du Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE près le MID, n° 5, Moscou : MID, 1996, p. 5-8 ; p. 6.

³⁰⁵ I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 52. I. Filippov « Pravovoe regulirovanie meždounarodnykh i vnešenëkonomičeskikh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii » [La régulation juridique des RIEE des sujets de la FR], *Rossijskaâ Ūsticiâ*, n° 3, 1998 ; p. 41. A.N. Koučer « Vnešenëkonomičeskaâ deâtel'nost' RF i soub"ektov RF : problema razgraničeniâ polnomočij » [L'activité économique extérieure de la FR et des sujets de la FR : le problème de la délimitation des compétences], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 11, 1998, p. 80-86.

reviennent aux sujets de la FR, que ce soit dans les domaines de compétence conjointe (art. 72) ou ceux des prérogatives propres des sujets de la FR - que l'article 73 de la Constitution, à la différence de l'article III du Traité Fédératif, s'abstient d'énumérer.³⁰⁶ On se souvient que l'article III § 2 du Traité Fédératif disait des sujets de la FR qu'ils étaient tous des « participants autonomes des RIEE », une prérogative que les sujets, en 1993, n'étaient absolument pas disposés à abandonner, d'autant moins au profit du centre que sa politique étrangère n'était, à l'époque, pas très populaire.

L'article 73 de la Constitution stipule seulement que les sujets de la FR « jouissent de la plénitude du pouvoir d'État » dans les sphères qui ne relèvent ni de l'article 71 (prérogatives exclusives des organes fédéraux) ni de l'article 72 (prérogatives conjointes aux deux niveaux de pouvoir, fédéral et des sujets de la FR) [voir texte n°3 en annexe VII]. La définition du contenu et de l'étendue des prérogatives des sujets de la FR procède donc soit d'une déduction (leurs compétences *résiduelles* sont celles que ne couvrent pas les articles 71 et 72), soit elle est laissée à la discrétion des décideurs politiques des deux niveaux de gouvernement, qui pourront l'interpréter et négocier des accords *ad hoc* de « délimitation des domaines de compétences » (article 11.3) et de « transfert de prérogatives » (article 78.3). Les juristes ont déduit du flou de l'article 73 que tout ce qui n'était pas visé par les articles 71 et 72 de la Constitution tombait automatiquement dans le domaine de l'article 73. La formulation de l'article 76.4 semble leur donner raison en affirmant qu'en dehors des domaines exclusivement fédéraux et de ceux où la Fédération partage ses compétences avec eux, « les sujets de la FR exercent leur propre régulation par le droit, ce qui inclut l'adoption de lois et d'autres actes légaux normatifs ». ³⁰⁷ En cas de conflit de lois dans des domaines relevant de l'article 73 (compétences résiduelles des sujets de la FR), la législation du sujet de la FR prime sur la législation fédérale (article 76.6).

Le problème est que, dans la pratique, les sujets de la FR ont légiféré sur beaucoup de questions relevant des domaines de compétence conjointe et cela sans se concerter avec les organes fédéraux du pouvoir pour s'assurer de la légalité de leurs actes. Ils estimaient légitime d'adopter des mesures anticonstitutionnelles (comme la fermeture des frontières administratives et le contrôle des prix sur leur territoire) parce que, précisément, le gouvernement fédéral n'avait pris aucune mesure de son côté et qu'aucune loi ne leur interdisait de pallier ces lacunes. Nous ne partageons donc pas le scepticisme de certains analystes qui ont déduit de l'article 73 qu'il restreignait les droits des sujets de la FR, autrement dit que la Russie d'Eltsine était une fédération centralisée qui ne laissait aucune

³⁰⁶ Les Lois fondamentales de la plupart des fédérations du monde sont plus précises. Poustogarov cite l'exemple de la Constitution du Canada, qui énumère 20 clauses se rapportant aux sphères d'autorité exclusive des provinces (art. 92). La liste des prérogatives qu'ont en propre les États de l'Inde compte pas moins de 66 clauses et la Constitution indienne consacre toute son annexe 7 aux mécanismes de régulation des activités autonomes des États dans cette sphère. Cf. V.V. Poustogarov « O koncepcii razvitiâ mezhdunarodnykh svâzey soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Sur la conception du développement des relations internationales des sujets de la FR], *Gossouidarstvo i Pravo*, n° 2, 1997, p. 45-50 ; p. 45.

³⁰⁷ « Vne predelov vedeniâ RF, sovместно vedeniâ RF i soub"ektov RF (...) [soub"ekty] osouščestvlâût sobstvennoe pravoe regulirovanie, vklûchaâ prinâtie zakonov i inykh pravovykh aktov » (article 76, alinéa 4). Dans une décision (sans précédent) rendue le 1^{er} février 1998, la Cour Constitutionnelle s'est appuyé sur cet article pour débouter les organes fédéraux de leur plainte relative à la constitutionnalité de l'article 1 de l'*Oustav* (Charte) de l'*oblast'* de Tchita, estimant qu'il confère aux sujets de la FR, « en l'absence de loi fédérale et si cela ne viole pas la Constitution », le droit de légiférer dans un domaine de compétence conjointe, y compris dans des sphères qui ne sont pas nommément mentionnées à l'article 72. Cité par. I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 216-217.

prérogative à ses régions.³⁰⁸ C'est d'autant plus faux en ce qui concerne le domaine des RIEE, déjà « approprié » par les sujets de la FR qui se disaient « acteurs » ou « participants autonomes » des relations internationales. Peu de fédérations au monde reconnaissent à leurs entités fédérées le droit de s'investir ainsi dans des sphères connexes de la *high policy* – la politique étrangère, les traités internationaux, les questions de guerre et de paix (compétence exclusive de la FR en vertu de l'article 71, § « k »). A l'époque, cela créa un champ de prérogatives et d'autonomie dont certains sujets de la FR ont fait usage entre 1990 et 1993, à commencer par Saint-Petersbourg, et dont ils n'ont pas voulu se défaire par la suite. Interprétés extensivement, les articles 72 à 76 laissent ouverte la possibilité pour les sujets de la FR d'adopter des actes normatifs dans une grande quantité de domaines, à condition de ne pas contredire la Constitution – ce que beaucoup firent allègrement et sans que les autorités fédérales ne pussent les en empêcher.

Le paradoxe est que nulle part la Constitution n'autorise expressément les sujets à exercer des RIEE, ni ne définit ce que recouvrent ces relations. Pourtant, les régions russes ont joui de ce droit constitutionnel entre le 31 mars 1992 et le 12 décembre 1993. En outre, « la *coordination* des RIEE des sujets de la FR et la mise en œuvre des traités internationaux de la FR » relève non pas des prérogatives des organes fédéraux du pouvoir (pourtant responsables des RIEE et de la politique étrangère du pays), mais du champ des compétences conjointes / partagées (article 72 § « o » de la Constitution de 1993), ce qui ouvre la voie au marchandage.³⁰⁹ On le voit, les deux textes fondamentaux du système fédéral russe se contredisent et laissent dans le flou la question cruciale des mécanismes concrets de coordination entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir dans les domaines de compétence conjointe. La clarification du problème a été renvoyée à plus tard et à la discrétion des organes fédéraux. Ceux-ci ont signé des accords bilatéraux avec la moitié des sujets de la FR (entre 1994 et 1997) bien avant que ne soient adoptées des lois fédérales précisant, d'une part, les principes de délimitation des compétences entre les deux niveaux de gouvernement (loi du 24 juin 1999) et, d'autre part, dans le cas qui nous intéresse, les mécanismes de coordination des RIEE des sujets de la FR (loi du 4 janvier 1999 – cf. *infra*).

e) La « confédéralisation » (contractualisation) du système fédératif

Durant les deux années qui suivirent l'adoption du Traité Fédératif de 1992, les autorités des républiques s'évertuèrent à renégocier avec le centre une version de traité fédéral à la carte. La solution pragmatique qui a été choisie revenait à marchander des concessions ou des récompenses, secteur par secteur, pour définir ce qui ne l'avait pas été par la Loi fondamentale et en particulier l'article 73 de la Constitution. Steven Solnick a écrit à ce propos que

« Dans une certaine mesure, le développement constitutionnel de la Russie en 1990-1994 conforte dans l'idée que le constitutionnalisme post-soviétique est un 'marchandage' incessant entre le centre et la périphérie sur les problèmes qui touchent aux sphères de compétence et à la répartition des ressources. »³¹⁰

³⁰⁸ Steven Solnick « Federaciâ i regiony Rossii : federativnyj process » [La Fédération et les régions de Russie : le processus fédératif], *Konstitucionnoe Pravo : vostočnoevropejskoe obozrenie* [Digest des revues de Droit Constitutionnel d'Europe orientale], n° 4 (13), 1995 et n° 1 (14), 1996 ; p. 40.

³⁰⁹ Alekseï Salmine « Rossijskaâ Federaciâ i Federaciâ v Rossii » [La Fédération de Russie et la Fédération en Russie], *Mirovaâ Ėkonomika i Meždounarodnye Otnošeníâ*, n° 2, 2002, p. 40-60 ; p. 51.

³¹⁰ Steven Solnick « 'Torg' meždou Moskvoy i soub"ektami Federacii o strouktoure novogo rossijskogo gossoudarstva : 1990-1995 » [Le marchandage entre Moscou et les sujets de la Fédération sur la structure du nouvel État russe : 1990-1995], *Polis*, n° 6, 1995, p. 95-108.

Les tractations entre la Fédération et la république du Tatarstan, entre 1992 et 1994, qui ont abouti à l'adoption d'un Traité bilatéral (15 février 1994), ont fait du principe contractuel (confédératif) la pierre d'angle de l'institution du fédéralisme en Russie. Les relations qui se sont établies entre le Kremlin et 47 des 89 sujets de la FR entre 1994 et mi-1999 ont répondu à la même dynamique, à mesure qu'étaient signés des accords bilatéraux de délimitation des domaines de compétence et de partage des prérogatives [liste disponible dans la fiche n°7 en annexe VI]. Ceci a fait dire à la juriste russe Irina Oumnova que la FR serait en réalité « une confédération ratée qui refuse de dire son nom ».³¹¹

Les trois premiers accords bilatéraux qui ont fait basculer la Russie dans le confédéralisme, ont été signés en 1994 avec le Tatarstan, le Bachkortostan et la Kabardino-Balkarie, portent le nom de Traités « sur le partage des compétences conjointes et *la délégation mutuelle* de prérogatives » [c'est nous qui soulignons]. Le fait de devoir signer une sorte d'armistice sans condition avec le principal « refuznik » du Traité de 1992, le président Minitimer Shaïmieiev, illustre la dépendance financière et politique de la FR par rapport à ces territoires qui pouvaient la soumettre au chantage en menaçant de suspendre leurs livraisons de gaz au reste du pays. Pour une majorité d'acteurs politiques et d'observateurs de l'époque, en satisfaisant les revendications nationalistes tatars de base³¹², ce traité constituait le moyen de maintenir une forme d'unité juridique du territoire à un moment où l'on pouvait craindre que le Tatarstan ne proclame purement et simplement son indépendance. Boris Eltsine se montra donc prêt à sacrifier la suprématie de la Constitution fédérale et le principe démocratique de symétrie du fédéralisme sur l'autel de la stabilité et de la prévisibilité des relations avec les républiques autonomistes. En signant ce premier traité bilatéral avec le Tatarstan, il n'imaginait pourtant pas qu'il faudra agir de même avec d'autres républiques pour les convaincre de ne pas faire sécession ou pour les empêcher de s'appropriier illégalement les ressources naturelles et les bénéfices d'exploitation des infrastructures situées sur leur territoire. Deux ans après le premier tour de l'élection présidentielle le dernier traité bilatéral de ce type était signé, le 16 juin 1998, avec la ville de Moscou – ce qui portait à 46 le nombre total des sujets de la FR dont les relations fédératives avec les autorités centrales sont, en partie, régies par des contrats ad hoc (un autre a encore été signé en 1999).

A ces traités étaient annexés des protocoles contenant des dispositions très précises, secteur par secteur, concernant les droits et devoirs des deux niveaux de gouvernement sur telle ou telle question particulière, et qui avaient une validité de 5 ans renouvelable par reconduction tacite. En 2000, plus de 260 de ces accords sectoriels étaient en vigueur – bien que plus pour très longtemps, les réformes poutiniennes allant les rendre caduques. La plupart touchaient à la préservation et à l'usufruit des ressources naturelles, aux activités des industries du complexe militaro-industriel ou des bases militaires. Les républiques ont signé le plus grand nombre de ces protocoles additionnels spécifiques, mais certains *oblasti* en ont fait autant – ceux de Rostov et Sverdlovsk (18 accords chacun), de Nižnij-Novgorod (9), de Sakhaline (5), d'Orenbourg (4) et Kaliningrad (3). D'autres n'en auraient officiellement pas signé (Saint-Pétersbourg) – mais il est aussi possible que des

³¹¹ I.A. Oumnova *Konstitouionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain] Moscou : « Delo », 1998 ; p. 80-81.

³¹² La signature de cet accord aurait aussi permis de couper l'herbe sous le pied des nationalistes indépendantistes tatars, dont la popularité du discours a nettement baissé à compter du printemps 1994. Emil' Pain « Ethnic Separatism », in J.R. Azrael & E. Pain (eds.) *Conflict and Consensus in Ethno-Political and Centre-Periphery Relations in Russia*, Santa Monica : RAND, 1998, p. 15-22 ; p. 18.

accords aient été signés mais tenus secrets.³¹³ A partir de 1996, le gouvernement central a semble-t-il cherché à limiter le recours à la signature de ces protocoles additionnels. En utilisant la peur des gouverneurs qu'aucun traité ne puisse plus jamais être signé avec le Kremlin si un communiste ou un nationaliste remportait l'élection présidentielle du 16 juin 1996, Eltsine a monnayé dans les régions le soutien électoral qui lui faisait défaut dans la plupart des républiques ethniques³¹⁴, remontées contre la campagne militaire russe lancée contre la Tchétchénie à la veille de Noël 1994, et qui ne connut pas vraiment de trêve avant les accords de l'été 1996. Le Kremlin était donc le premier intéressé par la signature rapide d'une série d'accords créant un *statu quo* avec les gouverneurs les plus autonomistes. Il céda au chantage de tous les *oblasti* qui voulaient un « équilibrage » (*vyravnivanie*) de leur statut en allongeant à leur demande la liste des sphères relevant du domaine de compétence conjointe³¹⁵. Le pouvoir central a accepté de signer de tels accords (ils s'appellent *soglasšeniâ*, et non *dogovory*, traités) avec celles des régions sur lesquelles Eltsine comptait pour se faire ré-élire. Cameron Ross a mis en évidence la contingence politique du choix des « heureux bénéficiaires » qui allaient pouvoir signer un traité bilatéral avec le centre.³¹⁶ La validité de ces accords, limitée dans le temps (2 à 5 ans), devait correspondre à peu près au mandat électoral des présidents et gouverneurs qui les avaient signés individuellement avec Eltsine. Leur signature a coïncidé avec le calendrier électoral.

En janvier 1996, pendant la campagne pour les élections présidentielles, la confédéralisation du pays s'est accrue lorsque la pratique de la conclusion de traités bilatéraux s'est accélérée et étendue aux *oblasti*. Celui de Sverdlovsk – d'où est originaire le président Eltsine – fut le premier à signer, le 12 janvier, un accord de partage des compétences avec les organes fédéraux du pouvoir³¹⁷, bientôt suivi par d'autres, dont la ville de Saint-Petersbourg (13 juin 1996) [voir un résumé et des extraits dans le texte n°4 en annexe VII].

Concrètement, combiné à d'autres dispositions juridiques existantes, l'Accord signé par Saint-Petersbourg définit un cadre très étendu dans lequel la ville peut jouir de la plénitude du pouvoir d'État sur son territoire, les organes fédéraux n'exerçant qu'un contrôle *a posteriori* sur l'exercice par les autorités municipales de ces prérogatives pourtant « conjointes ». L'administration de Saint-Petersbourg définit par exemple le taux d'imposition applicable aux entreprises créées avec des investissements étrangers, elle a toute latitude pour décider de l'attribution de terrains (propriété d'État « municipalisée » après 1991) à une usine étrangère ou un bureau de représentation d'un État étranger, pour organiser des négociations avec des partenaires étrangers concernant les conditions

³¹³ D'après R. Sakwa « Respublikanskaâ Rossiâ : suverenitet, federalizm i demokratičeskoe oustroïstvo » [La républicanisation de la Russie : souveraineté, fédéralisme et système démocratique], *Konstitucionnoe Pravo* [Revue Droit constitutionnel], vol. 29, n°4, 1999 ; p. 3.

³¹⁴ M. Filippov & O. Shevtsova « Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : a path dependence explanation », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32, n° 1, 1999, p. 61-76 ; p. 73.

³¹⁵ Les trois premiers traités signés par les autorités fédérales avec le Tatarstan, le Bachkortostan et la Kabardino-Balkarie allongeaient cette liste respectivement de 17, 11 et 8 nouveaux domaines de compétence conjointe. Avec Sverdlovsk, 8 sphères, avec Kaliningrad, 11.

³¹⁶ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 42-43 et ch. 4.

³¹⁷ Accord accompagné d'une douzaine de protocoles sectoriels. Il donnait satisfaction à la plupart des revendications du gouverneur Edouard Rossel' exprimées pendant la tentative d'instauration de la République de l'Oural en 1993, notamment le pouvoir « de suspendre l'entrée en vigueur des actes normatifs émis par les ministères et les départements du gouvernement fédéral » (art. 8 de l'Accord de délimitation des compétences du 12 janvier 1996), Kathreen Stoner-Weiss « Central weakness and provincial autonomy : observations on the devolution process in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n° 1, 1999, p. 87-106 ; p. 91.

d'activité économique sur son territoire, lancer des appels d'offre internationaux pour de grands projets d'infrastructure, etc.³¹⁸ Deux articles de l'Accord de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives avec la FR signés par l'administration de Saint-Pétersbourg le 13 juin 1996 sont particulièrement importants pour ce qui nous intéresse, le rapport entre RI et fédéralisme. En effet ils étayaient notre argument que la ville de Saint-Pétersbourg a conquis un statut plus élevé que la moyenne des sujets de la FR, et, précisément dans le domaine des RIEE, des prérogatives exclusives similaires à celles des républiques. Il s'agit de l'article 7, qui reconnaît pratiquement à la ville un statut juridique équivalent à celui d'une république³¹⁹, et de l'article 16, qui lui concède le droit d'établir librement des relations internationales diagonales ascendantes avec des pays étrangers.³²⁰

Comme l'a dit sur le moment le député Vladimir Lyssenko, en évoquant précisément le cas des *oblasti* de Sverlovsk et de Kaliningrad, signer des accords bilatéraux sans se soucier à long terme des bénéficiaires pour la FR est de « l'égoïsme pur » et, sur le chemin de la construction du fédéralisme, « une étape qualitativement nouvelle qui légalise en pratique le droit contractuel. »³²¹ Le fait que parmi les régions « les premières arrivées aient été les mieux servies » a décidé les gouverneurs de six régions des Terres Noires de déposer en octobre 1996 à la Douma un projet de loi-cadre fédérale fixant les *mêmes* principes de partage des compétences avec le centre pour tous les sujets³²², texte qui n'entra en vigueur sous forme de loi que le 24 juin 1999. Dans l'intervalle donc, les activités des pouvoirs locaux dans la moitié des régions et la majorité des républiques ont été fondées juridiquement sur les droits consacrés au cas par cas dans les traités de délimitation des compétences. Les ministères fédéraux n'étaient pas préparés à cette avalanche de séances de marchandages avec les ministres sectoriels de chaque région, et c'est l'Administration du président qui a pris en charge, avec un temps de retard, la rédaction des traités et de leurs protocoles annexes. C'est seulement le 12 juillet 1994 que fut créée une commission spéciale chargée de la préparation de ces traités et de la vérification de leur conformité avec la Constitution.³²³ Comme souvent en

³¹⁸ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 27.

³¹⁹ « Si, par le biais d'actes normatifs fédéraux dont l'application s'étendrait à l'ensemble des sujets de la Fédération de Russie, certains sujets de la FR obtenaient des droits, des régimes préférentiels (*l'goty*) ou des privilèges (*preimouščestva*) supérieurs à ceux qui sont fixés par le présent Accord, alors les dispositions prévues par lesdits actes normatifs fédéraux s'appliqueraient aussi à Saint-Pétersbourg » (art. 7 de l'Accord de partage des compétences), reproduit dans le *Bulletin* du Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE près le MID, Moscou : DSPO MID, n° 5, 1996 ; p. 6-7.

³²⁰ « Saint-Pétersbourg est en droit d'intervenir de manière autonome (*samostoâtel'no*), mais aussi sur ordre de mission (*po poroučeniû*) des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie, en qualité de participant aux relations internationales et économiques extérieures, et si cela ne contredit pas la Constitution de la FR, la législation fédérale ni les traités internationaux de la FR, en droit de conclure des traités (accords) appropriés (*v prave zaključat' sootvetstvouščie dogovory (soglašeniâ)*) avec des sujets d'États fédéraux étrangers, des entités (*obrazovaniâ*) administratives-territoriales d'États étrangers, ainsi qu'avec des ministères et des services (*vedomstva*) d'États étrangers. » (art. 16).

³²¹ V.N. Lyssenko « Pročna li dogovornaâ osnova federativnykh otnošenij? » [La base contractuelle des relations fédératives est-elle solide?], texte d'intervention devant les députés *in* Gossoudarstvennaâ Douma *Sbornik Dogovorov o razgraničenii ...* [Recueil des Traités de délimitation des domaines de compétence et prérogatives], tome 2, Moscou : Presses de la Douma d'État, 1997, p. 735-750 ; p. 741 et 747.

³²² M. Filippov & O. Shevtsova « Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : a path dependence explanation », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32, n° 1, 1999, p. 61-76 ; p. 73.

³²³ La formulation des traités diffère sensiblement d'un sujet de la FR à un autre. On trouvera le texte (en russe) de la plupart d'entre eux dans M. Gubolgo (ed.) *Federalizm vlasti i vlast' federalizma* [Le fédéralisme du pouvoir et le pouvoir du fédéralisme], Moscou : IntelTech, 1997, p. 236-846. Les premières années de son existence, le *Bulletin* du Conseil Consultatif des Sujets de la FR près le MID a publié certains de ces traités. Les numéros 8 à 14 (années 1997-2004) du *Bulletin* sont disponibles en ligne sur le site du MID (<http://www.ln.mid.ru/bull.nsf> ; dernière consultation : mars 2006).

Russie, le décret d'application précédait la fixation des lignes d'orientation, qui n'ont été clairement posées par un décret présidentiel qu'en mars 1996³²⁴, en même temps qu'un « package » de décrets visant à rétablir l'autorité du chef de l'État sur le système fédératif du pays était publié par l'Administration présidentielle

Chaque traité était le plus souvent accompagné d'une série de protocoles annexes spécifiant les compétences exclusives respectives des deux niveaux de gouvernement dans telle ou telle sphère d'activité, les conditions de partage des prérogatives dans les domaines de compétence conjointe, ainsi que les mécanismes précis de coordination des politiques fédérales et régionales. Entre 1994 et 1997, 26 traités et 200 accords sectoriels ou protocoles additionnels ont été signés. Chaque région a mis en avant ses propres intérêts sectoriels, mais certaines questions reviennent avec constance parmi ces protocoles annexes - sur l'exploitation des ressources naturelles, les responsabilités pour la protection de l'environnement, l'usufruit et la responsabilité de moderniser les infrastructures. Dès lors que les sujets de la FR ont entrepris de signer des protocoles additionnels, les RIEE figuraient en bonne place parmi les domaines où des précisions supplémentaires étaient nécessaires à la délimitation des prérogatives – en matière de commerce extérieur, concernant les conditions d'émission d'emprunts sur les marchés financiers internationaux ou d'ouverture de représentation à l'étranger par les régions, ou encore les règles de fiscalité et de régime des visas s'appliquant aux régions frontalières. D'autres domaines où les prérogatives ont été délimitées de manière contractuelle se rapportent aussi, bien qu'indirectement, au domaine des RIEE. La fiche n°8 en annexe donne une énumération plus détaillée de ces domaines connexes à celui des RIEE où des normes *ad hoc* ont été produites lors de la phase de contractualisation des relations centre-régions entre 1994 et 1999.

D'après certains observateurs, la signature de ces traités bilatéraux a permis d'éviter l'implosion de la Fédération de Russie.³²⁵ En accordant des faveurs aux républiques séparatistes, qui se trouvaient aussi être les plus riches, non seulement le pouvoir fédéral assurait leur maintien à l'intérieur de la Fédération mais aussi il asseyait son pouvoir politique d'arbitrage, à un moment où son gouvernement était fragilisé par l'opposition communiste de la Douma, la crise économique et le mécontentement de l'opinion publique. Même si les dispositions de ces 42 traités/accords bilatéraux³²⁶ sont clairement à l'avantage des sujets de la FR, leur signature a rendu la FR apparemment beaucoup plus stable, dans les années 1994-1999, qu'elle ne l'était durant la période précédente (1990-1993).³²⁷ D'autres analystes en revanche estiment que la confédéralisation des

³²⁴ Décret du président de la FR, n° 370 « Sur la confirmation des dispositions concernant les modalités du travail de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR » du 12 mars 1996 (modifié le 25 novembre 1996) ; publié par la Douma dans *Sbornik Zakonodatel'stva RF* [Recueil de la législation de la FR], n° 12, 1996 ; p. 1058.

³²⁵ La plupart des hommes politiques russes impliqués dans ce processus de contractualisation des relations fédératives sont de cet avis, en particulier l'ancien ministre des Affaires Régionales Sergueï Shakhraj, cf. S.M. Shakhraj « Rol' dogovornykh processov v okreplenii i razvitii rossijskogo federalizma » [Le rôle des processus contractuels dans le renforcement et le développement du fédéralisme russe], in M.N. Gouboglo & al. *Federalizm vlasti i vlast' federalizma* [Le fédéralisme du pouvoir et le pouvoir du fédéralisme], recueil d'interventions aux auditions parlementaires, Moscou : IntelTekh, 1997, p. 149-165.

³²⁶ La Fédération a signé 42 accords bilatéraux avec 47 régions, ce qui s'explique par le fait que les districts autonomes, qui sont des sujets de la FR imbriqués sur le territoire d'un autre sujet aux autorités desquelles ils transfèrent certaines prérogatives, n'ont pas signé d'accords directement avec le centre.

³²⁷ Kathryn Stoner-Weiss « Central Weakness and Provincial Autonomy : the Process of Devolution in Russia », *PONARS policy memo* n° 39, novembre 1998 ; p. 3.

relations centre-régions a tout de même durablement semé la confusion.³²⁸ Pour certains, c'était le plus tragique des nombreux signes de faiblesse dont les autorités fédérales allaient faire preuve face à la montée des régionalismes et du séparatisme en Russie, donnant aux républiques avec ces traités la « bombe à retardement » qui risquait de faire imploser le pays.³²⁹ Ce recours à la négociation *ad hoc* avec les leaders républicains pour compléter et préciser le sens de la Constitution fut un précédent qui fit entrer la Russie dans une phase « foralistiche » de son système fédéral, tout comme l'Espagne à l'époque médiévale³³⁰. Le fait que le gouvernement Eltsine avait besoin du soutien des républiques autonomes dans sa lutte contre l'URSS, puis qu'il se soit appuyé sur les régions pour se faire réélire à la tête du pays en 1996, les a toutes mises en position de force par rapport au « centre » fédéral.³³¹ Le contexte de campagne électorale des années 1995-1996 a été l'occasion de marchandages et de contrats informels entre l'Administration du président et les organes régionaux du pouvoir. Les élites régionales s'engageaient à dissuader leurs administrés de soutenir le principal challenger d'Eltsine, le communiste Evguenij Ziouganov, et, une fois Eltsine élu, à accepter de poursuivre la mise en œuvre de ses réformes économiques. Cette contractualisation (confédéralisation) du système est autant le signe de sa fragilité que de sa capacité d'adaptation et d'accommodation, qui est caractéristique du régime Eltsine et que l'on ne retrouve dans aucune Fédération démocratique du monde. La signature de traités *ad hoc* inaugure des pratiques contractuelles considérées par beaucoup comme le filet de sauvetage qui a empêché un système *de facto* extrêmement décentralisé depuis la fin des années 1980 de totalement se désintégrer.³³²

f) L'asymétrie du fédéralisme budgétaire : autonomie et influence des régions créditrices

Les errements de la politique économique russe dans les années 1990 ont conduit à une situation particulièrement propice à la désolidarisation des régions entre elles et par rapport au centre (la FR), autant par nationalisme identitaire (proto-diplomatique) que par régionalisme extraverti. Dans ce contexte, l'asymétrie du fédéralisme budgétaire et fiscal russe apparaît à la fois comme une pathologie du système de redistribution et comme un instrument pour tenir les éléments de la Fédération ensemble en faisant porter aux régions les plus riches le fardeau de l'entretien des plus pauvres.

C'est précisément sur le terrain de la lutte pour le maintien dans les caisses locales des impôts fédéraux récoltés sur leur territoire (TVA notamment) que les administrations régionales se sont montrées le plus ouvertement égoïstes. Comme autrefois les Soviétiques disaient faire semblant de

³²⁸ James Hugues « Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion », *Transition*, vol. 2, n° 19, 20 septembre 1996, p. 39-43.

³²⁹ Viacheslav Novikov, président du Soviet du territoire de Krasnoïarsk et directeur de l'Association des présidents de Soviets de Territoires et d'Oblasti de la RSFS, cité par Mary McAuley *Russia's Politics of Uncertainty*, Cambridge : Cambridge UP, 1997 ; p. 66.

³³⁰ Cette période de l'histoire espagnole qui a vu l'émergence d'un fédéralisme foralistiche est étudiée par Daniel Elazar dans son ouvrage de référence *Exploring Federalism*, Tualoosa : University of Alabama Press, 1987 ; p. 59 et 165. Voir aussi son article « Sravnitel'nyj federalizm » [Fédéralisme comparé], *Polis*, n° 5, 1995, p. 106-115.

³³¹ Jeffrey Hahn, « Democratization and Political Participation in Russia's Regions », in Karen Dawisha & Bruce Parrott (ed.) *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, Cambridge : Cambridge UP, 1997, p. 130-174.

³³² Douglas Blum *Russia's Futures : Consolidation or Disintegration?* Boulder : Westview Press, 1994 ; Leonid Smirniaguine *Rossijskij Federalizm : Paradoksy, Protivorečĭâ, Predrassoudki* [Le fédéralisme russe : paradoxes, contradictions, préjugés], Moscou : MONF, 1998 ; M. Nicholson « Towards a Russia of the Regions », *Adelphi Papers*, n° 330, Londres : IISS, 1999.

travailler puisqu'on faisait semblant de les payer, à partir du moment où le gouvernement central n'eût plus les moyens d'assurer les fonctions minimales de l'État-Providence ni de payer les salaires des fonctionnaires, la plupart des sujets de la FR s'abstinrent de transférer au budget fédéral les recettes fiscales qu'elles lui devaient. On aboutit à une situation encore plus extrême que dans la Belgique des années 1980, où la rupture du pacte social avec l'État central a été provoquée par le refus des régions les plus riches (la communauté flamande) de subvenir aux besoins des plus pauvres par l'impôt.³³³ Entre 1991 et 1994, les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan et de Yakoutie (Sakha) ont régulièrement recouru à la rétention fiscale comme instrument de pression pour faire céder la Fédération sur d'autres dossiers, comme la question de l'usufruit des ressources naturelles.³³⁴

Si en 1992, la part des revenus qui revenait au budget fédéral (56%) était supérieure à celle qui restait dans les budgets des sujets de la FR (44%), en 1993 la tendance a commencé à se renverser, pour atteindre le rapport exactement inverse durant l'exercice budgétaire de 1998. En septembre 1998, les gouverneurs des régions donatrices se sont rencontrés à Samara pour discuter de l'après-crise et du projet de budget pour 1999. Ils ont exigé du gouvernement fédéral, une diminution du nombre des régions subventionnées et la garantie qu'au moins la moitié des impôts collectés sur leur territoire demeureraient dans leur budget régional, une promesse tenue seulement durant l'année 1999, mais sur laquelle le gouvernement Poutine est revenu l'année suivante.³³⁵ D'après certaines statistiques³³⁶, en 2000 la part des recettes régionales reversées au budget fédéral a atteint le record de 63%, puis ce rapport s'est stabilisé autour de 55:45 en faveur du centre.³³⁷ Ces proportions sont valables si l'on s'en tient aux chiffres officiels. Le budget voté par la Douma n'était en réalité jamais très réaliste et omettait de mentionner certaines manipulations très courantes telles que les transferts non-budgétaires.³³⁸ Jeffrey Kahn a fait remarquer qu'entre 1992 et 1994, plus de 70 décrets présidentiels et actes spéciaux ont accordé à des administrations régionales des exemptions exceptionnelles sous forme d'abattements fiscaux, de hausse ou baisse des quotas d'exportation, de licences spéciales, etc.³³⁹ Certaines régions ont clairement été privilégiées, soit en échange de leur loyauté politique au régime³⁴⁰, soit en rétribution de concessions faites à la

³³³ Françoise Massart-Piérard « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Etudes Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 701-727

³³⁴ Le Tatarstan s'est arrogé le droit de conserver dans le budget de la république 50% des impôts sur les revenus collectés sur son territoire, alors que les autres entités régionales étaient sensées transférer au budget fédéral 75% des impôts effectivement collectés.

³³⁵ BBC SWB « Russia's regions : 'Donor regions' warn Federal Centre to Listen to their Views », *SU/3342 B/9*, 26 septembre 1998.

³³⁶ Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii », [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 48.

³³⁷ Cameron Ross *Federalism and Democratization in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, tableau 5.1 p. 73.

³³⁸ Rien que pour l'exercice budgétaire de 1994, les transferts hors-budget accordés par le centre à quatre républiques – la Carélie, le Tatarstan, le Bachkortostan et la Yakoutie-Sakha – se sont élevés à 2 trillions de roubles (soit 2,3% des recettes du budget fédéral). D'après A.M. Lavrov « Rossijskij būdžetnyj federalizm : pervye šagui, pervye rezoul'taty » [Le fédéralisme budgétaire russe : premiers pas, premiers résultats], *Segodnâ*, 7 juin 1995, p. 3.

³³⁹ 14 républiques ont été les principales bénéficiaires de ces mesures exceptionnelles consenties par Eltsine au début de la décennie, cf. Jeff Kahn *A Federal façade. Problems in the Development of Russian Federalism*, Boston : Spa, 1999 ; p. 203.

³⁴⁰ L.B. Vardomskij « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždounarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXIème siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université de Linguistique N.A. Dobrolūbov, 2000, p.48-68 ; p. 56, note 41.

Fédération au cours du partage des compétences.³⁴¹ L'asymétrie budgétaire et fiscale du fédéralisme russe a alimenté la machine de la corruption et du clientélisme centre-régions tout au long de la décennie, conduisant le marchandage économique des élites régionales autonomistes à toujours plus de sophistication.³⁴² Quant aux régions sous perfusion du budget fédéral³⁴³, elles étaient à la merci des pressions aussi bien du gouvernement fédéral que des élites des régions voisines plus riches.

La plupart des analystes s'accorde pour dire que les régions dites « donatrices » (créditrices nettes) au budget fédéral ont toujours joui de plus d'autonomie par rapport au centre que les régions « subventionnées » (débitrices nettes) [voir tableau n°2 en annexe V]. Les régions donatrices sont celles qui donnent plus qu'elles ne reçoivent de la redistribution fédérative des richesses fiscales, et dans le budget desquelles les transferts exceptionnels d'aide en provenance du budget fédéral comptent pour moins de 5%.³⁴⁴ Elles ont plus de leviers d'influence sur les décisions du gouvernement fédéral que les régions dotées et peuvent monnayer les voix de députés de la Douma au moment de l'élaboration du budget ou de l'adoption de traités ou de lois qui touchent à leurs intérêts domestiques. Précisons cependant que dans les années 1990, seulement 15% des ressources budgétaires des régions provenaient de recettes fiscales sur lesquelles les autorités régionales avaient un réel contrôle.³⁴⁵ En outre, les budgets des sujets de la FR étaient pour la plupart déficitaires, compte tenu du faible taux de recouvrement fiscal à l'époque (65% en moyenne en 1996). Le fait que les caisses de l'État durent servir à combler les déficits budgétaires des régions durant les années que durèrent la crise économique et sociale sur leur territoire³⁴⁶ invite aussi à nuancer l'idée que les régions donatrices étaient plus autonomes que les autres sujets de la FR. En admettant qu'aider soit une manière de contrôler, il faut reconnaître que le pouvoir fédéral a su se rendre indispensable et donc influent auprès de nombreuses régions financièrement dépendantes de lui.

Il est intéressant de constater que c'est parmi les régions donatrices que l'on trouve celles qui ont pratiqué les politiques économiques les plus extraverties.³⁴⁷ Or Saint-Pétersbourg est devenue en quelques années la troisième région contributrice nette au budget fédéral, et même si son budget municipal a été déficitaire tout au long de la décennie, le statut de créditrice nette combiné à celui de

³⁴¹ V. Tolz & I. Busygina « Regional governors and the Kremlin: the ongoing battle for power », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 401-426.

³⁴² A.M. Lavrov & ali. *Fiscal Federalist Relations in Russia: a Case for Subnational Autonomy*, OECD, 2001.

³⁴³ Les régions « dotées » étaient au nombre de 24 en 1999 – principalement concentrées dans le Caucase et en Extrême-Orient, cf. Ol'ga Kouzнецova « Regional'nye bûdžety » [Les budgets régionaux], in s.n. *Regiony Rossii v 1999 g. Ežegodnoe priloženie k Političeskomou Al'manakhou Rossii* [Les régions de Russie en 1999. Annuaire annexé à l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Carnegie Centre, 2000, p. 77.

³⁴⁴ Pour l'exercice financier 1999, les régions qui reversaient plus d'argent au budget fédéral qu'elles n'en recevaient de lui étaient au nombre de 13 – les villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, les oblasti de Lipetsk, Samara, Moscou, Perm, Sverdlovsk et Irkoutsk, les républiques du Tatarstan et du Bachkortostan, le territoire de Krasnoyarsk et les districts autonomes du Khanty-Mansi et de Yamal-Nenets. *EWI Russian Regional Report*, 27 mai 1999. L'année suivante l'*oblast'* de Leningrad a rejoint ce groupe de tête des régions donatrices.

³⁴⁵ Emil' Pain « 'Back to the USSR' ? New trends in Russian Regional Policy », *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, printemps 2001, p. 173-256 ; p. 186.

³⁴⁶ Entre 1992 et 1997, la part des sujets de la FR dans la colonne des dépenses du budget consolidé de la fédération a augmenté de 38,6% à 58,1%. D'après A. Arinine & G. Marčenko *Ouroki i problemy stanovleniâ rossijskogo federalizma* [Les leçons et les problèmes de l'établissement du fédéralisme russe], Moscou : IntelTekst, 1999 ; p. 172.

³⁴⁷ Entretien avec Leonid Vardomskij, chercheur à l'Institut de Géographie de l'Académie des Sciences de Russie, réalisé en marge du VI e Congrès de l'ICCEES, Tampere, août 2000.

deuxième sujet de la FR (par sa population) a donné à la ville certains avantages dans ses relations fiscales avec la Fédération. En 1999, la ville comptait pour 4,54% dans le total des rentrées fiscales du budget fédéral collectées par les sujets de la FR, soit deux points de moins que le deuxième plus grand donateur, le district autonome de Khanty-Manssi (6,45%). En première position figurait, loin devant, la ville de Moscou, dont les impôts récoltés sur son territoire pesaient à hauteur de 32,71% dans le budget fédéral.³⁴⁸ Le maire Yourij Loujkov sut monnayer cette contribution de la ville au maintien de la Fédération et obtint que le budget fédéral, en échange, contribue au financement des activités que la ville exerce en tant que capitale fédérale (comme l'entretien des bâtiments public mis à la disposition des ambassades étrangères). La pratique des transferts en faveur de « l'équipe moscovite » a été dénoncée par Yakovlev, qui estimait injuste que Saint-Pétersbourg, qui hébergeait de nombreuses institutions des organes fédéraux du pouvoir d'État, au premier rang desquels les centres de recherche et industries du CMI, ne reçoive pas plus d'aide du budget fédéral.³⁴⁹ En outre, il a fallu le dépôt d'une plainte par un député pétersbourgeois à la Douma, Sergueï Popov, à l'encontre de l'État fédéral pour qu'une décision de justice finisse par le contraindre à remplir ses obligations de verser au budget municipal de Saint-Pétersbourg l'argent qu'il devait pour la restauration des bâtiments historiques et les projets de construction de la ville.³⁵⁰

g) *L'absence de mécanismes de coordination des relations extérieures des régions avec la politique étrangère fédérale*

La spécificité de certains États fédéraux ou régionaux tient à l'existence d'un domaine de compétences que l'on peut dire « à cheval » entre le centre et les entités fédérées. Le défi de la coordination des activités internationales dans ces domaines « mixtes » où les régions partagent des compétences avec le gouvernement central a été relevé différemment selon les pays.³⁵¹ En Belgique, par exemple, la Loi fondamentale (*Sondergesetx*) du 8 août 1980 oblige les régions, les provinces et les communes belges à n'entretenir de RIEE qu'avec des entités régionales ou centrales étrangères reconnues par le Royaume de Belgique et avec lesquelles le gouvernement central entretient déjà formellement des relations diplomatiques. Depuis la quatrième réforme constitutionnelle de 1993, les entités « fédérées » belges ont acquis plus de compétences internationales.³⁵² En contrepartie, tout accord international signé par une communauté ou une région dans un domaine de compétences mixtes doit être soumis à l'approbation de tous les parlements du Royaume, y

³⁴⁸ Ensuite venaient l'oblast' de Moscou (4,33%), celui de Samara (3,5%), le district autonome de Yamalo-Nenets (2,85%), le territoire de Krasnodar (2,25%), celui de Krasnoyarsk (2,07%) et les oblasti de Perm (2,05%) et Sverdlovsk (1,99%), cf. Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, tableau 5.4, p. 79.

³⁴⁹ L'autre « ville d'importance fédérale », Moscou, reçoit d'importants transferts d'argent du centre pour l'exercice de ses fonctions de capitale du pays. Yakovlev a évoqué l'exemple de la ville de Birmingham, qui n'a réussi à sortir de la crise économique qu'en se faisant aider par des transferts spéciaux du budget central britannique ; d'après A. Kolesnikov « Konflikt dvoukh stolic » [Le conflit de deux villes], *Izvestiâ*, 25 juillet 1998.

³⁵⁰ Il s'agit d'un précédent dans les relations juridictionnelles entre le centre et les sujets de la FR ; cf. Elena Borisova « St. Pete Deputy Wins 'Secret Budget' Ruling », *St. Petersburg Times*, 12 novembre 1999.

³⁵¹ Les lois fondamentales des États-Unis, de la RFA, du Nigeria, du Brésil et du Pakistan séparent aussi les compétences en « fédérales » et « conjointes » (*concurrent*). En Inde et en Malaisie la Constitution énumère en plus des compétences « conjointes » aux États et à la Fédération les prérogatives exclusives des États fédérés. Quant à la Constitution du Mexique, un de ses articles contient une clause sur le partage des compétences en précisant ce que les États fédérés n'ont pas le droit de faire. D'après I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 186-8.

³⁵² F. Ingelaere « The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions », *Studia Diplomatica*, vol. 47, n° 1, 1994, p. 25-49.

compris le parlement central.³⁵³ En Autriche, un Conseil de Politique Étrangère a vu le jour en 1976 qui permet une bonne coordination des intérêts et des politiques entre la Fédération et les Länder en matière de relations extérieures ; c'est dans le cadre de ce Conseil que les Länder de Burgenland, Styrie et Carinthie ont pris part aux débats au niveau fédéral concernant la situation en ex-Yougoslavie. En outre, la révision constitutionnelle de 1988, relative à l'article 16 de la Loi fondamentale, a autorisé les Länder autrichiens frontaliers à signer des accords aussi bien avec le niveau régional que central de gouvernement des pays voisins, ce qui a transféré vers le domaine des compétences conjointes une part importante des activités extérieures de l'Autriche.³⁵⁴ En Allemagne, l'article 32 de la Loi Fondamentale de 1949 pose trois principes complémentaires concernant la répartition des tâches internationales : 1) les relations avec des États étrangers sont du ressort de la Fédération ; 2) lorsque les intérêts d'un ou plusieurs Länder sont affectés par un traité international, la Fédération doit le(s) consulter avant de signer ce traité ; 3) dans la limite de leurs compétences et avec l'accord du gouvernement fédéral, les Länder peuvent signer des accords avec des États étrangers – principes auxquels il faut ajouter celui visé à l'article 30 d'après lequel les Länder jouissent du pouvoir étatique dans tous les domaines qui ne sont pas constitutionnellement de la compétence exclusive de la Fédération.³⁵⁵ Dans ces domaines (notamment la culture et l'éducation) et en vertu des Accords de Lindau signés en 1957 par le Bund et les Länder, la Fédération doit obtenir l'accord des Länder pour pouvoir signer des traités internationaux, accord obtenu soit par l'intermédiaire du Bundesrat, soit par une Commission spéciale dans laquelle siègent les représentants des Länder.³⁵⁶ Ces derniers ont donc des droits étendus en matière de RIEE, notamment depuis l'accélération de l'intégration européenne à la fin des années 1970, si bien qu'il n'est pas rare d'entendre parler de la politique étrangère « parallèle » ou « d'appoint » (*Nebenaußenpolitik*) des Länder.³⁵⁷ Le gouvernement fédéral n'est quasiment jamais intervenu dans leurs RIEE car celles-ci sont en général menées par les Länder dans un esprit constructif et de défense de l'unité de la politique étrangère fédérale. Tout au plus les Länder ont-ils négocié, au moment de l'adhésion au Traité de Maastricht, un amendement à l'article 23, dont la nouvelle rédaction impose un vote à la majorité qualifiée des deux chambres du Parlement pour autoriser le gouvernement fédéral à opérer tout nouveau transfert de souveraineté « vers le haut », c'est-à-dire l'Union européenne.

En Russie, le domaine des compétences conjointes (*predmety sovmeštnovo vedeniá*) ou « partagées » (*concurrent* en anglais) est visé à l'article II du Traité Fédératif et repris dans l'article 72 de la Constitution de 1993. L'existence de ce niveau intermédiaire pose en pratique le problème de la délimitation (*razgraničenie*) des compétences, des responsabilités et des obligations (financières par exemple) : si les prérogatives des régions sont conçues comme superposées à celles du centre dans

³⁵³ André Alen & Rusen Ergec *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, Bruxelles : ministère des Affaires étrangères de Belgique, 1998 ; p. 57.

³⁵⁴ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 81 et p. 89, note 125.

³⁵⁵ Martin Nagelschmidt « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 679-699 ; p. 683.

³⁵⁶ Michèle Knodt « External Representation of German Länder Interests », in W.-D. Eberwein & K. Kaiser (eds.) *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke & New York : Palgrave, 2001, p. 173-188 ; p. 174.

³⁵⁷ Klaus Otto Nass « *Nebenaußenpolitik* der Bundesländer » [La *politique étrangère d'appoint* des Länder fédérés], *Europa-Archiv*, vol. 41, n° 21, 1986, p. 619-628.

les domaines de l'article 72, alors il existe un risque de doublons et de conflit de compétences. Pour prévenir cela et comme les deux niveaux de gouvernement ne peuvent techniquement pas travailler de concert sur tout, deux mises au point s'imposent pour que les relations fédératives fonctionnent efficacement et harmonieusement. La première est de faire préciser par un texte juridique (loi, décret, accord *ad hoc*) comment se partagent les compétences de chaque niveau de gouvernement dans tel ou tel cas concret. La deuxième consiste à définir et mettre en place des mécanismes de consultation systématique pour que la somme des compétences exercées soit cohérente (ou conforme aux intérêts de la Fédération dans son ensemble).

Or, en Russie, les *mécanismes juridiques de coordination* des initiatives, activités et productions législatives des deux niveaux de gouvernement dans l'un des domaines visés à l'article 72 – les RIEE des régions - ont tardé à être mis en place. Ce n'est qu'à partir de 1995 que les RIEE des régions ont été reconnues formellement par une loi fédérale (celle « Sur les traités internationaux », cf. *infra*) et que leur coordination a commencé à être pensée comme un problème par le ministère des Affaires Étrangères.³⁵⁸ Le MID a semble-t-il fait le constat que les entités fédérées constituaient un pivot essentiel des RIEE de la Russie et que la politique étrangère fédérale devait tenir compte de leurs intérêts si elle voulait rester cohérente. Signe de cette prise de conscience, la création à l'automne 1994 du *Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE (Konsoultativnyj Soviet, KS)*, un organe non permanent dont le statut et les prérogatives n'ont été fixés par aucun texte juridique. Initialement placé sous l'autorité du ministère des Relations Économiques Extérieures (MVÊS), dont c'était une initiative, le KS a été transféré sous celle du ministère des Affaires Étrangères (MID) lorsque le MVÊS a été intégré dans le ministère du Commerce, début 1995. A compter de cette période, la coordination des RIEE des sujets de la FR a donc relevé formellement du MID, précisément de son Département pour les Relations avec les Sujets de la FR, le Parlement et les Organisations publiques (DSPO). Ce département, où ont été cooptés des experts en relations internationales assez critiques des lacunes du MID³⁵⁹, était à l'origine dirigé par K. Iamsen³⁶⁰, puis par une native de Leningrad, l'actuelle gouverneur de Saint-Pétersbourg Valentina Matvienko (jusqu'en 1997). Bien que le KS ait été créé pour servir de relais d'information et de coordination entre le DSPO du MID et les sujets de la FR, ce n'était pas un organe pouvant mener des débats de manière autonome ou faire des recommandations au gouvernement - prérogative réservée au Conseil d'Experts en Politique Étrangère et de Sécurité, qui, lui, était directement subordonné à l'Administration du président. Le KS permettait donc d'assurer un monitoring et un contrôle des activités internationales des régions, plutôt qu'une prise en compte de leurs intérêts lors de l'élaboration de la politique étrangère. Comme nous le verrons dans le chapitre VI, le KS n'a été l'instrument d'une véritable coordination des RIEE qu'en matière de coopération transfrontalière, un domaine dans lequel il exerce une réelle expertise dès lors qu'il est, en Russie, un interlocuteur privilégié du Conseil de l'Europe³⁶¹, dont l'une des priorités a précisément été de favoriser la coopération transfrontalière. Dans tous les autres domaines liés à la politique extérieure, le KS n'a été qu'un forum de discussion par l'intermédiaire duquel les régions les plus extraverties, en

³⁵⁸ Voir sur ce point l'article de la directrice du DSPO (département des relations avec les sujets de la FR du MID) de l'époque, Valentina Matvienko « The Center and the Regions in Foreign Policy », *International Affairs (Moscow)*, vol. 42, n° 4, 1996.

³⁵⁹ Voir *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 23-24, décembre 1994, p. 32-36.

³⁶⁰ Voir *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 6, 1995, p. 57.

³⁶¹ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 117.

particulier les républiques autonomistes et les régions du Nord-Ouest, ont canalisé leurs tentatives d'influence sur le centre.

La loi fédérale du 15 juillet 1995 « Sur les traités internationaux » (cf. *infra*) a réitéré le principe que les sujets de la FR avaient leur place dans la politique étrangère fédérale au stade de sa *mise en œuvre* (en aval de la décision). Mais elle ne concevait pas non plus la coordination des RIEE des sujets de la FR comme une relation mutuelle par laquelle les intérêts respectifs du centre et des régions seraient pris en compte au stade de l'*élaboration* de la politique étrangère russe (c'est-à-dire en amont de la décision). Cette loi se contentait d'ordonner que les sujets de la FR respectassent les obligations internationales contractées par la FR et appliquent les traités internationaux signés par elle. Rapidement, le problème s'est pourtant posé en des termes différents et imprévus, car il fallait faire en sorte que les sujets s'abstiennent de signer des accords ou de mener des négociations internationales nuisant aux intérêts de politique étrangère de la Fédération dans son ensemble. C'était la principale interdiction qu'a posée l'oukaze présidentiel n° 375 promulgué par Boris Eltsine le 12 mars 1996 « Sur le rôle de coordination du MID dans la conduite d'une ligne de politique extérieure unitaire ». ³⁶² Ce décret énonce que l'objectif fondamental qui doit guider tous les organes du pouvoir d'État exerçant des RIEE est « la préservation de l'unité de la ligne de politique étrangère de la FR ». La fonction première de ce décret était de mettre au pas les divers organes fédéraux (ministères et autres) qui contournaient systématiquement le MID dans leurs relations avec des partenaires étrangers. Pour renforcer le statut du MID comme unique « chef de file dans le domaine des relations avec les États étrangers et les OI, et garant du respect des engagements internationaux de la Russie », le décret n° 375 le charge donc aussi de « coordonner l'activité des autres organes fédéraux du pouvoir exécutif dans ce domaine *ainsi que les relations internationales des sujets de la FR* ». Les régions doivent en effet obtenir l'approbation *préalable* du MID pour tout ce qui concerne la négociation et la signature de textes d'accords internationaux, l'envoi de délégations à l'étranger et même quant au contenu des discours de politique extérieure prononcés en Russie ou à l'étranger par des représentants de l'administration d'un sujet de la FR. L'oukaze intime à l'Administration du président et au gouvernement, tous deux chargés de sa mise en œuvre, de n'accepter de considérer une initiative émanant d'une région en matière internationale que si le projet a au préalable été accepté par le MID. Une ordonnance d'application adoptée par le MID peu après a stipulé que « les projets d'accords des sujets de la FR avec des sujets ou entités administratives-territoriales d'États étrangers (y compris les projets d'accord sur l'ouverture de représentations) » devaient ainsi être soumis à son approbation au minimum 15 jours avant la signature de l'accord en question. D'une certaine manière, l'oukaze n° 375 reconnaissait pour la première fois que les régions avaient effectivement des relations internationales avec des homologues étrangers et qu'elles signaient déjà des accords internationaux sans nécessairement en référer au MID. C'est aussi la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution qu'un texte juridique assigne formellement à l'un des organes du gouvernement la fonction de « coordonnateur » des relations fédératives, ce qui semblait un aveu que jusque-là, en matière de RIEE, le MID n'avait guère d'autorité ni d'outils de contrôle sur les activités paradiplomatiques d'organes concurrents.

³⁶² Publié dans *Rossijskaâ Gazeta* n° 51 du 16 mars 1996, disponible sur le portail juridique officiel de la FR <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1168152> ; dernière consultation : juin 2006.

La notion de *coordination* a continué à soulever beaucoup de questions après l'adoption de ce décret³⁶³, car nulle loi n'en a défini les principes ni les modalités d'exercice avant fin 1998. Même après l'entrée en vigueur de l'oukaze n° 375, tous les cas de figures plus ou moins constitutionnels de partage de compétences et de responsabilités en matière de RIEE se sont présentés, sans pour autant que le MID ait réellement joué son rôle de filtre et de chef d'orchestre pour limiter la cacophonie de la politique étrangère. En l'absence de définition juridique officielle, la notion de « coordination des RIEE des sujets de la FR » visée à l'article 72 § « o » a continué à être interprétée comme laissant plus ou moins d'autonomie aux régions, selon si elle s'apparentait à

1. l'obligation des sujets de la FR de contribuer au respect des engagements internationaux de la FR (mise en œuvre des traités de la FR, article 72 « o » de la Constitution)
2. la responsabilité mutuelle de la FR et des sujets de s'informer de leurs activités respectives en matière de RIEE (oukaze n° 375 du 12 mars 1996)
3. la possibilité pour un sujet de la FR de légiférer sur des questions de politique économique (commerciale, douanière, fiscale, monétaire) qui ont une dimension internationale lorsque n'existe aucune loi fédérale en la matière et à condition que cela ne viole pas la Constitution (interprétation de l'article 73)
4. le droit d'un sujet de la FR d'exiger des autorités fédérales qu'elles leur rendent des comptes lorsque, dans l'exercice de ses compétences exclusives (article 71 § « k »), la Fédération adopte des mesures de politique étrangère ou signe des traités qui nuisent aux intérêts internationaux et économiques extérieurs de ledit sujet de la FR (règles de droit consacrées par la pratique internationale et les décisions de la Cour Constitutionnelle russe).³⁶⁴

Les définitions de la « coordination » données par les personnes concernées interviewées étaient également extrêmement variables. Pour certains élus locaux « coordonner ses RIEE avec le MID » ne signifiait pas lui rendre des comptes mais simplement lui communiquer *a posteriori* une copie des traités internationaux à des fins d'archivage. Pour d'autres, au contraire, la coordination implique un échange permanent d'idées, d'expertise et de conseils entre le personnel de l'administration régionale et celui du MID. Lors d'une interview, en 2002, avec un consultant extérieur du DSPO - le Département du MID en charge des relations avec les sujets de la FR (et donc de la coordination de leurs RIEE) - il nous est apparu que dans l'esprit de certains bureaucrates du ministère des Affaires étrangères, la coordination signifiait surtout faire en sorte que les autorités de niveau régional soient informées des obligations contenues dans les traités internationaux signés par la Russie (sur les quotas de pêche par exemple), traités que les sujets de la FR doivent « contribuer à mettre en œuvre ». Apparemment le rôle du DSPO était surtout de guider les régions qui faisaient leurs premiers pas dans les affaires internationales et de tenir le compte des activités extérieures des régions plus extraverties, sur lesquelles il n'exerçait aucun contrôle.

³⁶³ Cela d'autant plus que le droit russe a retenu le terme importé de « koordinaciâ » au détriment d'un synonyme étymologiquement russe, (*vzaimnoe soglasovanie* (coordination, « entente mutuelle »), qui traduit un mécanisme *a priori* plus *consensuel* que ce que sous-entend le terme de *coordination*.

³⁶⁴ G.V. Ignatenko, « Mezhdunarodno-pravovoj status soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Le statut juridique international des sujets de la FR], *Rossijskij Ūridičeskij Žournal*, n° 1, 1995, p. 11 et dans la plupart des travaux des juristes de l'Université de Kazan, par exemple G. Kourdûkov « Konstituciâ Respubliki Tatarstana i mezhdunarodnoe pravo » [La Constitution de la République du Tatarstan et le droit international], *Panorama-Forum*, n° 20, 1999 ; p. 21.

2.2.3 État des lieux : vers une meilleure délimitation des prérogatives

On voit que la segmentation de la politique étrangère russe et les phénomènes de cacophonie ont pu provenir surtout du fait que le MID n'avait pas l'autorité suffisante pour délimiter l'étendue et contrôler les RIEE de tous les organes de pouvoir au niveau fédéral. Il y a pourtant eu de nombreuses initiatives et propositions de loi visant à combler les lacunes juridiques en matière de *délimitation* des compétences respectives du centre et des régions et de *coordination* des activités des deux niveaux de gouvernement dans les sphères de compétence conjointe. Toutes ont échoué, probablement en raison des confrontations, en termes d'enjeux de pouvoir, que cela provoquait entre les trois grandes institutions impliquées – le pouvoir exécutif, l'opposition à la Douma et les sujets de la FR. En décembre 1994, R.G. Abdoulatipov avait présenté aux députés un projet de loi « Sur les modalités de mise en application des dispositions de la Constitution de la FR dans la sphère des compétences mutuelles (*sovместnye kompetencii*) de la Constitution de la FR et du Traité Fédératif ». Il fut rejeté par la Douma et le projet enterré, tout comme deux autres textes qui se proposaient de résoudre le problème des partages de compétence, l'un émanant de l'Administration du président et l'autre proposé par le député LDPR et gouverneur de Pskov M.M. Mikhaïlov. Durant l'été 1995, la Douma d'État I a aussi rejeté une autre initiative législative, émanant celle-là de la douma municipale de la ville de Moscou. Le projet de loi clarifiait les besoins de coordination dans chaque sphère de compétence partagée et les procédures de conciliation en cas de conflit d'intérêt.³⁶⁵ Cela aurait clairement pu constituer une alternative à la « contractualisation » et à « l'individualisation » des relations entre le centre et les régions, survenue dans le sillage du Tatarstan (traité bilatéral du 15 février 1994). Le texte proposé par la douma de Moscou portait la marque des deux institutions auxquelles la loi proposait de transférer des prérogatives dans de nombreux domaines de compétence conjointe : le Conseil de la Fédération et les assemblées législatives locales.

Ce n'est que le 25 avril 1997, presque deux ans plus tard, que la Douma d'État II a voté un texte de son cru, la loi « Sur les principes généraux et les modalités de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR ». Ce projet avait été rédigé par des juristes et des députés, mais conjointement avec les services de relations avec les sujets de la FR de l'Administration du président.³⁶⁶ Son rejet par un vote du Conseil de la Fédération le 14 novembre 1997 a conduit à la formation d'une commission mixte de conciliation (conformément à l'article 105 de la Constitution), qui n'a rendu ses travaux que 18 mois plus tard. Le 4 juin 1999, une version de cette loi qui convenait aux deux Chambres a finalement été adoptée et promulguée par Eltsine le 24 juin.³⁶⁷ Ceci met en évidence sinon le manque de volonté, du moins la faiblesse institutionnelle du

³⁶⁵ Proekt FZ « O zakonodatel'nom regoulirovanii po predmetam sovместnogo vedeniâ RF i soub"ektov RF » [Projet de loi « Sur la réglementation législative dans les matières de compétence partagée de la FR et des sujets de la FR].

³⁶⁶ Cette information, ainsi que celles qui précèdent concernant les initiatives législatives sur le problème du partage des compétences, proviennent du livre d'Irina Oumnova, qui a pris part à la rédaction d'un de ces projets de loi, cf. I.A. Oumnova *Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Les fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : « Delo », 1998 ; p. 134.

³⁶⁷ Federal'nyj zakon n° 119, « Ob obščikh principakh i porâdke razgraničeniâ predmetov vedeniâ i polnomočij meždou organami gossoudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gossoudarstvennoj vlasti soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Loi fédérale n° 119 « Sur les principes généraux et les modalités de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR »], texte publié dans *Rossijskaâ Gazeta*, 30 juin 1999, p. 3.

législateur par rapport à l'exécutif pour faire adopter des lois d'application à même de préciser la portée de l'article 72 et de combler les silences de l'article 73 de la Constitution. Une loi fédérale allait cependant clarifier les prérogatives et les obligations des sujets dans un domaine particulier de leur actorité internationale, celui où elles interviennent pour *co-mettre* en œuvre la politique étrangère fédérale : l'application des traités internationaux.

a) *La loi sur les traités internationaux du 10 juillet 1995*

La loi fédérale du 15 juillet 1995 « Sur les traités internationaux de la FR »³⁶⁸, préparée par le MID avec le concours des députés et experts de la Commission des Affaires internationales de la Douma, constitue une avancée indéniable dans le sens d'une clarification des droits et devoirs des régions en matière de RIEE, car

- elle autorise les sujets de la FR à entretenir des relations économiques extérieures de manière autonome sur leur territoire, à signer des accords internationaux avec des entités infra-étatiques étrangères (et non pas des gouvernements centraux) et à gérer et contrôler les personnes physiques et morales russes et étrangères impliquées dans ces contacts internationaux. Pour attirer des investissements, les sujets de la FR peuvent prendre des initiatives en leur nom propre et sous leur responsabilité, comme accorder des ristournes fiscales, créer des fonds d'assurance pour les investisseurs étrangers ou ouvrir un bureau de représentation à l'étranger à leurs frais.
- elle complète la définition constitutionnelle des « RIEE des sujets de la FR », qui sont entendues comme des activités comprenant notamment le commerce transfrontalier, la création de zones économiques libres, l'obtention de crédits étrangers (garantis par le budget régional), la préparation et la mise en œuvre de programmes inter-régionaux (et l'échange d'information pour y parvenir). Si les sujets de la FR sont compétents en la matière, ils doivent cependant coordonner leur activité extérieure avec les organes fédéraux du pouvoir.
- elle précise le sens que le législateur donne à la disposition de l'article 72 § « o » de la Constitution relatif à « la *coordination des RIEE des sujets de la FR* ». Il s'agit avant tout d'une obligation d'information réciproque sur les projets d'accords internationaux et d'un effort conjoint de définir une position commune préalablement à toute négociation internationale impliquant l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement lorsque les intérêts d'un ou plusieurs sujet(s) de la FR sont en jeu
- elle oblige le gouvernement à associer les régions aux préparatifs des traités, en formulant une disposition qui est présente dans la Constitution de certaines républiques et dans la plupart des traités qu'elles ont signés avec les organes fédéraux, d'après laquelle les sujets de la FR se voient garantir le droit de « participer à la préparation de projets de traités internationaux dans les domaines qui touchent directement leurs intérêts » (article 4)
- elle stipule que les régions peuvent faire des recommandations pour la conclusion, la suspension ou l'abrogation de traités internationaux de la FR.

La grande lacune de cette loi est qu'elle ne mentionne pas la possibilité pour les sujets de la FR eux-mêmes de signer des traités ou des accords internationaux dont le statut juridique demeurera donc encore incertain jusqu'en 1999.³⁶⁹ Le deuxième grand pan des RIEE, le commerce extérieur, a quant à lui fait l'objet d'une loi fédérale « Sur la régulation étatique de l'activité de

³⁶⁸ Zakon « O mezhdunarodnykh dogovorakh RF », 15 juillet 1995. Pour une présentation détaillée, voir V.V. Poustogarov « Koncepciâ razvitiâ mezhdunarodnykh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Conception du développement des relations internationales des sujets de la FR], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 2, 1997, p. 45-50 ; ainsi que Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, automne 1999, p. 501-526 ; p. 503.

³⁶⁹ L'incertitude fut levée seulement avec l'entrée en vigueur, le 4 janvier 1999, de la loi fédérale du 2 décembre 1998 « sur la coordination de l'activité de RIEE des sujets de la FR », qui stipule que les accords internationaux signés par les régions ne sont pas des traités au sens du droit international, que les régions ne peuvent pas toujours se porter seules garantes de l'exécution de ces accords et que les mission internationales ouvertes par les régions à l'étranger n'ont pas de statut diplomatique.

commerce extérieur»³⁷⁰ adoptée un peu plus tard (13 octobre 1995). Elle rappelle que la coordination des relations économiques extérieures des sujets de la FR relève de la sphère des compétences conjointes (art. 72 de la Constitution) et précise le spectre des activités que couvrent les « RIEE » des régions, relations (*svâzj*) qui jusque-là n'avaient pas été définies concrètement :

- l'adoption et l'application de programmes régionaux ou interrégionaux en matière de commerce extérieur
- l'appel à financement par des crédits étrangers où les régions se portent garantes
- la régulation des zones économiques libres et du commerce transfrontalier
- l'échange d'informations

Furent aussi adoptées des lois qui, indirectement, concernaient les RIEE des régions : les lois fédérales « Sur les zones de développement économique » (avril 1996), « Sur le statut économique et juridique des territoires frontaliers » (1996), « Sur la zone économique spéciale de Kaliningrad » (22 janvier 1996), « Sur les richesses du sous-sol », « Sur les modalités d'entrée sur et de sortie du territoire de la FR » (18 juillet 1998), etc.

Pour mener sa tâche à bien, le MID a dû ouvrir des branches régionales supplémentaires dans plusieurs grandes villes de Russie. En 1999, les bureaux de représentation du MID étaient au nombre de 25, soit bien moins que ce qu'avait annoncé E. Primakov à la Conférence du 19 janvier 1998 « Sur les problèmes et les perspectives de développement du fédéralisme russe » (la crise financière d'août 1998 empêcha d'atteindre la quarantaine de bureaux initialement promis).³⁷¹

b) La loi sur la coordination des RIEE des sujets de la FR du 4 janvier 1999

L'obstruction des chefs d'exécutif et présidents d'assemblée législative des sujets de la FR au Conseil de la Fédération a longuement retardé l'élaboration d'une loi-cadre pour la coordination des relations extérieures des régions.³⁷² C'est seulement après la crise d'août 1998, précisément le 2 décembre 1998, qu'une commission paritaire constituée de députés de la Douma et de membres du Conseil de la Fédération³⁷³ a proposé une loi « Sur la coordination des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR » que les députés de la Douma, surpassant le veto des sénateurs, ont finalement adopté et qui est entrée en vigueur le 4 janvier 1999.³⁷⁴ Ils sont ainsi

³⁷⁰ Zakon « O gossoudarstvennom regoulirovanii vnešnetorgovoj deâtelnosti », *Rossijskaâ Gazeta*, 24 octobre 1995, p. 4. Pour une présentation détaillée cf. A.A. Sergounin & M.I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper n° 22*, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 37-38.

³⁷¹ *Itogui*, 3 février 1998, p. 16-17 ; cité par Jeronim Perović, « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper n° 1*, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000 ; p. 39, notes 66 et 67.

³⁷² Un projet de loi préparé par le département du MID pour les relations avec les sujets de la Fédération (DSPO) a été déposé à la Douma en décembre 1996, mais le texte a fait la navette entre les deux chambres durant deux ans et demi. D'après V.V. Poustogarov « O koncepcii razvitiâ mezhdunarodnykh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Conception du développement des relations internationales des sujets de la FR], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 2, 1997, p. 45-50.

³⁷³ Le projet de loi initial a été adopté en 3^{ème} lecture (c'est-à-dire sans examen) par 340 voix pour et 3 contre à la Douma le 19 novembre 1997, mais rejeté par la décision n° 397 du Conseil de la Fédération le 3 décembre 1997, ce qui avait entraîné la constitution d'une Commission de conciliation dirigée par le président de la Commission des Affaires internationales de la Douma, Vladimir Loukine. Cf. sténogramme des sessions de la Douma (*Stenogram Zasedanij*) tome 25 (48), automne 1997 ; p. 580. Il ne nous a pas été possible d'obtenir la liste des députés et sénateurs qui siégeaient dans cette Commission.

³⁷⁴ Zakon n° 4 « O koordinacii mezhdunarodnykh i vnešneëkonomičeskikh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii », signée par Boris Eltsine le 4 janvier 1999. Texte (en russe) disponible dans le recueil de lois de la Douma, *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, 1999, p. 263-267. Extraits publiés dans *Rossijskaâ Gazeta*, n° 8, 16 janvier 1999.

parvenus à imposer un texte que le ministère des Affaires étrangères réclamait de ses vœux depuis longtemps, et qui réduisait considérablement les prérogatives des sujets en matière de RIEE.³⁷⁵ Cette loi d'application était la première explicitant les principes d'application de l'article 72 de la Constitution. Elle est entrée en vigueur en janvier 1999 alors que des régions exerçaient des prérogatives en matière de politique étrangère depuis des années déjà. La mise en œuvre de la loi en a pâti, d'autant que le texte a été adopté dans une mouture que critiquaient toujours les membres du Conseil de la Fédération, autrement dit les leaders régionaux eux-mêmes, qui s'étaient opposés à son adoption tout au long de la législature.³⁷⁶ Les sénateurs n'avaient pas réussi à imposer leurs revendications autonomistes, malgré le lobbying individuel que menaient chacun de son côté les leaders des mouvements « Toute la Russie » et « Régions de Russie » et leurs alliés à la Douma.³⁷⁷ Lors de l'examen du projet de loi par le Conseil de la Fédération, il a été reproché au pouvoir central de vouloir revenir sur des prérogatives et une marge d'autonomie *légalement acquises* par les administrations et assemblées régionales du temps du premier mandat de Boris Eltsine par le biais du Traité Fédératif. Au cours de nos premiers entretiens avec les représentants du pouvoir régional de différentes régions du Nord-Ouest de la Russie (avril 1999, puis du printemps 2000 à décembre 2001), les « praticiens » de la paradiplomatie exprimaient pourtant souvent l'idée que la loi, parce qu'elle mettait de l'ordre dans le système fédératif, représentait une avancée en termes de transparence et de stabilité juridiques.³⁷⁸

Le premier but de cette loi était de rendre formellement aux organes fédéraux du pouvoir les moyens de lutter contre la prolifération d'accords internationaux signés par les sujets de la FR en violation de la législation fédérale ou des engagements internationaux de la Russie.³⁷⁹ En effet, le texte posait, pour la première fois dans une loi fédérale, le principe que les accords signés par les sujets de la FR avec des partenaires étrangers, « quels que soient leur forme, leur appellation et leur contenu », *ne sont pas des traités internationaux* (article 7). D'autre part, les régions ne peuvent pas signer des accords internationaux avec des gouvernements centraux d'États étrangers sans l'accord préalable du gouvernement fédéral russe. Enfin, les accords ne peuvent porter sur d'autres domaines de compétence que ceux dits de *low politics*, ce qui revient à débouter les régions les plus autonomistes de leur prétention à exercer des prérogatives dans les domaines de l'article 71. Ces dispositions faisaient office de mise au point concernant plus généralement les principes et les mécanismes de coordination des RIEE des sujets avec « une ligne unique de politique étrangère ».

³⁷⁵ Nikolai Petrov « Soviet Federacii i predstavitel'stvo interessov regionov v Centre » [Le Conseil de la Fédération et la représentation des intérêts des régions au Centre], in s.n. *Regiony Rossii v 1998 g.* [Les régions de Russie en 1998], Moscou : Centre Carnegie, 1999, p. 180-222 ; p. 181, deuxième colonne.

³⁷⁶ Entretiens téléphoniques avec la présidente du Parlement de la République de Carélie, Valentina Pivnenko, Conseil de la Fédération à Moscou, juin 2002.

³⁷⁷ Entretien téléphonique avec Mme Tatiana V. Yaryguina, députée de la Douma (élue sur la liste « Yabloko »), membre du Comité des Affaires Internationales de la Douma ; juin 2002.

³⁷⁸ Entretiens avec Valerij Shlyamine, ministre des Relations extérieures de la république de Carélie, juillet 2000, 23 septembre 2001 ; avec Kirill Avdeev, chef de la Division de la coopération économique extérieure du Comité des Relations extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, septembre 2000 ; avec Mme Olga Andrianova, chef du Département des Relations internationales de l'administration de l'*oblast'* de Novgorod, 10 décembre 2001.

³⁷⁹ D'après certaines estimations, en 1997 les autorités fédérales chargées du contrôle de la légalité des actes juridiques adoptés par les sujets de la FR (le DSPO du MID et le service équivalent de l'Administration du président) ont relevé 100 cas d'inconstitutionnalité liés à l'exercice des RIEE, chiffre tombé à 40 en 1998 et à une douzaine en 1999. D'après Viatcheslav Elaguine « Samostijnaâ diplomatiâ – delo prošlogo. Vnešnie svâzi regionov i oukreplenie gossouarstvennosti » [La diplomatie autonome appartient au passé. Les relations extérieures des régions et le renforcement de l'autorité de l'État], *Nezavissimaâ Gazeta*, 18 mai 2000.

Reprenant et développant les règles posées par le décret présidentiel n° 375 du 12 mars 1996 sur le rôle du MID dans leur coordination avec la politique étrangère, la loi du 4 janvier 1999 « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR » fut l'une des premières d'une longue série de lois entrées en vigueur entre 1999 et 2002 qui réitéraient une idée souvent oubliée en Russie dans les années 1990 : le principe de la suprématie de la législation fédérale sur la législation des sujets de la FR. La loi a surtout fixé un cadre législatif minimal aux « liens » (*svâzi*) tissés par les régions avec l'étranger, relations qu'elle limite

- aux activités commerciales ;
- aux activités de soutien aux politiques fédérales et de mise en œuvre des traités internationaux de la FR ;
- aux domaines de la coopération scientifique, écologique, humanitaire et culturelle avec des partenaires étrangers ;
- aux niveaux horizontaux de coopération avec des partenaires étrangers (entités fédérées et par extension autorités régionales et locales d'États non-fédéraux, article 2) – c'est-à-dire que les RIEE ne doivent pas *a priori* être nouées avec des représentants de gouvernements de statut juridictionnel supérieur au leur ;
- si c'est le cas (RIEE « diagonales ascendantes »), les accords signés exceptionnellement avec des organes du pouvoir central et des ministères fédéraux d'États étrangers doivent obligatoirement obtenir à l'avance l'accord exprès du MID.

La loi du 4 janvier 1999 prévoit un mécanisme de règlement des différends entre le centre et les régions sur les questions de coordination des RIEE (article 12).³⁸⁰ Elle met surtout en place un véritable système vertical d'échange réciproque d'informations entre les administrations des sujets de la FR et le gouvernement fédéral. Elle oblige les premières à prévenir le MID à l'avance de leur intention d'entamer des négociations internationales avec des entités hors de Russie, ainsi qu'à communiquer au DSPO les projets d'accords internationaux que s'appêtent à conclure leurs organes de pouvoir au moins 30 jours avant la date prévue de leur signature (article 4 et suivants). Durant ce délai, le département juridique du MID et, éventuellement, les départements sectoriels de différents ministères qui sont concernés par le projet d'accord peuvent émettre des réserves, faire modifier la formulation du texte, voire éventuellement rejeter le projet dans sa totalité. La loi contraint les sujets de la FR à transmettre au MID copie conforme de tous les documents et accords signés avec des entités étrangères, mais aussi à rendre publics ces documents. En échange, le MID s'engage lui aussi à communiquer aux administrations régionales les informations nécessaires à l'exercice par elles de RIEE. Les organes fédéraux doivent « porter assistance » aux régions dans la poursuite de leurs activités internationales – en adoptant une législation adaptée, en leur transmettant des documents analytiques, en organisant des consultations et des formations sur la conduite de négociations internationales ou encore la préparation et la mise en œuvre d'accords internationaux. Autrement dit, la loi prodigue à la Fédération « un contrôle sur quasiment tous les aspects organisationnels importants des interactions internationales des régions ».³⁸¹

La loi fixe par ailleurs le statut juridique des bureaux de représentation ouverts à l'étranger par les régions et les municipalités : ces bureaux n'ont pas le statut diplomatique et ne peuvent pratiquer

³⁸⁰ Igor Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p. 151, note 5.

³⁸¹ Mikhaïl Alexseev « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy ? », *PONARS Policy Memo* n° 158, octobre 2000, 9 p. ; p. 5.

aucun acte relevant des fonctions consulaires ou diplomatiques comme l'émission de visas.³⁸² Leurs employés, dont l'entretien incombe aux administrations régionales qui les ont envoyés à l'étranger, n'ont pas l'immunité diplomatique (article 10). La loi précise que les régions doivent obtenir l'aval du MID pour pouvoir sinon ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger, du moins leur donner une telle appellation – mais cette disposition n'a pas d'application rétroactive. Dans la réalité, le gouvernement fédéral ne peut d'ailleurs pas empêcher un individu qui ne travaille plus formellement dans une administration régionale d'ouvrir à l'étranger, en tant qu'entrepreneur individuel ou sous la couverture d'une société mixte, un bureau de représentation pour faire la publicité de Saint-Petersbourg comme destination touristique par exemple. L'idée de la loi est de donner au MID les moyens juridiques de réglementer ce genre d'activités, résolvant ainsi le problème de l'impuissance des représentants du MID dans les régions à les contrôler.³⁸³

L'entrée en vigueur de la loi fédérale « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR » a totalement changé la donne des relations fédératives en faisant en sorte que le gouvernement fédéral reprenne une forme de contrôle sur les RIEE des régions, ce qui était objectivement nécessaire. D'après le ministre des Affaires étrangères, cela a permis « de stimuler la coopération internationale au niveau régional et d'augmenter son efficacité à satisfaire les intérêts nationaux de la Russie ». ³⁸⁴

Deux autres lois fédérales entrées en vigueur en 1999 ont indirectement contribué à fixer un cadre juridique pour l'activité internationale des sujets de la FR :

- la loi fédérale n° 119 du 24 juin 1999 « Sur les principes et les modalités de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FD et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR » ;
- la loi fédérale du 6 octobre 1999 « Sur les organes exécutifs et législatifs des sujets de la FR ».

Par ces lois, le Kremlin intimait aux régions de mettre leur législation en conformité avec le droit fédéral. Dans la perspective d'un « renforcement de la verticale du pouvoir » (on le voit, l'idée était dans l'air bien avant la nomination de Poutine au poste de premier ministre, le 9 août 1999), les régions russes ne pouvaient plus pratiquer cette fameuse « légifération spontanée » qui leur avait permis de combler unilatéralement les silences de l'article 73 de la Constitution et de s'approprier des prérogatives revenant au pouvoir fédéral.

³⁸² La république du Tatarstan avait réclamé cette prérogative, au motif que ses bureaux de représentation en Turquie ou à Paris recevaient régulièrement des demandes de visa de citoyens de ces pays désireux de se rendre à Kazan uniquement.

³⁸³ Entretien informel avec un adjoint de M. Lopatnikov, le représentant du MID à Saint-Petersbourg ; juin 2001.

³⁸⁴ Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p.151.

Conclusion du chapitre II. L'extraversion paradiplomatique comme contestation du « pacte fédératif »

Si l'on dresse un bilan de la décennie connue désormais comme « l'ère Eltsine », force est de constater que, n'en déplaise aux Cassandres qui prédisaient à chaque période de crise (1991, 1993, 1998) un effondrement imminent de la Russie en tant que fédération³⁸⁵, la Russie ne s'est pas désagrégée. Le séparatisme n'a pas eu raison de l'unité territoriale du pays, alors même que le régionalisme était « mûr » pour toujours plus de transfert de souveraineté.³⁸⁶

A défaut de pouvoir compter sur un État fédéral fort, les régions ont cherché à devenir elles-mêmes plus fortes, en s'autonomisant *et* en s'internationalisant. En Russie les deux processus sont intrinsèquement liés, parce que concomitants *et/ou* se nourrissant l'un l'autre. A leur origine commune on trouve un terreau fertile du ressentiment de la société post-soviétique contre les politiques décidées au niveau central et ce depuis le début de la *perestroïka*. C'est en réaction au chaos qu'elles percevaient au sommet de l'État (le putsch, la thérapie de choc, la perte du statut de grande puissance) que certaines régions ont opté pour un repli sur soi nationaliste, tandis que d'autres ont choisi l'extraversion, utilisant leurs RIEE pour compenser les effets de la crise que traversait le pays. Dans ce contexte, les contacts paradiplomatiques offraient la possibilité aux régions, Saint-Petersbourg en particulier, de s'assurer d'une « sortie de secours » vers le monde dans la perspective d'un effondrement de la Fédération de Russie³⁸⁷, dont on pressentait alors qu'il pouvait prolonger celui de l'URSS, à l'image d'une poupée russe déboîtée.³⁸⁸ Pour les Russes, tous ces *peremeny* (littéralement « les changements » - il n'y a pas d'autre terme en russe pour traduire le mot importé de « transition ») ont été synonymes d'un immense désenchantement et d'une désaffection par rapport au « centre ». La sensation de vide occasionnée par la disparition du système soviétique, qui encadrait leur vie de manière paternaliste et dessinait des « cartes mentales » du monde en laissant l'URSS à l'abri des influences extérieures, fut comblée par les promesses d'un avenir meilleur, capitaliste et pro-occidental. Le renversement était cynique, inspirant une perte de confiance dans les dirigeants, et des aphorismes comme « le communisme - le chemin le plus long du capitalisme à la démocratie ». Et d'autres néologismes de faire leur apparition dans le vocabulaire de tous les jours: dès 1992 la privatisation (*privatizaciâ*) fut taxée d'être en réalité une « *priekhvatiaciâ* » (jeu de mots sur le verbe *khvatit'*, littéralement – voler, s'emparer illégalement de quelque chose). Quant à la démocratie, dont l'avènement était concomitant d'une aggravation de la corruption et d'une hausse de la criminalité, elle aussi allait être rapidement dénigrée par une majorité de Russes, qui en parla comme de « *dermokratiâ* » (en ajoutant un « r » pour rappeler le terme russe de « *dermo* »,

³⁸⁵ Comme Emile Païn, à l'époque conseiller du président Eltsine, Emil' Pajin « Grozit li Rossii sud'ba SSSR? Separatizm i federalizm v sovremennoj Rossii » [Le destin de l'URSS menace-t-il la Russie? Séparatisme et fédéralisme dans la Russie contemporaine], *Drouzba Narodov* [L'amitié des peuples], juin 1994, p. 156-164.

³⁸⁶ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 13.

³⁸⁷ Entretien avec Alexandre You. Patiev, ancien collaborateur du Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Petersbourg (1990-1995), Saint-Petersbourg, 17 février 2003.

³⁸⁸ Cf. la revue de presse « How Close is Russia to Breaking Up? », *Current Digest of the Soviet Press*, vol. 44, n° 8, 1992.

littéralement – la merde). Si, pour beaucoup de Soviétiques, la « nouvelle pensée » de Gorbatchev avait été synonyme d'un bradage des intérêts nationaux et un sabordage de l'URSS, ils assimilèrent la politique de libéralisation économique et de passage à la « démocratie de marché » de Eltsine et de Gaïdar à une descente aux enfers vers l'anarchie et, au final, à toujours plus de chaos. Si la stabilité politique et l'unité territoriale de la Russie en ont fait les frais, en particulier en 1998, c'est parce que ces bouleversements avaient légitimé quelques institutions garde-fous, comme les régions, à s'imposer, par choix ou par nécessité, en tant qu'acteurs autonomes du jeu domestique et international.

Les autorités centrales semblent avoir alors senti que ce qui se passait aux marges du pays, à l'extérieur comme à l'intérieur des frontières, pouvait remettre en cause son intégrité territoriale, l'unité de son identité nationale ainsi que ses positions géopolitiques.³⁸⁹ C'est pourquoi toute tentative de mise en évidence de la segmentation de la politique étrangère russe doit tenir compte de ces deux données que sont *l'inégal développement du territoire russe* et *la variété des situations géopolitiques aux frontières*. L'immensité spatiale de la Russie, profondément ancrée dans des prémisses géopolitiques et géoculturels, détermine en effet les principes qui gouvernent sa politique étrangère depuis des siècles, à savoir la nécessité de contrôler un territoire vaste, par endroits désert, et dont l'identité nationale est constamment remise en cause à la périphérie.³⁹⁰

Dans le chapitre qui suit, nous aborderons les processus d'actorisation « excentrée » que la mondialisation et la régionalisation en Europe ont favorisé, lorsque nous analyserons les facteurs exogènes de l'internationalisation du local en Russie.

³⁸⁹ Voir sur ce point Graham Smith & al. *Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands : the Politics of National Identities*, Cambridge : Cambridge UP, 1998.

³⁹⁰ Pour saisir cette idée que l'espace russe est une conglomération de périphéries (celles des cultures européenne, méditerranéenne, chrétienne orientale, islamique, bouddhiste) Medvedev propose le terme de « polypériphérie » ; cf. Serguej Medvedev « Power, Space and Russian Foreign Policy », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 15-55 ; p. 17.

Chapitre III. Régionalisation de l'Europe du Nord et politiques septentrionales de l'UE : les facteurs exogènes de l'actorisation excentrée des régions du Nord-Ouest russe

**CHAPITRE III. RÉGIONALISATION DE L'EUROPE DU NORD ET POLITIQUES
SEPTENTRIONALES DE L'UE : LES FACTEURS EXOGÈNES DE
L'ACTORISATION EXCENTRÉE DES RÉGIONS DU NORD-OUEST RUSSE 279**

3.1 L'entrée dans la mondialisation et le retour de la Russie sur la scène européenne ...	285
3.1.1 De la « nouvelle pensée » de Gorbatchev au rêve de Maison Commune Européenne	285
3.1.2 L'inégale pénétration de la mondialisation en Russie du Nord-Ouest	286
a) L'asymétrie localisation de la mondialisation, facteur de segmentation territoriale	287
b) Les flux de personnes, pierres d'angle d'une société civile transnationale.....	290
c) Saint-Petersbourg, « île de la mondialisation » ?	292
3.1.3 La participation de la Russie au Conseil de l'Europe, vecteur d'actorisation excentrée pour les régions frontalières russes	293
3.2 La régionalisation de l'Europe nordique-baltique : un espace d'actorité pour les régions du Nord-Ouest de la Russie	299
3.2.1 La réinvention du Nord comme interface des relations euro-russes.....	300
a) La fin de l'ordre bipolaire et la redécouverte de l'histoire hanséatique commune	301
b) L'expérience du bon voisinage avec la Finlande, un tremplin vers l'Europe	303
c) L'environnement, un moteur pour la coopération régionale	310
d) Un projet décentralisé de construction de la région par les communautés épistémiques	312
3.2.2 L'influence de la régionalisation « par le haut » sur l'extraversion	314
a) L'association des régions russes aux travaux des organisations internationales à vocation régionale	315
b) Les institutions financières internationales, premières créditrices des régions russes..	319
3.2.3 La participation des régions de Russie du Nord-Ouest à la régionalisation « par le bas »	321
a) L'Association des Régions Frontalières d'Europe (AEFR).....	321
b) L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)	323
c) La Coopération sub-régionale des États de la mer Baltique (BSSSC).....	324
d) Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe (CPLRE)	325
3.2.4 L'association de Saint-Petersbourg aux réseaux de villes d'Europe du Nord.....	326
a) Les réseaux interurbains, une version décentralisée de l'intégration régionale	326
b) La place de la ville dans les Réseaux Trans-Européens	328
c) Le maillage des jumelages, vecteur de participation à la régionalisation	330
d) La participation à l'Union des Villes de la Baltique (UBC).....	331
e) Saint-Petersbourg dans le réseau « Eurocités ».....	333
f) La coopération interuniversitaire et scientifique	334
3.3 L'influence de l'Union européenne (UE) sur l'extraversion des régions russes	336
3.3.1 L'UE, un partenaire commercial privilégié des régions de Russie du Nord-Ouest	337
3.3.2 Les politiques incitatives de la Commission européenne : le programme TACIS.....	338
3.3.3 La « communalisation » des intérêts de politique étrangère finlandais concernant la Russie : « l'Initiative septentrionale » (1997).....	342
3.3.4 Les régions de Russie du Nord-Ouest dans la « Dimension septentrionale » des politiques de l'UE.....	345
3.3.5 Le pouvoir de séduction du mythe de « l'Europe des régions » en Russie.....	347
3.4 La politique étrangère « balte » de la Russie, source de désaffection des régions frontalières.....	350

3.4.1 Les litiges frontaliers, un enjeu qui concerne les régions adjacentes russes	352
3.4.2 La position de la Russie sur le dossier « humanitaire » des minorités russophones d'Estonie	356
3.4.3 Le projet d'adhésion des pays baltes à l'OTAN et à l'UE.....	362
3.4.4 Différences d'appréciation des interdépendances commerciales russo-baltes	369
a) Des interdépendances asymétriques : le problème du transit par les ports baltes	370
b) Des intérêts économiques extérieurs territorialement segmentés.....	373
Conclusion du chapitre III. La régionalisation en Europe du Nord, plate-forme d'actorisation excentrée des régions de Russie du Nord-Ouest.....	376
Conclusion de la première partie. L'extraversion paradiplomatique, un phénomène à la charnière de la régionalisation et du régionalisme.....	379

« L'interdépendance est la figure changeante du monde social ;
l'intégration - le processus qui la travaille
et le sens probable de son orientation »

Norbert Elias¹

En Russie, l'extraversion des régions a été partiellement suscitée de *l'extérieur*, à l'incitation d'acteurs étrangers qui ont donné des justifications, des appuis politiques et surtout des moyens financiers aux régions russes pour qu'elles développent leurs RIEE de manière autonome. Notre hypothèse est que, dans le cas des régions du Nord-Ouest de la Russie frontalière de l'Europe du Nord, l'actorité internationale des régions russes procède en partie d'une dynamique exogène et excentrée (*from outside in*), puisque ce sont leurs partenaires nordiques qui ont suscité chez elles un intérêt pour les politiques de « bon voisinage » et les activités de coopération régionale et transfrontalière. Cette hypothèse d'une *actorisation excentrée* s'appuie sur l'idée que

« Le bon déroulement du processus de construction de l'identité politique d'une région est impossible sans un recours à des relations extérieures ayant plusieurs ramifications, [dès lors que] ce sont ces liens qui permettent à la communauté régionale et à son élite dirigeante d'endosser un rôle d'acteur politique. »²

Les facteurs exogènes propices à l'extraversion ont contribué à investir les régions russes d'un rôle dans la mondialisation et les RI en général, et dans la construction d'une Europe du Nord exempte de lignes de division en particulier. La fin de la confrontation bipolaire, le raccordement de l'économie russe à la mondialisation et la régionalisation (intégration sub-régionale en Europe, en Asie, etc.) sont les trois grands types de variables extérieures qui ont bouleversé l'environnement international des régions russes. L'extraversion paradiplomatique des régions russes est donc en partie une réaction aux bouleversements géopolitiques et géoéconomiques récents de la scène internationale. D'une part, les régions ont cherché à « capter » les flux de la mondialisation, à en fixer les bénéfices sur leur territoire et à faire se focaliser l'attention des pays voisins sur des enjeux internationaux qui affectent leurs intérêts locaux. C'est ce que Brian Hocking appelle la *localisation de l'international*.³ D'autre part, les sujets de la FR se sont engagés avec plus ou moins d'entrain et de succès dans une entreprise parallèle *d'internationalisation du local*, en cherchant à jouer un rôle dans les RI contemporaines, par exemple en participant aux activités régionales de forums de coopération dont les membres, Russie comprise, mettent en œuvre un véritable projet de *construction de la région* (*region-building*).

Dans le cas de Saint-Pétersbourg, ce projet est celui de la régionalisation de la zone nordique-baltique de l'Europe⁴, une construction qui procède à la fois « par le haut » (activités d'organisations

¹ N. Elias, « Les transformations de l'équilibre 'nous-je' », *La Société des Individus*, Paris : Fayard, 1991, pp. 205-301 ; p. 287, cité par Guillaume Devin « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, p. 305-327 ; p. 306.

² Sergueï Borissov « Vnešnepoliticheskaâ deâtelnost' rossijskikh regionov kak atribout ikh političeskoj samoidentificacii » [L'activité politique extérieure des régions russes comme attribut de leur auto-identification politique], in Carnegie Center, *Čto khotât regiony Rossii ?* [Que veulent les régions de Russie?], Moscou : MONF, 1999, p. 12-25 ; p. 19.

³ Brian Hocking (dir.) *Localizing Foreign Policy : Non-Central and Multilayered Diplomacy*, Londres : Mac Millan, 1993.

⁴ L'Europe nordique-baltique couvre trois zones maritimes : le bassin de la mer Baltique, celui de la mer de Barents et la partie européenne de l'océan Arctique. Elle comprend donc les dix pays riverains de la mer Baltique, soit, d'ouest en est, le Danemark, la Norvège, l'Allemagne, la Pologne, la Lituanie, la Suède, la Lettonie, la Finlande, l'Estonie et la Russie, dont huit sont membres de l'UE (en 2004). Sont aussi considérés comme faisant partie du « Nord » européen le cinquième pays nordique, l'Islande, et, dans certaines instances de coopération régionale, le Groenland (Danemark) et les représentants des peuples autochtones de l'Arctique (Lapons, Sami, Eskimos, Inuit).

intergouvernementales à vocation régionale) et « par le bas » (activités transrégionales d'acteurs infra- et non-étatiques). Depuis le début des années 1990, la coopération régionale dans cette zone a eu pour principale propriété de mettre sur un pied d'égalité des pays qui, au niveau bilatéral, ont des relations diplomatiques tendues, notamment la Russie et les républiques baltes. Elle réunit des pays qui étaient à l'origine adversaires, certains étant membres de l'OTAN (Danemark, Norvège, Allemagne), d'autres candidats à l'adhésion, comme la Pologne (qui a rejoint l'OTAN en avril 1999) et les républiques baltes (qui y ont adhéré en mars 2004), des pays neutres qui ont adhéré à l'UE en 1995 (Suède, Finlande) et enfin la Russie, relativement isolée en raison de son opposition à l'élargissement de l'OTAN à l'est et du fait qu'elle n'est que partiellement un pays « baltique ». Ce Nord européen est une frontière maritime entre l'UE (dont la Baltique est quasiment une « mer intérieure » désormais) et la Russie, qui n'appartient à cette zone qu'au niveau de sa propre façade Nord-Ouest, la seule concernée d'ailleurs pas des programmes régionaux de l'UE dans cette zone (la *Dimension Septentrionale*).

Au fil des années 1990, l'Europe nordique-baltique est devenue un terrain d'interactions coopératives, où les mesures de confiance et les relations de bon voisinage ont remplacé les logiques de confrontation, par-delà l'ancien rideau de fer. Ces interactions se produisent à plusieurs niveaux (multilatéral, bilatéral, transrégional, interurbain) et impliquent aussi bien des acteurs étatiques que des organisations internationales, des associations privées et des ONG transnationales. La coopération dans cette zone étant traditionnellement très décentralisée, les autorités régionales et locales se sont vues déléguer d'importantes responsabilités pour bâtir des ponts de coopération et d'intégration entre les pays riverains. C'est donc tout naturellement que les régions du Nord-Ouest de la Russie situées sur son littoral baltique sont devenues les « régions apprenantes » (*learning regions*) que les pays les plus riches de la zone ont privilégiées comme destinataires de leur aide à la transition en Russie : initiées aux relations de bon voisinage à la périphérie européenne de la Russie, ces régions étaient en mesure de servir de courroies de transmission vers le reste du pays des valeurs nordiques et européennes auxquelles la Russie prétendait adhérer. En jouant ce rôle d'intermédiaires, ces régions, au premier rang desquelles Saint-Petersbourg, ne faisaient pas que renouer avec leur mission historique de « ponts » entre l'Europe et la Russie. Elles rejoignaient un espace de coopération doté d'une identité particulière (la « nordicité ») dans lequel elles devenaient des acteurs à part entière de l'intégration régionale au sein de la Grande Europe. Si la Russie a laissé ce processus d'actorisation excentrée se dérouler depuis le début des années 1990 et s'est montrée prête à expérimenter des formes innovantes de coopération avec ses voisins d'Europe nordique-baltique, c'est parce qu'elle considère cette zone du monde comme l'une des plus stables de son environnement extérieur et y voit une plate-forme pour s'intégrer à la mondialisation.⁵

⁵ Voir par exemple le rapport du Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP) « Interessy Rossii na Severe Evropy : v čem oni? » [Les intérêts de la Russie dans le Nord de l'Europe. Quels sont-ils?], Moscou : SVOP, 2001. Extraits publiés dans *Nezavissimââ Gazeta* du 22 mars 2001. Pour une approche comparative des « voisinages » plus ou moins sûrs de la Russie et une analyse de « l'exception septentrionale », voir L. Vardomskij & S. Golounov *Prozračnye granicy. Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Frontières transparentes. Sécurité et coopération transfrontalière dans les nouveaux territoires frontaliers de la Russie], Moscou & Volgograd : FORUM, 2002 ; en particulier p. 163 et suivantes.

3.1 L'entrée dans la mondialisation et le retour de la Russie sur la scène européenne

La mondialisation, la fragmentation et la régionalisation sont de grands axes de structuration du monde contemporain qui n'ont frappé l'est de l'Europe qu'au moment de l'effondrement de l'ordre bipolaire. L'URSS avait alors entamé un rapprochement avec l'Occident qui allait mettre les régions périphériques de la partie européenne de la Russie en première ligne de la coopération régionale en Europe du Nord. Les régions de Russie du Nord-Ouest ont en effet été happées, à des degrés divers, par les dynamiques de la mondialisation et pour certaines, de la régionalisation.

3.1.1 De la « nouvelle pensée » de Gorbatchev au rêve de Maison Commune Européenne

En URSS, le premier élément de déstabilisation systémique qui a incité les régions à s'internationaliser est venu *de l'intérieur* même du système soviétique avec l'avènement de Mikhaïl Gorbatchev, qui allait provoquer une rupture par rapport à la pensée réaliste dans la politique étrangère soviétique. Son annonce de l'avènement d'une « nouvelle pensée » (*novoe myšlenie*) dans la politique étrangère de l'URSS était porteuse d'espoirs pour tous ceux qui, à l'intérieur même du pays, n'acceptaient plus l'idée que les intérêts de l'Occident et du bloc socialiste étaient irréconciliables. Le premier terrain d'application de cette rupture idéologique a précisément été l'Europe du Nord, d'abord à l'occasion du sommet de Reykjavik (octobre 1986), puis lorsque Gorbatchev prononça son fameux « discours de Mourmansk », le 1^{er} octobre 1987. Depuis la ville fermée la plus septentrionale de Russie, Mourmansk, le secrétaire général a en effet affirmé que son pays adhérait à une « nouvelle philosophie démocratique des relations internationales ». ⁶ Il appela à la dénucléarisation de l'océan Arctique pour en faire une zone de paix et proposa d'établir un système régional de coopération qui engloberait tout le Nord de l'Europe, y compris les régions du Nord-Ouest de l'URSS. Autrement dit, il proposait de faire du Nord le toit de la « Maison Commune Européenne » et d'y abriter d'autres initiatives que l'on pourrait dire de « défrontiérisation » (*border-breaking initiatives*) entre l'Ouest et l'Est du continent européen. Deux ans plus tard, en visite à Helsinki, Gorbatchev réitéra ses propositions, invitant spécifiquement le Conseil Nordique ⁷ à chapeauter le projet qui consistait à faire du Nord un laboratoire et un modèle de coopération. Les pays occidentaux n'ont pas accepté l'offre, mais le « discours de Mourmansk » n'en est pas moins resté le symbole des bonnes intentions de l'URSS en termes de désarmement et le point de départ de l'intégration régionale en Europe nordique-baltique.

L'initiative de Gorbatchev, inconcevable seulement quelques années auparavant de la part de l'URSS, allait donner le ton de la coopération qui s'établirait dans cette zone durant la décennie suivante, et qui serait nourrie par des mesures de confiance (dénucléarisation), une coopération accrue dans les domaines de *soft policy* (protection de l'environnement, prospection scientifique) et la recherche de modes alternatifs de partenariat par-delà les anciens clivages Est-Ouest. Le discours

⁶ Mikhaïl Gorbatchev, discours prononcé lors de la cérémonie de décoration de la ville de Mourmansk de l'Ordre de Lénine, Mourmansk, 1^{er} octobre 1987 (disponible en anglais sur http://barents.ulapland.fi/photos/archive/Gorbachev_speech.pdf).

⁷ Cette première organisation nordique a vu le jour au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale et s'est institutionnalisée en 1952 avec l'introduction d'un marché commun aux cinq pays nordiques (Norvège, Suède, Danemark, Finlande et Islande) et trois territoires insulaires autonomes (Groenland, Féroé et Åland) de la région (future AELE). La coopération s'y déroule au niveau parlementaire (Conseil Nordique) et interministériel (Conseil Nordique des ministres).

que prononça le secrétaire général à Krasnoïarsk en septembre 1988 s'inscrivait dans la même démarche d'apaisement (vis-à-vis des voisins asiatiques cette fois). Le 7 décembre 1988, Gorbatchev fit un nouveau pas en rupture avec les poncifs de la pensée stratégique soviétique en annonçant à la tribune de l'ONU l'abandon de la « doctrine Brezhnev ». Cela signifiait que l'URSS reconnaissait le droit d'un pays satellite de choisir son propre modèle de développement (capitaliste), son système politique (démocratique) et ses alliances extérieures sans plus en référer au « grand frère » à Moscou.⁸ En donnant son feu vert au retrait militaire d'Afghanistan (1989) et à la réunification de l'Allemagne (1990), Gorbatchev a donc entraîné une remise en question radicale des schémas géopolitiques dans lesquels évoluaient jusque-là les régions d'URSS. En 1991-1992, la disparition de l'URSS et la transition vers l'économie de marché, amorcées par ce virage idéologique, allaient projeter les régions russes dans la mondialisation, faisant d'elles des acteurs internationaux en puissance.

3.1.2 L'inégale pénétration de la mondialisation en Russie du Nord-Ouest

Si les autorités fédérales de la Russie post-soviétique ont longtemps semblé considérer la mondialisation avant tout comme une contrainte extérieure et une menace pour la souveraineté du pays⁹, du point de vue des régions russes les plus libérales, en revanche, elle est apparue comme une chance pour se moderniser en se connectant à l'économie mondiale. Comme pour d'autres pays, la mondialisation est donc une force exogène qui contribue à expliquer pourquoi des entités infra-étatiques ont recours à la paradiplomatie pour accompagner leur extraversion.

La mondialisation se caractérise, au niveau méso-régional, par l'accélération de la croissance des flux transnationaux, avec des effets distincts de ceux qu'entraîne ce qu'on appelle plus généralement la « globalisation ».¹⁰ [voir schéma n°7 en annexe]. La circulation des biens, des services, des personnes et des idées qu'elle implique accroît les interdépendances entre des économies éloignées, modifiant la structure économique des territoires. Parce qu'elle provoque une « compression de l'espace et du temps »¹¹, un raccourcissement des distances physiques, un rapprochement voire une homogénéisation des cultures, la mondialisation se nourrit de, et entretient, les interactions entre les individus et les sociétés à travers les frontières. L'influence relative de la mondialisation pour les territoires concernés dépend de la manière dont elle pénètre leurs champs d'action et les internationalise, ce qui est aussi une fonction de la volonté et de la capacité des autorités locales de capter les flux transnationaux en pratiquant la paradiplomatie. Cette « localisation » de la mondialisation procède d'une logique différente selon que le territoire qui est soumis à ses dynamiques est une ville portuaire ouverte sur le monde ou une région voisine d'un pays en guerre, et qui ferme ses frontières pour refouler des réfugiés. Pourtant, dans les deux cas, il s'agit d'un mode de participation/réaction à la mondialisation qui peut justifier le recours à une

⁸ Sur cette évolution de la politique étrangère soviétique vis-à-vis des pays d'Europe centrale, voir Jacques Lévesque 1989, *la fin d'un empire : l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris : Presses de la FNSP, 1995.

⁹ Voir par exemple un article de l'ancien ministre russe des Affaires étrangères Evguenij Primakov « Rossiâ i mezhdunarodnye otnošenîâ v ousloviâkh globalizacii » [La Russie et les RI dans le contexte de la mondialisation], *Mezhdunarodnaâ Žizn'*, n° 3, 2001.

¹⁰ Jeronim Perović « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich: ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000 ; p. 16, n. 20.

¹¹ David Harvey *The Condition of Post-Modernity : an Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford : Blackwell Publishers, 1989. Zaki Laïdi a développé cette idée dans *Le temps mondial* (Complexe, 1997) et *Malaise dans la civilisation* (Textuel, 1997).

stratégie paradiplomatique et autonome dans le but de défendre des intérêts qui appellent tantôt à l'ouverture, tantôt à la fermeture des frontières. La multiplication des flux transnationaux oblige les acteurs politiques locaux à penser et mettre en œuvre des politiques destinées à positionner favorablement leur région par rapport à un marché ouvert, global et concurrentiel. Ils invoqueront la mondialisation comme enjeu pour justifier l'adoption d'une loi favorable aux investisseurs étrangers, ou comme menace pour adopter des mesures de restriction des importations. Ceci explique à la rigueur l'accroissement ou la diminution des RIEE des régions en Russie, mais cela n'a pas de valeur heuristique pour comprendre pourquoi certaines régions russes s'engagent délibérément sur la voie de la paradiplomatie (comme discours et action politiques) et tentent d'avoir de l'influence sur la politique étrangère de leur gouvernement fédéral. Le danger d'une explication causale par les facteurs exogènes est de tout mettre sur le compte de la mondialisation de l'économie, alors que l'on sait bien qu'elle complique plutôt qu'elle n'explique le jeu des RI contemporaines. Tout au plus peut-on affirmer, dans le cas de la Russie, que la mondialisation rime avec transition vers l'économie de marché : dans ce contexte, l'extraversion est souvent conçue comme une stratégie anti-crise et le recours à des instruments paradiplomatiques comme une bouée de sauvetage.

a) L'asymétrie localisation de la mondialisation, facteur de segmentation territoriale

En Russie comme ailleurs, la mondialisation affecte très inégalement les différents secteurs et territoires économiques du pays. Les rythmes et les modes de pénétration de la mondialisation varient énormément entre capitales et provinces, centres et périphéries, hinterlands et littoraux. Cela dépend notamment du degré de libéralisme/protectionnisme des politiques qui régulent cette pénétration : l'État fédéral n'est plus le seul à les élaborer et leur mise en œuvre sur le terrain est sujette à des distorsions en fonction des conditions économiques locales. Une illustration de ce décalage est l'inégal développement des services bancaires en Russie, en particulier ceux destinés à favoriser l'insertion du pays dans l'économie mondiale. En 1996, Moscou était encore le seul endroit de Russie où un touriste étranger avait accès à des distributeurs automatiques d'argent acceptant les cartes Visa internationales. A Saint-Petersbourg, en 1999, on trouvait déjà ces distributeurs de roubles et de dollars dans la plupart des stations de métro du centre ville. Mais à Nižnij-Novgorod, capitale régionale de plus d'un million d'habitants et dont l'économie est réputée ouverte, en septembre 2001 aucun distributeur n'acceptait ladite carte ; seule une banque sur les trois du centre ville affichant « Visa » a effectivement accepté de délivrer au maximum 3000 roubles (l'équivalent de 100 euros) à son titulaire, au guichet, contre signature et sur présentation d'un passeport. Cette expérience vécue illustre le fait que la volonté et les moyens de s'intégrer dans la mondialisation ne sont absolument pas comparables d'une région à l'autre.

L'asymétrie que nous avons évoquée dans le chapitre II est d'autant plus flagrante lorsqu'on compare les statistiques régionales du commerce extérieur russe [voir tableaux n°9 et 10 en annexe V]. En 1998, les dix premières régions exportatrices de la FR réalisaient 60% des échanges extérieurs de la Russie (pour une valeur de 53,5 milliards d'USD sur un total de 88,2 milliards). A elles seules, les deux premières régions (la ville de Moscou et l'*oblast'* de Tyoumen) réalisaient 40% du commerce extérieur total, bien loin devant Saint-Petersbourg (troisième *ex aequo* avec le territoire de Krasnodar dans ce classement), qui ne pesait qu'à hauteur de 4,5% dans le commerce extérieur

russe à l'époque.¹² Les trois quarts du commerce extérieur de la ville étaient réalisés avec les pays que la nomenclature des Douanes russes appelle de « l'étranger lointain » (hors-CEI), contre 10% seulement avec les pays de la CEI. Cela est dû au fait que les Douanes englobent dans ces statistiques les biens échangés par les entreprises d'une région *et* les flux de marchandises qui ne font que transiter par son territoire. De par sa vocation de port de transit entre les marchés européens et la Russie, Saint-Petersbourg figure donc en bonne place dans ce classement des régions exportatrices, précisément avec les pays de « l'étranger lointain », alors qu'en réalité l'économie pétersbourgeoise (hors transit) ne pesait en 1998 qu'à hauteur de 3,5% dans les exportations et 13% dans les importations de la Russie (tous pays confondus) [voir tableau n°10 en annexe V]. A titre de comparaison, la ville de Moscou réalisait alors environ 49% des exportations et 55% des importations du pays [tableau n°13 en annexe V].

Dans ce contexte, les « îles de la mondialisation », pour reprendre l'image utilisée par les internationalistes de l'école russe de la Reguionalistika, sont les régions dont l'extraversion a contribué à l'ouverture et à la modernisation de l'économie russe.¹³ Les régions qui se mobilisèrent le plus à l'international furent celles qui avaient le potentiel pour attirer des investissements étrangers et mettre en œuvre une stratégie diplomatique adéquate pour ce faire. Il s'agit, outre les deux capitales (Moscou et Saint-Petersbourg), de pôles régionaux (Nižnij-Novgorod, Ekaterinbourg, Samara) et de régions industrielles de l'Oural. Elles furent rejointes et dépassées, dans la deuxième moitié des années 1990, par les régions extractrices de matières premières (gaz et pétrole) qui offraient de meilleures perspectives de retour sur investissements.

L'examen des statistiques sur les investissements directs étrangers (IDE) fait apparaître de criants déséquilibres au profit de la capitale. Les sociétés à capitaux mixtes qui se sont ouvertes en Russie durant l'année 1992 l'ont été principalement dans la capitale, qui a concentré plus de 40% des flux d'IDE, alors que l'économie de Saint-Petersbourg n'en a reçu la même année que 3,39%.¹⁴ En 1997, Moscou absorba encore 7 milliards de dollars d'investissements étrangers, soit 67% du volume total des flux d'IDE de l'année. A titre de comparaison, la ville de Saint-Petersbourg, qui reçut 171 millions d'USD d'investissements en 1997, comptait pour seulement 1,6% dans les flux totaux d'IDE du pays en 1997, ce qui ne la plaçait qu'en sixième position parmi les régions russes et faisait d'elle une destination à peine plus attractive que l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod (145 millions).¹⁵ [voir tableau n°6 en annexe V]. En stocks cumulés d'IDE sur la période 1990-1996, près de la moitié du total est allée à Moscou et seulement 6% à Saint-Petersbourg.¹⁶ La tendance s'est cependant renversée dans la deuxième moitié des années 1990, signalant à la fois une saturation du marché moscovite et le fait que des régions avaient su convaincre les investisseurs étrangers

¹² Goskomstat *Regiony Rossii v 1998. Statističeskij Sbornik* [Les régions de Russie en 1998. Recueil statistique], vol. 2, Moscou, 1999 ; p. 782-783 et calculs de l'auteur.

¹³ Andrey Makarychev, « Islands of Globalization. Regional Russia and the Outside World », *Working Paper n° 2*, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » project, août 2000.

¹⁴ En 1998, rapporté au nombre d'habitants, ce stock s'établissait à 683 USD/hab. à Moscou, soit huit fois plus que la moyenne nationale russe (80 USD/hab.). D'après Olga Vendina & Vladimir Kolossov « Moscou, retour à la voie mondiale », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, Géographie et cultures, 1997, p. 137-152 ; p. 139.

¹⁵ *Interfax Statistical Report*, 7-13 mars 1998 ; cité par Jeronim Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft*, Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000 ; note 46, p. 227.

¹⁶ Donald Jensen « The Boss : How Yury Luzhkov Runs Moscow », CSRC E 105, Camberley (UK) : Defence Academy, Conflict Studies Research Center, décembre 1999, p. 1.

d'injecter des capitaux dans leur économie. A la fin de la décennie, Moscou ne concentrait plus qu'un quart des stocks d'IDE accumulés en Russie depuis 1991, soit encore quatre fois plus que Saint-Petersbourg [voir tableau n°5 en annexe V].

La concentration des joint-ventures dans la capitale russe a donné à Moscou un levier d'influence économique dont ne jouissent pas les autres régions russes en matière de RIEE. Fin 1997, parmi les 26 612 entreprises comprenant du capital étranger enregistrées en Russie, 55% avaient leur siège social à Moscou et seulement 11,5% à Saint-Petersbourg (3074 entreprises, les trois quarts finlandaises).¹⁷ Ceci dit, la tendance était déjà à un rééquilibrage en faveur des régions, si l'on compare ces chiffres à ceux de l'époque soviétique, où Moscou était la ville d'enregistrement de 82% des joint-ventures (en 1989), proportion qui a baissé à 50% dès 1991.¹⁸ Quant aux entreprises étrangères qui ont ouvert des bureaux de représentation en Russie, sur l'ensemble de la décennie, 4900 sur un total de 5600 l'ont fait dans la capitale.¹⁹

On serait tenté d'affirmer que la mondialisation a frappé de plein fouet la Russie post-soviétique en 1991, alors qu'auparavant le régime opérait en vase clos, puisque l'autarcie et la non-convertibilité du rouble maintenaient le pays déconnecté du système capitaliste mondial. C'est seulement en partie vrai. Jusqu'en 1992, pour téléphoner hors d'URSS, il fallait s'inscrire plusieurs jours à l'avance et se soumettre aux vérifications d'usage avant qu'un opérateur ne passe la communication avec l'étranger, à une heure précise quelques jours plus tard. Dix ans après, tous les particuliers peuvent appeler à l'étranger de chez eux, ouvrir un comptoir commercial international dont le seul équipement est un téléphone-fax ou encore trouver sur Internet leur futur conjoint dans un pays étranger. En quelques mois, Coca Cola, Mac Donald's et *computer* sont devenus des mots du langage courant en Russie – signe qu'une fois qu'elle se fut « ouverte » sur l'extérieur, la Russie a été entraînée dans la même spirale de la mondialisation que le reste du monde développé. La contagion de la crise asiatique de 1997 sur les marchés russes n'est que l'une des illustrations de cette dépendance nouvelle de la Russie vis-à-vis des forces de la mondialisation, dans leur dimension financière cette fois.

La Russie et ses régions ont surtout été frappées par les à-côtés de la mondialisation, c'est-à-dire les phénomènes de fracture sociale, de radicalisation des particularismes, d'économisation du politique, de privatisation de la sécurité ou de criminalité transfrontalière qui lui sont en général associés.²⁰ En réponse à cette rencontre subite et subie avec les forces du capitalisme mondial, les réactions des régions russes se sont réparties en trois catégories : a) la neutralité suiviste (consistant à ne rien faire de plus ou de moins que la Fédération) ; b) le repli sur soi (protectionniste et souvent anti-occidental) ; c) l'extraversion (libérale et pro-occidentale). Cela permet d'opérer une

¹⁷ La république de Carélie arrivait en 3^{ème} position de ce classement avec 387 joint-ventures, suivie des oblasts de l'Amour, Samara, Kemerovo, Sverdlovsk, Tcheliabinsk, Omsk, Sakhaline, Kaliningrad, Volgograd, Mourmansk, Rostov, les territoires du Primorie, de Khabarovsk et Krasnodar, et de l'*oblast'* de Tyoumen' (avec 190 entreprises). D'après Goskomstat *Regiony Rossii 1998*, tome 2, p. 786-787, cité par J. Perović, *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft*, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, thèse de science politique, 2000 ; p. 227, note 47.

¹⁸ Stephan DeSpiegeleire « Gullivers Fäden : die Russischen Regionen und die Aussen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation » [Les ficelles de Gulliver : les régions russes et la politique extérieure et de sécurité de la Fédération de Russie], in H.-J. Spanger (ed.) *Russland und der Westen* [La Russie et l'Occident], Frankfurt am Main : Campus Verlag, 1998, p. 150-176 ; p. 163-164.

¹⁹ Valerij Orlov « Vnešnââ politika i rossijskie regiony » [La politique étrangère et les régions de Russie], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 10, 2000 p. 45-55.

²⁰ Bertrand Badie *La fin des territoires*, Paris : Fayard, 1995.

classification des régions de Russie en termes de leur rapport à la mondialisation : celle qui l'ignorent, celles qui s'en soucient, et celles qui cherchent à en profiter. Si, dans le premier cas, l'international et la mondialisation restent l'affaire du centre, dans les deux autres en revanche elle pose directement problème aux régions, les appelant à prendre des mesures adaptées – d'ouverture (extraversion) pour certaines régions (Novgorod, Samara, Rostov/Don), et de fermeture pour d'autres qui, par protectionnisme (*oblasti* d'Orel, Briansk) ou par xénophobie (*oblasti* de Sakhaline, Pskov), se ferment aux influences extérieures. L'attitude de rejet de ces dernières ne les empêche pas d'être des acteurs paradiplomatiques qui défendent des intérêts de politique étrangère au même titre que les régions extraverties, à cette différence près que leurs intérêts les poussent plutôt à renforcer leurs frontières et à ériger des barrières protectionnistes. La principale résistance à cette élévation administrative de la fonction séparante des frontières émane en général de la société civile : à l'ère de la mondialisation, les communications entre les individus sont facilitées et les distances géographiques raccourcies par les progrès dans le domaine des transports. Dès lors qu'ont été levées les différentes interdictions qui empêchaient les citoyens soviétiques de quitter leur pays, les flux transfrontaliers de personnes ont considérablement augmenté. A la frontière russo-finlandaise, qui était alors l'unique frontière de la Russie post-soviétique avec un pays d'Europe occidentale, ces interactions nouvelles ont contribué à désenclaver des régions jusque-là fermées en raison de leur fonction militaire et stratégique (Leningrad, Mourmansk).

b) Les flux de personnes, pierres d'angle d'une société civile transnationale

L'augmentation des flux transnationaux d'individus aux frontières de la Russie du Nord-Ouest est un phénomène qui traduit la relative intégration de cette zone et la porosité croissante de l'ancien rideau de fer qui coupait cette partie de l'Europe en deux blocs. A la frontière finno-russe, le nombre total de passages annuels à la frontière terrestre est passé de 150 000 en moyenne dans les années 1980 à environ un million en 1990 et plus de 2 millions en 1996.²¹ La part des ressortissants russes franchissant cette frontière, faible au début de la décennie, est celle qui a le plus rapidement augmenté. D'après les statistiques des douanes finlandaises, le nombre d'automobiles immatriculées en Russie qui ont traversé la frontière terrestre avec la Russie est quant à lui passé de 8 500 en 1991 à plus de 170 000 en 1996.²² Pour répondre à cette augmentation, des aménagements considérables ont dû être faits à la frontière finno-russe, la plupart grâce à des financements de l'Union européenne. Dès la phase préparatoire à l'adhésion de la Finlande à l'UE (1991-1995), les Comtés de Finlande Orientale (Carélie du Nord, Kainuu et Ostrobothnie du Nord), en tant que régions périphériques et économiquement désavantagées de l'UE, ont bénéficié d'aides directes du fonds européen pour le développement économique des régions (FEDER).²³ Une grande partie de ces fonds a permis de moderniser les infrastructures transfrontalières comme les routes, les ponts,

²¹ D'après le Comité d'État aux Statistiques (GosKomStat) russe, les flux à cette frontière se répartissaient comme suit : 741 000 personnes se rendant de Russie en Finlande et 1 363 000 de Finlande en Russie.

²² Suomen Virallinen Tilasto [Bureau des Statistiques de Finlande] *Statistics Finland : Tourism Statistics, 1997. Transport and Tourism*, Helsinki : SVT, 1997, cité par Anssi Paasi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border » in Paul Ganster & David Lorey *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford : SR Books (Rowman & Littlefield), 1999, p. 117-136 ; p. 125-126. Le nombre de passages de la frontière par des autobus russes a quant à lui doublé durant la même période, passant de 6 000 à 12 000 par an. D'après Pekka Nevalainen « Historical connections of the economy and population of Eastern Finland and St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 57-69 ; p. 66.

²³ P. Sandelin « Cross-Border Cooperation in Karelia », in E. Bort (ed.) *Borders and Borderlands in Europe*, Edinburgh : Edinburgh University, International Social Sciences Institute, 1998 ; p. 47.

les réseaux ferrés ou électriques communicants, ainsi que d'équiper les *check-points* à la frontière finno-russe, où de longues files d'attente ralentissaient la circulation des personnes souhaitant franchir la frontière. De nouveaux points de passage frontaliers ont ainsi été ouverts, portant à 26 leur nombre total (dont six postes internationaux ouverts 24h sur 24, et deux réservés au trafic ferroviaire).

Pour ceux de Saint-Pétersbourg, les destinations privilégiées sont Helsinki et Stockholm, villes qui ont joué à partir de 1991 un rôle de vitrine du capitalisme occidental pour des Russes qui n'avaient jamais quitté l'URSS auparavant. En 1996, pas moins de 455 000 nuitées de visiteurs russes ont été comptabilisées en Finlande, ce qui met la Russie en troisième position derrière la Suède et l'Allemagne comme pays d'origine de ces flux.²⁴ En 2001, le nombre de touristes russes qui se sont rendus en Finlande a dépassé la barre symbolique du demi-million, l'équivalent de la population totale d'Helsinki.²⁵ Près des deux tiers d'entre eux avaient obtenu leur visa au Consulat de Finlande à Saint-Pétersbourg, signe que la ville et ses régions avoisinantes sont à l'origine de la majorité de ces flux de tourisme. Dès 1993, ce Consulat a émis plus de 100 000 visas par an, ce qui, pour l'époque, constituait un record toutes catégories.

La multiplication de ces flux a posé la question de la régulation étatique de la circulation de ces personnes à l'intérieur de l'UE.²⁶ Dans les années 1990, elle était assez limitée : entre le 1^{er} octobre 1994 et l'adhésion de la Finlande à l'espace Schengen, la procédure d'obtention de visas pour les ressortissants russes qui voulaient aller en Finlande était particulièrement simple, puisqu'ils n'avaient pas besoin de présenter une lettre d'invitation.²⁷ La Finlande est restée, de tous les pays de l'UE, celui qui soutient depuis le plus longtemps et sans la moindre ambiguïté l'idée d'introduire un régime sans visa (*visa-free regime*) dans les relations entre l'UE et la Russie. Le gouvernement finlandais estime qu'il est impératif de faciliter l'octroi de visas rapidement, pour des durées plus longues et à moindre coût, en particulier pour certaines catégories de citoyens russes désirant se rendre dans l'espace Schengen (étudiants, businessmen et fonctionnaires de l'administration locale).²⁸ Cela favoriserait une « intégration-sans-adhésion » de la Russie du Nord-Ouest dans les dynamiques institutionnelles et économiques de la construction européenne, ce qui, à ses yeux, est l'unique moyen de ne pas reconstruire des frontières d'exclusion qui seraient à termes nuisibles à la stabilité et à la prospérité de l'Europe.²⁹

²⁴ Anssi Paasi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border », *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999, p. 669-680, ré-édité in Paul Ganster & David Lorey *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford : SR Books (Rowman & Littlefield), 1999, p. 117-136 ; p. 125.

²⁵ René Nyberg « Finlândiâ, Rossiâ i ES » [La Finlande, la Russie et l'UE], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 12, 2003 ; p. 45.

²⁶ Et ce d'autant plus qu'en république de Carélie, par exemple, un tiers des habitants vivant maritalement forment des couples mixtes (russo-finlandais ou carélo-finlandais). Entretien avec Valerij Shlyamine, ministre des Relations Extérieures de la république de Carélie, Petrozavodsk, 9 juin 2001.

²⁷ « City in a Basket », informations en bref du journal *The St. Petersburg Press*, n° 74, 4-10 octobre 1994, archives online du journal *The St. Petersburg Times* <http://archive.sptimes.ru/archive/sppress/74/basket6.html> (consultation : août 2005).

²⁸ René Nyberg « Finlândiâ, Rossiâ i ES » [La Finlande, la Russie et l'UE], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 12, 2003, p. 45-51 ; p. 49. L'historien René Nyberg s'exprime dans cette revue du MID en qualité d'Ambassadeur de Finlande en Russie.

²⁹ Sur cette notion « d'intégration sans adhésion » de la Russie dans l'UE et sa filiation avec la pensée diplomatique finlandaise, voir Anaïs Marin « Integration without Joining? Neighbourhood Relations at the Finnish-Russian Border », *DIIS Working Paper*, n° 14, Copenhague : Danish Institute of International Relations & Birmingham: EuroBorderConf Research Programme, 2006.

c) *Saint-Pétersbourg, « île de la mondialisation » ?*

Si l'on conçoit l'économie mondialisée comme une « économie d'archipel »³⁰, on comprend que des pôles urbains comme Saint-Pétersbourg sont voués à être des « îles de la mondialisation », comme le prétend Makarychev. Le facteur exogène qui a le plus orienté le développement économique de Saint-Pétersbourg vers l'extraversion est le statut géoéconomique retrouvé par la ville en 1991 dans un scénario d'abaissement des barrières frontalières et de renforcement des interdépendances entre grands pôles industriels et *urbains* d'Europe du Nord. Pour ne pas cantonner son rôle international à celui de ville-musée, Saint-Pétersbourg devait nécessairement penser son « retour en Europe » par le biais de l'interface régionale – baltique et septentrionale. En effet, les économies dynamiques des pays riverains de la mer Baltique (Allemagne, Suède, Finlande) et les capacités de réexportation des pays baltes constituaient pour la ville un tremplin vers les marchés d'Europe de l'Ouest. Dès 1992, ces pays se sont imposés comme ses principaux partenaires commerciaux, se classant dans l'ordre suivant : 1) Finlande ; 2) Suède ; 3) Belgique ; 4) Grèce ; 5) Norvège.³¹ Quelques années plus tard, on observait toujours une nette domination du commerce avec les pays de l'UE, qui, même si elle était forte au niveau panrusse, n'atteignait pas de tels niveaux [voir tableaux n°12 et 15 et 33 en annexe V]. Les plus proches voisins étaient aussi les pays d'origines de la majorité des capitaux étrangers investis dans l'établissement de joint-ventures [voir diagramme n°18 en annexe V], y compris en provenance des pays baltes.³² Fin 1993, la moitié des 1700 joint-ventures que comptait la Russie étaient enregistrées à Saint-Pétersbourg. 28% d'entre elles comprenaient du capital provenant de Finlande, contre 20% d'Allemagne et seulement 7% des États-Unis.³³ Les joint-ventures allemandes et finlandaises assuraient à elles seules la moitié du chiffre d'affaires à l'exportation de toutes les joint-ventures enregistrées à Saint-Pétersbourg.

L'économie pétersbourgeoise s'intégra particulièrement dans l'espace régional baltique. En 1997, les pays riverains de la mer Baltique comptaient pour 60% dans les échanges commerciaux de la ville avec l'Europe, alors que ces mêmes pays ne représentaient qu'un quart du commerce extérieur total de la Russie.³⁴ Grâce à cette interface, en 1999 plus de 90% des échanges extérieurs de Saint-Pétersbourg impliquaient des pays dits de « l'étranger lointain » [voir tableau n°31 en annexe], signe que la ville était économiquement beaucoup plus intégrée dans la mondialisation qu'elle ne l'était dans l'espace économique de la CEI. La raison en est qu'elle joue un rôle de centre de transit pour le commerce extérieur russe : au milieu des années 1990, de 25 à 40% des exportations et 34% des importations totales de la Russie transitaient par Saint-Pétersbourg³⁵, soit par la route (Helsinki-Moscou), soit par l'intermédiaire des structures dites « intermodales » de la

³⁰ Pierre Veltz *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : PUF, 2000.

³¹ La Finlande domine largement ce palmarès : en 1992, les échanges commerciaux de Saint-Pétersbourg avec ce pays étaient 2,4 fois supérieurs en valeur à ceux de la ville avec la Suède. D'après des statistiques de la mairie publiées dans *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, 28 janvier 1993 ; p. 2.

³² Au 1^{er} novembre 1992, la ville de Saint-Pétersbourg comptait un peu plus de 2000 entreprises contenant du capital étranger, dont 166 qui s'étaient ouvertes grâce à un apport de capital en provenance des pays baltes. D'après L. Dmitričenko & V. Tchourov « *Ėkonomičeskoe obozrenie : Baltijskie sosedy – vmeste ili porozn' ?* » [Commentaire économique : les voisins de la Baltique – ensemble ou séparément ?], *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, 5 janvier 1993, p. 5.

³³ Lynnley Browning « St. Petersburg », *Business Central Europe*, février 1995 ; p. 66.

³⁴ Ol'ga Korotkova « *Krizis vsë rasstavil po mestam* » [La crise a tout remis en place], *Ėkonomika i Źizn'*, édition régionale de Saint-Pétersbourg, n° 51, 19 décembre 1998.

³⁵ Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 219.

ville, sortes de gares de transbordement au carrefour des voies de transport maritime, routier, ferroviaire et fluvial.³⁶ Dans ce domaine, l'*oblast*' de Leningrad semble d'ailleurs même encore plus extraverti que Saint-Pétersbourg. La part des exportations dans la balance du commerce extérieur de cet *oblast*' est devenue supérieure à celle de Saint-Pétersbourg en raison de l'importance du volume de matières premières, produits pétroliers et engrais chimiques qui transitent par les grandes raffineries et ports pétroliers situés sur son territoire [voir tableau n°22 en annexe V]. Alors que la part de la Russie dans le commerce extérieur des pays baltes n'a cessé de diminuer durant la première moitié des années 1990 [voir tableau n°14], pour Saint-Pétersbourg les échanges avec ces pays se sont maintenus à des niveaux importants [voir tableaux n°27 et 29].

Au-delà de cette dimension économique de l'extraversion, ce qui a incité les régions du Nord-Ouest, Saint-Pétersbourg en tête, à développer une véritable stratégie paradiplomatique, ce sont les nouvelles structures d'opportunité qui se sont présentées à elles à mesure que la Russie a adhéré aux grandes organisations européennes.

3.1.3 La participation de la Russie au Conseil de l'Europe, vecteur d'actorisation excentrée pour les régions frontalières russes

L'une des priorités de la diplomatie russe après la chute de l'URSS a été de faire réadmettre la Russie dans la communauté internationale des nations civilisées en tant que puissance majeure³⁷ et égale des grands pays membres du G7. En 1991-1992, la politique étrangère de la Russie était dominée par des efforts tous azimuts visant à rétablir des relations diplomatiques avec les démocraties occidentales à même de soutenir son insertion dans la mondialisation, mais aussi de lui restituer une place sur la scène internationale : l'adhésion à des organisations internationales (OI) était alors une priorité.³⁸ Parmi ces OI, les organisations européennes (comme l'OSCE) étaient privilégiées parce que le Kremlin voyait en elles un contrepoids à la puissance unipolaire des États-Unis et de l'OTAN, qui s'exerçait alors au mépris d'OI dont la Russie était membre et qu'elle voulait utiliser pour légitimer son besoin de reconnaissance internationale, comme l'ONU. Cette « activation » de la diplomatie multilatérale sous Andreï Kozyrev a permis aux régions russes d'établir, elles aussi, des relations privilégiées avec les organisations internationales et régionales d'Europe. Une organisation en particulier a joué un rôle d'activateur d'actorité internationale pour les régions russes : le Conseil de l'Europe.

La création du Conseil de l'Europe en 1949 fut la première réponse institutionnelle apportée par les pays démocratiques d'Europe pour garantir l'idéal de la réconciliation, de la coexistence pacifique et de l'État de droit sur l'ensemble du continent en se posant comme le défenseur du pluralisme, des libertés fondamentales et des droits de l'Homme et des minorités nationales. Dès l'origine, la coopération transfrontalière et régionale était considérée par le Conseil de l'Europe comme un instrument indispensable pour atteindre l'un de ses principaux buts, à savoir

³⁶ La ville est un « nœud » à l'intérieur du « système des cinq mers », qui assure la connexion maritime-navale entre les mers Blanche, Baltique, Noire, d'Azov et Caspienne via les cours d'eau Volkov, Volga et Don et un maillage de canaux.

³⁷ Cette ambition à être traitée comme telle peut sembler irréaliste, dès lors que, comme le souligne Jacques Lévesque, son PNB équivaut à la moitié de celui des Pays-Bas. Cf. Jacques Lévesque « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174 ; p. 160 et 161, note 3.

³⁸ Jacques Lévesque « De l'URSS à la Russie : les institutions internationales de sécurité au service d'une superpuissance en chute libre », *Études internationales*, vol. 30, n° 2, juin 1999, p. 257-277.

l'atténuation du caractère divisant et conflictuel des frontières.³⁹ A partir de 1989, l'organisation a favorisé l'instauration de relations de bon voisinage de part et d'autre de l'ancien rideau de fer en soutenant les réformes dans les pays de l'ancien bloc socialiste, notamment en matière de démocratie locale par le biais du programme LODE (« Local Democracy »). Le fait qu'à la fin des années 1990 toutes les régions de la Grande Europe avaient des relations transfrontalières plus ou moins institutionnalisées avec leurs voisines peut donc être mis à l'actif du Conseil de l'Europe.⁴⁰ Il a aussi fourni aux autorités locales et aux individus de ces sociétés en transition des structures juridiques (Conventions, protocoles, etc.), et juridictionnelles (la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg⁴¹) pour défendre, individuellement ou collectivement, les principes édictés dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui a été rédigée par ses membres fondateurs (Traité de Rome de 1950) et que doivent ratifier tous les candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

En rejoignant le Conseil de l'Europe, le 28 février 1996, la Russie a ainsi accepté d'intégrer dans son ordre juridique interne les principes édictés par cette Convention, qu'elle a ratifiée le 5 mai 1998. Pour la Russie, l'enjeu de l'adhésion était d'être acceptée en tant que pays européen et démocratique, une reconnaissance qui n'allait pas de soi dès lors que la Russie n'avait pas aboli la peine de mort (elle se contenta de prononcer un moratoire) et, surtout, qu'elle était accusée de violations massives des droits de l'Homme et des minorités nationales en Tchétchénie. C'est d'ailleurs pour ce motif que son entrée effective dans le Conseil de l'Europe a été ajournée durant deux ans, les membres de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ayant voté par deux fois contre son adhésion. Une fois admise au Conseil de l'Europe, la Russie a surtout cherché à tirer profit de son appartenance à l'organisation pour dénoncer et tenter de faire évoluer la législation de l'Estonie et de la Lettonie relative aux « non-citoyens » russophones de ces pays.⁴² Le 15 octobre 1997 par exemple, les représentants russes et ukrainiens diffusèrent au sein de l'APCE une déclaration commune dans laquelle ils accusaient l'Estonie et la Lettonie de « discrimination préventive » à l'encontre des russophones, affirmant que refuser *a priori* de donner la citoyenneté à ces résidents violait les principes fondamentaux de la Convention Européenne et du droit international.⁴³ Le groupe de travail de l'APCE chargé du dossier et le Haut-Commissaire spécialement chargé du monitoring de la situation dans ces pays n'ont cependant pas émis des conclusions aussi radicales, si bien que la Russie a été déboutée de ses plaintes.

S'ensuivit une période de tensions dans les relations entre le Conseil de l'Europe et la Russie, qui l'accusait d'adopter une politique de « deux poids - deux mesures » sur la question des droits des minorités nationales. Le fait que les membres de la délégation russe à l'APCE aient quitté

³⁹ Klaus Schumann « The Role of the Council of Europe », in H. Miall (ed.) *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, Londres : Pinter, 1994, p. 87-98 ; p. 88.

⁴⁰ Michael Keating « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 ; p. 8.

⁴¹ Deux autres organes servent de piliers au fonctionnement du Conseil de l'Europe : le Conseil des ministres (un siège = une voix) et une Assemblée Parlementaire (APCE) dans laquelle siègent des parlementaires délégués par les assemblées législatives des pays membres. La représentation dans l'APCE est proportionnelle au poids démographique du pays.

⁴² L'Estonie et la Lettonie ont adopté à partir de 1989 des lois (sur la citoyenneté, sur la langue nationale) qui restreignaient les droits civiques et sociaux des Russes et russophones arrivés sur leur territoire durant la période soviétique et qui posaient des conditions que la Russie jugeait trop sévères pour leur naturalisation (test de connaissance de la langue nationale et de la Constitution de ces pays, justification de plusieurs années de résidence sur place, etc.).

⁴³ Parliamentary Assembly Written Declaration n° 266 on the Situation of the Russian-Speaking Population in Latvia and Estonia, Doc. 7951, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 15 octobre 1997, §2, <http://stars.coe.fr/doc97/edoc7951.htm>.

l'hémicycle en signe de protestation chaque fois que des critiques ont été émises par leurs pairs au sujet de la situation en Tchétchénie illustre d'une certaine manière la faiblesse du Conseil de l'Europe à faire accepter ses valeurs et à influencer effectivement la politique russe en matière de respect des droits de l'Homme.⁴⁴ Pour autant, on peut émettre l'hypothèse que la participation des parlementaires russes aux débats et aux travaux en comités de l'APCE a fait du Conseil de l'Europe un forum dans lequel les parlementaires russes se sont familiarisés avec un certain nombre de normes démocratiques à proprement parler « européennes ». Cette influence s'est manifestée en janvier 2000, lorsqu'un juge de Saint-Pétersbourg a ordonné l'acquittement de l'ancien officier Alexandre Nikitine, condamné en première instance par un tribunal militaire pour espionnage et menace à la sécurité de l'État.⁴⁵ Ce juge appelé à réviser ce qui était devenu « l'affaire Nikitine » a été le premier de Russie à fonder sa décision sur les principes de la Convention Européenne - un traité international dont les dispositions ont été intégrées dans l'ordre juridique russe, c'est-à-dire avec une force juridique supérieure à la législation nationale.⁴⁶ La pression médiatique internationale, le lobbying des ONG écologistes nordiques, l'appui de députés du Congrès américain et surtout une résolution de l'APCE condamnant l'arbitraire de la détention et de la condamnation en première instance de Nikitine auraient contribué à ce revirement juridique sans précédent en Russie.⁴⁷

Hormis le fait que le juge qui l'a provoqué exerçait dans un tribunal de Saint-Pétersbourg, ce qui est intéressant pour notre démonstration c'est que le Conseil de l'Europe a pesé sur le cours de la transition démocratique en Russie précisément parce qu'il a favorisé une actorisation excentrée des entités fédérées russes, et ce de plusieurs manières :

1. en canalisant les réprobations de la majorité de ses États-membres concernant la manière dont le gouvernement russe gérait ses propres *minorités nationales* (caucasiennes, tsiganes, etc.). Ces arguments ont en effet fourni aux ONG russes de défense des droits de l'Homme (comme *Memorial*, particulièrement active à Saint-Pétersbourg) un soutien et une légitimité qui ont favorisé le développement de la société civile en Russie.

2. en permettant aux membres du Parlement russe de faire partie, à tour de rôle, de la délégation de la Russie à l'*Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe* (APCE). Pour beaucoup de parlementaires russes, c'est l'occasion de se familiariser avec les normes démocratiques en vigueur dans les pays européens. Le gouverneur de l'*oblast'* de Novgorod, Mikhaïl Proussak, et le président de la république de Tchouvachie, Nikolai Fëdorov, ont même exercé les fonctions de vice-présidents de l'APCE. Pour eux, cette participation n'était pas seulement un canal de représentation des intérêts de la Russie au Conseil de l'Europe : bien souvent, les délégués russes la concevaient comme un instrument de promotion de leur région auprès des pays membres de l'APCE. Cette paradiplomatie de couloir à Strasbourg visait aussi à obtenir de leurs

⁴⁴ Christer Pursiainen « The Impact of International Security Regimes on Russia's Behavior : the Case of the OSCE and Chechnya », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 109-169.

⁴⁵ A. Nikitine avait été arrêté et condamné en 1997 pour avoir transmis à l'ONG écologiste norvégienne « Bellona » des informations de source militaire révélant la contamination des eaux territoriales norvégiennes par des fuites radioactives provenant des bases navales russes de Gremikha et Severodvinsk (Baie Andreeva).

⁴⁶ Steven Sawhill « Cleaning up the Arctic's Cold War Legacy : Nuclear Waste and Arctic Military Environment Cooperation », *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n° 1, 2000, p. 5-36.

⁴⁷ Andrey Makarychev « Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » project, août 2000 ; p. 48-49.

homologues de pays fédéraux européens des transferts de savoir-faire en matière de bonne gouvernance régionale et d'influence sur le « centre ».⁴⁸

3. en suggérant un cadre légal pour la construction de *relations fédératives démocratiques* en Russie. Le Conseil de l'Europe a organisé et financé plusieurs tables-rondes et séminaires de recherche sur le thème du fédéralisme, notamment dans les provinces. Cela fut suivi par de nombreuses publications, mises à disposition du public dans les bureaux de représentation du Conseil de l'Europe qu'hébergent depuis le début des années 2000 la plupart des grands centres universitaires de Russie.⁴⁹

4. en fournissant, en théorie comme en pratique, des cadres juridiques aux régions frontalières de Russie européenne pour qu'elles établissent des *coopérations transfrontalières* avec leurs homologues des pays voisins, qu'ils soient membres ou non du Conseil de l'Europe.⁵⁰ En Russie, l'organisation a apporté aux régions son expertise ainsi que des moyens matériels considérables pour faire asseoir à la même table, lors de conférences scientifiques, des représentants du monde académique et politique originaires de pays dont les relations diplomatiques étaient par ailleurs conflictuelles.⁵¹

5. en permettant à des élus des villes et régions de Russie de prendre part aux travaux des deux Chambres de l'organe consultatif du Conseil de l'Europe créé en 1994 - le *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe (CPLRE)*.⁵² La délégation de la Russie au CPLRE est composée de 9 représentants et 9 suppléants par Chambre, celle des villes et celles des régions [voir *infra* et fiche n°9 en annexe VI].

Le 5 mai 1998, la Russie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ce qui a permis aux villes russes de disposer d'un échantillon complet de parapluies juridiques sous lesquels développer leurs RIEE. C'est à partir de cette date que s'est posée de manière aiguë la question du statut de l'enclave de Kaliningrad au sein de la future UE élargie à la Pologne et aux Pays baltes. L'APCE et le CPLRE furent des forums au sein desquels les régions concernées ont pu discuter de ces problèmes. A ce sujet et contre toute attente, le gouverneur de Novgorod et vice-président de l'APCE Mikhaïl Proussak a déclaré, le 7 mai 2001, que l'*oblast'* de Kaliningrad pouvait légitimement « devenir membre de l'Union européenne » : selon lui c'était l'unique moyen pour

⁴⁸ Entretien avec Olga Andrianova, directrice du Département des Relations Internationales de l'Administration de l'*oblast'* de Novgorod et conseillère en politique extérieure du gouverneur Mikhaïl Proussak, Novgorod, 10 décembre 2001.

⁴⁹ On notera par exemple que c'est avec le soutien logistique et financier du Conseil de l'Europe qu'a été publié un recueil des textes législatifs russes et internationaux sur lesquels peuvent s'appuyer les sujets de la FR pour développer leurs RIEE : A.G. Granberg & al. (dir.) *Meždounarodnye i vnešneékonomičeskie svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii* [Les relations internationales et économiques extérieures des sujets de la Fédération de Russie], Moscou : « Naoučnaâ Kniga », 2001, 348 p.

⁵⁰ Le soutien du Conseil de l'Europe a eu un effet d'entraînement bien au-delà des frontières de ses seuls pays membres, convaincant notamment la Russie de stimuler les coopérations de ce type à l'échelle de la CEI. Au 1^{er} janvier 2002, on estimait à 580 le nombre d'accords de coopération transfrontalière en vigueur entre des régions russes et leurs homologues des pays de la CEI. D'après S.O. Aleksnovič « Vnešneékonomičeskaâ deâtel'nost' soub'ektov Federacii i nacional'naâ bezopasnost' » [L'activité économique extérieure des sujets de la Fédération et la sécurité nationale], *Vnešnââ Torgovlâ* [Revue Commerce Extérieur], n° 4-5, 2002 ; p. 22.

⁵¹ Ce fut le cas en particulier en mai 1997, lorsque le Conseil de l'Europe, en coopération avec le MID russe et l'administration de l'*oblast'* de Leningrad, a organisé une grande conférence sur la coopération transfrontalière dans la ville de Vyborg. Onze régions russes y participèrent, ainsi que des représentants de gouvernements centraux et régionaux de cinq pays voisins. D'aucuns affirment que c'est durant cette rencontre que les municipalités de l'*oblast'* de Pskov ont décidé, conjointement avec leurs homologues de Lettonie et d'Estonie, de « faire fi des disputes au sommet pour se consacrer à la réalisation de projets qui profitent concrètement aux populations des régions frontalières ». D'après A. Rabkovskij « Ou prigraničnykh territorij ossobaâ soud'ba » [Les territoires frontaliers ont un destin à part], *Nevskoe Vremâ*, 14 mai 1997.

⁵² Jose Luis de Castro « The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe : the Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 ; p. 95.

« négocier avec Bruxelles des conditions avantageuses pour l'enclave », et ainsi « empêcher que ce territoire ne se détache de la Russie ». ⁵³

La principale avancée que représente pour les régions russes intéressées par la coopération internationale l'appartenance de leur pays au Conseil de l'Europe est intervenue le 3 novembre 1999, lorsque la Russie a signé la Convention-cadre sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités Locales ou Autorités Territoriales (plus connue sous le nom de *Convention de Madrid de 1980*). ⁵⁴ Ce document a fourni à toutes les régions russes voisines de pays membres du Conseil de l'Europe ⁵⁵ un dispositif juridique qui jusque-là faisait défaut en Russie ; en un sens, il a même pu pousser le Parlement russe à adopter, en 2001, une loi fédérale sur la coopération transfrontalière, satisfaisant ainsi les demandes pressantes exprimées depuis plusieurs années par les autorités des régions frontalières de Russie européenne [voir *infra*, chapitre VI].

La *Convention de Madrid* vise à « combler une lacune juridique en proposant des formes de coopération transfrontalière particulièrement adaptées aux besoins des collectivités territoriales et capables de conférer un support juridique supplémentaire aux accords que celles-ci pourraient conclure ». ⁵⁶ L'adhésion de la Russie à la Convention de Madrid n'implique aucunement que les régions russes concernées obtiendraient des compétences supplémentaires en matière de relations transfrontalières, car la Convention n'accorde ni n'enlève aucune prérogative à la liste de celles qui reviennent, en vertu du droit national de l'État signataire, à telle ou telle région de cet État (« clause fédérale » prévue à l'article 2§1). Comme il est stipulé aux articles 1 et 3§4 de la Convention, en aucun cas les compétences du gouvernement central en matière d'orientation de la politique générale et de conduite des relations internationales ne sont censées être remises en cause par ce texte. Pourtant, d'après plusieurs représentants d'administrations régionales interviewés en Russie, l'adhésion de la Russie à cette Convention constitue une formidable avancée pour la pratique quotidienne de leur autorité internationale. ⁵⁷ L'adhésion a eu un effet direct en droit interne russe dès lors que l'article 7 de la Convention appelle les États à « veiller à apporter » aux collectivités ou autorités territoriales compétentes « des informations complètes et suffisamment précises » pour *faciliter* la coopération transfrontalière, ce qui concerne aussi bien les informations d'ordre juridique ou administratif sur les modalités de cette coopération que, potentiellement, des informations obtenues par voie diplomatique au sujet des partenaires étrangers impliqués.

Un autre avantage de la Convention pour les régions frontalières russes est qu'elle établit une distinction pratique entre les relations de coopération transfrontalière de type *consultatif* (échanges d'information, concertations, coordination des politiques publiques locales) et celles qui conduisent

⁵³ *Baltic News Service / Interfax Nord-Ouest* (Novgorod), 07.05.2001, 16h25 (heure de Moscou).

⁵⁴ Cette Convention-cadre a été ratifiée par la Douma le 4 octobre 2002 et est entrée en vigueur sur le territoire de la Fédération de Russie le 5 janvier suivant.

⁵⁵ Les négociations intervenues au niveau du Conseil des ministres ont conduit à une définition assez souple de la notion de « voisinage » contenue dans l'article 2§1 de la Convention, si bien qu'il reste à la discrétion de l'État de déterminer lesquelles de ses régions sinon contiguës à la frontière, du moins relativement proches de celle-ci, peuvent être impliquées dans des coopérations « transfrontalières » au sens de la Convention.

⁵⁶ Rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, p. 3 <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/106.htm> dernière consultation : octobre 2005.

⁵⁷ Entretiens avec Olga Andrianova, chef du Département des Relations internationales de l'*oblast'* de Novgorod, Novgorod, 11 décembre 2001 ; avec M. Valery Shlyamine, ministre des Relations extérieures de la république de Carélie, Petrozavodsk, juin 2001 et Moscou, juin 2002 ; et avec M. Nikolai Mežević, professeur à la Faculté des Relations Internationales de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg et conseiller du vice-gouverneur de Saint-Pétersbourg en charge des Relations extérieures de l'administration municipale, Saint-Pétersbourg, 21 septembre 2002.

à la signature d'accords *formels* qui lient juridiquement les parties contractantes (contrats de prestation de services ou contrats d'association créant des organismes conjoints, comme dans le cas des Euro-régions). Autrement dit, elle impose à la Russie de reconnaître spécifiquement à ses régions frontalières le droit de s'engager de manière relativement autonome dans des coopérations qui créent des régimes et des institutions à l'échelle transfrontalière. Jusque-là, seule la république de Carélie avait bénéficié de cette reconnaissance. Dès lors que la *Convention de Madrid* fournit, dans son article 3 et dans les protocoles annexes, des modèles indicatifs de rédaction d'accords pour l'établissement d'Euro-régions, les autorités régionales russes y ont trouvé sinon une incitation, du moins un cadre juridique, pour contractualiser leur partenariat transfrontalier avec des régions étrangères. A cet égard, la portée maximale de la Convention de Madrid ne sera atteinte que lorsque la Fédération de Russie aura rejoint les 31 autres pays du Conseil de l'Europe qui ont ratifié le Protocole additionnel précisant les conditions légales de formation et de fonctionnement des Euro-régions.⁵⁸ De l'avis du Ministère russe des Affaires étrangères, ce serait une avancée qui donnerait aux régions frontalières russes un accès formel aux mécanismes institutionnels déjà en vigueur dans la plupart des pays de l'UE.⁵⁹ Le fait d'adhérer à ce Protocole impliquerait, pour la Russie, un devoir d'accorder aux Euro-régions une personnalité juridique en droit interne russe. Ceci explique pourquoi, jusqu'ici, ni le gouvernement fédéral ni la Douma ne s'y sont montrés favorables. En dépit de ce bémol, force est d'admettre qu'en poussant la Russie à « démocratiser » son fédéralisme, le Conseil de l'Europe a visiblement contribué à faire des régions russes des acteurs internationaux légitimes sur la scène européenne.

Si le soutien du Conseil de l'Europe a indirectement bénéficié à tous les sujets de la Fédération de Russie, les organisations internationales à vocation régionale d'Europe nordique-baltique, dont la Russie est membre, ont quant à elles favorisé précisément un processus d'actorisation excentrée des régions du Nord-Ouest russe. Nous allons désormais examiner comment ce facteur exogène a prodigué à la ville de Saint-Pétersbourg des moyens symboliques et matériels pour développer son actorité internationale et mettre en œuvre sa paradiplomatie dans cette partie de l'Europe.

⁵⁸ Cela permettrait d'ailleurs aux régions russes de pouvoir adhérer au Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) créé en 1951 à Genève et qui fédère plus de 100 000 conseils municipaux et régionaux d'une quarantaine d'associations de 29 pays membres du Conseil de l'Europe, dont l'Ukraine, mais pas encore la Russie. Sur les objectifs et le fonctionnement du CCRE, voir www.ccre.org.presentation.htm.

⁵⁹ E.F. Goussev « Pravovye i organizacionnye osnovy prigraničnogo sotrudničestva v RF » [Les bases légales et organisationnelles de la coopération transfrontalière en FR], discours du vice-directeur du DSPO du MID, prononcé devant le Conseil de la Fédération à Moscou le 10 décembre 2003, sténogramme publié intégralement dans *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 1, janvier 2004, p. 72-75 ; p. 73.

3.2 La régionalisation de l'Europe nordique-baltique : un espace d'actorité pour les régions du Nord-Ouest de la Russie

D'après les théoriciens de la régionalisation⁶⁰, celle-ci n'est possible que si un certain nombre de facteurs sont réunis qui créent un *besoin de coopération* entre entités étatiques et infra-étatiques d'un même espace méso-régional. Ces facteurs sont :

1. des valeurs communes, ce qui suppose un degré minimal de connaissance mutuelle et de confiance entre les régions impliquées dans l'intégration. Sans parler d'une identité sociopolitique commune, il est essentiel que des facteurs propices à la communication interculturelle soient présents.

2. l'existence d'économies en réseau (*network economies*), en particulier en termes d'échanges d'information et de savoir-faire dans les domaines d'activité que les régions ont en commun.

3. un objectif partagé d'utiliser de manière coordonnée les ressources disponibles à l'échelle de la méso-région (ressources naturelles, utilisation de la mer comme voie de transport, etc.).

4. le besoin de favoriser et d'exploiter des économies d'échelle, notamment dans la production et la distribution de services publics. La coordination est particulièrement favorisée au niveau des administrations régionales, qui cherchent à établir des réglementations (régimes), des procédures et parfois des institutions communes à travers les frontières (Euro-régions).

5. la nécessité de faciliter des synergies pour exploiter des économies de portée (*scope economies*), dès lors que de nombreuses politiques publiques (dans le domaine de l'environnement ou des transports par exemple) ne sont efficaces que si elles sont mises en œuvre par toutes les régions riveraines, c'est-à-dire si aucune ne fait cavalier seul. La régionalisation a donc indirectement le pouvoir de contraindre et « d'européaniser » les décisions de politique publique des régions qui y participent.

6. un objectif partagé de réduire les coûts de transaction, aussi bien matériels qu'immatériels, qui font obstacle aux échanges économiques entre les entreprises privées des différentes régions impliquées. Il en découle une tendance à l'uniformisation de la législation commerciale (normes, rédaction des contrats, code douanier, etc.).

7. la conscience partagée que la coopération interrégionale est essentielle pour limiter ou réguler le niveau de compétition entre les régions, éviter les conflits et les mesures de rétorsion qui nuisent à la compétitivité de la méso-région à l'échelle internationale. La régionalisation présuppose et favorise des logiques de « désécurisation ».⁶¹

8. l'ambition partagée des régions de protéger et d'étendre leurs domaines d'autonomie hors de l'interférence de leurs gouvernements centraux respectifs (et/ou de l'UE). D'après Ricardo Cappellin, la coopération interrégionale est alors mise en œuvre

⁶⁰ Ricardo Cappellin « Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy », in R. Cappellin & P.W.J. Batey (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Londres : Pion, 1993, p. 70-88 ; p. 71 et suivantes. Voir aussi Pertti Joenniemi *Cooperation in the Baltic Sea Region*, Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1993.

⁶¹ On doit les concepts de « sécurisation » (*securitization*) et « désécurisation » (*desecuritization*) à Ole Waever et Barry Buzan, membres de l'École des recherches sur la paix (*Copenhagen Peace Research School*). La désécurisation équivaut à une dynamique d'abaissement (*downgrading*) de l'importance des dossiers de sécurité « dure » (*hard security*) dans les RI. L'idée est qu'en privilégiant la coopération et les mesures de confiance sur des dossiers plus banals (*low policies*), on produit de la « sécurité molle » (*soft security*) qui contribue finalement à *construire* un climat de stabilité et de sécurité dans les RI, en particulier à l'échelle régionale (l'Europe du Nord en est un modèle). D'après B. Buzan, O. Waever & J. de Wilde *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder : Lynne Rienner, 1998 ; p. 87 et suivantes. Voir aussi Ole Waever « Securitization and Desecuritization », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 2, 1995, p. 389-431.

« avec pour objectif d'accroître le pouvoir de marchandage conjoint des régions dans les relations de chacune avec des organisations extérieures. Ainsi, la coopération renforce la compétitivité des régions par rapport à d'autres régions ou à des alliances régionales établies à l'échelle européenne ». ⁶²

Comme nous allons le voir, on retrouve ces éléments propices à la coopération et à l'intégration méso-régionales dans l'espace nordique-baltique, ce qui explique pourquoi les sujets de la Fédération de Russie les plus proches de cet espace d'intégration sub-régionale ont été incités à y participer, ce qui a facilité leur actorisation excentrée.

3.2.1 La réinvention du Nord comme interface des relations euro-russes

Depuis la chute du rideau de fer, la régionalisation en mer Baltique est un modèle de construction régionale dans lequel l'intégration découle, en premier lieu, d'un certain volontarisme politique, plus que d'une régulation par le marché. A l'inverse de l'intégration de l'Union européenne - qui aurait procédé d'abord d'une logique économique et ne serait devenue politique que par effet de débordement (*spillover-effect*) ⁶³ - dans le bassin de la mer Baltique l'intégration économique est intervenue *après* qu'une impulsion lui ait été donnée par les élites intellectuelles et politiques. Ces incitations, appuyées par une réactivation de référents identitaires et idéologiques communs (la « nordicité », *Northernness*) ⁶⁴ ont créé un espace d'appartenance et d'actorité pour les sociétés riveraines qui se reconnaissaient dans cette « régionalité » ⁶⁵ propre à l'Europe du Nord. ⁶⁶ C'est ainsi qu'après la fin de la confrontation bipolaire, les sociétés est-européennes riveraines de la mer Baltique se sont reconnues dans cette régionalité septentrionale sans frontière.

Historiquement, c'est dans le Nord de l'Europe que la Russie et l'Europe occidentale ont eu leurs premiers contacts directs. ⁶⁷ Les principales guerres que la Russie impériale a menées entre l'époque d'Ivan III ⁶⁸ et le XIX^{ème} siècle avaient pour terrain la région de la mer Baltique. Bien que les tensions aient atteint un seuil élevé durant la Guerre froide, où la mer Baltique était une des mers les plus divisées et « fermées » du monde, elles n'ont jamais dégénéré en conflit armé. C'est

⁶² Ricardo Cappellin « Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy », *op. cit.* ; p. 73.

⁶³ Cette notion de « spillover » (débordement) est au cœur des théories néo-fonctionnalistes de l'intégration européenne ; voir par exemple Karl Deutsch *Political Community and the North Atlantic Area. International Organisation in the Lights of Historical Experience*, Princeton : Princeton UP, 1957 et Ernst Haas *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford Stanford UP, 1968.

⁶⁴ Sur ce concept, voir les travaux de Pertti Joenniemi, notamment « The Europeanisation of Northernness: On the Changing Coordinates of Political Space », présentation au Deuxième Congrès de Régionologie de Bol'sho Boldino (Nižny-Novgorod), 17-19 septembre 1999 et, en coauteur avec Marko Lehti « On the Encounter Between the Nordic and the Northern: Torn Apart but Meeting Again? », in Marko Lehti & David J. Smith (eds) *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences*, Londres : Frank Cass, 2001, p. 128-156.

⁶⁵ On doit ce concept de « régionalité » (*regionness*) à H. Björn & F. Söderbaum « Theorising the Rise of Regionness », in B. Shaun & alii. (eds.) *New Regionalisms in the Global Political Economy*, Londres : Routledge, 2002, p. 33-42.

⁶⁶ Thomas Christiansen & Pertti Joenniemi « Politics on the Edge : on the Restructuring of Borders in the North of Europe », in H. Eskelinen, I. Liikkanen & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interacion*, Avebury : Ashgate, 1998, p. 89-115.

⁶⁷ Ingmar Oldberg « Northern Europe : a New Web of Relations », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies & Londres : Frank Cass, 2003, p. 111-122 ; p. 111.

⁶⁸ Le règne du tsar Ivan III (1533-1584) a été marqué par d'incessantes et vaines luttes de la principauté de Moscovie pour conquérir une voie de sortie sur la mer Baltique. Cet accès n'a été ouvert qu'à la fin du règne de Pierre le Grand, en 1721, lorsque la Russie devint un Empire qui s'étendait, au nord-ouest, jusque sur le territoire des actuels États baltes.

l'une des raisons pour lesquelles l'URSS de Gorbatchev en est venue à considérer cet espace-tampon comme l'un des moins problématiques pour sa sécurité.⁶⁹

Comme l'a montré Fernand Braudel au sujet de la Méditerranée⁷⁰, le facteur maritime est, historiquement, un élément qui favorise les échanges commerciaux et socioculturels entre les sociétés riveraines d'un bassin maritime commun. Dès la fin de la Guerre froide, de nombreuses analyses ont étayé cette idée en montrant que le potentiel de coopération entre l'est et l'ouest de l'Europe post-bipolaire résidait précisément dans ses grandes aires régionales maritimes : le bassin de la mer Baltique⁷¹, celui de la mer de Barents⁷² et celui de la mer Noire.

a) La fin de l'ordre bipolaire et la redécouverte de l'histoire hanséatique commune

Il est utile de revenir sur les grands traits de l'histoire de la région pour comprendre comment les valeurs communes de la « nordicité » se sont réimposées dans les relations de la Russie avec les pays riverains de la mer Baltique. Cela renvoie à ce qu'on appelle en Russie l'époque « pré-pétroviennienne », c'est-à-dire d'avant le règne de Pierre le Grand (1699-1721).

Au Moyen-Âge, la région de la mer Baltique était un carrefour commercial Nord-Sud (la « route des Varègues aux Grecs ») et Est-Ouest (la « Hanse » et la « route du Pomor ») économiquement et politiquement contrôlé par des cités-États. Novgorod-la-Grande, principauté autonome située à 300 km de l'embouchure de la Neva par le fleuve Volkov, a pris part à ce commerce florissant avec les villes baltiques - Narva, Reval (aujourd'hui Tallinn), Königsberg (Kaliningrad) Lübeck, Danzig, Hambourg, Bergen, Visby, mais aussi Bruges, Brême et Londres. Dans sa remarquable *Histoire de l'apparition de l'État moderne*, Gianfranco Poggi souligne que dès la fin du XIII^e siècle, ces cités-États d'Europe du Nord étaient des collectivités consolidées et unifiées, dont les structures de gouvernement étaient suffisamment développées pour incarner une forme de *souveraineté politique*, au même titre que les royaumes européens à la même époque.⁷³ A la différence des cités grecques de l'Antiquité, ces villes marchandes de la mer Baltique ne se faisaient pas la guerre.

L'Europe baltique du Moyen-Âge était donc un réseau polycentrique de villes libres, chacune représentant un micro-système à l'intérieur d'un tout régional plus vaste s'étendant de l'Angleterre à la Novaya-Zemlya, au large d'Arkhangel'sk.⁷⁴ Cet ensemble diffus a acquis vers 1200 une forme d'actorité internationale au sein de l'Europe féodale, lorsque les grandes cités-États, qui avaient tissé

⁶⁹ Dmitri Trenin « Security Cooperation in North-Eastern Europe : a Russian Perspective », in D. Trenin & P. van Ham (eds.) *Russia and the United States in Northern European Security*, Helsinki : FIIA & Bonn : IEP, 2000, p. 16 et suivantes

⁷⁰ Fernand Braudel *La Méditerranée*, Paris : Arts & Métiers graphiques, 2 tomes, 1977 et 1978

⁷¹ M. Kukk, S. Jervell & P. Joenniemi (eds.) *The Baltic Sea Area – A Region in the Making*, Oslo : Europa-Programmet, 1992 ; L. Lundqvist & L.O. Persson (eds.) *Visions and Strategies in European Integration : a North European Perspective*, Berlin : Springer-Verlag, 1993.

⁷² J.A. Dellenbrant & M.-O. Olsson (eds.) *The Barents Region : Security and Economic Development in the European North*, Umeå : CERUM, 1994.

⁷³ G. Poggi *The Development of the Modern State*, Londres : Hutchinson, 1978.

⁷⁴ Situé à un endroit stratégique à l'embouchure de la Dvina (près du pôle Nord et des routes maritimes arctiques) Arkhangel'sk est l'un des ports de Russie dont la fondation est la plus ancienne puisqu'elle remonte à Ivan IV, qui en fit en 1555 la principale plate-forme d'échanges commerciaux avec l'Angleterre. C'est dans ce port le plus septentrional de tout l'empire de Moscovie que le jeune tsar Pierre I^{er} établit, en 1694, les premiers chantiers navals dont se dota la Russie pour devenir une puissance maritime d'Europe. Nicholas Riasanovsky *Histoire de la Russie des origines à 1992*, Paris : Robert Laffont (« Bouquins »), 5^e édition, 1992 ; p. 165 et 240.

des alliances avec leurs comptoirs commerciaux dans tout le bassin de la mer Baltique et au-delà, établirent une Ligue, la Hanse, chargée de parler en leurs noms dans les relations diplomatiques avec les États étrangers.⁷⁵ Cette Ligue Hanséatique a été assimilée par les historiens à un groupement politique confédéral, sorte de réseau interurbain de libre-échange avant l'heure : la Ligue établissait ses propres normes juridiques, elle était dotée d'une armée (dirigée par les Chevaliers de l'Ordre Teutonique auxquels les cités hanséatiques avaient demandé d'assurer leur protection), d'un tribunal de commerce et d'un Parlement (le *Hansetag*), où elles envoyaient des négociateurs débattre des questions d'intérêt commun.⁷⁶ Geoffrey Parker affirme que, même après la chute de la Ligue Hanséatique, « l'idée de la *Hansestadt* [ville hanséatique] demeura comme une sorte d'idéal et l'esprit hanséatique survécut. »⁷⁷

Au vu du nombre d'ouvrages historiques, d'anthropologie et même de linguistique comparée consacrés au passé lointain des cités hanséatiques publiés en Russie à partir du début des années 1990, on peut penser que la *glasnost* puis l'ouverture des frontières ont été des moments extrêmement propices à une reconnaissance, dans les deux sens du terme, du passé médiéval de ces cités marchandes, dont la prospérité est antérieure à la fondation de l'Empire russe. Abandonnant les poncifs de l'historiographie pétroviennne et soviétique, les Russes redécouvrirent notamment le rôle qu'elles avaient joué dans l'ouverture de la Russie sur l'Europe, et ce avant même la fondation de Saint-Petersbourg.⁷⁸ Cette réappropriation de l'identité régionale « baltique » commune aux anciennes villes libres de la Hanse s'est donc faite à l'époque des grands bouleversements idéologiques, économiques et géopolitiques du début des années 1990. Comme nous le verrons, pour les villes-régions de Russie du Nord-Ouest (Kaliningrad, Novgorod, Saint-Petersbourg), cette redécouverte a servi de ciment mémoriel pour susciter l'adhésion au projet de « retour en Europe » *par le Nord*. C'est un patrimoine d'internationalité dans lequel les administrations régionales ont puisé pour remettre en scène leur identité alternative et légitimer les orientations de leur paradiplomatie.

La proximité de Saint-Petersbourg avec le cœur de l'ancienne Hanse explique pour beaucoup la propension des intellectuels pétersbourgeois des années 1990 à penser l'autonomie de leur ville en prenant pour modèle celui de la ville libre de Hambourg (cf. *infra*, chapitre IV). La fin de l'ordre bipolaire a suscité en Europe du Nord un engouement général pour l'idée d'un retour à l'Âge d'Or de la Ligue Hanséatique : elle a été exprimée aussi bien par les diplomates scandinaves que par les hommes d'affaires allemands ou les nostalgiques de l'ancienne Königsberg. Il y a une valeur heuristique à recourir à la mémoire collective régionale pour bâtir l'avenir : que ce soit à l'échelle de la mer Baltique (l'ancienne Hanse) ou à celle de la mer de Barents (l'ancienne route du Pomor), ce

⁷⁵ G. Parker « Vers une nouvelle Hanse : métropoles et nations dans la géographie politique de l'Europe », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 1997, p. 27-28.

⁷⁶ A son âge d'or (XIII^e-XIV^e siècles), la Ligue Hanséatique réunissait pas moins de 160 villes. Elle a fini par implorer dans la deuxième moitié du XVII^e siècle en raison de querelles internes causées par la Réforme et du fait que les Empires voisins avaient absorbé la plupart des cités-États qui la composaient. Seules trois, Lübeck, Hambourg et Brême, ont gardé leur statut de ville libre et se réunirent en 1862 pour proclamer officiellement le démantèlement de la Ligue. Voir à ce sujet Johannes Schildhauer *The Hansa: History and Culture*, traduit de l'allemand par Katherine Vanovitch, New York : Dorset Press, 1988.

⁷⁷ G. Parker « Vers une nouvelle Hanse : métropoles et nations dans la géographie politique de l'Europe », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 1997, p. 33.

⁷⁸ D'après des témoignages de Leningradois, à l'époque soviétique le passé pré-pétrovienn de la ville n'apparaissait dans aucun livre ou manuel d'histoire toléré par la censure.

référént identitaire sert le projet de construction régionale et incite au développement des échanges extérieurs à l'échelle régionale.⁷⁹

Les bases identitaires d'un renouveau de l'Europe nordique-baltique restent cependant très hétérogènes dans les années 1990 – ne serait-ce qu'en termes confessionnels, puisque catholicisme, luthéranisme et orthodoxie s'y confrontent toujours. En outre, les sociétés des pays riverains n'ont pas le même intérêt à privilégier la coopération régionale et transfrontalière. Pourtant, la diversité inhérente à cette périphérie de l'Europe est aussi une source de complémentarité, tant à un niveau économique que dans la sphère politique : les pays en transition ont intérêt à rechercher la tutelle d'un pays développé voisin, qui, pour sa part, peut vouloir aider un pays moins avancé que lui sur la voie de la démocratie pour rendre son environnement extérieur plus sûr.⁸⁰ Comme nous allons le voir, les valeurs communes qui sont au fondement de l'activité extérieure des pays nordiques sont assez consensuelles pour faire accepter par les pays du sud et de l'est de la Baltique le projet d'intégration régionale de la « nouvelle Hanse » – car il s'agit bien d'un projet de construction politique de la réalité.⁸¹ C'est une spécificité qui distingue très nettement la régionalisation de l'Europe nordique-baltique du projet global de construction européenne, dans lequel il s'inscrit seulement en partie. Parmi ces valeurs nordiques communes, qui fondent une identité septentrionale non-exclusive de la Russie, trois qui nous semblent particulièrement représentatives de la « nordicité » ont eu une influence idéale sur les régions septentrionales de la Russie⁸² :

- la préservation de la paix par la coopération (relations de bon voisinage)
- la protection transnationale de l'environnement
- la préférence pour des formes innovantes (décentralisées) de gouvernance régionale

On retrouve ces valeurs dans tous les programmes de coopération élaborés par les pays et les organisations internationales à vocation régionale d'Europe du Nord, au premier rang desquels la *Dimension septentrionale* dans les politiques de l'UE, dont la Finlande a eu l'initiative en 1997 (cf. *infra*) et qui a été l'une des plate-formes permettant d'associer les régions frontalières russes au projet de régionalisation transnationale de l'Europe nordique-baltique.

b) L'expérience du bon voisinage avec la Finlande, un tremplin vers l'Europe

Pour évaluer le rôle qu'a joué la Finlande dans l'actorisation excentrée de la ville de Saint-Pétersbourg pendant la transition, on peut s'appuyer sur l'histoire longue et très particulière des relations de bon voisinage entre la Russie et la Finlande. La frontière finno-russe est l'une des plus anciennes frontières confessionnelles d'Europe entre chrétiens d'Occident et d'Orient. Elle fut délimitée par le Royaume de Suède (luthérien) et la Principauté de Novgorod (orthodoxe) en 1323 (Traité de Pähkinässari), coupant en deux la Carélie, dont la partie orientale, peuplée de tribus de

⁷⁹ W.T. Goerter-Groenvik « History, Identity and the Barents-Euro-Arctic Region : the Case of Arkhangelsk », in Geir Flikke (ed.) *The Barents Region Revisited*, Oslo : NUPI, 1998, p. 95-109.

⁸⁰ Elisabeth Johansson « EU and its Near Neighbourhood : Subregionalization in the Baltic Sea and in the Mediterranean », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 188-211 ; p. 193.

⁸¹ Anna Redel « 'New Hansa' in the Baltic Sea Area : the Role of Metaphor in the Process of Regional Identity Formation », in Helena Rytövuori-Apunen (ed.) *Russian-European Interfaces in the Northern Dimension of the EU*, Studia Politica Temperensis n° 8, Tampere : University of Tampere, Department of Political Science and International Relations, 2000, p. 229-264.

⁸² K. Laitinen « Geopolitics of the Northern Dimension : a Critical View on Security Borders », *Geopolitics*, vol. 8, n° 1, Printemps 2003.

langue finno-ougrienne mais de confession orthodoxe, passa alors sous souveraineté russe.⁸³ Durant la phase « russe » de l'histoire de la Finlande (1809-1917), cette frontière devint purement administrative, même si le Grand-Duché de Finlande jouissait d'une autonomie (en matière linguistique, fiscale et de gouvernance) bien plus élevée que d'autres colonies de l'empire russe. La Finlande avait beau être étroitement dépendante de ses échanges transfrontaliers avec la Russie du Nord-Ouest, Saint-Petersbourg en particulier⁸⁴, l'existence de cette frontière a permis à la Finlande de se constituer en État-nation par opposition à la culture nationale russe au fil du XIX^e siècle⁸⁵ et jusqu'à son indépendance, octroyée par Lénine en décembre 1917.

En dépit des conflits armés qui les ont opposées au XX^e siècle⁸⁶, la Finlande et la Russie soviétique ont maintenu des relations bilatérales très étroites. Pour l'URSS, la Finlande, neutre par rapport aux blocs militaires, était une zone-tampon la protégeant des invasions occidentales. Pour la Finlande, le grand voisin soviétique a toujours été considéré comme une menace. Mais, à la différence des pays d'Europe centrale, la Finlande n'a pas été satellisée par l'URSS pendant la Guerre froide parce qu'elle s'est résolue à céder du territoire à l'envahisseur soviétique⁸⁷ de manière à préserver son indépendance. Sa souveraineté *extérieure* est cependant restée limitée jusqu'à la chute du Mur de Berlin, un schéma géopolitique péjorativement qualifié de « finlandisation ». Tout au long de cette période de coexistence pacifique, la Finlande a été sinon un allié, du moins un partenaire privilégié de l'URSS ; le système commercial de troc (*barter trade*) instauré entre les deux pays constituait en effet une brèche dans le rideau de fer.⁸⁸ C'est précisément cette brèche qui permit aux territoires frontaliers russes et estoniens de garder un contact minimal avec l'Europe occidentale⁸⁹ et, une fois la Guerre froide terminée, de pouvoir se lier à la Communauté européenne à laquelle la Finlande s'est préparée à adhérer à compter de 1991. Ce passé commun de « bon voisinage » n'a pas seulement été un laboratoire pour la coopération transfrontalière finno-russe ; il a servi de terrain d'apprentissage de l'actorité européenne pour les régions frontalières russes

⁸³ E. Juttikala *Histoire de la Finlande* (trad. du finnois), Neuchâtel : la Braconnière, 1978 ; p. 39. Les armoiries de la Carélie du Nord, l'un des comtés de l'actuelle Finlande, traduisent aussi cette opposition entre Occident et Asie, puisqu'elles représentent deux bras armés l'un d'une épée de chevalier chrétien et l'autre d'un cimenterre, tandis que la République de Carélie (russe) a choisi l'ours pour emblème. D'après Sergueï Medvedev « Russia as the Subconsciousness of Finland », *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, 1999, p. 95-107 ; p. 96.

⁸⁴ La communication culturelle entre la Finlande et Saint-Petersbourg était très importante et on en retrouve des traces aujourd'hui dans l'architecture, la langue, la littérature et le folklore national des deux pays. Sur ce point, voir Matti Klinge *Let us be Finns – Essays on History*, trad. du finnois, Helsinki : Otava, 1990 ; p. 90 et Anaïs Marin « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n° 3, septembre 2005, p. 109-135. Concernant la présence finlandaise dans le Saint-Petersbourg d'avant 1914, voir Max Engman « 'An Imperial Amsterdam'? The St. Petersburg Age in Northern Europe », in T. Barker & A. Sutcliffe (eds.) *Megapolis : the Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan, 1993, p. 73-85.

⁸⁵ On estime que la Finlande s'est constituée en temps que nation dans les années 1830, l'un des faits marquants de ce processus étant la publication par le poète Elias Lönnrot d'un recueil de poèmes épiques issus de la tradition orale finnoise, le *Kalevala*, du nom d'une ville du nord de la Carélie orientale qui depuis 1940 se trouve en territoire russe.

⁸⁶ Guerre Civile (1918-1921), Guerre d'Hiver (1939-1940) et Guerre de Continuation (1941-1943).

⁸⁷ En 1943, la Finlande, qui combattait aux côtés de l'Allemagne nazie pour tenter de récupérer les territoires de Carélie orientale occupés par l'Armée Rouge depuis l'armistice de mars 1940 (la frontière était alors la « ligne Mannerheim »), a signé un traité de paix séparé avec l'URSS par lequel elle cédait à cette dernière environ 10% de son territoire, dont l'isthme de Carélie, où se trouvait la ville de Viipuri (Vyborg en russe) qui avait été la capitale culturelle et industrielle de la Finlande indépendante durant l'entre-deux-guerres.

⁸⁸ Daniel Austin *Finland as a Gateway to Russia : Issues in European Security*, Aldershot & Brookfield : Avebury, 1996.

⁸⁹ Voir à ce sujet les différentes contributions au livre de H. Eskelinen, I. Liikanen & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999.

impliquées, qui sont en quelque sorte devenues les « régions apprenantes » de la Finlande, et, par son intermédiaire, de l'UE.

Sur la base du Traité d'Amitié, de Partenariat et de Coopération Mutuelle de 1948 (reconduit en 1955, 1970 et 1983), une centaine d'accords bilatéraux ont été signés entre l'URSS et la Finlande durant la Guerre Froide. En 1944 fut fondée une chambre mixte de coopération commerciale, « Finlande-Union Soviétique », qui unissait, au début des années 1980, pas moins de 600 entreprises et organismes regroupant plus d'un million d'employés. Ce fut un bon moyen, pour les entreprises soviétiques d'Estonie, de Leningrad et de Carélie, d'obtenir des transferts de technologies et de savoir-faire. Entre les années 1970 et 1985, 20 000 ouvriers finlandais prirent part à la construction du combinat transfrontalier d'exploitation forestière de Kuhmo-Kostomoukša, qui était la première société à capitaux mixtes d'URSS.⁹⁰ La coopération finno-soviétique était particulièrement intense au niveau municipal : entre 1953 et 1989, 56 des 84 villes de Finlande ont signé des accords de jumelage avec des villes soviétiques⁹¹ et huit échanges de délégations officielles se sont tenus au niveau intermunicipal entre 1969 et 1985, ce qui, dans les relations de l'URSS avec des pays non-membres du bloc socialiste, constituait un record. A partir de 1968, un forum des villes jumelées fut organisé tous les trois ans, alternativement en URSS (le premier se tint à Leningrad, ville initiatrice du projet) et en Finlande. D'après un responsable de l'Association des Villes Estoniennes interviewé en 1999, à l'époque soviétique ces rencontres réunissaient jusqu'à 500 représentants de municipalités des deux pays et furent l'occasion d'adopter des résolutions communes sur la paix qui ont été communiquées à l'ONU lors des conférences de l'UNESCO ou des sessions de l'Assemblée Générale à New York.⁹²

Les régions frontalières finlandaises ont activement promu la coopération économique avec leurs voisines estoniennes et russes dès la fin des années 1980, utilisant en général le canal préexistant des jumelages et des partenariats interuniversitaires.⁹³ Il faut dire que la chute brutale des commandes d'État soviétiques et la crise économique des années 1989-1993 en URSS/Russie ont directement affecté les intérêts d'une grande proportion d'entreprises finlandaises, provoquant une grave crise économique dont la Finlande n'est sortie qu'en 1994.⁹⁴ En effet, la Finlande était commercialement très dépendante de l'URSS, pays qui, jusqu'au milieu des années 1980, comptait pour environ 25% dans son commerce extérieur. Cette proportion a considérablement chuté ensuite (à 13% en 1990 et moins de 3% en 1992 [voir diagramme n°11 en annexe V]), ce qui n'a pas été immédiatement compensé par une réorientation du commerce extérieur finlandais vers les marchés de l'UE. Ceci explique pourquoi, au début des années 1990 – qui était une période de transition pour la Finlande aussi, dès lors qu'il lui a fallu revenir à des relations commerciales

⁹⁰ Valerij Shlyamine, le ministre des Relations Extérieures de la république de Carélie de 1992 à 2004, y travaillait. Par la suite, il a consacré sa thèse de doctorat d'économie à l'étude des transferts de technologie que ce projet innovant avait permis à la Carélie russe d'obtenir.

⁹¹ Le premier accord de jumelage a été signé entre les deux grandes villes universitaires (et anciennes capitales) des deux pays, Turku et Leningrad, en 1953. Helsinki et Moscou se jumelèrent en 1954, bientôt suivies de Joensuu et Vilnius, Rovaniemi et Mourmansk, Espoo et Gatchina, Imatra et Tikhvine, etc.

⁹² Entretien avec Jaanus Tärnov, secrétaire de l'*Eesti Linnade Liit* (Association des Villes Estoniennes), Tallinn, avril 1999.

⁹³ H. Eskelinen, E. Haapanen & P. Drukhinin « Where Russia Meets the EU. Across the Divide in the Karelian Borderlands », in H. Eskelinen & al. (eds.) *Reconstructing Borders and Scales for Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1998 ; p. 330. Lassi Heininen « Ideas and Outcomes : Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative », in H. Ojanen (ed.) *The Northern Dimension : Fuel for the EU?*, Helsinki : FIIA, 2001 ; p. 31.

⁹⁴ Alan Sweedler « Conflict and co-operation in Border Regions : an Examination of the Russian-Finnish Border », *Journal of Borderland Studies*, n° 9, 1994, p. 1-13.

« normales » (capitalistes) avec la Russie - la Finlande s'est intéressée de si près au potentiel économique que représentaient les marchés émergents les plus proches de sa frontière. La différence de taille et l'asymétrie démographique entre les deux pays expliquent pourquoi la politique économique extérieure d'un petit pays comme la Finlande ne peut se projeter très au-delà des territoires proches de sa frontière, d'autant plus que celle-ci est particulièrement longue (plus de 1300 km). Elle s'est donc concentrée sur les pays baltes (Estonie surtout) et les quatre sujets de la Fédération de Russie frontaliers (république de Carélie, ville de Saint-Pétersbourg, *oblasti* de Leningrad et de Mourmansk) [voir carte n°5 en annexe III]. L'objectif à peine dissimulé était de soutenir les réformes économiques et démocratiques afin d'éloigner les menaces de contagion qui pèseraient sur la Finlande en cas d'aggravation de la crise humanitaire en Russie.⁹⁵ C'est la raison pour laquelle le gouvernement finlandais proposa dès 1991 à la Russie d'Eltsine de signer un accord de coopération transfrontalière concernant spécifiquement les quatre sujets de la FR adjacents à sa frontière (république de Carélie, ville de Saint-Pétersbourg, *oblasti* de Leningrad et Mourmansk), accord qui entra en vigueur au printemps 1992 [voir texte n°5 en annexe VII] et fut le premier du genre que la Russie post-soviétique signa avec un pays voisin. Ce précédent, qui a rendu possible la fondation d'une Euro-région finno-carélienne seulement huit ans plus tard, a aussi permis à Saint-Pétersbourg de s'impliquer dans des relations « ascendantes » avec la Finlande.⁹⁶

L'interventionnisme finlandais pour entretenir ces relations de bon voisinage par la coopération transfrontalière a revêtu plusieurs formes (publiques, privées, associatives) et contribué à l'actorisation excentrée des régions russes voisines.

Tout d'abord, le gouvernement finlandais a mis sur pied un vaste programme d'aide au développement et de soutien aux réformes destiné à cet ensemble de territoires qu'il appelle « adjacents » à sa frontière « orientale » (ex-soviétique). Il est d'ailleurs intéressant de constater que, sur le plan rhétorique comme en pratique, jusqu'en 1999 il ne faisait pas de différence entre l'aide aux pays baltes (c'est-à-dire des États indépendants) et celle qu'il apportait directement aux quatre régions russes frontalières (c'est-à-dire sans passer par le canal de l'État fédéral russe). Être ainsi mises sur un pied d'égalité avec les républiques baltes a pu être particulièrement valorisant pour les administrations des régions russes en question, et cela a très certainement favorisé des réactions de « moi-aussisme » (*me-tooism*) de leur part en matière de souverainisation.⁹⁷ Entre 1990 et 1996 le gouvernement finlandais a alloué aux quatre régions frontalières russes près de 490 millions de marks finlandais (plus de 100 millions d'USD), dont un tiers est allé à la seule république de Carélie et un cinquième à la ville de Saint-Pétersbourg. L'année 1997 marque un tournant avec l'inversion de cette répartition, faisant de Saint-Pétersbourg la région bénéficiaire de près de 40% de l'aide au

⁹⁵ L'une des plus grandes craintes des leaders finlandais tout au long des années 1990 était en effet qu'une crise sociale grave en Russie n'entraîne un afflux de réfugiés à sa frontière.

⁹⁶ Le terme de relations extérieures « ascendantes » a été employé pour la première fois par les services de presse du Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg à l'occasion de la visite du premier ministre finlandais Esko Aho à Saint-Pétersbourg les 22 et 23 novembre 1993. C'était la première fois qu'un homme politique étranger d'un tel « rang » venait directement sur place, sans passer par Moscou pour rencontrer ses homologues russes. A l'occasion de cette visite, E. Aho a eu avec le maire A. Sobtchak et le gouverneur du Lenoblast', A. Beliakov, des discussions qui portaient essentiellement sur le développement de la coopération transfrontalière et des zones économiques libres de Vyborg et Saint-Pétersbourg. D'après Elena Douškina, « Vizit v Sankt-Peterbourg prem'er ministra Finlândii » [La visite à Saint-Pétersbourg du premier ministre de Finlande], *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti* [journal officiel de la mairie], n° 250 (649), 23 novembre 1993 ; p. 1.

⁹⁷ C'est une idée que nous avons développée et illustrée dans notre mémoire de DEA, cf. Anaïs Marin *Régionalisation et acteurs transnationaux en Europe nordique-baltique : étude de cas aux marges Nord-Ouest de la Russie*, dir. Anne de Tinguy, Paris : IEP, Cycle d'Étude Comparée de la Transition Démocratique dans l'Europe post-Communiste, 1999.

développement allouée par la Finlande à l'ensemble des régions russes.⁹⁸ C'est sans compter sur d'autres lignes budgétaires destinées quant à elles à financer des programmes culturels et d'enseignement du finnois dans les régions adjacentes, où vit un important contingent d'Ingermanlandiens candidats au « rapatriement » vers la Finlande.⁹⁹

Sur le plan économique, les quatre régions russes frontalières ont constitué pour les entreprises finlandaises un vivier de main d'œuvre à bas coût et un marché naturel pour écouler ou délocaliser leur production : 60 % du total des IDE finlandais en Russie ont été réalisés en Russie du Nord-Ouest, dans un souci de rentabilité (faible coût de transport) mais aussi de sécurité (possibilité de rapatriement rapide des capitaux). Les premiers grands magasins de type occidental qui ouvrirent leurs portes à Saint-Petersbourg étaient finlandais. Il s'agissait de SPAR (plusieurs magasins d'alimentation ouvrirent dès 1993) et de *Stockmann* (équivalent finlandais des Galeries Lafayette), qui ouvrit un grand magasin près du métro Frounzenskaâ au printemps 1996. En 1994, 9,1% des importations de la Russie en provenance de Finlande étaient destinées aux seuls marchés de Saint-Petersbourg et du Lenoblast', régions d'où provenaient 18,5% des exportations totales de la Russie vers ce pays. Quant à la république de Carélie, en 1996 elle exportait plus de la moitié de ses produits précisément vers la Finlande, qui pesait pour un tiers dans ses importations en provenance de pays hors de la CEI.¹⁰⁰ Investir dans ces régions frontalières a aussi servi à la Finlande de tremplin commercial vers le reste de la Russie, les grandes enseignes finlandaises commençant par s'implanter en Estonie et dans la région de Saint-Petersbourg avant de conquérir le marché moscovite par exemple. Les grandes firmes finlandaises comme *Neste* (premier réseau de stations service d'Estonie et de Russie du Nord-Ouest), *Sinebrychoff* (qui possède la brasserie pétersbourgeoise Vena) et *Hartwall* (qui s'est allié avec le groupe suédo-norvégien *Pripps/Ringnes* pour prendre des parts dans la brasserie pétersbourgeoise *Baltika*) ont été parmi les premières compagnies étrangères à s'implanter à Saint-Petersbourg, dès l'année 1994.¹⁰¹

Le volontarisme et les efforts des leaders des comtés de Finlande orientale ont beaucoup joué dans l'activation et surtout l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière avec les gouvernements municipaux et régionaux russes.¹⁰² On peut évoquer le cas de Tarja Cronberg, la très charismatique présidente de l'Union des Communes de Finlande Orientale et co-fondatrice de l'Euro-région « Karelia ». Sans ses efforts personnels, il est probable que les bureaucrates finlandais

⁹⁸ Chiffres communiqués par la Direction des relations économiques extérieures du Ministère des Affaires étrangères de Finlande dans son rapport annuel *Objectifs, mise en œuvre et avenir de la coopération entre la Finlande et les régions avoisinantes de Russie et les pays baltes* (document d'information en français), Helsinki, 1998 ; p. 13 et p. 24.

⁹⁹ En avril 1990, le président Koivisto a annoncé que son pays était prêt à accueillir les quelques 100 000 Soviétiques d'origine ethnique finnoise ou ingermanlandienne résidant sur le territoire de l'ex-URSS (Russie et Estonie surtout) et qui ont été persécutés sous Staline. Entre 1990 et 2001, 20 000 personnes ont ainsi été rapatriées en Finlande. D'après Anne de Tinguy *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 336 et 342-343. Faute de pouvoir faire face à l'afflux de demandes de naturalisation et devant les difficultés à intégrer quelques 2000 d'entre eux chaque année, le gouvernement finlandais a mis sur pied un vaste programme d'aide « à la source », pour permettre aux candidats au rapatriement d'apprendre le finnois et de développer leurs capacités professionnelles pour pouvoir s'intégrer rapidement à leur arrivée en Finlande. D'après Tuomo-Juhani Tapio, correspondant du journal russe (carélien) « Kaleva » à Oulu, « Naši za granicej » [Les nôtres à l'étranger], cité par *Severnij Kour'er* [« Le Courrier du Nord », journal édité à Petrozavodsk], n° 191, 7 octobre 1998.

¹⁰⁰ OCDE *Regional Integration and Transition Economies : the Case of the Baltic Rim*, OECD Proceedings, Centre for Cooperation with the Economies in Transition, 1996, 209 p. ; tableaux p. 76 et suivantes.

¹⁰¹ Tatiana Paouk « Finny zavoevali peterskij rynek prodovol'stviâ » [Les Finlandais ont conquis le marché pétersbourgeois de la consommation], *Business Moskovskie Novosti*, 21 décembre 1994 ; Ol'ga Afanas'eva « Finnam nravitsâ Severnaâ Pal'mira » [Les Finlandais aiment la Palmyre du Nord], *Business Moskovskie Novosti*, 26 juillet 1995.

¹⁰² Vadim Kononenko « What's New About Today's EU-Russia Border », *ÜPI Working Paper*, n° 50, 2004 ; p. 8, note 16.

auraient baissé les bras dès le début des années 1990 face aux difficultés concrètes que posait l'établissement de partenariats transfrontaliers avec des régions russes. En effet, la culture administrative, les procédures légales et la culture d'affaires étaient extrêmement différenciées entre les deux pays, sans compter le problème de la langue et du manque de moyens financiers, qui se posait des deux côtés de la frontière.¹⁰³ Ayant surmonté ces obstacles multiformes à la coopération « par le bas », Mme Cronberg et Valerij Shlyamine, le ministre des Affaires Extérieures de la république de Carélie, sont parvenus à fonder une Euro-région, qui vit le jour en février 2000.¹⁰⁴ Cette institutionnalisation de la coopération à travers une frontière qui n'était autre que le rideau de fer auparavant constituait, pour la Russie, une évolution sans précédent¹⁰⁵, et pour la Carélie russe c'était une « virage à 180° ». Si le gouvernement fédéral l'a laissée se faire, c'est parce que les dirigeants à Moscou faisaient confiance aussi bien à la Finlande qu'à la république Carélie pour ne pas remettre en cause la souveraineté étatique russe : la première était un « bon voisin » depuis longtemps, dont l'intérêt bien compris était de réduire les écarts de développement avec la Russie à cette frontière, et non d'en réclamer une modification de tracé ; quant à la Carélie, outre le fait qu'on n'y trouve pas de facteur ethnique propice au nationalisme (les Russes représentent 73% de la population, alors que moins de 10% des habitants de la république sont des Caréliens de souche), ses dirigeants se sont toujours montrés relativement loyaux par rapport au « centre ».¹⁰⁶ Autrement dit, en l'absence d'irrédentisme finlandais et de séparatisme carélien, aux yeux du gouvernement fédéral la frontière finno-russe pouvait bien devenir un laboratoire d'expérimentation de l'intégration transfrontalière avec un pays de l'UE.¹⁰⁷ Déjà en 1996 la Russie se disait prête, par la voix de Yourij Deryabine, son ambassadeur à Helsinki, à expérimenter des formes innovantes de coopération transfrontalière avec la Finlande.¹⁰⁸ Cinq ans plus tard, à l'occasion d'un voyage officiel

¹⁰³ Entretien informel de 2 heures en marge de l'université d'été sur « European North and NATO: Past and Present » organisée par le Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents en collaboration avec l'Université de Petrozavodsk, Ouzouzero, (République du Carélie), 6 juin 2001 ; entretien en marge du séminaire « St. Petersburg in the East, in the West, in the North » organisé par le CENS (Centre for Nordic Studies), Hanasaari (Espoo, Finlande), 10 octobre 2003.

¹⁰⁴ Euregio « Karelia » *Our Common Border 2001-2006* Oulu, Kajaani (Kainu), Joensuu & Petrozavodsk : brochure d'information du programme TACIS/INTERREG II A Karelia [bilingue anglais/russe], 2000, 8 p. Voir aussi les publications respectives de Tarja Cronberg Tarja « Europe making in action : Euregio Karelia and the construction of EU-Russia partnership », in P.-L. Ahponen and P. Jukarainen *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, Jyväskylä : Sophie, 2000, p. 170-183 ; et Valerij Shlyamine *Rossija v 'Severnom Izmerenii'* [La Russie dans la 'Dimension septentrionale'], Petrozavodsk : Presses de l'Université d'État de Petrozavodsk, 2002.

¹⁰⁵ Valerij Šlamine « Kalitka v Evropou » [Le portillon sur l'Europe], *Novye Izvestiâ*, 13 septembre 2000.

¹⁰⁶ Il est vrai que l'ASSR de Carélie a, comme les autres républiques autonomes russes, proclamé sa souveraineté en août 1990 et que la Constitution dont elle s'est dotée l'année suivante proclamait que « dans les limites des prérogatives attribuées par la Constitution de la RSFSR et le Traité Fédératif [deux textes qui, à l'époque, n'avaient pas encore été adoptés], la république de Carélie définit et conduit de manière autonome sa politique intérieure et extérieure » (article 1, c'est nous qui soulignons). A l'été 1993, la république a aussi été parmi les régions frondeuses qui réclamaient un nouveau « pacte fédératif » avec le centre ; c'est alors que son président négocia avec Boris Eltsine un accord bilatéral de partage des ressources d'exportation des richesses naturelles (bois, minerais), par lequel la Fédération garantissait que 75% de ces ressources pourraient rester dans le budget de la république. Par la suite, jamais celle-ci n'a remis en cause la suprématie de l'autorité fédérale : elle n'a pas eu de revendications autonomistes/nationalistes, et ses électeurs ont toujours majoritairement voté pour Eltsine et le « parti du pouvoir » aux élections fédérales. Sur cette « loyauté » carélienne et la liberté en matière de RIEE que le « centre » lui accorde en contrepartie, voir Anaïs Marin « V poiskakh evropejskoj identičnosti na severe Rossii : paradiplomatičeskaya deätel'nost' Respubliki Kareliâ » [En quête d'une identité européenne au Nord de la Russie : l'activité paradiplomatique de la République de Carélie], *Političeskaâ Naouka* [Revue *Science Politique*, Moscou : INION RAN], n° 1, 2002, p. 78-100.

¹⁰⁷ Anaïs Marin « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n° 3, septembre 2005, p. 109-135.

¹⁰⁸ Cité par Alexandre Sergounine « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Les facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie], in A.S. Makaryčev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé – Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997 ; p. 130-149 ; p. 142.

en Finlande, le ministre russe des Affaires étrangères s'arrêta à Petrozavodsk et à Joensuu, les deux capitales d'Euregio Karelia, pour féliciter et encourager les autorités régionales qui, « en apportant leur pierre à l'édifice du bon voisinage avec la Finlande, contribuaient à faire avancer les dossiers diplomatiques au niveau des relations entre Moscou et Bruxelles. »¹⁰⁹

L'augmentation des échanges transfrontaliers a favorisé un processus d'évolution de la frontière finno-russe d'un statut de barrière impénétrable à celui de *filtre*.¹¹⁰ Désécurisée par le bas, la frontière devint un lieu de coopération plutôt que de confrontation, ce qui affecta aussi bien les perceptions de l'Autre au niveau local que les comportements diplomatiques des gouvernements centraux. En effet, cette frontière est un modèle de « défrontiérisation » (*debordering*), au sens où l'entend Pertti Joenniemi¹¹¹ : au lieu de se cristalliser sur des questions de restitution territoriale¹¹², les Finlandais ont voulu faire de leur frontière avec la Russie une zone d'intégration par laquelle influencer les *mentalités* de leurs voisins russes :

« For the initiators of the Euroregion model, refashioning mental borders has obviously been the grand aim. And likewise, the obstacles have proved to be vast, even on the inner borders of the EU. In the case of the Karelian Republic, the consolidation of the Russian nation-state strongly affects the political climate, and for nationalists cross-border region-building can easily be seen as a source of discord, or even as a threat. This has led to the paradox that, whereas in Finland the concept of Euregio Karelia forms an alternative to nostalgic post-war Karelianism, in the Russian discussion it is sometimes connected to feelings of revenge with regard to the ceded areas even though there is no longer a territorial dispute between Russia and Finland over Karelia. »¹¹³

Le renoncement de la Finlande à son « désir de Carélie », considéré comme un acte freudien typique de « sublimation » par Sergueï Medvedev¹¹⁴, traduit aussi une évolution des relations de bon voisinage vers une ère de « post-souveraineté » où des interactions économiques et sociales, plus que les modifications de tracé frontalier, permettent aux uns de se réapproprier un territoire perdu, et aux autres de s'intégrer dans l'économie mondiale en utilisant les relations transfrontalières comme un tremplin vers l'international.¹¹⁵

¹⁰⁹ Igor S. Ivanov *Sténogramme* de la conférence de presse commune du ministre des Affaires étrangères de la FR Igor Ivanov et du président de la République de Carélie Sergueï Katanandov, 10 mai 2001, Petrozavodsk (république de Carélie), cf. <http://www.gov.karelia.ru/Power/Ministry/Relations/Mid/010510a.html> (dernière consultation : juillet 2005).

¹¹⁰ Ces notions sont de Remigio Ratti « Strategies to Overcome Barriers. From Theory to Practice », in R. Ratti & S. Reichman (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel : Helbing & Frankfurt : Lichtenhahn, 1993, p. 241-267.

¹¹¹ Pertti Joenniemi « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206.

¹¹² Le gouvernement finlandais s'est toujours abstenu de demander la restitution de la Carélie orientale, territoire qui a été cédé à l'URSS en 1940 (la partie méridionale a été incorporée à l'*oblast'* de Leningrad, le reste de la Carélie orientale devenant la base de ce qui fut jusqu'en 1956 la RSS carélo-finlandaise, avant d'être rétrogradée par Khroushchev au rang de simple république autonome de la RSFSR, dans les frontières de l'actuelle république de Carélie). Dans les années 1990, le gouvernement russe a officiellement reconnu que ce que Roosevelt avait en son temps appelé le « rapt de la Finlande » était un crime stalinien et une injustice historique. Cette reconnaissance morale a partiellement satisfait les attentes des Finlandais nostalgiques de ce qu'ils considèrent comme le berceau de leur nation.

¹¹³ Ilkka Liikanen « Euregio Karelia : a Model for Cross-Border Cooperations with Russia ? » *Russian Regional Perspectives Journal* (Londres : IISS), vol. 1, n° 3, 2003, édition électronique (<http://www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal/volume-1---issue-3/euregio-karelia>; dernière consultation : août 2006).

¹¹⁴ Sergueï Medvedev « Russia as the Subconscious of Finland », *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, 1999, p. 95-107.

¹¹⁵ Pour une présentation théorique et empirique plus détaillée, voir Anaïs Marin « Integration without Joining? Neighbourhood Relations at the Finnish-Russian Border », *DIIS Working Paper*, n° 14, 2006, Copenhague : Danish Institute of International Relations & Birmingham: EuroBorderConf Research Programme, 63 p.

Parmi les domaines de *low politics* qui ont donné lieu aux coopérations transfrontalières les plus développées figurait à l'origine une question particulièrement chère aux pays nordiques, réputés pour leur conscience et leurs politiques « vertes » : la protection de l'environnement.

c) L'environnement, un moteur pour la coopération régionale

L'écosystème, riche mais fragile, du Nord de l'Europe, a toujours été considéré par les pays nordiques comme un « bien commun » qui, parce qu'il est exempt de toute affiliation idéologique, devait permettre une coopération interétatique à l'échelle régionale et par-delà les frontières géopolitiques. Ce sont les pays nordiques, réputés pour leur conscience environnementale, qui ont mis en place les structures de cette coopération, dès les années 1970, en créant la première organisation internationale à proprement parler *régionale* de la mer Baltique, la Commission d'Helsinki (HELCOM).¹¹⁶ Cette première institutionnalisation de la coopération régionale a été décidée par les États riverains qui ont signé en 1974 la Convention sur la protection du milieu marin de la mer Baltique¹¹⁷. Par la suite, la protection de l'environnement s'est systématiquement imposée comme le premier domaine de coopération et de coordination entre les différents acteurs de la région : on la retrouve dans les premiers programmes d'action de l'UE en mer Baltique et il occupe une place centrale sur l'agenda de l'UE dans son Plan d'Action pour la *Dimension Septentrionale*.

L'HELCOM est à l'origine de l'essentiel de la réglementation environnementale et des mesures de prévention des risques écologiques dans la région : elle a émis des recommandations, fixé des quotas et suggéré une harmonisation des législations qui ont effectivement conduit à produire des *régimes* et des codes de conduite. Ceux-ci s'appliquent aux États membres ainsi qu'à toutes les personnes juridiques qui, d'une manière ou d'une autre, « utilisent » la mer Baltique, des municipalités qui y déversent leurs eaux usées aux tankers qui y croisent en passant par les navires de pêche qui y prélèvent du poisson. Si la région de la mer Baltique a acquis une certaine lisibilité en tant que « tout » dans les cartes mentales des sociétés civiles des pays riverains dès l'époque de la Guerre Froide, c'est en partie parce que le logotype de l'HELCOM représente une carte de la mer Baltique sur laquelle ne figurent pas les frontières étatiques. En URSS, rares étaient les cartes qui représentaient cet espace comme géographiquement homogène et exempt de lignes de partage de type militaro-stratégique. Or ce fond de carte, réapproprié par toutes les organisations régionales créées ultérieurement, est désormais aussi banal en Russie qu'il n'était exotique à l'époque soviétique.

Du fait de son ancienneté, la Commission d'Helsinki est devenue le premier acteur régional à part entière impliquant tous les États de la mer Baltique. Elle est à la fois une structure de coopération à plusieurs niveaux (multilatéral, bilatéral et transrégional) et un acteur autonome capable d'exercer indirectement des pressions sur les États, notamment grâce au relais des ONG qui gravitent autour de l'HELCOM et sont chargées de surveiller l'application de ses

¹¹⁶ L'Helcom comprend un secrétariat exécutif basé en Allemagne, trois comités (écologique, technologique, maritime) et un comité de lutte contre les pollutions accidentelles. Ces organes adoptent des recommandations très précises fixant des seuils maximaux de pollution dans chaque domaine. De nombreux groupes de travail nationaux ainsi que des ONG transnationales gravitent autour de l'HELCOM.

¹¹⁷ Les signataires étaient les deux Allemagnes, le Danemark, la Finlande, la Suède, la Pologne et l'URSS. La Russie, l'Ukraine et la Biélorussie ont succédé à l'URSS pour ce traité. La Lettonie et l'UE ont le statut d'observateur depuis 1997. La Convention, entrée en vigueur en 1980, a été révisée en 1992.

recommandations par les États membres.¹¹⁸ En attribuant chaque année des certificats de bonne ou de mauvaise conduite à ses États membres, les différents comités sectoriels de l'HELCOM influencent indirectement leurs politiques en raison de la publicité que reçoivent ses rapports dans la communauté écologique mondiale. Il faut dire que les « points chauds » (*hot spots*) en matière de risque écologique sont nombreux en mer Baltique. Dès lors que beaucoup émanent des pays d'ex-URSS, Russie en tête, ce pays est souvent le premier à être montré du doigt pour sa mauvaise gestion du risque écologique et des pollutions transnationales.¹¹⁹

La protection de l'environnement est aussi à la base du premier programme politique commun de grande ampleur adopté par les États riverains et l'UE à la 7ème Session Ministérielle du Conseil des États de la mer Baltique, qui s'est tenue à Nyborg en juin 1998 : le « Baltic 21 » (*Agenda pour la région de la mer Baltique au XXIème siècle*). Cet engagement politique des États en faveur du développement durable a été initié par les ministres de l'environnement des pays membres du CEB, à l'initiative des collectivités locales et des ONG de protection de l'environnement de la région. Sa préparation et sa mise en œuvre nécessitant la coordination horizontale et décentralisée d'une multitude d'acteurs non-étatiques de la région, cela a renforcé le rôle des autorités régionales russes dans la coopération régionale en matière écologique. La capacité des questions environnementales à provoquer l'adhésion de tous les acteurs de la région à des objectifs communs explique aussi pourquoi on les a retrouvées en première position dans le *Plan d'Action pour la Dimension Septentrionale* adoptée par l'UE en juin 2000.¹²⁰

Ainsi la protection de l'environnement maritime baltique a-t-elle servi de plate-forme de décollage à la plupart des projets de coopération en réseau à l'échelle transrégionale. Par effet de débordement, d'autres coopérations dans des domaines de *low policies* sont venues se greffer sur ce cadre environnemental initial, touchant toujours plus de secteurs d'activité qui intéressent directement les administrations des régions riveraines – l'économie (pêche, tourisme), les transports maritimes, l'aménagement du territoire, la prévention des risques de pollution radioactive, etc. Sachant à quel point, en URSS, les enjeux sanitaires et écologiques ont toujours été subordonnés à d'autres priorités (l'industrialisation, l'agriculture extensive, la course aux armements, etc.), on conçoit aisément que la coopération transnationale en matière de protection de l'environnement baltique a réellement permis de briser des frontières, tant mentales que de nature bureaucratique, entre les pays nordiques et ceux issus de l'URSS. En ce sens, la protection de l'environnement a été à la fois un facteur d'intégration régionale et un domaine dans lequel des initiatives « défrontiérissantes » (*border breaking initiatives*) ont pu voir le jour, impliquant toujours plus les administrations et les organes de représentation de la société civile des régions du Nord-Ouest russe.

¹¹⁸ Des associations locales et des fondations à but non-lucratif organisent fréquemment des séminaires, des campagnes de promotion, publient des brochures et des expertises scientifiques diffusées dans tous les pays de la région : au niveau des ONG il s'agit par exemple de la *Clean Baltic Coalition*, au niveau des donateurs écologistes de l'*Eco Baltic Foundation* et au niveau des scientifiques qui travaillent à la gestion raisonnée des ressources naturelles de la région, de l'*International Council for the Exploration of the Baltic Sea*.

¹¹⁹ Voir par exemple celui de Christer Pursiainen « Soft Security Problems in North-West Russia and their Implications for the Outside World. A framework for Analysis and Action » *UPI Working Paper*, n° 31, 2000.

¹²⁰ *Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the EU 2000-2003 / Plan d'Action pour une Dimension Septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE 2000-2003*, doc. 9401/00, adopté par le Conseil Européen à Feira le 20 juin 2000. Voir à ce sujet Anaïs Marin « La Dimension Septentrionale des relations UE-Russie », in Dov Lynch (ed.) *EU-Russian Security Dimensions*, Occasional Paper n° 46, Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, juillet 2003, p. 42-60.

d) *Un projet décentralisé de construction de la région par les communautés épistémiques*

L'une des spécificités de la régionalisation en Europe nordique-baltique est le rôle prédominant joué par les communautés épistémiques, c'est-à-dire les réseaux de coopération scientifique et académique, dans la « réinvention » de la « régionalité » et la définition de ses modes opératoires, caractérisés en Europe nordique-baltique par un degré important de *décentralisation*. En faisant de la région un modèle d'intégration sub-régionale *en théorie* (la « nouvelle Hanse »), ces communautés épistémiques ont incité à dépasser *en pratique* les barrières culturelles à la coopération entre les administrations de l'ouest et de l'est de la mer Baltique, favorisant une relative homogénéisation de la manière dont cette région était perçue de part et d'autre de l'ancien rideau de fer, aussi bien par les sociétés civiles locales que par les décideurs politiques dans les capitales. D'après Christopher Hill, une telle promotion du projet d'unification régionale n'est absolument pas banale dans l'Europe post-bipolaire :

« There arrive certain conjunctures in history when policy-makers have to cast around feverishly for the *ideas* which are in principle the academic's stock in trade. The early 1990s are one such point, where foreign policy-makers the world over are uncertain as to how the post-Cold War, post-Soviet Union world is developing. Academics cannot forge new realities for them, but what they can do is to interpret trends in a long time-frame and to float concepts which may help to make sense of a mass of confusing detail. They may even, at the margin, be able to influence events through self-fulfilling prophecies. »¹²¹

Les discours enthousiastes sur les perspectives de coopération euro-russe à l'échelle septentrionale ont en effet eu des effets auto-réalisateurs. Ole Wæver, l'un des fondateurs de l'école de Copenhague en RI (la *Peace Research School*), considère par exemple que l'identité régionale « baltique » a vu le jour par effet d'annonce, parce qu'invoquer une communauté de destin baltique constituait en soi un slogan suffisamment fédérateur pour réaliser la *construction de la région* que les décideurs politiques et économiques appelaient de leurs vœux au sortir de la Guerre Froide.¹²² La chute du Mur de Berlin allait en effet ouvrir un nouveau champ d'action pour la reprise des échanges commerciaux par la voie maritime à l'échelle baltique, mais aussi à un niveau déterritorialisé - celui des communications aériennes, des flux de biens immatériels et financiers, des nouvelles technologies de communication (Internet), inaugurant l'apparition de ce que certains ont appelé une « Hanse de l'air »¹²³. Sverre Jervell, un expert du Ministère norvégien des Affaires étrangères, croit en cette notion de « construction de la région » comme invention et discours « performatif » de la régionalisation de l'Europe nordique-baltique. Selon lui, « il est possible de dessiner un cercle sur une carte, de définir ce cercle comme une nouvelle région et d'attendre la suite des événements ». ¹²⁴ Qu'il s'agisse de la région de la mer Baltique ou de celle de la mer de Barents, les événements des années 1990 ont montré que les travaux des communautés épistémiques soulignant le potentiel d'intégration sub-régionale de ces zones d'interdépendance ont

¹²¹ Christopher Hill « Introduction. Academic IR : the siren song of policy relevance », in Christopher Hill & Pamela Beshoff (eds.) *Two Worlds of International Relations. Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Londres : LSE & New York : Routledge, 1994, p. 14.

¹²² Ole Wæver « The Baltic Sea : a Region after Post-Modernity ? », in P. Joenniemi (ed.) *Neo-Nationalism or Regionality ? The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1997, p. 293-342 ; p. 305.

¹²³ G. Parker « Vers une nouvelle Hanse : métropoles et nations dans la géographie politique de l'Europe », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, 1997.

¹²⁴ Sverre Jervell « Top-Down or Bottom-Up Region-Building. Some Notes on the Barents Co-operation », discours à la Conférence intergouvernementale de Bucharest *Multilayered Integration : the Subregional Dimension*, octobre 1996, IESW Warsaw Center.

porté leurs fruits puisqu'ils ont en effet poussé les gouvernants à institutionnaliser la coopération en créant des organisations internationales à vocation régionale (cf. *infra*).

Tout comme les associations humanitaires et les ONG, les communautés épistémiques semblent donc avoir une certaine influence sur les préférences de politique extérieure des élites dirigeantes, que ce soit à l'échelle d'un pays ou, a fortiori, à celle d'une région du monde. En effet, comme le rappelle Brian Hocking, leurs activités participent à une remise en question permanente des bases idéologiques et intellectuelles sur lesquelles s'appuient traditionnellement les élites au pouvoir.¹²⁵ Sous leur impulsion, des projets politiques peuvent être lancés qui visent à « construire » l'unité régionale d'un sous-système des relations internationales. Si l'on ne retrouve pas forcément cette politisation du processus de construction de la région dans d'autres méso-régions d'Europe (comme la Méditerranée), à l'échelle de la mer Baltique c'est bien ce qui est arrivé depuis la chute du Mur de Berlin.

C'est ainsi que l'Europe nordique-baltique a pu devenir un sous-système des RI contemporaines.¹²⁶ Il existe deux grands courants de qualification du sous-système – géographique et fonctionnaliste – mais un troisième a fait son apparition récemment dans la théorie des RI, qui consiste à voir dans la création d'organisations internationales à vocation régionale une dynamique d'ordre *symbolique*. Dans la première acception, le sous-système est un ensemble géographique distinct, auquel la notion de « région » peut s'appliquer pour rendre compte de l'homogénéité naturelle de l'espace en question. Dans la deuxième, le sous-système est un espace organisé par des interdépendances fonctionnelles (commerciales par exemple) qui, par effet de débordement, incitent à l'intégration dans la sphère politique : l'intégration politique de l'Europe et le fédéralisme européen depuis les années 1950 ne seraient alors que des réponses à des besoins sociaux résultant d'interdépendances économiques accrues.¹²⁷ Dans la troisième, enfin, l'intégration sub-régionale apparaît comme une construction identitaire transnationale, que le prisme constructiviste permet d'appréhender. En affinant l'énumération des critères traditionnels de la « région » comme sous-système des RI, on dira qu'un sous-système du type de celui que l'on trouve en Europe nordique-baltique combine ces trois propriétés, car c'est

- un espace délimité par des frontières géographiques (celles du bassin de la mer Baltique)
- constitué par au moins trois acteurs étatiques entretenant des relations transfrontalières régulières (processus), constitutives d'un réseau indépendant d'interactions de pouvoir (structure)
- qui a une lisibilité propre à l'intérieur du ou des système(s) plus vaste(s) dont elle relève (l'UE). Le sous-système subit les contraintes de cet environnement extérieur, mais dès lors qu'il en fait partie, il peut aussi l'affecter. C'est une réalité qui est apparue depuis les élargissements de 1995, qui ont entraîné un déplacement du centre de gravité de l'UE vers l'Europe du Nord.
- dans lequel est présente au moins une organisation régionale par la voix de laquelle sont définis des objectifs communs de long terme, ce qui donne une certaine « épaisseur institutionnelle » au sous-

¹²⁵ Brian Hocking *Localizing Foreign policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York : St. Martin's Press, 1993, p. 16-17.

¹²⁶ Certains auteurs préfèrent l'expression de « système subsidiaire », qui traduit à la fois le caractère périphérique et l'autonomie du sous-système par rapport au « centre » (le système), mais aussi sa capacité à compléter ledit système en y apportant certains éléments spécifiques – ce qui est le cas du sous-système baltique en Europe. D'après Elisabeth Johansson « EU and its Near Neighbourhood : Subregionalization in the Baltic Sea and in the Mediterranean », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 188-211 ; p. 195.

¹²⁷ Sur cette thèse qui est à la base des théories (néo-)fonctionnalistes de la construction européenne (Karl Deutsch, David Mitrany, Ernst Haas), voir par exemple Andrew Moravcsik « Preferences and Power in the European Community : a Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, décembre 1993, p. 473-524.

système. Le Conseil des États de la mer Baltique (CEB), fondé en 1992 par les dix pays riverains, permet au sous-système nordique-baltique de satisfaire à ce critère.

- où un sentiment d'identité régionale découle de l'existence d'un passé commun et d'une certaine homogénéité culturelle entre les peuples de la région. Les populations sont conscientes qu'une communauté de destin les unit et qu'ils peuvent partager et promouvoir une « idéologie régionale », dans le cas qui nous intéresse, la « nordicité ».

Comme d'autres domaines d'études des RI, on constate que les approches théoriques de l'intégration sub-régionale ont été marquées par la « révolution constructiviste » qui a renversé les postulats systémiques et néo-fonctionnalistes qui dominaient la discipline jusque-là au sujet des processus de régionalisation en Europe. Dans une perspective constructiviste, la régionalisation n'apparaît plus uniquement comme une réponse aux besoins fonctionnels des acteurs qui y participent mais plutôt comme le signe d'un *rapprochement* entre entités du sous-système dans le domaine des idées, des idéologies, des aspirations et des identités. L'évolution que cela représente pour la théorie de l'intégration régionale a été soulignée par Joachim Blatter¹²⁸ dont nous sommes inspirée pour résumer dans le schéma n°8 (annexe IV) les différences entre les approches fonctionnalistes et constructivistes du phénomène à interpréter.

Comme nous allons le voir, la régionalisation « par le haut » et « par le bas » de l'Europe nordique-baltique s'inscrit dans une dynamique *fonctionnaliste* (faire de la région une zone de stabilité en intégrant formellement la Russie au processus de développement d'interdépendances positives à l'échelle sub-régionale) ; mais elle s'appuie sur des instruments d'intégration que l'on peut dire *constructivistes* (diffuser les normes européennes en Russie en utilisant l'interface des régions russes qui se reconnaissent dans la « nordicité » et avec lesquelles des interactions transfrontalières vont être privilégiées dans des domaines de *low politics*). Ce processus a eu pour effet de « construire » de l'extérieur l'identité, l'actorité et les préférences de politique extérieure des régions russes frontalières concernées par la régionalisation.

3.2.2 L'influence de la régionalisation « par le haut » sur l'extraversion

Que ce soit à l'échelle bilatérale (relations intergouvernementales) ou multilatérales (dans le cadre d'organisations internationales à vocation régionale, OIR), les pays développés riverains de la mer Baltique ont voulu utiliser l'interface de leur voisinage maritime avec la Russie pour tenter d'influencer positivement le cours de la transition post-soviétique dans ce pays. Leur objectif était d'en faire un voisin stable et prospère, et donc potentiellement moins menaçant pour leur propre sécurité. Avant même que la Commission Européenne n'élabore une stratégie commune dans ce qu'elle considère depuis 1998 comme étant la « Dimension septentrionale » de l'UE, les OIR ont mis sur pied des programmes visant à favoriser les réformes économiques et démocratiques dans la zone orientale du bassin de la mer Baltique, au départ en privilégiant les pays candidats à l'adhésion à l'UE (Pologne et républiques baltes), mais par la suite en focalisant leurs efforts sur la partie de la Russie qui est véritablement « baltique », à savoir sa région économique Nord-Ouest. C'est ainsi que les sujets de la FR qui relèvent de cette région économique (devenue aussi un District Fédéral après les réformes du printemps 2000), parmi lesquelles Saint-Petersbourg, sa capitale économique et administrative [voir tableaux n°34 et 35 en annexe V], sont devenues des « régions apprenantes » des pays d'Europe du Nord en matière de bonne gouvernance. C'est au cours de ces interactions

¹²⁸ Joachim K. Blatter « Debordering the World of States : Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America ? Insights from Border Regions » *European Journal of International Relations*, vol. 7, n° 2, 2001, p. 175-209 ; schéma p. 183.

paradiplomatiques que les administrations municipales et régionales russes ont commencé à développer une stratégie autonome pour faire valoir leurs intérêts de politique extérieure.

a) L'association des régions russes aux travaux des organisations internationales à vocation régionale

Le Conseil des États de la mer Baltique (CEB)

Le CEB (*Council of the Baltic Sea States* – CBSS en anglais) a été créé à l'occasion de la première Conférence des ministres des Affaires Étrangères des dix pays riverains de la mer Baltique, réunis à Copenhague les 5 et 6 mars 1992.¹²⁹ L'initiative émanait de Björn Engholm, le Premier ministre du Land ouest-allemand du Schleswig-Holstein et ancien leader du SPD : en 1990, il avait solennellement appelé les pays riverains à renforcer leur coopération de manière à éviter que la mer Baltique ne devienne une périphérie marginalisée par rapport au reste de l'Europe post-bipolaire. L'idée sous-jacente était de faire de la Russie un « *insider* » des processus d'intégration régionale en Europe du Nord.¹³⁰

Le CEB n'a pas de budget propre mais il fonctionne grâce à trois organes permanents que sont son Secrétariat, le Comité des Hauts Fonctionnaires (*Committee of Senior Officials*) et des groupes de travail dans trois secteurs qui constituent les domaines d'action privilégiés du CEB :

- l'aide à la démocratisation¹³¹ ;
- la coopération économique et le soutien à la formation professionnelle¹³² ;
- la sécurité nucléaire civile.

Ses tâches se sont diversifiées au gré des nouveaux besoins exprimés par les pays membres, en premier lieu ceux qui étaient des bénéficiaires « apprenants » de ces programmes de coopération, à savoir les pays candidats à l'adhésion à l'UE et, dans une moindre mesure, la Russie. Le CEB a joué un rôle primordial dans la préparation et l'adoption par les pays riverains de la mer Baltique de l'Agenda de coopération transfrontalière intitulé VASAB (*Visions and Strategies Around the Baltic*).¹³³ En 1998, il a aussi mis sur pied un groupe d'intervention fort d'une trentaine de spécialistes, chargé de lutter contre la criminalité organisée en mer Baltique.¹³⁴

¹²⁹ Le CEB est une organisation intergouvernementale à vocation régionale (OIR) dont la Commission Européenne, en tant qu'organe exécutif de l'UE, est aussi devenue membre en 1995. L'Islande y a adhéré en 1996. En 1999, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les États-Unis et l'Ukraine y ont été admis avec le statut d'observateur. Malgré le lobbying de la Russie en faveur de l'intégration du Belarus, ce pays s'est toujours vu refuser l'entrée dans le CEB.

¹³⁰ Pertti Joenniemi « Bridging the Iron Curtain? Co-operation around the Baltic Rim » *COPRI Working Paper* n° 22, Copenhague : Copenhagen Peace Research Institute, 1999.

¹³¹ A la demande de la Russie, le CEB a par exemple nommé un « Commissaire aux institutions démocratiques, aux droits de l'Homme et aux minorités nationales », pour réaliser des missions d'enquête sur les atteintes aux droits civiques des russophones dans les pays baltes. Information disponible sur le site Internet du CEB, www.cbss.st. Voir aussi H.-M. Birckenbach « The Tackling of Minority Issues in the Baltic Sea Region in the Context of the OSCE and the CBSS », in L. Hedegaard & B. Lindström, (eds.) (1998) *NEBI Yearbook 1998*, Springer, p. 537-549

¹³² Le CEB a mis sur pied un réseau interuniversitaire appelé « Eurofaculty » [voir fiche n° en annexe] et ouvert des facultés d'études européennes dans quatre grandes universités de la partie méridionale de la région de la mer Baltique (Vilnius, Riga, Tartu et Kaliningrad).

¹³³ Ce programme de planification concertée du développement urbain et spatial des territoires riverains de la mer Baltique a été adopté lors de la réunion du CEB au niveau des ministres concernés qui s'est tenue à Tallinn les 7 et 8 décembre 1994. Voir le site Internet du programme <http://www.vasab.org.pl/>.

¹³⁴ CBSS Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region www.balticseatactforce.dk

Durant les premières années de son existence, la coopération au sein du CEB est restée minimale, d'une part en raison des tensions russo-baltes, et, d'autre part, parce que la Finlande et la Suède se concentraient sur l'approfondissement de leur coopération avec l'UE, dans la perspective de leur adhésion. A compter de 1995-1996, le climat régional s'est suffisamment amélioré pour que le CEB puisse être considéré comme une véritable « antichambre » de l'UE pour les pays candidats à l'adhésion, et par conséquent aussi un forum politique au sein duquel aborder avec la Russie les problèmes liés à l'élargissement. Le sommet de Visby au niveau des chefs d'État et de gouvernement (3-4 mai 1996), puis la rencontre de Kalmar, au cours de laquelle un plan d'action pour la coopération baltique fut adopté, illustrent cette évolution qualitative, saluée par la Russie qui commença alors à s'impliquer plus dans les travaux du CEB.¹³⁵ A partir de 1998, le CEB a orienté ses efforts sur la préparation et la mise en œuvre du Plan d'Action pour la *Dimension Septentrionale* de l'UE, en étroite collaboration avec les ONG, l'Association des Chambres de Commerce de la Baltique (BCCA), les institutions financières nordiques et les autorités régionales et locales des pays membres du CEB, parmi lesquelles celles des régions du Nord-Ouest russe. Une fois la Pologne et les pays baltes admis dans l'UE au printemps 2004, les priorités d'action du CEB se sont reportées précisément sur la Russie, qui reste le seul véritable « outsider » dans une mer Baltique devenue quasiment une mer intérieure de l'UE.

L'intérêt croissant de l'UE pour les activités du CEB a montré que Bruxelles considère cette OIR comme une plate-forme pour l'exportation à l'Est des normes, valeurs et modèles de gouvernance démocratiques en vigueur dans l'UE.¹³⁶ Quant aux diplomates russes, ils admettent que la coopération régionale dans le cadre du CEB a contribué à aplanir un certain nombre de problèmes avant même qu'ils ne soient formellement à l'ordre du jour des négociations entre Moscou et Bruxelles (les questions de transit énergétique, de visas, le dilemme de Kaliningrad, etc.).¹³⁷ La Russie a d'ailleurs profité de ce qu'elle exerçait la présidence annuelle tournante du CEB, en 2001-2002, pour mettre ces questions en première position sur l'agenda, en particulier à l'occasion du IV^{ème} Sommet du CEB au niveau des chefs d'État et de gouvernement, qui s'est tenu à Saint-Petersbourg le 10 juin 2002.¹³⁸

La ville de Saint-Petersbourg prend part aux travaux du CEB depuis 1992, en envoyant systématiquement au moins un représentant de l'administration municipale dans la délégation de la Russie aux réunions de l'organisation au niveau des ministres des Affaires étrangères et des ministres sectoriels.¹³⁹ La participation aux sommets du CEB offre aux régions russes riveraines de

¹³⁵ C.-E. Stålvant « The Council of the Baltic Sea States », in A. Cottey (ed.) *Subregional Co-operation in the New Europe*, Londres : Macmillan, 1998, p. 46-68 ; p. 54-55. C'est d'ailleurs au sommet de Visby (Suède) que la Commission européenne présente une Communication dite « Initiative pour la Région de la Mer Baltique », datée 10 avril 1996, et qu'elle fut admise formellement au sein du CEB comme 11^{ème} membre.

¹³⁶ Elisabeth Johansson « EU and its Near Neighbourhood : Subregionalization in the Baltic Sea and in the Mediterranean », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 188-211 ; p. 208.

¹³⁷ « Itogovjy dokoument pătogo sammita gossoudarstv Baltijskogo morâ » [Bilan du Cinquième Sommet des États de la mer Baltique], Document d'information du MID, *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 7, juillet 2004 (édition électronique, http://www.mid.ru/dip_vest.nsf/mag).

¹³⁸ Voir le sténogramme des interventions à ce Sommet sur le site du CEB : <http://www.cbss.st/summits/stpetersburg2002/>

¹³⁹ Entretien avec Vantaniar Yaguia, président de la Commission des Relations Internationales de l'Assemblée Législative de Saint-Petersbourg, septembre 2001. En tant que premier adjoint de V. Poutine au Comité des Relations extérieures de la mairie de Saint-Petersbourg (1991-1996), V. Yaguia a personnellement fait partie de la délégation de cinq personnes présidée par le ministre Andreï Kozryev qui s'est rendue aux réunions du CEB à Copenhague (1992), Helsinki (1993), Tallinn

la mer Baltique l'opportunité de se tenir informées des projets gouvernementaux. Elles l'utilisent aussi pour promouvoir leurs intérêts directement, aussi bien vis-à-vis de leurs partenaires extérieurs (étatiques et infra-étatiques) que vis-à-vis des ministres du gouvernement fédéral russe, pour lesquels faire partie d'une même délégation est souvent l'unique occasion d'être confrontés aux revendications des autorités régionales sur des problèmes pratiques dont elles seules font l'expérience. Dans ces réunions du CEB, les élites régionales apportent de la matière et un point de vue pragmatique qui complète et parfois contredit les discours de politique générale que prononcent les représentants du gouvernement fédéral. Quant aux rencontres et négociations sectorielles au niveau des représentants des régions des pays membres qui se déroulent en parallèle des sommets du CEB, par exemple au sein du Conseil de coopération sub-régionale des États de la mer Baltique (BSSSC pour *Baltic Sea States Subregional Council*), elles donnent lieu à des échanges d'informations, d'idées et de conseils qui bénéficient directement aux autorités régionales russes. Ces interactions à plusieurs niveaux ont permis l'adoption de déclarations communes ou de programmes d'action dans lesquelles les administrations régionales de tous les pays se coalisent pour faire valoir leurs intérêts face à ceux de leurs États respectifs. C'est ainsi qu'elles ont contribué à réorienter ou à étoffer les objectifs décidés par le CEB au niveau intergouvernemental dans la plupart des domaines de *low politics* couverts par son mandat – la protection de l'environnement, la coopération dans les domaines économiques, culturels et sociaux ainsi que la lutte contre les nouvelles menaces transnationales (criminalité organisée, immigration illégale, trafics illicites, terrorisme, etc.).

Le Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents (CEAB)

A la différence d'espaces maritimes où l'intégration méso-régionale peut sembler *naturelle* parce que le concept géographique de « région » existe depuis des millénaires (cas de la Méditerranée), dans l'espace de la mer de Barents et de l'Océan Arctique la régionalisation est plutôt d'ordre *fonctionnel* et, plus même qu'en mer Baltique, *identitaire*. L'intégration procède en effet de stratégies de construction d'un espace commun d'action et d'appartenance pour les communautés riveraines. Le plus souvent, une région fonctionnelle se construit comme s'assemblent les pièces d'un puzzle, en vertu des principes de complémentarité et d'interdépendance.¹⁴⁰ C'est typiquement le cas de la région de l'extrême Nord de l'Europe.

Le Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents (CEAB, ou BEAC en anglais) a été créé à l'initiative de la Norvège, qui invita les ministres des Affaires étrangères des pays de la zone euro-arctique à se réunir à Kirkenes le 11 novembre 1993 pour fonder cette organisation.¹⁴¹ L'idée de départ consistait, pour les pays scandinaves et la Finlande déjà membres du Conseil Nordique, à s'ouvrir sur deux « mondes » que la fin de la Guerre froide rendait accessibles pour la coopération régionale : l'UE/l'OTAN et la Russie. Le dénominateur commun était le bassin de la mer de Barents autour duquel les cinq pays nordiques pratiquaient une étroite coopération depuis longtemps, entre eux ainsi qu'avec leurs grands voisins du cercle arctique (Russie, États-Unis, Canada). Les principaux domaines de coopération au sein du CEAB sont la protection de

(1994) et Gdansk (1995), aux côtés de l'ambassadeur M. Fokine, du gouverneur de Kaliningrad, du ministre des Affaires étrangères de la république de Carélie et, en 1995, du gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad.

¹⁴⁰ Geir Hønneland « Worlds Further Apart? Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region », in Geir Flikke (ed.) *The Barents Region Revisited*, Conference Proceedings, Oslo : NUPI, 1999, p. 79.

¹⁴¹ Sur les origines du CEAB, voir Olav Shram Stokke & Ola Tunander (eds.) *The Barents Region*, Londres, 1994 ; et, sous la direction de Geir Flikke, le recueil des interventions à la conférence *The Barents Region Revisited*, Oslo : NUPI, 1999.

l'environnement, la mise en valeur des ressources naturelles et la défense des intérêts des populations autochtones qui en vivent.

Tout comme le CEB dans le cas de la mer Baltique, le CEAB peut se réclamer d'une longue histoire de coopération régionale remontant à l'époque médiévale. Au XVI^{ème} siècle, c'est par la voie maritime septentrionale que l'Angleterre établit ses premiers liens commerciaux avec la Russie, par l'intermédiaire de l'explorateur Richard Chancellor, qui ouvrit un premier comptoir anglais à l'embouchure de la rivière Dvina. Trente ans plus tard, en 1584, la Russie y fonda son premier port « européen », Arkhangel'sk, qui allait devenir un nœud commercial très important en Europe du Nord. Aux environs de 1740, la Route Maritime du Nord (dont l'acronyme en russe est *SevMorPout'*), qui permettait de relier Londres à l'Asie, devint la principale voie commerciale pour les exportations de richesses naturelles russes – bois et fourrures surtout. On prétend que c'est de cette époque que date l'apparition d'une nouvelle *lingua franca*, le Russenorsk, inventée par les navigateurs norvégiens et russes qui empruntaient cette voie.¹⁴² A partir de 1918 et jusqu'à ce que Mikhaïl Gorbatchev prononce son fameux « discours de Mourmansk », la coopération dans le cadre du Pomor a été mise entre parenthèses. La création du Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents prétendait donc faire renouer la région avec l'Âge d'or du « Pomor », et c'est pourquoi elle intéressa particulièrement les régions les plus septentrionales de Russie.¹⁴³

Le CEAB a ceci de particulier qu'il fonctionne à deux échelles de gouvernance différentes : celle du Conseil des ministres (au niveau intergouvernemental), et celle du Conseil Régional, qui réunit les représentants des autorités régionales des comtés de Norvège (*fylke* de Nordland, Troms et Finnmark), de Suède (Norrbotten *lan*), de Finlande (Laponie) et de Russie (république de Carélie et *oblasti* de Mourmansk et d'Arkhangel'sk).¹⁴⁴ En outre, les peuples nomades et/ou sans territoire administratif (les Saami par exemple) ont aussi un représentant dans ce Conseil Régional, dont la vocation première est de renforcer les contacts entre les individus vivant près du Cercle Polaire. D'après Valentina Matvienko, alors chef du DSPO (le département du MID en charge des relations avec les sujets de la FR), en 1996 plus de 70 projets estampillés CEAB étaient en cours de réalisation sur le territoire des trois sujets de la FR membres du Conseil Régional du CEAB.¹⁴⁵

La région de l'Arctique revêt une importance stratégique accrue pour la Russie post-soviétique pour deux raisons. Premièrement, cette zone septentrionale du globe peut être utilisée par les grandes puissances de l'hémisphère Nord (États-Unis en tête) pour mener des opérations hostiles à l'encontre de la Russie par voie aérienne. Deuxièmement, en raison du réchauffement climatique et de la fonte des glaces océaniques qui en résulte, l'Arctique est en passe de devenir une

¹⁴² Information communiquée dans la rubrique « Facts and Maps » du site Internet du CEAB, <http://www.beac.st/default.asp?id=217>.

¹⁴³ W.T. Goerter-Groenvik « History, Identity and the Barents-Euro-Arctic Region : the Case of Arkhangelsk », in Geir Flikke (ed.) *The Barents Region Revisited*, Oslo : NUPI, 1998, p. 95-109.

¹⁴⁴ En 1997, la république des Komi a émis le souhait de rejoindre le Conseil Régional du CEAB, mais son adhésion a été retardée jusqu'en 2001 par les régions russes qui en étaient déjà membres et redoutaient qu'accepter les Komi n'entraînent une diminution proportionnelle des financements extérieurs dont elles-mêmes bénéficiaient jusque-là.

¹⁴⁵ Valentina Matvienko « Centr i regiony vo vnešnej politiki Rossii », *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 8, 1996 ; p. 13.

véritable autoroute maritime pour relier l'Atlantique au Pacifique.¹⁴⁶ Si autrefois des technologies très coûteuses et des brise-glaces étaient nécessaires à l'URSS pour exporter ses marchandises et produits pétroliers vers l'Occident et le Japon le long du *SevMorPout'*, les experts estiment qu'à l'horizon 2020, le transport transarctique pourrait être bien plus rentable que celui actuellement opéré via d'autres voies maritimes¹⁴⁷, ce qui concurrencerait les ports existants de la Baltique, qui assurent pour l'instant l'essentiel du transit de matières premières en provenance de Russie.¹⁴⁸

b) *Les institutions financières internationales, premières créditrices des régions russes*

Si le FMI a souvent été accusé d'avoir joué les « pompiers pyromanes » en Russie, il n'en reste pas moins que d'autres institutions financières internationales ont eu un impact positif sur le cours de la transition économique dans ce pays. Certaines, en particulier, ont apporté un appui financier et logistique à leur actorisation excentrée.

La rôle de la Banque Mondiale

A partir de 1995, la Banque mondiale a joué un rôle de premier plan dans le financement des réformes à Saint-Petersbourg, en conditionnant l'octroi de crédits à l'adoption par la municipalité d'un plan stratégique (voir *infra*, chapitre V) pour la préparation duquel elle versa à la municipalité 200 000 USD en 1996. Aux yeux de la Banque mondiale, la ville était en effet en mesure d'être le « bon élève » de la transition dans les régions de Russie. En février 1998, elle lui a donc accordé un crédit de 31 millions d'USD pour la rénovation de deux quartiers du centre ville – les alentours de la Capella, transformés en zone piétonne reliant la place du Palais à la rue Bol'shaâ Konûšennaâ, ainsi que la partie ouest de la place Vosstaniâ, près de la gare de Moscou. Le projet, qui comprenait la rénovation des réseaux souterrains, de l'éclairage, du système de feux de circulation, du revêtement des rues et du pavage des trottoirs, a rendu ces quartiers plus attrayants, sans réussir à faire en sorte que les investisseurs étrangers y achètent plus d'espaces de bureaux, ce qui était l'une des ambitions initiales.¹⁴⁹ Des compagnies pétersbourgeoises privées ont aussi bénéficié de l'aide à la Banque mondiale. En mai 2001, la Banque mondiale a annoncé l'octroi d'un prêt sur trois ans de 150 millions de dollars supplémentaires à la Russie (un tiers versés au budget fédéral, les deux autres à celui de la ville) pour financer la rénovation de Saint-Petersbourg dans l'optique du jubilé de 2003. Rappelons que l'obtention de ces crédits à taux préférentiels est soumise au principe de

¹⁴⁶ La réduction moyenne de 14-32% de l'épaisseur des glaces de l'Arctique depuis les années 1970 a considérablement réduit le coût et surtout les délais de transport maritime au large des côtes septentrionales russes, faisant du *SevMorPout'* une alternative aux routes traditionnelles dont certains canaux (Suez et Panama) sont déjà engorgés. Les ports russes sur l'Arctique ont ainsi vu s'accroître leur poids dans le cabotage mondial, ce qui a permis aux bassins miniers, pétroliers et gaziers du Grand Nord russe, tant offshore que terrestres, de (re-)devenir compétitifs sur le marché mondial des matières premières.

¹⁴⁷ Björn Gunnarsson (université d'Åkuyeri, Islande) « The Northern Sea Route – Economic Opportunities, Security Issues and Environmental Concerns », communication présentée dans le panel XVIII.17 *North European Geopolitics* au VIIème Congrès de l'ICCEES, Berlin, 30 juillet 2005. Gunnarsson affirme que d'ores et déjà, 60% des rentrées de devises étrangères dans l'économie russe proviennent des échanges commerciaux via la région Arctique.

¹⁴⁸ A cet égard, le géant pétrolier russe *Loukoil*, qui entend occuper à l'avenir une position monopolistique dans le transit de pétrole par l'Arctique, mène une paradiplomatie qui nuit d'autant plus aux intérêts d'une ville portuaire comme Saint-Petersbourg que l'entreprise, misant sur le réchauffement climatique pour faire baisser les coûts de transport par tankers dans l'Arctique, a mené en Russie une campagne de propagande contre le protocole de Tokyo, alors que la municipalité de Saint-Petersbourg escomptait que son adoption par la Russie prodiguerait à la ville, en tant que centre scientifique et météorologique, l'opportunité d'héberger un Institut russe de monitoring sur le changement climatique.

¹⁴⁹ Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 191-192 (note 236).

conditionnalité, c'est-à-dire que l'administration municipale a dû prendre un certain nombre d'engagements dans le sens d'une libéralisation du secteur de la construction et adopter une loi sur la propriété censée accélérer la privatisation des logements.¹⁵⁰ Au total, en remplissant ces critères, la ville a pu obtenir de la Banque mondiale pas moins de 74 millions d'USD entre 1998 et 2001.

L'influence de la BERD en Russie du Nord-Ouest

En Russie du Nord-Ouest, où elle est présente depuis 1994, la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) a prioritairement financé des projets de développement du tissu de PME et des services bancaires ainsi que la construction d'immeubles de bureaux de standing. Saint-Pétersbourg faisait alors figure de laboratoire en la matière [voir tableau n°17 en annexe V].¹⁵¹ Au cours des cinq premières années d'activité de la BERD en Russie, les PME de la ville se sont vues accorder des prêts à hauteur de 48 millions d'USD.¹⁵² Par la suite, des organismes publics ont aussi obtenu des crédits dans le cadre de programmes multilatéraux, en particulier pour la mise en œuvre du *Plan d'Action pour la Dimension Septentrionale*. Chaque année, la BERD organise des rencontres d'affaires à Saint-Pétersbourg pour sélectionner les projets d'investissement les plus prometteurs présentés conjointement par la mairie et les entreprises locales. En ce sens, elle favorise la constitution de coalitions d'intérêt public/privé, ce qui est propice à l'évolution de l'éco-diplomatie de la ville vers plus d'efficacité.

La plupart des projets financés par la BERD à Saint-Pétersbourg ont une dimension environnementale, par exemple pour l'amélioration du réseau des eaux. La ville cumule en effet les handicaps hérités de l'ancien système en termes de sécurité éco-sanitaire : il s'agit d'un important foyer de peuplement, où sont concentrées des activités industrielles et métallurgiques extrêmement polluantes, et dont les équipements en matière d'épuration sont loin de pouvoir traiter ne fut-ce que le quart des eaux usées rejetées dans la Neva et le golfe de Finlande. Il a fallu attendre la deuxième moitié des années 1990 pour assister au lancement de grands projets de modernisation du réseau d'approvisionnement, de traitement et d'évacuation des eaux usées de la ville, mesure de salubrité publique qui n'a pu être envisagée que lorsque la BERD s'est engagée à financer et coordonner en priorité les actions internationales dans ce secteur.¹⁵³ D'autres banques, nordiques celles-ci, ont aussi conditionné l'octroi de crédits au respect de normes environnementales très strictes, privilégiant systématiquement les seuls projets qui comportaient un volet écologique. C'est le cas de la Banque Nordique d'Investissement (NIB) et du NOPEF (*Nordic Project Export Fund*) créé en 1982 par les cinq pays nordiques et qui accorde des prêts à taux préférentiels aux PME russes qui pratiquent l'« éco-développement » ou s'engagent à respecter les normes « vertes » en vigueur dans les pays nordiques.¹⁵⁴ A cet égard, la BERD et les institutions de crédit nordiques se sont montrées bien plus entreprenantes en Russie que la Banque Européenne d'Investissements (EIB). Celle-ci n'a commencé à faire confiance aux partenaires régionaux russes que lorsque la Russie a adhéré à

¹⁵⁰ *Ibidem*. Précisons que le secteur du logement est l'un de ceux pour lesquels la Banque mondiale accorde le plus de crédits à la Russie. Il était normal que Saint-Pétersbourg soit la première à en bénéficier, dès lors que c'est la ville d'ex-URSS qui compte encore le plus d'appartements communautaires (*kommounalka*).

¹⁵¹ Rachel Katz « EBRD to Support Local Investment Projects », *The St. Petersburg Press*, 15 novembre 1994.

¹⁵² Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper*, n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 22.

¹⁵³ Entretien avec Benjamin Sirgue, employé du bureau de la BERD à Saint-Pétersbourg, 22 avril 1999.

¹⁵⁴ Ministère du Commerce et de l'Industrie de Finlande, « Financing of projects in North-West Russia », *Studies and Reports*, n° 30, 1997, p. 90.

l'accord multilatéral sur la sécurité nucléaire (MNEPR), en 2003. Auparavant, c'était par l'intermédiaire de la BERD que l'UE a accordé des crédits à des régions russes pour financer l'achat d'équipements destinés à la modernisation des centrales nucléaires ou encore la formation du personnel de ces centrales.

L'influence exogène des OIR et des IFI sur l'extraversion des régions russes est difficile à modéliser car elle varie d'une organisation à une autre, selon leur sphère d'activité, les pays qui en sont membres, ou encore leurs modalités de fonctionnement et de financement. Quoi qu'il en soit, les OIR actives en Europe nordique-baltique ont eu la faculté de pousser les régions russes à l'extraversion en les obligeant à être assez compétitives pour bénéficier d'aide technique, de transferts de savoir-faire, de crédits à taux préférentiels, etc. Les élites locales russes ont dû faire en sorte que soient réunies sur leur territoire les conditions propices aux activités commerciales (bon climat d'investissements, législation favorable aux échanges extérieurs) ainsi qu'à la coopération avec des administrations publiques étrangères (bilinguisme des fonctionnaires, transparence budgétaire).

La régionalisation « par le haut » a donc influencé le cours de la transition dans les régions du Nord-Ouest de la Russie en les incitant à s'ouvrir. Quant à la régionalisation « par le bas », comme nous allons le voir ci-après, elle leur a permis de devenir des acteurs véritablement autonomes des processus d'intégration régionale en Europe.

3.2.3 La participation des régions de Russie du Nord-Ouest à la régionalisation « par le bas »

Par convention, on appelle régionalisation « par le bas » (*bottom-up regionalization*) les processus d'intégration dont l'impulsion ne provient pas des États centraux, mais des acteurs transnationaux non-étatiques (ONG, associations, églises) et des acteurs infra-étatiques (administrations municipales et régionales) qui coopèrent entre eux à l'échelle transrégionale. Dans les années 1990, l'Europe nordique-baltique a été l'un des terrains d'émergence de ces différentes organisations internationales non-gouvernementales qui, en associant les entités fédérées de Russie frontalière à leurs activités, ont contribué à leur actorisation excentrée.

a) L'Association des Régions Frontalières d'Europe (AEBR)

L'Association des Régions Frontalières d'Europe (ARFE), plus connue sous son acronyme anglais AEBR (*Association of European Border Regions*)¹⁵⁵ a vu le jour au tournant des années 1960-70 à l'initiative des responsables de la planification territoriale d'une dizaine de régions frontalières du Rhin. C'est à Bonn, à l'été 1971, que l'AEBR a acquis une existence juridique, grâce à l'implication personnelle de son premier président, Alfred Mozer, l'ancien chef de cabinet du Commissaire à l'agriculture de la Commission européenne d'alors. A l'heure actuelle, sur les quelque 115 Euro-régions que compte le continent européen, 90 sont membres de l'AEBR, tandis que les autres, selon le stade d'institutionnalisation de leur coopération transfrontalière, sont des membres partiels, associés ou « envisagés » de l'AEBR. Dans la nomenclature de l'AEBR, qui regroupe ses membres en six grandes zones géographiques d'Europe¹⁵⁶, la zone nordique-baltique est celle qui offre aux

¹⁵⁵ Le secrétariat exécutif de l'AEBR / ARFE est à Gronau, en Allemagne. L'association s'est dotée d'un site internet : www.aebr.net, d'où sont tirées certaines des informations citées.

¹⁵⁶ Europe du Nord et zone baltique ; Europe Centrale et Orientale ; Europe du Nord-Ouest ; région Alpes-Danube ; Europe du Sud-Ouest et Méditerranée occidentale ; Europe du Sud.

Euro-régions en devenir le plus d'opportunités de coopération en réseau avec des organisations régionales, associations, ONG, etc., ce qui explique pourquoi, par le biais de l'AEBR, les régions russes membres ont acquis des opportunités de diversifier leur paradiplomatie transrégionale.

La Russie est en effet bien représentée dans cette Association par l'intermédiaire de ses six régions frontalières du Nord-Ouest qui l'ont rejointe de manière plus ou moins formelle entre 1999 et 2004 :

- *la république de Carélie*. L'Euro-région « Euregio Karelia » qu'elle a formée en février 2000 avec les trois communautés régionales de communes de Finlande orientale (Kainuu, Ostrobotnie et Carélie du Nord) [voir carte n°8 en annexe III] a un siège de membre permanent à l'AEBR.
- *l'oblast' de Kaliningrad*. Les trois Euro-régions dont il est membre – « Euregio Baltika » (Danemark-Lituanie-Lettonie-Pologne-Suède-Russie), « Euregio Neman » (Biélorussie-Lituanie-Pologne-Russie) et « Euregio Saule » (Lituanie-Lettonie-Russie) – siègent à l'AEBR. Il a aussi rejoint l'Euro-région « Sesupe » (Lituanie-Pologne-Russie), qui aspire à entrer à l'AEBR.
- *l'oblast' de Pskov*. L'Euro-région « Euregio Pskov-Livonia » qu'il a formée avec des districts administratifs frontaliers estoniens et lettons est devenue membre de l'AEBR en 2004.
- *la ville de Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad*. En formant, avec quatre districts administratifs de Finlande du Sud-Est (Etelä, Karjala, Kymenlaakso, Savo), un embryon de nouvelle Euro-région en 2004 [voir carte n°9 en annexe III], ces deux sujets de la FR ont accédé au statut de « membre partiel » de l'AEBR.
- *l'oblast' de Leningrad* est plus susceptible que la ville qu'il entoure de participer à l'activité de l'AEBR, car il est plus impliqué dans des coopérations *transfrontalières* avec les pays voisins que Saint-Pétersbourg. C'est sur le territoire de *l'oblast'* que se trouve la ville d'Ivangorod, qui envisage de constituer une région transfrontalière avec la ville estonienne voisine de Narva. *L'oblast'* est aussi partie prenante à une association de coopération trilatérale dite « 3+3 » impliquant les régions maritimes de Finlande du Sud et celles d'Estonie du Nord. Même si cette association n'est pas membre de l'AEBR, elle entretient d'étroites relations avec elle.
- *l'oblast' de Mourmansk*. Il a établi, avec les régions frontalières norvégienne (Finnmark) et finlandaise (Laponie), une région transfrontalière susceptible de devenir membre de l'AEBR. *L'oblast'* a aussi des relations très étroites avec une association transfrontalière de la Calotte Nordique (*Nordkalotten*) qui réunit les régions finlandaises, suédoises et norvégiennes voisines de l'Arctique, et qui jouit du statut de « partenaire associé » de l'AEBR.

L'une des spécificités de l'Association – qui fonctionne en réalité plutôt comme un syndicat, voire un groupe d'intérêts – est de s'être progressivement imposée comme un interlocuteur incontournable du Conseil de l'Europe, mais aussi de la Commission européenne et du Parlement européen. Avant même sa création officielle, l'AEBR a coopéré étroitement avec le Conseil de l'Europe en vue de la rédaction de différentes Chartes du Conseil de l'Europe, dont la *Convention de Madrid* de 1980 et la Charte sur l'aménagement du territoire de 1983.¹⁵⁷ Pour les régions russes, prendre part aux activités de l'AEBR est un moyen supplémentaire d'accès aux sources d'information et d'expertise qu'offre le Conseil de l'Europe.

L'AEBR a aussi joué un rôle clé dans l'institutionnalisation, en 1985, du Comité consultatif des régions de l'UE en Comité des Régions, qui est unanimement considéré comme un facteur supra-national ayant conféré aux régions des pays membres de l'UE une actorité internationale.¹⁵⁸

¹⁵⁷ L'AEBR a notamment organisé de nombreuses conférences et participé à la rédaction de rapports d'expertise sur la coopération transfrontalière, en particulier au sein du Congrès des Collectivités Territoriales Locales et Régionales du Conseil de l'Europe (Rapport Tschudi).

¹⁵⁸ Liesbet Hooghe & Gary Marks « 'Europe with the regions' : channels of regional representation in the European Union », *Publius*, n° 26, 1996, p. 73-91 ; Thomas Christiansen « Second Thoughts on Europe's 'Third Level' : the EU's Committee of the Regions », *Publius*, n° 26, 1996, p. 93-116 ; J. Loughlin & D.L. Seiler « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Etudes Internationales*, n° 30, 1999, p. 763-780.

Or cette coopération avec le Comité des Régions constitue un canal informel par lequel les membres de l'AEER, y compris les régions de pays non-membres de l'UE, se maintiennent au courant des projets de Bruxelles en matière de politique régionale, de politique des transports ou même de la PESC, qui intéressent les régions frontalières de Russie du Nord-Ouest.

Dans le cadre de la préparation du Marché Commun, qui allait bouleverser la nature et la fonction des frontières intérieures et extérieures de l'UE, l'AEER a fait profiter la Commission européenne de son expertise en matière de coopération transfrontalière. L'initiative communautaire INTERREG est d'ailleurs l'un des grands projets de l'UE qui doit beaucoup à l'AEER. Celle-ci a en outre su intéresser le Parlement européen (en particulier son Comité de la Politique Régionale) aux problèmes transfrontaliers. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur le lobbying de certains députés européens concernés par les questions liées aux travailleurs frontaliers, aux réseaux transeuropéens d'énergie et de transport, à l'aide technique extérieure (TACIS). C'est par l'intermédiaire de ces Euro-députés, ceux des pays nordiques en particulier, que l'AEER a assuré à l'intérieur de l'UE la promotion de l'idée que toute politique extérieure à l'égard de pays « outsiders » comme la Russie devait contenir une dimension régionale prenant en compte les intérêts particuliers des régions frontalières.¹⁵⁹

b) L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)

L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), fondée en 1985 et dont le siège est à Strasbourg, se présente aujourd'hui comme « le porte-parole politique des régions et le partenaire-clé des institutions européennes et internationales sur chaque question relevant de la compétence régionale ». Sa mission est de « promouvoir la subsidiarité et la démocratie régionale pour permettre aux régions d'être un véritable lien entre l'Union et ses citoyens ».¹⁶⁰ Bien que l'ARE soit surtout composée de régions de pays de l'UE, elle compte désormais 255 membres de 30 pays européens, Russie comprise. Après les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg, l'*oblast'* de Leningrad a rejoint l'ARE en 1995¹⁶¹, suivi des républiques de Carélie, du Tatarstan et de l'*oblast'* de Samara à la fin des années 1990. Les parlementaires de l'*oblast'* de Ryazan et ceux des républiques d'Ingouchie et du Bachkortostan aspirent aussi à rejoindre cette assemblée. Apparemment, l'idée d'adhérer à l'ARE a été inspirée aux sujets de la FR qui comptent des Länder allemands parmi leurs principales régions étrangères partenaires, ou dont la population comprend des Allemands de la Volga.¹⁶²

L'un des axes de travail prédominant de l'ARE durant les années 1990 était de soutenir les régions de la Grande Europe à se préparer à l'élargissement de l'UE à des pays issus du bloc socialiste. Dans l'enceinte de l'ARE, des problèmes concrets liés à l'élargissement ont été discutés

¹⁵⁹ Entretien avec Tarja Cronberg, présidente de l'Union des Communes des comtés de Finlande orientale et co-fondatrice de l'Euro-région « Euroregion Karelia », Ouzero (république de Carélie), 11 juin 2001.

¹⁶⁰ D'après le site Internet de l'ARE : <http://www.a-e-r.org/fr/a-propos-de-lare/vocation.html> ; consulté en juin 2006.

¹⁶¹ La participation des parlementaires de ces trois sujets de la FR à l'ARE a été limitée dans le temps (1995-1999), faute de moyens financiers et de retombées significatives de l'appartenance à cette Assemblée. Ils y gardent une « entrée » par l'intermédiaire de leur appartenance à l'AEER, qui en fait partie en tant qu'association interrégionale.

¹⁶² D'après Mark Vybornov, conseiller en politique économique extérieure du gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad, entretien au siège de l'administration de l'*oblast'*, 20 avril 2000. M. Vybornov nous a confié que la ville de Saint-Petersbourg et l'*oblast'* de Leningrad sont entrés dans l'ARE grâce au lobbying de la ville de Turku et de la région de Pori dont elle dépend (Finlande), et dont la présidente était alors la conseillère de l'ancien Ambassadeur de Finlande à l'UE. Leur candidature aurait été acceptée en 1995 parce que l'ARE était alors présidée par un Allemand et que l'Allemagne et la Russie défendaient à cette époque ensemble le projet d'établir un « couloir » Ouest-Est (ce qui allait devenir la *Dimension septentrionale*) pour concurrencer le projet franco-italien d'un couloir Nord-Sud en Europe.

par les représentants des régions des pays membres de l'UE, des pays candidats à l'adhésion, ainsi que des pays tiers, comme la Russie. L'ARE est une plate-forme de lobbying intéressante pour les régions russes car elle est une institution centrale de l'élaboration et la mise en œuvre du programme INTERREG ainsi que des politiques communautaires de soutien à la culture et à l'éducation dans les régions de l'UE. Les régions allemandes, suisses, autrichiennes ou norvégiennes qui sont membres de l'ARE font bénéficier leurs partenaires russes de leur expérience de la gouvernance régionale et du lobbying dans les instances européennes et internationales.

c) La Coopération sub-régionale des États de la mer Baltique (BSSSC)

La Coopération sub-régionale des États de la mer Baltique, plus connue sous son sigle anglais BSSSC (*Baltic Sea States Subregional Cooperation*) est une organisation non-gouvernementale qui a été fondée par les représentants régionaux et locaux des pays membres du CEB, réunis à Stavanger (Norvège) en octobre 1993. Elle comptait, au 1^{er} janvier 1998, 163 membres. Toute entité infra-étatique d'un pays riverain de la mer Baltique peut adhérer à la BSSSC, à condition d'en accepter la Charte et les quatre principes de base gouvernant les activités de coordination et de coopération entre ses membres : crédibilité, connaissance, visibilité et flexibilité.¹⁶³ Cinq sujets de la Fédération de Russie sont membres de la BSSSC depuis sa fondation : la ville de Saint-Petersbourg, les *oblasti* de Kaliningrad, Leningrad, Pskov et Novgorod. Leur implication dans les travaux de la BSSSC est fonction de leurs moyens financiers et de la capacité des administrations régionales à s'allier, à l'intérieur du réseau, avec des régions d'autres pays qui, elles, ont plus de moyens et sont prêtes à les en faire profiter.¹⁶⁴

La BSSSC est une ONG de type associatif sans budget propre, mais qui est dotée d'organes permanents qui assurent son bon fonctionnement et la communication entre ses membres, ainsi qu'avec d'autres organismes en réseau comme l'Association des Chambres de Commerce de la Baltique (BCCA) : un président (présidence tournante tous les deux ans), un Conseil exécutif (*Board*), un Secrétariat (qui se trouve à Copenhague) et surtout des groupes de travail *ad hoc*. Au départ, ils étaient au nombre de trois : sur le développement social et les relations humaines ; sur le développement et la coopération économiques ; et sur l'environnement.¹⁶⁵ La préparation à l'élargissement de l'UE a occupé une place centrale sur l'agenda de la BSSSC. Le fonctionnement relativement décentralisé de l'ONG a permis aux régions membres d'aborder des thèmes pourtant sensibles (comme l'avenir de l'enclave de Kaliningrad après l'adhésion de la Lituanie à l'UE) dans un esprit coopératif. On peut dire des missions de la BSSSC qu'elles sont de trois ordres :

- échange d'informations, partage d'expertise et coordination des politiques sectorielles de ses régions membres
- défense des intérêts des régions par rapport aux États et organisations de la mer Baltique (vis-à-vis du CEB notamment)
- représentation des intérêts « baltiques » vis-à-vis des organisations européennes (par exemple au Comité des Régions de l'UE, dans lequel la BSSSC a obtenu un statut d'observateur).

¹⁶³ Voir les « Terms of Reference » sur le site Internet de l'organisation, www.bsssc.com.

¹⁶⁴ Entretien avec Tauno Pesola, conseiller du Ministère finlandais des Affaires étrangères, membres du Comité des Hauts Fonctionnaires (CSO) du Conseil des États de la mer Baltique, Helsinki, avril 1999.

¹⁶⁵ Ces groupes de travail se créent et évoluent au gré des enjeux identifiés comme importants par les membres lors de leur sommet annuel, qui se tient en octobre. En 2005 par exemple, il y en avait cinq : sur l'Agenda 21 ; sur la Dimension Septentrionale (créé en 1999) ; sur les transports et les communications ; sur la jeunesse ; sur la politique de cohésion.

En ce sens, la BSSSC constitue un multiplicateur de puissance « molle » (informationnelle par exemple) pour les « régions apprenantes » que sont les membres russes de cette ONG, mais aussi un vecteur d'actorisation paradiplomatique pour elles (dans les débats internes à l'UE, par exemple concernant les objectifs et le fonctionnement de la *Dimension septentrionale*¹⁶⁶). L'intérêt pour les régions russes de prendre part aux activités de la BSSSC est qu'il leur permet de bénéficier de transferts de connaissances et d'expérience (*best practices*) de la part de régions au développement socio-économique plus avancé, par exemple en matière de politique d'aménagement du territoire, de santé publique ou d'intégration professionnelle des jeunes. Certaines ont utilisé ce forum pour faire entendre leur voix auprès des États membres du CEB, à commencer par le leur, la Russie, lors des réunions du CEB au niveau des ministres (notamment sur les questions d'environnement). Cependant l'appartenance des régions russes à la BSSSC ne leur a pas permis d'influencer les décisions fédérales russes sur des questions qui touchent à des sphères d'intérêt diplomatiques plus élevées, comme la politique douanière ou le nucléaire civil, car les ministres russes ne tiennent pas nécessairement compte de leurs opinions, une fois rentrés à Moscou après ces réunions du CEB.¹⁶⁷

d) Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe (CPLRE)

Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe a vu le jour en qualité d'organe consultatif du Conseil de l'Europe en 1994. Auparavant, l'institution existait sous la forme d'une « Conférence », qui s'est réunie régulièrement depuis 1957. C'est une organisation politique dont les membres sont tous des élus locaux qui se regroupent par affiliation partisane, sur le modèle de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), dans le but de promouvoir la démocratie locale et de défendre l'autonomie des autorités locales et régionales.¹⁶⁸ Par ailleurs, il est systématiquement consulté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur toutes les questions de politique régionale, notamment celles qui touchent à la coopération transfrontalière, dont le CPLRE s'est fait l'un des plus fervents promoteurs. Il publie d'ailleurs régulièrement des brochures d'information¹⁶⁹ sur le droit et la pratique de la coopération transfrontalière, prodigue aux représentants originaires de pays où la démocratie locale est une institution récente des conseils pour la mettre en œuvre et organise pour eux des séminaires et des stages de formation professionnelle à l'étranger.

Depuis son institutionnalisation en 1994, le Congrès se divise en deux chambres – la Chambre des Autorités Locales (municipalités) et la Chambre des Régions. Au 1^{er} janvier 2005, elles comptaient à elles deux 315 représentants titulaires élus au niveau local ou régional dans 46 pays membres du Conseil de l'Europe.¹⁷⁰ La participation de ces représentants à la session annuelle du CPLRE à Strasbourg est assurée sur une base nationale, c'est-à-dire en qualité de membres de la

¹⁶⁶ Fin 1999, le groupe de régions de la BSSSC qui travaillait sur ce thème, et dont faisait partie un représentant de l'administration de Saint-Petersbourg, a remis à la Commission européenne un rapport intitulé « Contribution sub-régionale à la Dimension Septentrionale » dans lequel la BSSSC déplorait le fait que cette politique soit menée de manière trop centralisée et autoritaire (*top-down*) et sans tenir compte des besoins et des opinions divergentes exprimés par les régions d'Europe nordique-baltique qui ne font pas partie d'États candidats à l'adhésion à l'UE.

¹⁶⁷ Entretien avec Olga Andrianova, directrice du Département des Relations Internationales de l'Administration de l'*oblast'* de Novgorod, Novgorod, 10 décembre 2001.

¹⁶⁸ Le CPLRE s'est doté par exemple d'organes de monitoring et d'observation électorale qui évaluent comment est mise en œuvre la Charte européenne de l'autonomie locale dans les pays qui l'ont ratifiée (la Russie y a adhéré en 1998).

¹⁶⁹ A noter que les langues de travail du CPLRE sont le français, l'allemand, l'italien et le russe.

¹⁷⁰ Il faut ajouter à ce chiffre 315 suppléants. Cf. http://www.coe.int/t/Congress/Default_fr.asp.

délégation officielle de chaque pays membre à l'APCE et selon le même principe de proportionnalité. Depuis l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, début 1996, neuf municipalités et neuf sujets de la Fédération au Congrès siègent au CPLRE (18 titulaires et 18 suppléants) [voir la liste des membres du CPLRE entre 1998 et 2004 dans la fiche n°9 en annexe VI]. Or c'est le chef de l'exécutif du pays membre, le président donc, qui fixe la composition de toute la délégation, l'idée étant d'assurer une représentation tournante (tous les deux ans) des villes et régions du pays. En Russie, il le fait sur proposition du MID, ce qui est le signe que le gouvernement fédéral considère la participation des villes et régions de Russie au CPLRE comme un canal de représentation de ses intérêts diplomatiques au Conseil de l'Europe. Pour les élus russes qui siègent au CPLRE, c'est aussi un canal paradiplomatique particulièrement précieux pour faire valoir leurs intérêts locaux, éventuellement en se démarquant des positions incarnées par les délégués russes à l'APCE. Vladimir Yakovlev, le gouverneur de Saint-Pétersbourg, a été inclus dans la Chambre des Régions du CPLRE pour la période 1998-2000, ce qui lui a donné l'occasion de se rendre à Strasbourg à une époque où les relations entre la Russie et les pays européens était particulièrement tendues à cause des guerres au Kosovo puis en Tchétchénie (1999). Pour lui, c'était l'occasion de mener en coulisses une campagne de « marketing » paradiplomatique en faveur de Saint-Pétersbourg, ville qu'il présentait à ses collègues du Congrès comme plus « démocrate » et « européenne » que le gouvernement russe lui-même.¹⁷¹

3.2.4 L'association de Saint-Pétersbourg aux réseaux de villes d'Europe du Nord

L'un des éléments de l'actorisation excentrée de Saint-Pétersbourg en Europe du Nord, et un facteur d'influence de sa paradiplomatie, a été le développement des RIEE de la ville selon le *vecteur interurbain*, c'est-à-dire avec des partenaires situés dans des villes riveraines de la mer Baltique [voir carte n°6 en annexe III], voire au-delà.

a) Les réseaux interurbains, une version décentralisée de l'intégration régionale

Les études urbaines définissent en général les relations *en réseau* par opposition à celles qui opèrent dans le cadre de *systèmes urbains*¹⁷², mais aussi comme un contrepoint à la puissance nécessairement territoriale des États dans la régulation politique de l'économie mondiale.¹⁷³ En effet, le réseau a ceci de particulier qu'il fonctionne selon des modalités que l'on pourrait dire :

- horizontales plutôt que verticales : le réseau est un maillage dont l'organisation répond à un principe pluraliste d'hétérarchie dans la coopération, ce qui le rend résistant à toutes les entreprises de centralisation et favorise la « gouvernance participative » dans les villes¹⁷⁴ ;

¹⁷¹ Entretien informel mené en novembre 2000 avec l'un des adjoints personnels de V. Yakovlev, chargé de la préparation de ses discours de politique extérieure à l'époque, et qui a souhaité garder l'anonymat.

¹⁷² Jean Gottmann « L'urbanisation dans le monde contemporain et ses conséquences politiques », *Politique Etrangère*, n° 6, 1960, p. 557-571.

¹⁷³ Bob Jessop « A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance », in M. Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Thousand Oaks : Sage, 1997, p. 51-73. Voir aussi Bernard Jouve et Christian Lefèvre *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris : Anthropos, 1999.

¹⁷⁴ M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992.

- informelles plutôt que formelles : le réseau existe le plus souvent hors de structures institutionnelles tangibles, ce qui explique sa capacité à « déterritorialiser » les frontières lorsqu'il opère à l'échelle transnationale¹⁷⁵ ;
- innovantes : la mise en réseau (*networking*) implique toujours une attention soutenue à des échanges d'idées novatrices quant au réseau lui-même et à ses objectifs.¹⁷⁶

Pour les internationalistes du réseau N.I.C.E. (*New International Cities Era Project*) qui s'appuient sur la géographie urbaine pour étudier la paradiplomatie des villes¹⁷⁷, W. Lever est considéré comme l'un des pionniers de cette réflexion par les réseaux urbains, puisqu'il a mis la notion d'*urban networking* au centre de son analyse fonctionnelle des relations extérieures des villes.¹⁷⁸ La plupart des travaux sur ce thème se sont inspirés des théories sur la complémentarité et les synergies coopératives entre centres urbains de Roberto Camagni¹⁷⁹, qui estime qu'il convient de distinguer deux conceptions de la coopération entre villes en réseau :

- une conception « fonctionnelle », dans le cas d'un réseau impliquant des villes frontalières amenées à coordonner leurs actions sur le terrain pour réaliser un projet de planification spatiale ou résoudre des problèmes pratiques (gestion d'un réseau des eaux commun, de routes ou d'espaces naturels transfrontaliers, par exemple) ;
- une conception « stratégique » du réseau interurbain, qui renvoie à des alliances transnationales nouées entre localités plus éloignées, mais ayant des intérêts communs, dans le but d'échanger des idées et des expériences, soit au sein de réseaux informels (conférences thématiques, liens amicaux entre maires), soit au sein d'organisations plus institutionnalisées (associations de villes du type *Eurocités*). A ce niveau, l'interaction en réseau est moins un outil de coordination des politiques publiques locales qu'un instrument d'élévation du statut *politique* respectif des villes qui y prennent part.

Il existe autant de réseaux qu'il existe de types fonctionnels de villes – touristiques, portuaires, bancaires, etc. – si bien qu'une même ville peut-être un pôle de régulation des RI dans plusieurs réseaux interurbains différents. Cela dépend de sa propre spécialisation productive dans le contexte de la mondialisation, mais aussi de ses propres ambitions stratégiques à gérer l'interface entre territoire local/national d'une part, et espace régional/mondial de l'autre.¹⁸⁰ Pour les besoins de développement et d'aménagement spatial à l'échelle d'une méso-région comme celle de la mer Baltique, la mise en réseau urbaine renvoie surtout à des relations « translocales » entre des organismes publics et privés d'un ou plusieurs pays concernant principalement des problèmes de *low policies* - les infrastructures, les services commerciaux, l'innovation, les transferts de technologie,

¹⁷⁵ Sur le potentiel et les limites de la « défrontiérisation » concernant spécifiquement l'insertion de Saint-Petersbourg dans les réseaux de coopération régionale en Europe du Nord, voir Pertti Joenniemi « The new St. Petersburg : a case of border-making or border-breaking ? » *COPRI Working Paper* n° 37, Copenhagen : Copenhagen Peace Research Institute, 2001.

¹⁷⁶ Voir par exemple Manuel Castells *The Informational City. Informational Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford : Basil Blackwell, 1989 (2ème éd.) ; S. Conti & G. Spriano *Urban Structures, Technological Innovation and International Metropolitan Networks*, Torino : Fondation Giovanni Agnelli, 1989 ; Wolfgang Reinicke « The Other World Wide Web : Global Public Policy Networks », *Foreign Policy*, n° 117, 1999, p. 44-59.

¹⁷⁷ H.J. Fry, L.H. Radebaugh & P. Soldatos (eds.) *The New International Cities Era. The Global Activities of North American Municipalities*, Provo : Brigham Young University Press, David M. Kennedy Center for International Studies, 1989.

¹⁷⁸ W. Lever « Competition within the European urban system » *Urban Studies*, vol. 30, 1993, p. 935-948. Voir aussi Ricardo Campello « The new city network paradigm : measuring urban network externalities », *Urban Studies*, vol. 37, n° 11, 2000, p. 1925-1945.

¹⁷⁹ R. Camagni « From City Hierarchy to City Network », in T.R. Lakshamanan & P. Nijkamp (eds.) *Structure and Change in the Space Economy*, Berlin : Springer-Verlag, 1993.

¹⁸⁰ Marc Bonneville & alii. (eds) *Villes européennes et internationalisation*, Villeurbanne : PPSH CNRS (Programme Rhône-Alpes Recherches et Sciences Humaines) & DATAR, 1992 ; voir en particulier p. 153 à 176.

la formation professionnelle, les communications, le tourisme, la culture, etc.¹⁸¹ Le réseau interurbain concerne donc des activités de coopération qui se déroulent à plusieurs échelles complémentaires de gouvernance :

- institutionnelle : jumelages entre municipalités, participation à des associations de villes ;
- économique : échanges commerciaux développés selon un vecteur interurbain, transports ;
- sociétale/humanitaire : implication des acteurs de la société civile (universités, ONG, pôles scientifiques, institutions culturelles) dans le réseau, souvent en tant que force d'impulsion et/ou de coordination des activités interurbaines.

Par-delà ces fonctions de base, le réseau interurbain peut aussi être un acteur à part entière de la construction sociale de la réalité en ce qu'il véhicule de l'influence entre ses participants (l'influence des villes enseignantes sur les choix de politique publique des villes apprenantes), mais aussi à l'extérieur de lui-même, c'est-à-dire sur la scène internationale ou régionale, où le réseau interurbain peut agir en tant que *collectif politique* d'intérêts.¹⁸² Les réseaux de villes sont d'ailleurs considérés comme des acteurs collectifs majeurs de l'intégration régionale dans l'Europe d'après 1989 car ils pèsent sur les orientations de la planification spatiale y compris dans les PECO, où ils contribuent à renforcer la démocratie locale.¹⁸³ Leur rôle dans la construction et l'intégration *dans et de* la région de la mer Baltique a été maintes fois souligné par les spécialistes de la construction de la région en Europe du Nord.¹⁸⁴ Cela tient au fait que dans cette partie de l'Europe « la coopération [interurbaine] a acquis dans les années 1990 une épaisseur institutionnelle certaine »¹⁸⁵, comme nous allons le voir en présentant quelques exemples de réseaux interurbains auxquels participe Saint-Petersbourg et par le biais desquels la « capitale du Nord » a développé son autorité paradiplomatique durant les années 1990.

b) La place de la ville dans les Réseaux Trans-Européens

C'est dans le domaine de l'aménagement du territoire que la coopération transnationale en mer Baltique a affiché le plus grand dynamisme, contribuant à l'établissement de réseaux et corridors européens de transport et de communication (les TEN, *Trans-European Networks*). La planification spatiale suit un programme adopté en décembre 1994 à Tallinn par les ministres de l'environnement et de la planification spatiale des pays riverains de la mer Baltique et intitulé VASAB 2010 (*Visions and Strategies Around the Baltic Sea until 2010*). L'idée consiste à connecter entre elles les « perles de la Baltique », à savoir les villes maritimes, par des réseaux intermodaux de transport et de communication, avec le souci de favoriser le développement durable et le respect de l'environnement. Parmi les plus grands projets de « Corridors » transeuropéens de transport qui concernent Saint-Petersbourg, nous pouvons mentionner :

¹⁸¹ P. Vartiainen, « Urban Networking in the Baltic Sea Region. A Nordic View », in Eskelinen & ali. (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 117-130 ; p. 121.

¹⁸² Pour une vision plus nuancée, qui prend en compte les limites inhérentes au pouvoir des villes comme acteurs collectifs, voir Bernard Jouve & Christian Lefèvre (dir.) *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris : Elsevier, 2002 (en particulier l'introduction).

¹⁸³ A. Bailly & ali. (eds.) « Changing Cities : Restructuring, Marginality and Policies in Urban Europe » *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, 1996, p. 161-176. Voir aussi A. Harding « Urban Regimes in a Europe of the Cities ? » *European Urban and Regional Studies*, vol. 4, 1997, p. 291-314.

¹⁸⁴ Voir en particulier Pertti Joenniemi & Alan Sweedler « The role of cities in international relations : new features in the Baltic Sea region », in Susanna Perko (ed.) *Nordic-Baltic Region in Transition : New Actors, New Issues, New Perspectives*, Tampere Peace Research Institute, Research Report n° 75, 1996, p. 115-140.

¹⁸⁵ Perttu Vartiainen « Urban Networking in the Baltic Sea Region. A Nordic View » *op. cit.* ; p. 126-127.

- Corridor I / *Via Baltica* (Helsinki-Tallinn-Riga-Siaulai), dont un tronçon relie Saint-Pétersbourg à Gdansk via Tartu et Kaliningrad (*Via Hanseatica*), et un autre relie Siaulai à Varsovie (et potentiellement Berlin) via Kaunas¹⁸⁶ ;
- Corridor IX : c'est un corridor en réseau d'une longueur de 6500 km qui relie par la route et le rail l'Europe du Nord (Finlande) à la Méditerranée (Grèce). Son tracé passe par Vyborg et Saint-Pétersbourg avant de traverser l'Ukraine, la Moldavie, la Roumanie et la Bulgarie. Il comprend une ramification en Biélorussie qui dessert Kaliningrad et Klaipeda, et deux voies à travers la Russie, qui, au départ de Saint-Pétersbourg, relient Pskov-Vitebsk-Gomel pour l'une, et Tver²-Moscou-Orel-Tchernigov pour l'autre.¹⁸⁷
- l'axe autoroutier E18, doublé d'une ligne de chemin de fer¹⁸⁸, pour relier Stockholm à Moscou *via* Turku, Helsinki et Saint-Pétersbourg ;

Ces projets, cofinancés par l'ONU (UNECE), la BERD et l'UE grâce à INTERREG¹⁸⁹, PHARE et TACIS, sont complétés par des stratégies communes de développement des infrastructures touristiques, hôtelières et de transport de passagers par ferry entre les ports de la Baltique.¹⁹⁰ La plupart des régions développées de la partie européenne de la Russie sont désormais intégrées au réseau paneuropéen des transports. Ces routes sont parcourues quotidiennement par des milliers d'autobus de transport de passagers qui permettent aux touristes russes de relier les grandes capitales européennes, chose impensable du temps de l'URSS.¹⁹¹

Un autre domaine d'intégration des territoires par les réseaux interurbains est celui de l'électricité : avec le projet de connecter les réseaux électriques de Russie du Nord-Ouest, du Belarus et des trois pays baltes, c'est à une « Maison Commune de l'Électricité » que travaillent depuis 1999 les ministres de l'énergie et de l'aménagement du territoire de ces pays. La Commission européenne a incorporé ce projet dans ces politiques extérieures régionales avec l'objectif de mettre sur pied un réseau électrique unifié à l'échelle transnationale. Ce réseau devrait couvrir une zone allant « de Vladivostok au Portugal », pour reprendre la formule d'Anatolij Tchoubaïs, le PDG de la compagnie *EĖS-Rosviâ* (le géant russe de l'électricité, qui contrôle l'essentiel du réseau en Europe de

¹⁸⁶ La Russie a beaucoup insisté auprès des gouvernements polonais et balte pour que soit prolongé le tracé de l'autoroute « *Via Baltica* » jusqu'à Saint-Pétersbourg et Kaliningrad. Si, pour des raisons politiques, les gouvernements se sont d'abord abstenus de répondre positivement, grâce au lobbying multiforme des régions frontalières et au fait que la Russie a garanti qu'elle cofinancerait les travaux, le prolongement des infrastructures routières jusqu'à ces villes russes a finalement été décidé. Il figure désormais comme une priorité du Plan d'Action pour la *Dimension Septentrionale*.

¹⁸⁷ Le Conseil européen d'Essen a déclaré le tronçon Helsinki-Saint-Pétersbourg-Moscou prioritaire.

¹⁸⁸ Le transport routier et ferroviaire n'est pas le seul concerné par ces projets de réseaux trans-européens. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Partenariat et de Coopération entre l'UE et la Russie en décembre 1997, la Russie a dû ouvrir ses voies fluviales *intérieures* (le réseau Baltique-Volga) au passage des navires des pays de l'UE.

¹⁸⁹ L'initiative communautaire INTERREG a été adoptée en juillet 1990 pour préparer les régions frontalières des pays membres de l'UE au marché sans frontières. Au cours des années 1990, la priorité de ce fonds de cohésion régionale s'est déplacée vers les frontières extérieures de l'UE, à mesure que le Parlement européen encourageait les régions de l'UE à s'ouvrir sur l'extérieur pour partager leurs expériences avec les pays candidats à l'adhésion. Le programme INTERREG comporte trois volets : A) coopération transfrontalière entre régions adjacentes ; B) coopération transnationale ; C) coopération interrégionale.

¹⁹⁰ L'un des projets à ce niveau réunit les municipalités des grandes villes maritimes suédoises, finlandaises, russes, estoniennes et lettones et a été présenté à l'UE en 1997 sous le nom de *Palette Baltique*. L'objectif, réalisé en 2002, était de faire en sorte que des touristes puissent acheter à des tours-opérateurs dans n'importe laquelle de ces villes un billet de bateau « tout en un » pour visiter toutes les autres grandes villes de la Baltique orientale.

¹⁹¹ Smolensk, Saint-Pétersbourg et Kaliningrad sont les trois seules villes russes desservies par des compagnies de transport par autobus (comme *Intercars* ou *Eurolines*) au départ de Paris, Bruxelles, Berlin, Varsovie, Stockholm ou Helsinki.

l'Est).¹⁹² Cette formule, qui a trouvé sa place dans les différents documents produits dans le cadre du « Dialogue énergétique » entre l'UE et la Russie¹⁹³, intéresse particulièrement Saint-Pétersbourg car elle héberge sur son territoire plusieurs centrales électriques qui sont déjà reliées aux marchés des pays baltes.

c) Le maillage des jumelages, vecteur de participation à la régionalisation

L'intégration subrégionale en Europe nordique-baltique dépend beaucoup des relations qui existent entre ses pôles urbains. La tradition des relations interurbaines est très ancrée dans la région de la mer Baltique, comme nous l'avons montré en évoquant les connexions qui existaient entre cités-États à l'époque de la Ligue Hanséatique. L'URSS a préservé ce patrimoine de relations transnationales durant la Guerre froide en tolérant la pratique des jumelages, une institution qui offrait aux villes soviétiques riveraines de la mer Baltique une « fenêtre » sur l'Europe (voir *infra*, chapitre V). Ainsi Leningrad est-elle depuis longtemps la ville-sœur de Turku (1953), Hambourg (1957), Dresde (1961), Gdansk (1961), Göteborg (1962) et Rotterdam (1966). A la suite de la chute du mur de Berlin, Saint-Pétersbourg s'est jumelée avec la ville danoise d'Aarhus (1989) et avec deux capitales de la région, Stockholm (1992) et Helsinki (1993). Plus récemment, elle a signé des accords de jumelage avec deux capitales baltes, Riga (1997) et Tallinn (1999), elles-mêmes jumelées avec d'autres villes baltiques (Aalborg, Bergen, Malmö, Rostock et Vilnius, entre autres), ce qui lui a permis de s'insérer dans un vaste réseau de coopération interurbaine.¹⁹⁴ [

D'après la définition qu'en donna Jean Bareth, l'un des pères fondateurs du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE),

« Un jumelage est une rencontre entre deux municipalités pour agir de concert dans une perspective européenne, en faisant face aux problèmes et en développant des relations mutuelles de plus en plus étroites et de plus en plus amicales. »¹⁹⁵

Pour symbolique qu'elle puisse paraître, l'action de signer un accord de jumelage avec une autre ville n'est pas anodine, en premier lieu du fait de la solennité du « serment de jumelage » que doivent prononcer les deux maires signataires, qui, dans le cas de villes situées dans des pays membres du Conseil de l'Europe, doit se conformer à un modèle précis [voir fiche n°11 en annexe VI]. Comme on le voit d'après les formules de rigueur dans ce texte, le jumelage a vocation à garantir l'autonomie du niveau local (urbain) de gouvernement et à canaliser le soutien au projet de réunification de l'Europe. Les associations interurbaines se présentent toujours comme des promoteurs de ce projet, mais aussi, dès lors que 80% de la population européenne vit dans des villes et que leurs élus sont au plus près des intérêts des citoyens, comme des *contre-pouvoirs* et des forces de proposition dans le cadre multilatéral de l'UE et du Conseil de l'Europe.

¹⁹² Igor Yourgens « Ékonomičeskoe sotroudničestvo v ramkakh iniciativy 'Severnoe Izmerenie' » [La coopération économique dans le cadre de l'initiative 'Dimension Septentrionale'], in N. Arbatova (dir.) 'Severnoe Izmerenie': *ideâ i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale': idée et réalité], Moscou : Komitet « Rossiâ v ob'edinënoj Evrope » [Comité « La Russie dans une Europe Unie »], 2002, p. 7-12 ; p. 10.

¹⁹³ Entretien avec Christian Cleutin, Chef de la section du Dialogue Énergétique avec la Russie à la DG Énergie et Transport de la Commission européenne, Bruxelles, 3 décembre 2002.

¹⁹⁴ Anaïs Marin « Les réseaux inter-urbains en mer Baltique, des ponts de coopération Est-Ouest », *Regard sur l'Est*, n° 36, 2004. Voir fiche n°14 en annexe VI pour une liste complète des villes jumelées de Saint-Pétersbourg].

¹⁹⁵ Cité sur le site Internet du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (Council of European Municipalities and Regions, CCRE) ; rubrique « Brief History of European Town-Twinning : The Origins of Twinning ». Cf. <http://www.ccre.org/jumelages/origins.html#page2>, consulté en mars 2002 [notre traduction].

Facteurs de stabilisation dans les RI, les jumelages interurbains sont aussi des institutions pouvant induire des changements à l'échelle des relations interétatiques, tant globales que régionales. Ils sont souvent la base d'interactions en réseau entre *polities* qui concentrent à la fois du pouvoir (politique, dans le cas de capitales), de la puissance (économique), du capital humain (connaissances) et un potentiel d'influence (poids démographique, présence institutionnelle). En Europe, ces réseaux interurbains font depuis quelques années l'objet d'études empiriques très originales, comme celles du groupe de recherche CITTA, dont les résultats ont été diffusés pour l'instant uniquement « en réseau », c'est-à-dire sur Internet et lors de conférences scientifiques.¹⁹⁶ Les réseaux interurbains d'Europe du Nord ont quant à eux suscité de l'intérêt notamment parce qu'ils se situent à l'interface entre l'UE et l'ancien bloc socialiste, entre lesquels ils ont contribué à construire des ponts pour l'échange d'informations et le transfert de savoir-faire des municipalités d'Europe du Nord à celles des PECO en transition. Deux spécialistes des réseaux interurbains en mer Baltique, Pertti Joenniemi et Alan Sweedler, estimaient d'ailleurs en 1998 que cette situation était particulièrement bénéfique pour les « villes secondes », qui y gagnent en autonomie et en influence :

« Cities make agreements upon cooperation across national borders, they establish bilateral or multilateral links and form networks with different content and purpose. Likewise, the ranking-lists indicating the importance of various cities are less fixed than they used to be, and particularly the second cities, such as Gothenburg, Turku or St. Petersburg sense fresh air and show signs of increasing preparedness to challenge the position of the capitals. »¹⁹⁷

Entre 1997 et 1999, la municipalité de Saint-Pétersbourg a d'ailleurs fait des propositions en matière de mise en réseau urbain qui ont été favorablement accueillies par ses voisines de la mer Baltique, conduisant à la tenue de la première Conférence des Métropoles Baltiques (Copenhague, 12-13 octobre 2002). L'idée était de réunir exclusivement les grandes villes de la zone (des capitales pour la plupart) qui ont un potentiel scientifique avéré dans le domaine de l'innovation technologique, en particulier celui des nanotechnologies. Un premier séminaire d'étape sur la réalisation des projets interurbains dans ces domaines a été organisé à Saint-Pétersbourg en avril 2004, un mois avant que la Conférence ne présente officiellement les résultats de cette coopération à Bruxelles, dans l'espoir d'en obtenir des subventions. Ce n'est qu'un exemple de la manière dont les réseaux interurbains permettent de subvenir aux besoins fonctionnels de Saint-Pétersbourg, tout en l'aidant à développer sa stratégie paradiplomatique. Auparavant, l'appartenance de la « capitale du Nord » à l'Union des Villes de la Baltique lui avait déjà permis d'acquérir le savoir-faire nécessaire pour opérer en réseau.

d) La participation à l'Union des Villes de la Baltique (UBC)

L'intérêt du jumelage est qu'il favorise des synergies en réseau, dans la mesure où chaque ville, même la plus petite, a au moins une ville-soeur dans le monde, qui elle-même peut en avoir jusqu'à des dizaines d'autres. C'est en partant de ce constat que les villes de la région de la mer

¹⁹⁶ « Cities as international and transnational actors : history, current dynamics and future role » (CITTA) est un réseau scientifique transnational établi fin 2002 sous l'égide de la Fondation Européenne pour la Science. Ses travaux sont coordonnés par la Faculté de Sociologie de l'Université de la Sapienza de Rome et le Laboratoire « Techniques, Territoires et Sociétés » (LATTS) de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Cf. <http://www.sociologiapolitica-ais.it/public/CITTA.htm>, dernière consultation : décembre 2005.

¹⁹⁷ Pertti Joenniemi & Alan Sweedler « The role of cities in international relations : new features in the Baltic Sea region », in Susanna Perko (ed.) *Nordic-Baltic Region in Transition : New Actors, New Issues, New Perspectives*, Tampere Peace Research Institute, Research Report n° 75, 1996, p. 115-140 ; p. 125.

Baltique ont décidé en septembre 1991 d'établir une organisation commune, l'Union des Villes de la Baltique (*Union of Baltic Cities*, UBC), qui a formellement vu le jour le 11 mai 1992 à Gdansk, où se trouve son secrétariat. L'UBC réunit une centaine de municipalités des 10 pays riverains [voir carte n°7 en annexe III], dont la Russie : deux villes russes « baltiques » ont été invitées par le maire de Kalmar à adhérer à l'UCB dès sa fondation - Saint-Pétersbourg et Baltijsk (*oblast'* de Kaliningrad). Baltijsk fait partie du conseil exécutif de l'organisation, aux côtés de 9 autres villes de l'UBC.¹⁹⁸ Cette association de villes fonctionne de manière décentralisée : la coordination des travaux de chacune des dix commissions sectorielles est assurée par une ou deux municipalité(s) chargée(s) dont les administrations prennent en charge les frais de fonctionnement. Depuis juin 2002, Saint-Pétersbourg a pris la direction de la Commission de l'UBC sur « la société de l'information et les technologies de communication », avec pour tâche de coordonner la mise en œuvre par les villes membres de l'UBC du programme international de l'UE intitulé « e-Europe ». ¹⁹⁹ Saint-Pétersbourg supervise les efforts des villes-membres dans six sphères privilégiées de développement des nouvelles technologies de l'information qui vont de la constitution d'une base de données sur les problèmes environnementaux de la mer Baltique à la préparation de logiciels d'enseignement et de formation professionnelle en ligne, en passant par le commerce électronique et l'amélioration de la sécurité sur Internet.

L'UBC publie trois Bulletins annuels diffusés auprès de ses membres et dans lesquels elle met en valeur les projets innovants de villes-modèles en matière de politiques publiques urbaines, ainsi que ceux qui favorisent des solidarités et des transferts de savoir-faire d'une ville à l'autre. Comme d'autres organisations de la Baltique, l'UBC a en effet vocation à niveler vers le haut les écarts de développement entre les villes d'anciens pays communistes et les autres. Elle coordonne des stages pour les fonctionnaires municipaux russes, baltes et polonais, qui peuvent ainsi s'initier aux pratiques en vigueur dans les administrations municipales d'Europe de l'Ouest. Une vingtaine d'employés de la mairie de Saint-Pétersbourg a ainsi eu l'opportunité de passer jusqu'à six mois en formation professionnelle dans des administrations municipales finlandaises entre 1993 et 1998.²⁰⁰

La conférence annuelle de l'UBC est aussi l'occasion de discuter des problèmes communs aux villes de la Baltique dans les domaines des transports publics, de la protection de l'environnement ou de la santé publique, mais aussi de lancer de nouveaux projets transnationaux de coopération commerciale, universitaire, artistique et culturelle. Sous l'égide de l'UBC et de l'Association des Chambres de Commerce de la Baltique (BCCA) se tiennent ainsi des foires commerciales importantes, comme les *Hansa Days* de Kalmar ou le *Business Convent* de Karlskrona, concurrencés désormais par le *Baltic Forum* qui se tient à Saint-Pétersbourg chaque année en septembre. L'UBC organise aussi un *Festival de l'Art et de la Culture Baltiques*, qui s'est déroulé à Kaliningrad en 1993 et 1994 et à Szczecin depuis. Sous le patronage de la ville polonaise a été fondé un magazine d'art contemporain consacré à l'avant-garde de la scène culturelle baltique, *Mare Articum*, distribué dans toutes les grandes villes de la région. Quant à Riga, Brême et Rostock, elles éditent conjointement depuis 2001 un *Calendrier des événements culturels et expositions* de la région,

¹⁹⁸ La ville de Kaliningrad et quatre villes des environs de Saint-Pétersbourg (Kronstadt, Lomonossov, Peterhof et Sestroretsk) ont adhéré à l'organisation par la suite.

¹⁹⁹ Bulletin d'information de l'UBC concernant la 34^{ème} réunion du bureau exécutif, qui s'est tenue à Viljandi les 7-8 juin 2002, et au cours de laquelle l'administration municipale de Saint-Pétersbourg a été désignée pour prendre la tête de la « Commission sur la Société de l'Information » (www.ubc.net/news ; dernière consultation : juillet 2002).

²⁰⁰ Information communiquée par Olli Keinänen, coordinateur du département « Affaires des Pays de la mer Baltique » au Bureau des Relations Internationales de la mairie d'Helsinki, entretien mené à Helsinki en avril 1999.

distribué dans toutes les villes de l'UBC et dans les agences de voyage du monde entier qui y envoient des touristes. A la différence des autres villes russes membres de l'UBC, Saint-Pétersbourg fait partie d'un réseau interurbain qui lui permet de se projeter y compris au-delà de la région de la mer Baltique.

e) *Saint-Pétersbourg dans le réseau « Eurocités »*

Toutes les capitales de la Baltique font partie du réseau *Eurocities* (Eurocités), au sein duquel Saint-Pétersbourg est la seule ville de Russie à avoir été admise, en 1998, en tant que « membre associé ».²⁰¹ Le réseau *Eurocités* est l'association décentralisée de grandes villes (celles de plus de 250 000 habitants) la plus étendue et la plus influente à l'échelle du continent européen. Toutes les villes « directionnelles » à l'échelle régionale et/ou internationale ont vocation à rejoindre ce réseau, mais seules celles qui appartiennent à l'UE peuvent y jouir du statut de « membre permanent ». La gouvernance urbaine et la coopération internationale sont les deux *policy areas* dans lesquels s'inscrivent les activités de tous les participants du réseau, quel que soit leur statut.

La première conférence de l'association a été organisée à Rotterdam en 1986 et la suivante, sur le thème « l'Europe des Villes », à Barcelone en 1989. Des villes comme Lyon, Francfort, Birmingham et Milan se sont montrées très actives dans le développement et la valorisation du réseau, qui s'est progressivement institutionnalisé et élargi : en 2005, plus de 120 villes de 30 pays d'Europe y participaient. Le réseau *Eurocités* s'est fixé des objectifs de coopération interurbaine très précis dans la Déclaration de Lisbonne²⁰², adoptée en 1993 :

- mise en réseau (*networking*) : le réseau est une plate-forme permettant de partager le savoir-faire et les expériences individuelles réussies (*best practices*) de villes-membres en matière de planification spatiale et de gouvernance urbaine. Il a pour objectif de faire partager des idées et des connaissances afin d'expérimenter des solutions innovantes ;
- *lobbying* : l'association se présente comme le porte-voix des intérêts des villes qui en sont membres. Elle propose des programmes de développement « clé en main », met en place un « dialogue territorial » avec les institutions de l'UE à un niveau politique et technique, maintient des contacts avec les États-membres de l'UE en cherchant à exercer une influence sur celles de leurs décisions qui touchent aux intérêts des villes ;
- campagnes d'information (*campaigning*) : l'organisation élabore et mène des campagnes d'information sur des questions qui touchent aux intérêts communs des citoyens d'Europe. Elle assure la promotion de ces intérêts « vers le bas », c'est-à-dire auprès des autorités municipales et des organes de la société civile des pays européens.

L'intérêt pour Saint-Pétersbourg de participer à *Eurocités* est que l'association offre à ses membres des canaux de *lobbying* à Bruxelles même, son but étant d'assurer une prise en compte des intérêts municipaux lors de la fixation de l'agenda de l'UE et d'aider les villes membres du réseau à accéder à des financements communautaires. *Eurocités* fonctionne de manière peu institutionnalisée, bien que l'organisation ait un bureau qui emploie une vingtaine de personnes à Bruxelles. En pratique, les activités sont décentralisées en six domaines qui sont autant de forums thématiques placés chacun sous la responsabilité d'une municipalité qui en assure le secrétariat – culture et

²⁰¹ Le statut de « membre associé » est réservé aux villes des PECO qui ne sont pas membres de l'UE. Kiev, Kaliningrad, Brno, Budapest, Krakow, Gdansk, Genève, Katowice, Ljubljana, Lodz, Oslo, Prague, Skopje, Szczecin et Vilnius ont été acceptées en tant que « membres associés » dans les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin. Le comité exécutif de l'association a proposé le 15 juillet 1998 d'associer Saint-Pétersbourg au réseau Eurocités, résolution entérinée le 23 octobre lors de l'Assemblée Générale réunie à Lille.

²⁰² « Eurocities activities », page web présentant les activités de l'association « Eurocités », sur www.eurocities.org (dernière consultation : août 2005).

éducation (Barcelone), développement économique et politique de cohésion (Glasgow), environnement (La Haye), société de l'information et diffusion des connaissances (Liverpool), mobilité et transports (Vienne), affaires sociales et emploi (Malmö). En 2005, un autre forum a été créé, celui sur la « politique européenne de voisinage », que dirige la ville de Varsovie et dont est membre Helsinki. Pour Saint-Pétersbourg, qui entretient des relations de coopération étroites avec sa ville-jumelle finlandaise, c'est une occasion supplémentaire, sinon de peser sur les orientations de la PESC (ce qui est probablement hors de portée du réseau *Eurocités*), du moins d'avoir des informations de première main sur les projets de la Direction générale des Relations Extérieures de la Commission européenne concernant ses nouveaux voisins orientaux, à commencer par la Russie.

Quel que soit son statut, chaque ville peut participer aux activités des groupes de travail de tel ou tel forum, organiser des événements et des rencontres internationales dans ces domaines, réaliser des enquêtes de terrain, contribuer à la rédaction de rapports ou de lettres d'information, etc. Si Saint-Pétersbourg a cherché depuis 1996 à s'intégrer principalement à deux forums associatifs du réseau *Eurocités* - celui de la mobilité (anciennement appelé « Access ») et celui de la société de l'information - c'est parce qu'ils se déroulaient sous l'égide de la Commission. Or le principal objectif de Saint-Pétersbourg était qu'*Eurocités* recommande sa candidature à Bruxelles pour que la ville soit désignée par l'UNESCO comme « Capitale Culturelle d'Europe » de l'année 2003, à l'occasion de son tricentenaire. L'administration municipale et le gouvernement russe ont mené une intense activité de lobbying pour y parvenir, avec le soutien d'une majorité des partenaires privilégiés de Saint-Pétersbourg au sein du réseau. Voulant éviter de créer un précédent en donnant le titre à une ville d'un pays qui n'est pas membre de l'UE, les organisateurs du concours lui ont finalement préféré Graz (Autriche).

f) La coopération interuniversitaire et scientifique

Parmi les variables exogènes expliquant les choix d'extraversion des entités infra-étatiques dans les PECO, l'influence des universités étrangères, des instituts de recherche et autres fondations (British Council, Alliance Française, Fondation Soros) sur la vie culturelle et les orientations de l'élite intellectuelle locales doit être soulignée. De nombreuses universités russes ont pu se développer (ou tout simplement survivre financièrement) et mettre sur pied des programmes de recherche très avancés grâce à l'aide d'universités étrangères partenaires. Cette aide a pu se présenter sous diverses formes – bourses d'études à l'étranger offertes aux étudiants, séjours d'enseignement et de recherche dans une université étrangère pour les professeurs russes, octroi de prix scientifiques, dons de livres et de matériel informatique, opportunités d'être publiés à l'étranger, etc.

Saint-Pétersbourg, en sa qualité de deuxième ville universitaire d'ex-URSS et pôle scientifique majeur, a été l'une des premières villes de Russie avec lesquelles des universités étrangères désireuses de participer aux réformes démocratiques et à la libéralisation de la Russie « par le bas » se sont mises en contact à la fin des années 1980. La première institution bénéficiaire de cette attention a été la faculté dont Anatolij Tchoubaï sortit diplômé en 1977 - l'Institut d'Ingénieurs et d'Économie de Leningrad (LIEI), dit Institut P. Togliatti à l'époque soviétique et qui prit le nom de FINÊK (Faculté d'Économie et des Finances de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg) en 1994.²⁰³ La même année, un consortium d'universités américaines et britanniques a mis sur pied la

²⁰³ Entretien avec Igor Maksimcev, adjoint du recteur pour la coopération internationale, Université d'Économie et des Finances, Saint-Pétersbourg, février 2003.

première université « privée » de la ville, l'Université Européenne de Saint-Pétersbourg (EUSP). Au moment du lancement en Russie des bourses d'échange interuniversitaire TEMPUS de l'UE, en 1998, c'est cette université qui s'est imposée comme le partenaire à Saint-Pétersbourg d'un réseau comprenant une dizaine d'universités européennes, dont Sciences Po Paris. Lorsque nous y avons effectué un séjour doctoral (2000-2001), les trois quarts de la vingtaine d'étudiants du programme de Master international en études russes (IMARS) étaient des ressortissants de pays riverains de la mer Baltique (Finlande surtout). Comme d'autres programmes d'enseignement supérieur estampillés « Europe » en cours à Saint-Pétersbourg dans les années 1990, celui-ci impliquait principalement donc des universités partenaires d'Europe du Nord.

Le « Programme Université Baltique », par exemple, est un réseau qui réunit 180 universités dans 14 pays de l'Europe Baltique et Centrale (Biélorussie comprise) et qui propose des enseignements suivis par quelques 8500 étudiants chaque année. Ce réseau a été établi en 1993 par l'Université d'Uppsala (Suède) et fonctionne sous l'égide d'un bureau international réunissant des recteurs d'université d'Europe du Nord et des PECO grâce à des financements suédois et européens. Pour les ressortissants de l'ancien bloc socialiste, suivre un tel programme d'enseignements permet d'obtenir des diplômes universitaires reconnus par les pays membres du réseau, ce qui peut leur donner l'opportunité de suivre une formation de troisième cycle en Europe du Nord et/ou d'y trouver un stage ou un emploi. Entre 1993 et 2006, le nombre d'universités de Russie du Nord-Ouest y participant est passé de 4 à 17 [voir fiche n°10 en annexe VI]. L'Université d'État de Kaliningrad y a adhéré dès sa fondation. Devant le succès de l'opération, d'autres universités russes ont adapté leurs offre académique pour satisfaire aux critères du réseau, qu'il s'agisse du contenu des enseignements, des grilles de notation ou des conditions d'accueil sur place de professeurs invités en provenance des universités nordiques. Les universités de Saint-Pétersbourg ont été les dernières à rejoindre le réseau, à la rentrée 2002. Vladimir Tchourov, qui s'occupait de cette coopération interuniversitaire au Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale, considérait cette adhésion comme

« une victoire du gouvernement de Saint-Pétersbourg sur les préjugés et les réticences du monde universitaire pétersbourgeois face l'idée que l'adaptation de notre secteur académique aux normes occidentales irait plus vite s'il passait par l'axe nord-européen, plutôt que par la Sorbonne, Oxford ou Harvard. »²⁰⁴

On peut se demander si le soutien occidental qui s'est mis en place depuis 15 ans à destination des centres de diffusion du savoir et de production des élites dans les PECO n'aurait pas, même inconsciemment, contribué à une certaine manipulation de leurs valeurs. Certains défendent au contraire l'idée que c'est grâce à l'aide désintéressée d'universités partenaires étrangères que des thèmes de recherche nouveaux ont pénétré le champ de réflexion du monde académique russe, ouvrant la voie à une critique constructive du passé et à des débats nourris sur les enjeux de la transition. Toujours est-il que certaines valeurs démocratiques dites « européennes » ont précisément pu pénétrer en Russie par le biais de ces réseaux de coopération interuniversitaire au sein desquels Saint-Pétersbourg occupait une place privilégiée.

Ainsi la régionalisation - qu'elle opère « par le haut » ou « par le bas », par le biais d'institutions formelles ou de réseaux décentralisés, avec une dimension fonctionnelle ou symbolique - induit-elle nécessairement un bouleversement des frontières, des territoires et des

²⁰⁴ Entretien avec Vladimir Tchourov (chef du département de la coopération internationale au Comité des Relations extérieures de l'administration municipale), bureau de représentation du Conseil Nordique des ministres à Saint-Pétersbourg, avril 2000.

identités. Évoquant en 1996 les différents scénarii d'avenir que la régionalisation en Europe nordique-baltique offraient aux régions russes frontalières de l'UE, Heikki Eskelinen et Perttu Vartiainen considéraient que

« L'interdépendance avec ces régions, qui sont semi-périphériques - tant dans une perspective ouest-européenne que vues de Russie - pose la question de savoir si elles pourraient s'unir en une aire fonctionnelle d'influence et de croissance économique dans la Nouvelle Europe. »²⁰⁵

C'est en ces termes que Saint-Pétersbourg a pensé son intégration dans les dynamiques de régionalisation en mer Baltique, et en ces termes aussi que la Finlande a formulé en 1997 sa première initiative en tant que nouveau membre de l'UE, l'*Initiative septentrionale*. En proposant de faire de l'Europe nordique-baltique une aire fonctionnelle d'interactions avec celles des régions russes qui étaient déjà les plus expérimentées en matière de « bon voisinage » et les plus réceptives aux « enseignements » prodigués jusque-là par leurs voisins nord-européens, le gouvernement finlandais a donné aux politiques extérieures de l'UE une dimension transfrontalière innovante. La pénétration en Russie de ces formes nouvelles de coopération sous parapluie de l'UE a contribué à « actoriser » les régions de Russie du Nord-Ouest et induit une Européanisation de leurs politiques publiques locales.

3.3 L'influence de l'Union européenne (UE) sur l'extraversion des régions russes

A la différence d'autres régions de Russie, les régions frontalières du Nord-Ouest sont des voisines directes de l'UE depuis l'adhésion de la Finlande et de la Suède (1^{er} janvier 1995) puis de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne (1^{er} mai 2004). Durant les quinze premières années de la transition en Russie, la république de Carélie, les *oblasti* de Kaliningrad, Leningrad et Mourmansk et la ville de Saint-Pétersbourg étaient donc les *seuls* sujets de la FR pour lesquels les relations *transfrontalières* étaient aussi, voire surtout, une affaire « européenne ». Le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre régions russes et régions de pays membres de l'UE avait été fixé par l'Accord de Partenariat et de Coopération de 1994, dont l'article 56 (chapitre VII) disposait que l'un des axes de la coopération économique entre l'UE et la Russie devait précisément être « le soutien à la coopération *régionale* », dans le but de favoriser « le développement harmonieux et stable » des relations entre les deux entités. Ce principe directeur a été réitéré dans la plupart des documents adoptés par l'UE concernant ses relations avec la Russie, à commencer par la *Stratégie Commune* de l'UE envers la Fédération de Russie, adoptée en juin 1999.²⁰⁶ Il est aussi au cœur de la *Dimension Septentrionale dans la politique extérieure et transfrontalière de l'UE*, qui est devenue une politique commune de l'UE en 1998. L'UE a donc été un catalyseur de la coopération régionale et transfrontalière des régions russes avec les pays voisins membres de l'UE ou candidats à l'adhésion,

²⁰⁵ Heikki Eskelinen & Perttu Vartiainen « New rendezvous in St. Petersburg », in E. Varis & S. Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 231-244 ; p. 239. Ces deux chercheurs finlandais pensent même Saint-Pétersbourg pourrait être englobée dans une Europe des régions urbaines non seulement par son interface baltique, mais aussi en tant que métropole de la région de la mer de Barents.

²⁰⁶ Les « Stratégies Communes » sont une innovation permise par le Traité d'Amsterdam (Titre V, article 13 du Traité d'Union) pour renforcer la PESC. La *Stratégie Commune envers la Russie* a été adoptée par le Conseil européen le 4 juin 1999 à Cologne (texte disponible sur http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf). Pour une analyse critique de la philosophie qui présidait à l'élaboration de ce texte, voir Hiski Haukkala « The Making of the European Union's Common Strategy on Russia », *ÚPI Working Papers* n° 28, Helsinki : FIIA, 2000, 54 p.

en leur fournissant une boîte à outils et surtout des ressources financières pour s'extérioriser et articuler leurs intérêts par-delà les frontières de l'État russe.

3.3.1 L'UE, un partenaire commercial privilégié des régions de Russie du Nord-Ouest

L'UE est progressivement devenue à la fois le premier pourvoyeur d'aide internationale de la Fédération de Russie et son principal partenaire commercial. Cette interdépendance a été un vecteur de l'actorisation excentrée des régions russes qui, comme Saint-Petersbourg, se trouvaient au cœur des échanges commerciaux entre la Russie et les pays de l'UE.

Dès le milieu des années 1990, 20% du commerce extérieur russe était réalisé avec des pays de l'UE, ce qui était alors deux fois supérieur aux flux d'échanges commerciaux de la Russie avec tous les pays de la CEI réunis.²⁰⁷ Le poids de l'UE dans l'économie de la Russie n'a cessé d'augmenter sous l'effet combiné de la libéralisation des échanges et des élargissements de 1995 et 2004. A la veille de l'élargissement du 1^{er} mai 2004, la Russie réalisait plus du tiers de son commerce extérieur avec les pays de l'Europe des Quinze²⁰⁸, se positionnant comme le 5^{ème} fournisseur et le 6^{ème} client des pays de l'UE. L'adhésion de la Pologne, de la Hongrie, de la République Tchèque, de la Slovaquie, de la Slovénie, de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, a fait de l'UE le premier partenaire commercial de la Russie : dans les années 2000 près de 60% des échanges extérieurs russes sont réalisés avec l'Europe des Vingt-Cinq [voir tableau n°12 en annexe V].

Les pays de l'UE sont aussi les premiers pourvoyeurs de capitaux en Russie. Au 1^{er} juin 1998, le total cumulé des investissements étrangers réalisés dans l'économie russe par les pays membres de l'UE s'élevait à 21,3 milliards d'USD, ce qui représentait 79% du total des stocks d'investissements étrangers en Russie.²⁰⁹ Un quart de ces capitaux étrangers (pour une valeur de 5,34 milliards d'USD) était constitué d'investissements directs, le reste était des investissements en portefeuille, capitaux qui ont été en partie rapatriés suite à la crise financière d'août 1998. Cette même année prenait effet la décision adoptée par le Conseil européen le 27 avril 1998 de reconnaître, à certaines conditions, la Russie et la Chine comme des pays à économie de marché. Cela a aussi permis une nette augmentation des échanges commerciaux avec les régions russes, les règles anti-dumping cessant de s'appliquer aux importations de biens en provenance de leurs usines.

Les régions du Nord-Ouest figurent en bonne place parmi les partenaires commerciaux de l'UE en Russie, même si d'autres régions russes peuvent avoir d'importants échanges avec tel ou tel pays de l'Europe des Vingt-Cinq (comme l'*oblast'* de Riazan avec l'Estonie, ou la ville de Moscou avec l'ensemble des nouveaux adhérents). Saint-Petersbourg, qui réalisait à la fin des années 1990 plus de la moitié de ses échanges extérieurs avec les pays de l'Europe des Quinze [voir tableau n°33 en annexe V], pesait alors à hauteur de 10% dans les importations de la Russie en provenance de

²⁰⁷ D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'šoj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 39.

²⁰⁸ A titre de comparaison, les pays de la CEI ne représentaient alors que 22% dans le commerce extérieur de la Russie, la Chine, les États-Unis et le Japon entre 3 et 6% chacun.

²⁰⁹ Chiffres officiels du Comité d'État des Statistiques (GosKomStat) cités par le ministre des Affaires étrangères Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p. 145. Une spécificité des IDE en Russie est de financer la construction de gros travaux avec des retours sur investissements sur le long terme, alors que les investisseurs russes préfèrent des secteurs où les volumes d'investissements nécessaires sont moindres, mais les profits immédiats.

ces pays. Cette situation lui a donné à la fois l'autorité morale et les relations économiques nécessaires pour jouir d'une certaine autonomie dans ses relations paradiplomatiques avec l'UE. La première étape de ce processus d'autonomisation est intervenue lorsque l'UE, par le biais de ses politiques *régionales* en direction de la Russie, a contribué à l'actorisation excentrée des régions frontalières russes.

3.3.2 Les politiques incitatives de la Commission européenne : le programme TACIS

Après l'effondrement du Pacte de Varsovie, les Communautés européennes se sont engagées à aider matériellement les anciens pays socialistes à s'adapter aux règles de la démocratie et de l'économie de marché, en particulier grâce à des programmes spécifiques tels que PHARE (pour les pays d'Europe centrale et balte) et TACIS – une initiative de l'UE apportant une assistance technique et financière pour favoriser les transferts de technologies aux pays de la CEI, du Caucase et d'Asie Centrale.²¹⁰ Le programme TACIS est considéré par la plupart des observateurs comme un moyen que s'est donné l'UE pour « exporter » ses valeurs dans les pays en transition, en utilisant l'aide technique à la libéralisation et à la démocratisation comme une plate-forme pour consolider l'état de droit et l'économie de marché en Russie dans un sens qui bénéficie surtout à l'UE elle-même.²¹¹ Le soutien financier de la Commission européenne à des petits projets de coopération transfrontalière est unanimement considéré comme un facteur incitatif de l'extraversion des régions.²¹²

Si toutes les régions russes ont pu bénéficier de l'aide financière de TACIS, seules celles situées aux frontières de la Russie avec des pays membres de l'UE ou candidats à l'adhésion ont réellement pu utiliser ces fonds de manière *autonome*, lorsque les projets pour lesquels ils demandaient une aide de TACIS pouvaient être « connectés » à des projets réalisés de l'autre côté de la frontière euro-russe, et qui, eux, bénéficiaient du fonds de cohésion de PHARE ou d'INTERREG²¹³. En dehors de ces cas, les financements de TACIS sont versés au budget fédéral russe, si bien que l'attribution de ces fonds à telle ou telle région russe est décidée par Bruxelles et Moscou sans que les régions concernées aient voix au chapitre. Le fait que le gouvernement fédéral

²¹⁰ Entre 1991 et 1999, sur les 3,8 milliards d'Euros mis à disposition de l'ensemble de la zone couverte par TACIS, 2,3 milliards ont été destinés exclusivement à la Fédération de Russie pour financer environ 1500 projets. Même si cette part est élevée en comparaison avec ce qu'a reçu l'Ukraine par exemple, c'est entre 3 et 6 fois moins que ce que le programme PHARE a versé en moyenne à chacun des PECO candidats à l'adhésion à l'UE durant la même période.

²¹¹ Hiski Haukkala « Two Reluctant Regionalizers? The EU and Russia in Europe's North », *ÜPI Working Paper* n° 32, Helsinki : FIIA, 2001 ; p. 8. Voir aussi Marius Vahl « Just Good Friends ? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension », *CEPS Working Documents*, n° 166, Bruxelles : CEPS, mars 2001 ; Christopher Browning « The Region-Building Approach Revisited : the Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North », *Geopolitics*, vol. 8, n° 1, Spring 2003, p. 45-71.

²¹² Michael Keating affirme que ce pouvoir incitatif des instruments de financement de l'UE explique que la coopération transfrontalière a connu plus de succès en Europe qu'en Amérique du Nord, où il n'existe aucune instance supra-étatique pour la subventionner. D'après Michael Keating « Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine », in Richard Balme (ed.) *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris : Economica, 1996, p. 283-301.

²¹³ Il s'agissait au départ de projets proposés par des pays de l'UE (Finlande et Suède) qui sont déjà parties prenantes à deux des quatre programmes d'INTERREG A qui « débordent » sur des régions russes : « Karelia » et « Barents ». De 1995 à 1999, 207 millions d'Euros ont été versés chaque année aux régions de l'UE voisines de la Russie dans le cadre d'INTERREG II C, dont 40% aux régions de Finlande orientale pour les aider à moderniser leurs infrastructures frontalières (postes frontière, bureaux des douanes, ponts et routes). Avec l'introduction de TACIS CBC, la modernisation de ces infrastructures a pu être étendue au-delà de la frontière extérieure de l'UE, ce qui a permis d'homogénéiser et de fluidifier les conditions de passage de la frontière finno-russe.

russe ait décidé d'introduire un principe de concurrence entre les sujets de la FR pour l'obtention des financements de TACIS a été particulièrement défavorable aux régions économiquement et administrativement les plus « faibles ».²¹⁴ En revanche, celles qui avaient les moyens d'élaborer des projets plus solides - parce que leur budget le leur permettait ou que des partenaires extérieurs les avaient aidées à se familiariser avec la « grammaire » de l'UE²¹⁵ - ont pu élaborer des dossiers de candidature qui avaient plus de chances d'être sélectionnés. Saint-Pétersbourg faisait partie de ces régions : grâce à son expérience de la coopération avec des pays membres de l'UE (Allemagne, Danemark, France) depuis le début des années 1990, la municipalité avait des connaissances suffisantes du fonctionnement interne de l'UE et des règles d'attribution des fonds européens pour pouvoir « localiser » les flux d'aide technique de TACIS sur son territoire.²¹⁶ A cet égard, Saint-Pétersbourg est probablement la région de Russie qui avait le plus d'influence sur la sélection des projets présentés par les acteurs économiques et sociaux de la région du Nord-Ouest. En effet, dès 1997, la ville a accueilli la première branche régionale de la délégation de la Commission européenne en Russie hors de Moscou²¹⁷ ainsi qu'un bureau de représentation de TACIS qui avait compétence pour présélectionner et contrôler la mise en œuvre des projets TACIS de toutes les régions du Nord-Ouest. D'autres bureaux TACIS s'ouvrirent dans plusieurs grandes villes de Russie en 1998-1999²¹⁸, mais celui de Saint-Pétersbourg, qui était dirigé par un Finlandais, était alors le mieux en mesure de court-circuiter les obstacles bureaucratiques aux transferts d'argent entre Bruxelles et Moscou : cette capacité a permis à la ville d'agir efficacement pour diriger vers ses propres projets les flux d'aide technique de l'UE.²¹⁹

De 1992 à 1999, une centaine de projets TACIS ont ainsi été mis en œuvre à Saint-Pétersbourg, pour un montant total de 300 millions d'Ecu. Sur l'année 1997-1998, 64 projets TACIS étaient en cours de réalisation dans la ville, pour une valeur de 150 millions d'Ecu, dont 15 réservés à l'achat d'équipements. En outre, la ville était incluse à des degrés divers dans 28 programmes TACIS (valeur : 200 millions d'Ecu) impliquant plusieurs régions russes à la fois.²²⁰ Elle a aussi bénéficié d'un soutien financier dans le cadre du programme d'aide aux jumelages de la Commission (*TACIS City Twinning Programme*, 1995-2001), ce qui a permis à la municipalité de développer sa coopération trilatérale avec les villes de Turku et Rotterdam. Ce financement extérieur de l'UE a apporté un soutien incontestable aux réformes structurelles de la ville en matière d'infrastructures (adaptation des outils et méthodes de production dans l'industrie légère,

²¹⁴ Entretien avec Tarja Cronberg, présidente de l'Union des Communes des comtés de Finlande orientale et co-fondatrice de l'Eurorégion « Euregio Karelia », entretien en marge de l'Université d'été organisée par le Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents (CEAB) et l'Université de Petrozavodsk « European North and NATO : Past and Present », Ouzero (République du Carélie), 6 juin 2001.

²¹⁵ Nous empruntons l'expression à Hiski Haukkala & Sergei Medvedev (eds.) « The EU Common Strategy on Russia : Learning the Grammar of the CFSP », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 11, 2001.

²¹⁶ Entretien avec Sergueï Naoumenko, Directeur du service juridique du Comité des Relations Extérieures de l'administration de Saint-Pétersbourg et spécialiste des programmes TACIS, Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.

²¹⁷ Il s'agissait d'un simple bureau « déconcentré » de Moscou ; la structure n'a acquis une personnalité juridique qu'en 2001, et une autonomie (financière notamment) par rapport à la délégation de la Commission à Moscou qu'en 2003.

²¹⁸ Par ordre chronologique : à Ekaterinbourg, Irkoutsk, Krasnodar, Novossibirsk et Petrozavodsk.

²¹⁹ Entretien avec Valentina Čaplinskaâ (Chaplinskaya), chargée du programme TACIS CBC Small Project Facility, bureau de représentation de TACIS à Saint-Pétersbourg, avril 1999 et mai 2000.

²²⁰ Statistiques citées par le vice-gouverneur et président du Comité des Affaires économiques de Saint-Pétersbourg A.M. Khodaček, « Notes on the New Strategy towards Russia and on TACIS Regulation », discours prononcé à la Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique, Helsinki, 22 juin 1999 (texte communiqué par le service de presse du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale, avril 2000). Voir aussi le tableau n°32 en annexe V.

modernisation du réseau de transports et de distribution de gaz et d'électricité), mais aussi dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la protection de l'environnement et de la formation professionnelle, dont celle des fonctionnaires municipaux.²²¹ Toutes les régions du Nord-Ouest en ont bénéficié, faisant du programme TACIS le principal instrument de « dé-frontièrisation » des relations de voisinage russo-baltes. Ainsi, c'est grâce à des fonds TACIS qu'a pu s'ouvrir en avril 1999 un point de passage frontalier unique, conforme aux standards européens, sur le pont qui sépare les villes de Narva (Estonie) et Ivangorod (*oblast'* de Leningrad).

Il a cependant été reproché au programme TACIS de fonctionner en circuit fermé, l'aide versée n'ayant pas toujours eu de retombées économiques tangibles pour les régions censées en bénéficier. En effet, au stade de la préparation et de la sélection des projets TACIS, les fonds servaient principalement à couvrir les frais de séjour en Russie d'experts qui étaient le plus souvent des ressortissants de pays membres de l'UE et avaient tendance à sous-estimer les compétences, ou à ignorer les avis, de leurs interlocuteurs russes sur le terrain.²²² Rares étaient les projets sélectionnés qui impliquaient des investissements dans le secteur réel, car la Commission européenne privilégiait en général les domaines où les gains de l'aide technique étaient immatériels : dans les années 1990 les fonds TACIS servaient surtout à organiser des stages de formation, des conférences ou des études de faisabilité, alors que les partenaires russes auraient souhaité que l'aide technique se matérialise sous forme d'investissements directs. Arrivés au stade de leur mise en œuvre, les projets TACIS n'ont pas été moins critiqués par les partenaires russes : ils reprochaient notamment à la Commission européenne d'imposer d'inutiles lourdeurs bureaucratiques qui ralentissaient la mise à disposition de l'aide technique et financière.

Des améliorations ont été introduites par la Commission à partir de 1997, avec la création d'un fonds communautaire spécifique appelé TACIS CBC *Small Project Facility* destiné à financer de petits projets transfrontaliers (d'un montant maximum de 200 000 Ecu chacun). Seules pouvaient en bénéficier les régions russes voisines de pays membres de l'UE ou de pays candidats à l'adhésion – autrement dit les régions frontalières de Russie du Nord-Ouest. Pour être sélectionnés, les institutions russes qui présentaient ces projets (administrations municipales et régionales, en général en collaboration avec des centres scientifiques, des consortiums d'entreprises et des ONG) devaient obligatoirement avoir pour partenaire une institution d'un pays voisin qui avait de son côté posé sa candidature pour l'obtention d'un financement de PHARE ou INTERREG.

Grâce à ce programme spécifiquement destiné à la coopération transfrontalière (*cross-border cooperation*, CBC), 38 millions d'Euro ont été alloués *directement* aux régions russes pour moderniser

²²¹ D'après le compte-rendu de la conférence internationale *Ten years of EU TACIS programmes in St. Petersburg (experience and perspectives)* organisée par la mairie de Saint-Petersbourg le 20 avril 2001 <http://www.kvs.spb.ru/news/010420.shtml> (dernière consultation : juin 2003).

²²² Entretiens avec divers partenaires russes responsables des programmes TACIS sur le terrain (Carélie, Saint-Petersbourg, *oblast'* de Leningrad). Cette critique a été relayée par la presse russe ainsi que par divers experts, y compris des consultants du MID comme l'ancien ambassadeur Yourij Derâbine « *Severnoe Izmerenie* ». *Politiki Evropejskogo Soyuz a i Interesy Rossii* [« La Dimension Septentrionale » Les politiques de l'Union Européenne et les intérêts de la Russie], rapport n°68 de l'Institut de l'Europe (RAN), Moscou : Ex-Libris Press, 2000.

leurs infrastructures transfrontalières, mettre en valeur leur patrimoine culturel²²³ et créer des conditions économiques et sociales propices au développement des échanges avec les pays voisins.²²⁴ Les projets sélectionnés par la Commission pour bénéficier du cofinancement INTERREG / TACIS CBC impliquaient, pour la plupart, des organismes publics et privés finlandais, même si les régions suédoises et allemandes ont aussi pris part à la réalisation de quelques uns de ces petits projets, avec l'*oblast'* de Kaliningrad par exemple. Côté russe, la république de Carélie, l'*oblast'* de Leningrad et la ville de Saint-Pétersbourg ont été les principaux bénéficiaires de l'aide technique TACIS CBC. La centaine de projets TACIS CBC en cours de réalisation entre 1997 et 1999 à Saint-Pétersbourg se répartissaient à égalité entre quatre catégories²²⁵ :

- soutien à la démocratie (formation professionnelle du personnel administratif local en Russie du Nord-Ouest) ;
- soutien à l'économie de marché (projets destinés à favoriser la création de PME, de pépinières d'entreprises travaillant avec le pays voisin ou encore d'agences transnationales pour l'emploi) ;
- protection de l'environnement (projets impliquant des centres scientifiques et des ONG travaillant au développement durable, au reboisement et à la dépollution des eaux dans les zones frontalières) ;
- aide à la société civile (projets impliquant des communautés locales, des associations, des écoles, des hôpitaux, etc. et destinés à favoriser les contacts interculturels, l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, la lutte contre des fléaux transfrontaliers comme le trafic de drogue, la prostitution et la propagation des maladies sexuellement transmissibles).

Ceux qui ont pratiqué au quotidien la coopération transfrontalière durant la période 1997-2002 dans le cadre de ces programmes et que nous avons interviewés estimaient que les instruments financiers offerts par l'UE n'étaient cependant pas totalement opérationnels. Le principal reproche portait sur le fait que la Commission imposait aux candidats à des fonds respectivement d'INTERREG et de TACIS CBC des procédures, des calendriers et des modes de financement différents et dont le faible degré d'interopérabilité obérait le potentiel de réussite de la coopération transfrontalière. L'argent n'arrivant pas au même moment d'un côté et de l'autre de la frontière, d'après Tarja Cronberg il était toujours difficile de « joindre les deux bouts »²²⁶ pour réaliser concrètement un projet :

²²³ Début 2003, grâce au financement conjoint de *TACIS Small Project Facility* et de PHARE en Estonie orientale, l'*oblast'* frontalier de Pskov a pu créer un site Internet conçu pour mettre en valeur le potentiel touristique de l'*oblast'* (www.tourism.pskov.ru). En dépit d'un patrimoine incontestablement riche, le tourisme est traditionnellement peu développé dans cette région-frontière autrefois très militarisée. Aux frais de l'UE et grâce aux conseils avisés de ses homologues estoniens, l'administration de Pskov a pu s'offrir ce qui ressemble à un office de tourisme virtuel, grâce auquel elle fournit aux touristes étrangers des renseignements en quatre langues (russe, anglais, finnois et estonien) pour l'organisation de leur séjour dans l'*oblast'* (cartes routières, informations historiques, horaires des trains et des bus internationaux, adresse des agences de voyage, hôtels, distributeurs de billets et bureaux de change de la région, etc.).

²²⁴ Grâce à des fonds de TACIS, la Russie et la Finlande ont pu construire deux des points de passage les plus modernes ouverts à leur frontière commune depuis 1998 : Imatra-Svetogorsk au sud (desservant les villes de Svetogorsk, Sortavala et Petrozavodsk en république de Carélie) et Kellosoelkä-Salla au nord (point de passage le plus proche de la capitale de la Laponie finlandaise, Rovaniemi). D'après Anssi Paasi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border », in Paul Ganster & David Lorey *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham : SR Books (Rowman & Littlefield), 1999, p. 117-136 ; p. 126 et suivantes.

²²⁵ Source : documents de la DG I A de la Commission sur les projets TACIS CBC en cours de réalisation en Russie du Nord-Ouest, communiqués par Martti Salimäki, directeur du bureau TACIS de Saint-Pétersbourg, et entretien avec Valentina Čaplinskaâ (Chaplinskaya), son adjointe chargée du programme *Small Project Facility*, Saint-Pétersbourg, avril 1999.

²²⁶ Entretien avec Tarja Cronberg, co-présidente de l'Euro-région « Euroregion Karelia », Ouzero, 6 juin 2001.

« The great bureaucratic divide [at the Finnish-Russian border] is maintained by differences in decision-making practices (local/Brussels) that reinforce the *conscious ambiguity* or *unintended inefficiency* of the EU in its cross-border partnership with Russia. »²²⁷

Dès lors que ces difficultés provenaient essentiellement du caractère bureaucratisé de la Commission, les bénéficiaires d'INTERREG et TACIS CBC sur le terrain prônaient rien moins qu'une décentralisation de l'ensemble du fonctionnement de l'UE. Les partenaires pétersbourgeois et caréliens ont par exemple suggéré d'étendre le programme PHARE aux régions de Russie du Nord-Ouest – une réforme difficilement acceptable aussi bien pour Bruxelles que pour Moscou. Cependant, une autre suggestion a fini par être prise en compte par la Commission pour résoudre ces problèmes d'interopérabilité : l'introduction d'un instrument de financement *unique* pour tous les programmes dits « de proximité » aux frontières extérieures de l'UE. Longtemps ajournée, cette réforme, promue par la Finlande dans le cadre de la *Dimension septentrionale*, a commencé à être mise en œuvre par l'UE en 2001²²⁸ pour l'ensemble de ses partenariats transfrontaliers « de Mourmansk à Marrakech », selon l'expression consacrée depuis le lancement de la nouvelle « Politique de voisinage » de l'UE.²²⁹

3.3.3 La « communalisation » des intérêts de politique étrangère finlandais concernant la Russie : « l'Initiative septentrionale » (1997)

En septembre 1997, par la voix de son Premier ministre Paavo Lipponen, la Finlande a proposé de doter l'UE d'une véritable politique extérieure régionale en Europe du Nord.²³⁰ L'argument était qu'avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède en 1995, et dans la perspective d'accueillir la Pologne et les républiques baltes, le centre de gravité de l'UE se déplaçait vers le Nord. Du point de vue de la Finlande, cela impliquait que l'UE devait élaborer un véritable programme en direction de sa « Dimension septentrionale », tout particulièrement vis-à-vis de son plus proche voisin, la Russie.²³¹ Cette « initiative septentrionale » de la Finlande fut mise sur l'agenda du Conseil de Luxembourg en décembre 1997 et adoptée par le Conseil européen à Vienne l'année suivante. Les pays de l'UE demandèrent alors à la Commission de dresser l'inventaire des programmes de coopération transfrontalière existants dans cette région²³² et de déterminer dans quels domaines des synergies entre ces programmes étaient possibles. En effet, dès le départ, il était prévu que la *Dimension Septentrionale* (DS), à la différence du Partenariat Euro-

²²⁷ Tarja Cronberg « A Europe without Divides? The EU-Russia Partnership and the Case of Virtual Borders », paper presented at the CEEISA/NISA/RISA Convention of International Studies in Moscow, 20-22 juin 2002.

²²⁸ Commission Européenne *A Guide to Bringing INTERREG and Tacis Funding Together*, 2001, brochure d'information, 16 p.

²²⁹ Voir les communications de la Commission adressées au Conseil et au Parlement de l'UE : *Wider Europe – Neighbourhood : a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, 11 mars 2003 et *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) 393, juillet 2003.

²³⁰ Paavo Lipponen « The European Union needs a Policy for the Northern Dimension », discours prononcé à la Conférence du CEAB *The Barents Region Today*, à Rovaniemi (Laponie, Finlande) le 15 septembre 1997.

²³¹ Sami Moisio « Back to Baltoscandia? European Union and Geo-Conceptual Remaking of the European North », *Geopolitics*, vol. 8, n° 1, Printemps 2003 ; p. 90-92.

²³² « The European Union needs a Policy for the Northern Dimension », speech by Prime Minister of Finland Paavo Lipponen at the BEAC Conference *The Barents Region Today*, Rovaniemi (Lapland), 15 septembre 1997.

Méditerranéen (alimenté depuis 1995 par le fonds MEDA), ne serait pas une nouvelle politique communautaire dotée d'un budget propre.²³³

Faute de financement spécifique, la DS n'a jamais été considérée comme une véritable politique communautaire, pas plus à Moscou qu'à Bruxelles, où elle n'a pas donné lieu à de nouvelles créations institutionnelles.²³⁴ En réalité l'initiative finlandaise était de faire de cette « Dimension » non pas une politique figée et unilatérale (sur le modèle des « Stratégies communes »), mais bien une plate-forme régionale, ouverte et évolutive – à l'image de l'UE en voie d'élargissement. Sa mise en œuvre devait s'appuyer sur des réseaux de coopération existants en mer Baltique, établis et financés au préalable par d'autres organismes que l'UE elle-même – c'est-à-dire en premier lieu les États riverains²³⁵, mais aussi les organisations et les institutions financières internationales à vocation régionale (CEB, CEAB, NIB), les associations d'intérêts privés (BCCA) et les administrations locales concernées. Si tous les pays membres de l'UE ont été invités à contribuer à la réalisation des projets sélectionnés par la Commission européenne pour figurer dans le premier *Plan d'Action pour la Dimension Septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE* (NDAP) adopté en juin 2000²³⁶, il n'en reste pas moins que la DS devait avant tout être guidée par le principe de subsidiarité et de « leadership assigné » : les pays d'Europe nordique-baltique membres de l'UE sont les premiers à assurer la mise en œuvre de cette politique qui ne relève donc formellement ni de la PESC, ni des programmes de cohésion régionale de l'UE.²³⁷ La progressive légitimation de la DS tient à son caractère évolutif²³⁸, puisque son cadre autorise des adaptations en fonction des contributions de différents acteurs qui y participent, notamment les représentants des intérêts régionaux.²³⁹

²³³ Les pays d'Europe du Sud membres de l'UE n'étaient pas prêts à contribuer financièrement à la réalisation de projets qui bénéficieraient surtout aux pays candidats à l'adhésion (Pologne, républiques baltes) et aux pays nordiques qui, en « communalisant » leurs politiques de voisinage avec ces pays ainsi qu'avec la Russie, semblaient avoir pour intention de faire peser sur l'UE le fardeau de les avoir pour voisins. D'après Hanna Ojanen « How to customise your union : Finland and the 'Northern Dimension of the EU' », in s.n. *Northern Dimensions Yearbook*, Helsinki : FIIA, 1999.

²³⁴ N'ayant pas de secrétariat autonome, c'est à l'Unité des Affaires Horizontales du département Europe de l'Est de la Direction des Relations Extérieures (DG RELEX) que revient la gestion bureaucratique de la DS. La mise en œuvre du Plan d'Action est déléguée à des acteurs situés principalement hors de la Commission, mais elle figure aussi sur l'agenda de travail de toutes les directions sectorielles de la Commission – l'Énergie et les Transports, l'Éducation, l'Environnement, l'Économie, etc. D'après Alistair MacDonald, chef de l'Unité responsable de la DS à la DG RELEX, entretien à Bruxelles le 4 décembre 2002.

²³⁵ La Finlande, la Suède, l'Allemagne et le Danemark sont les principaux « contributeurs » de l'UE à la Dimension septentrionale, mais cette politique couvre aussi la Norvège, la Russie et l'Islande, qui ne sont pas candidats à l'adhésion à l'UE, et les quatre pays riverains de la Baltique auxquels l'UE devait s'élargir – la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie.

²³⁶ Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the EU 2000-2003 / Plan d'Action pour une Dimension Septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE 2000-2003, doc. 9401/00, adopté par le Conseil européen réuni à Feira le 20 juin 2000. Texte disponible sur le site Internet de DG Relex : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/ndap/index.htm. Un deuxième Plan d'Action (2004-2006) a été présenté au Conseil réuni à Luxembourg le 21 octobre 2002 et adopté l'année suivante.

²³⁷ C'est la raison pour laquelle nous l'avons appelée une « PESC light » ou « d'un troisième type », cf. Anaïs Marin « La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov Lynch (ed.) *EU-Russian Security Dimensions*, Occasional Paper n° 46, Paris : Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne. Juillet 2003, p. 42-60.

²³⁸ Le *Plan d'Action* adopté en juin 2000 stipule qu'il est « nécessaire de réexaminer régulièrement les cadres et les programmes au titre du plan d'action ainsi que les priorités respectives au fur et à mesure de leur élaboration » (§ 6, p. 3).

²³⁹ Parmi les ONG de la région qui ont remis à la Commission leurs « contributions à la *Dimension septentrionale* » à l'occasion de la Deuxième Conférence des ministres des Affaires étrangères de la zone au format « 15 + 7 » (Luxembourg, 9 avril 2001), mentionnons en particulier l'Association des Chambres de Commerce de la Baltique (BCCA). Son lobbying et celui d'autres *business clubs* de la région ont permis à un objectif qui tenait autant à cœur aux entrepreneurs qu'aux administrations régionales de la mer Baltique d'être incorporé au Deuxième Plan d'Action : réduire à moins de 2h le temps d'attente aux frontières de tous les pays couverts par la *Dimension septentrionale* (projet « 2 in 2002 », disponible sur le site

D'après les différents textes officiels, la fonction première de la DS est de « renforcer la sécurité, la stabilité, les réformes démocratiques et le développement durable » pour « construire un environnement sûr, propre et accessible à tous les peuples du Nord » en évitant « l'émergence de nouvelles frontières » en Europe. L'intérêt principal de la *Dimension Septentrionale* (DS) est de créer une plate-forme qui permet d'aborder les problèmes communs à l'UE et à la Russie en Europe du Nord selon un cadre institutionnel à plusieurs niveaux – intergouvernemental, multilatéral, régional et local.²⁴⁰ Comme l'ont indiqué les représentants des pays concernés par la DS lors d'une réunion informelle au Groenland en août 2002, le « dimensionnalisme » dans les politiques extérieures de l'UE a le mérite de dépasser les obstacles à la coopération extérieure précisément parce qu'il s'appuie sur l'intermédiation des régions frontalières :

« The comprehensive, crosscutting and horizontal approach [of the *Northern Dimension*] (...) provides a framework unlimited by traditional borders to enhance constructive partnership and dialogue across the *Northern Dimension* area at both the national and local level. »²⁴¹

Cependant, l'initiative finlandaise invitait indirectement à relever plusieurs autres défis :

- mettre sur un *pied d'égalité* les pays membres de l'UE, les pays candidats à l'adhésion et la Russie (à l'image du CEB) ; la DS était au départ conçue comme une plate-forme pan-européenne où la Russie pouvait participer à la construction de ce qui allait devenir l'Espace Européen Commun.²⁴²
- obliger ces acteurs étatiques à abandonner leurs visions traditionnelles de la souveraineté nationale et des frontières en prônant une *décentralisation* des cadres de leur coopération vers le niveau régional et transfrontalier.²⁴³ Cela supposait de pratiquer, y compris en Russie, une dévolution minimale du pouvoir de décision vers les administrations infra-étatiques et d'associer les représentants de la société civile non seulement à la mise en œuvre mais aussi à l'élaboration de la DS ;
- permettre à l'UE de se réformer pour devenir plus efficace en tant qu'acteur régional, ce qui passait par une décentralisation et un assouplissement de ses procédures bureaucratiques, mais aussi par une délégation de certaines de ses tâches habituelles à d'autres acteurs internationaux associés à la mise en œuvre de la DS.

L'initiative finlandaise a été considérablement dénaturée et vidée d'une partie de son contenu en devenant une politique commune de l'UE. A mesure que les gouvernements centraux des pays concernés se la sont « appropriée », un principe en particulier a perdu de son importance initiale -

Internet du *Baltic Forum* : www.bdforum.org/pdf/ReportontheNDBF.pdf ; dernière consultation : avril 2004). Une autre proposition commune des acteurs publics locaux et des lobbies privés, relayée par le gouvernement russe lors des négociations avec Bruxelles sur Kaliningrad en 2002, n'a cependant pas été retenue par le Conseil européen : celle de créer un « espace Schengen de la Baltique » dans lequel les Russes pourraient se déplacer librement sans avoir besoin de visa. Cf. « Recommendations for Increased Trade and Investments in the Kaliningrad Region - a set of viewpoints from the Business Advisory Council, BAC – in the framework of CBSS », contribution du Conseil d'Experts des Businessmen de la Baltique présentée à la réunion du CEB au niveau des ministres des Affaires étrangères à Svetlogorsk (*oblast'* de Kaliningrad) le 6 mars 2002.

²⁴⁰ Nicola Catellani « The Multilevel Implementation of the Northern Dimension », in Hanna Ojanen (ed.) *The Northern Dimension : Fuel for the EU?* Helsinki : ÜPI/FIIA & Berlin : IEP, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, n° 12, 2001, p. 54-77.

²⁴¹ Commission / Présidence du Conseil de l'UE *The Northern Dimension after Enlargement*, « non-paper » daté du 12 juillet 2002, présenté et discuté à la Troisième Conférence des ministres des Affaires étrangères de la *Dimension septentrionale* au format « 15 + 7 », Ilulissat (Groenland), 28 août 2002.

²⁴² Alors qu'elle exerçait la présidence tournante du Conseil de l'UE, la Finlande a organisé à Helsinki en 1999 la première conférence sur la DS au niveau des ministres des Affaires étrangères de la région dans le format « 15 + 7 » (15 pays membres de l'UE et 7 pays partenaires de la DS mais non-membres de l'UE).

²⁴³ Pertti Joenniemi & Alexander Sergounin « Russia, Regionalism and the EU's Northern Dimension », in Graeme Herd (ed.) *European Security and Post-Soviet Space : Integration or Isolation?*, Aberdeen : Conflict Studies Research Centre, 2000, p. 30-45.

celui de l'association des régions frontalières du Nord-Ouest de la Russie à la prise de décision au sein de l'UE sur les aspects de la *Dimension septentrionale* qui concernaient directement leurs intérêts.

3.3.4 Les régions de Russie du Nord-Ouest dans la « Dimension septentrionale » des politiques de l'UE

L'historien et ambassadeur de Finlande à Moscou René Nyberg a fait remarquer que si la Finlande s'est efforcée d'ancrer la Russie à l'Europe avec cette *Initiative septentrionale*, c'était une manière de « renvoyer l'ascenseur » à la Russie. Historiquement, en effet, c'est Saint-Pétersbourg, capitale multiculturelle, qui a « ouvert aux Finlandais une fenêtre sur l'Europe »²⁴⁴, au moment où le Grand-Duché de Finlande est passé du statut de dominion suédois à celui de colonie de l'empire russe dotée d'une large autonomie, en 1809.

Dans l'esprit des rédacteurs du projet initial de la Finlande, les régions du Nord-Ouest russe devaient elles aussi se voir garantir plus d'autonomie que ne leur en offrait alors la structure fédérative russe, ce qui explique pourquoi ce projet avait vocation à favoriser l'actorisation excentrée des régions russes en question.²⁴⁵ Dans un discours prononcé en 1997, le président finlandais Martti Ahtisaari a par exemple affirmé que le changement d'approche des relations extérieures de l'UE que proposait son pays avec cette *Initiative Septentrionale* pouvait « remettre la ville de Saint-Pétersbourg sur l'axe de développement du continent », car

« Elle vis[ait] à créer des conditions favorables sans précédent pour une insertion plus étroite de la Russie dans les processus d'intégration [en Europe]. (...) La position unique de la Finlande en face de la Russie lui donne la possibilité de développer [avec elle] de nouvelles formes de coopération régionale, dans le but de renforcer la démocratie, l'état de droit et l'économie de marché dans les régions frontalières. »²⁴⁶

C'est d'ailleurs pourquoi les concepteurs de l'*Initiative septentrionale* ont consulté au préalable les acteurs politiques des régions du Nord-Ouest de la Russie, bien avant d'avoir fait part de leurs intentions à leurs partenaires de l'UE (hormis l'Allemagne, informée dès 1996). Il est apparu au cours d'un entretien avec un responsable du Comité des Relations Extérieures (KVS) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg que

« La Finlande a associé le gouvernement de Saint-Pétersbourg à la préparation de son *Initiative septentrionale*. (...) Elle [nous] a suggéré de commencer à faire accepter par le gouvernement fédéral les principes que la future *Dimension septentrionale* contenait, en adoptant le programme *Initiative baltique*, qui est en effet devenu une priorité de la coopération extérieure régionale du KVS pour l'année 1997.(...) Autrement dit, ce programme [cf. *infra*, chapitre V] nous est venu de l'extérieur : en prouvant que la plus grande ville russe de la Baltique s'associait à son approche transfrontalière, la Finlande espérait convaincre Bruxelles et Moscou que cette approche était la meilleure pour l'avenir des relations UE-Russie. »²⁴⁷

En collaboration avec le gouvernement allemand, qui exerçait alors la présidence tournante de l'UE, la municipalité de Saint-Pétersbourg a d'ailleurs organisé début 1998 une réunion des

²⁴⁴ R. Nyberg « Finlândiâ, Rossiâ i ES » [La Finlande, la Russie et l'UE], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 12, 2003, p. 45-51 ; p. 45.

²⁴⁵ Entretien avec Ari Heikkinen, Directeur du programme « Dimension Septentrionale » au Ministère des Affaires étrangères de la République de Finlande, Helsinki, 10 août 2001.

²⁴⁶ Déclaration télévisée du président finlandais Martti Ahtisaari, citée par Vilho Harle « Martti Ahtisaari, a Global Rationalist », in Tuomas Forsberg (ed.) *Northern Dimensions - Yearbook 2000*, Helsinki : FIIA 2000 ; p. 13.

²⁴⁷ Entretien avec Vladimir Tchourov, Directeur du Département de la Coopération Internationale du KVS et concepteur du programme *Initiative baltique* (1997) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.

ministres des Affaires étrangères des pays nordiques pour discuter, cette fois avec un représentant du gouvernement russe, des grandes lignes de la *Dimension septentrionale* et préparer le document-cadre qui serait présenté au sommet du Conseil européen de Cologne en juin. Le gouverneur de la ville, Vladimir Yakovlev fut aussi le seul élu régional que le premier ministre Vladimir Poutine invita à faire partie de la délégation russe qui se rendit le 12 novembre 1999 à Helsinki pour participer à la première conférence ministérielle sur la *Dimension septentrionale* au format « 15 + 7 ». V. Yakovlev s'y rendit avec un ensemble de propositions à l'intention des partenaires européens et baltes.²⁴⁸ Il demanda notamment que figure parmi les objectifs prioritaires de la *Dimension septentrionale* la construction d'une autoroute de contournement de la ville (dans le cadre du corridor transeuropéen E18 reliant Helsinki à Moscou). Ce fut aussi l'occasion pour lui de souligner l'importance stratégique, pour l'UE comme pour la Russie, de faire de Saint-Petersbourg un pôle intermodal moderne dans la future architecture des transports transeuropéens. C'est une ambition que l'on trouvait déjà dans le *Plan Stratégique* adopté par la municipalité fin 1997 et qui a été érigée au rang de « contribution de la ville à la *Dimension septentrionale* » dans le programme d'action « EuroRussia » élaboré par le Comité des Relations Extérieures de la ville en 1999.²⁴⁹ La participation à cette réunion à Helsinki a donné à l'administration municipale l'opportunité de faire connaître ses besoins à Bruxelles et d'appuyer les revendications émises par le gouvernement fédéral russe, qui réclamait une meilleure prise en compte de l'avis de la Russie dans l'élaboration des priorités de la *Dimension septentrionale*. Cette démarche paradiplomatique, qui apporta un soutien incontestable à la position officielle de Moscou vis-à-vis de Bruxelles, fut complétée par une tentative de manipulation plus subtile de la part du gouverneur Yakovlev : en utilisant cette tribune à l'étranger pour faire savoir aux partenaires extérieurs de la Russie que celle-ci ne laissait pas assez d'autonomie à ses régions et n'investissait pas suffisamment dans le développement de leur potentiel d'innovation, il mit le gouvernement fédéral devant l'obligation d'agir dans le sens voulu par les régions russes concernées.

L'analyse du fonctionnement quotidien des programmes de coopération transfrontalière de TACIS et de la *Dimension septentrionale* donne à penser que Bruxelles, volontairement ou non, a conditionné les méthodes de travail et les orientations politiques des gouvernements locaux et régionaux de Russie du Nord-Ouest. « L'eupéanisation » des politiques publiques locales que les fonds structurels ont permis à l'intérieur de l'UE, a été favorisée aussi à l'extérieur de ses frontières, grâce aux programmes INTERREG/TACIS. Ainsi l'intégration sub-régionale, l'approfondissement et l'élargissement de l'UE ont-ils d'une certaine manière des effets et une influence en « tache d'huile » sur les régions frontalières russes. L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière serait donc le signe d'une « dé-territorialisation » de la frontière extérieure de l'UE, qui fait des régions frontalières russes des acteurs européens à part entière.²⁵⁰

Compte tenu du potentiel intellectuel, culturel, industriel et de la position géographique privilégiée de Saint-Petersbourg comme sas commercial entre l'Europe et la Russie, les membres de l'administration municipale ont aspiré à faire de leur ville la capitale « européenne » d'un district

²⁴⁸ Elena Douškina (attachée de presse du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Petersbourg) « 'Severnye izmereniya' v deystvii » [Les dimensions septentrionales en action], *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, n° 197 (2111), 26 octobre 1999.

²⁴⁹ Vladimir Yakovlev « Predotvratit' sozdanie novykh bar'erov » [Prévenir la création de nouvelles barrières], *Segodná*, édition internationale, n° 1-2, 2000 (<http://segodnya.spb.rus.net/3-4-99/0002.htm> ; dernière consultation : avril 2004).

²⁵⁰ Anssi Paasi « The Finnish-Russian Border in a World of De-territorialisation », in L. Hedegard & B. Lindström *NEBI Yearbook 1999*, Berlin : Springer Verlag, 1999.

Nord-Ouest intégré dans les plans de développement régionaux et continentaux de la Grande Europe.²⁵¹ A en croire une enquête sociologique réalisée par Bo Petersson auprès des élites politiques de six régions russes, fin 1997 les députés de l'assemblée législative de Saint-Petersbourg étaient aussi très motivés par l'idée d'une coopération accrue avec les pays d'Europe du Nord. A la question « quel pays au monde désirez-vous le plus avoir pour partenaire? », les 20 députés pétersbourgeois qu'il a interviewés ont placé en tête de liste l'Allemagne (10 mentions), suivie de la Finlande (8), de l'UE (7), de la Suède (7) et du Japon (6).²⁵²

L'UE apparaît donc, avec le Conseil de l'Europe, comme l'une des organisations internationales de la zone Europe qui a la plus grande capacité idéale, institutionnelle et matérielle d'inciter les régions russes à l'extraversion paradiplomatique et aux pratiques coopératives à l'international. L'UE propose en effet à ses voisins proches d'adopter le « régime » de coopération transfrontalière qui existe dans les relations entre ses membres – par régime on entend les normes, les impératifs, les institutions et les instruments qui régulent les interactions entre régions et pays voisins à travers leur frontière²⁵³ [voir schéma n°9 en annexe IV]. D'une certaine manière, on le voit avec la *Dimension Septentrionale*, l'approfondissement et l'élargissement de l'UE ne se limitent pas à créer du supranational : ils s'accompagnent d'une régionalisation qui se confond parfois avec le déplacement du pouvoir vers une hypothétique « Europe des Régions ». ²⁵⁴ Avec les deux principes complémentaires de la dévolution et de la subsidiarité, les politiques de l'UE dans la *Dimension septentrionale* ont délégué des compétences importantes aux autorités régionales russes, à défaut de leur donner des prérogatives formelles légales, dont seule la décentralisation du pouvoir à l'intérieur de la Fédération de Russie pourrait les doter. Malgré tout, l'augmentation des interactions *directes* des régions frontalières russes avec l'UE a alimenté un désir préexistant à Saint-Petersbourg en particulier : celui de faire partie de « l'Europe des régions ».

²⁵¹ Jakob Hedenskog « The Foreign Relations of Russia's Western Regions », in Ingmar Oldberg & Jakob Hedenskog (eds.) *In Dire Straits : Russia's Western Regions Between Russia and the West*, Stockholm : FOA, 2000, p. 55-76.

²⁵² La même question, posée à 16 députés de la douma locale du territoire de Khabarovsk fait aussi apparaître une nette préférence pour un partenariat prioritaire avec les pays voisins : la Chine et le Japon (chacun est mentionné 13 fois), les États-Unis (8), suivis de la France et de l'Allemagne (6 mentions respectivement), la Corée du Sud (6), l'UE (4) et la Finlande (4). Les entretiens ont été menés à Saint-Petersbourg entre novembre 1997 et janvier 1998, à Khabarovsk en novembre 1998, et à la Douma d'État entre novembre 1997 et avril 1999, en tout auprès d'une centaine d'élus qui pouvaient énumérer autant de pays qu'ils voulaient (aucune liste pré-établie ne figurait dans le questionnaire). Les 33 députés de la Douma fédérale qui ont répondu à ce questionnaire préféraient que la Russie ait pour partenaire en priorité la Chine (23 mentions), l'Allemagne (17), l'Inde (13), le Japon (12) et l'UE (11). Voir Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001, tableau 4.4, p. 105.

²⁵³ James Scott « Evolving Regimes for Local Transboundary Cooperation. The German-Polish Experience », in H. Eskelinen, I. Liikkanen & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interacion*, Avebury : Ashgate, 1998, p. 179-193.

²⁵⁴ Wolfgang Danspeckgruber « Self-Determination, Subsidiarity and Regionalization in Contemporary Western Europe », in W. Danspeckgruber & A. Watts (ed.) *Self-Determination and Self-Administration*, Boulder & Londres : Lynne Rienner, 1997, p. 221-248.

3.3.5 *Le pouvoir de séduction du mythe de « l'Europe des régions » en Russie*

Comme on l'a vu plus haut en étudiant les relations de « bon voisinage » à la frontière finno-russe, la coopération transfrontalière euro-russe a permis d'ajouter à la dimension institutionnelle de la régionalisation en mer Baltique une dimension plus symbolique, celle d'une « Europe des régions » dans laquelle les régions frontalières russes auraient leur place.

Le mythe d'une Europe des Régions est né en 1988 lors du lancement par le Premier ministre du Land de Bade Wurtemberg, David Goodheart, d'un projet d'alliance stratégique des « Quatre Moteurs de l'Europe » - le Bade Wurtemberg, la Lombardie, la Catalogne et la région Rhône-Alpes (groupement rejoint plus tard par le Pays de Galles).²⁵⁵ D'abord construction géoéconomique et paradiplomatique, ce Quadrigue européen est devenu une véritable locomotive pour la mise en avant des intérêts des régions de l'UE, par exemple lors de la Conférence intergouvernementale de 1996.²⁵⁶ La ratification du Traité de Maastricht a donné une impulsion aux entités infra-étatiques de la plupart des États fédéraux et régionaux de l'UE. Les gouvernements centraux allemand, belge, espagnol et britannique ont ainsi dû faire des concessions à leurs « régions » sur des questions de partage des prérogatives, afin d'obtenir d'elles et/ou de leurs électeurs le soutien nécessaire à la réalisation du projet de transfert de souveraineté qu'impliquait la construction européenne. Or ces régions d'Europe ont servi de référence à de nombreux leaders régionaux de la Russie dite « européenne » désireux de donner à leur région une place dans la Maison Commune Européenne.²⁵⁷

Ces leaders russes ont placé leur stratégie d'extraversion paradiplomatique sous le signe d'un renforcement des relations avec l'UE le long du « troisième niveau » de la hiérarchie territoriale de l'UE - celui des régions.²⁵⁸ A leurs yeux, cela passait par l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière (sur le modèle des Länder allemands) et la pratique d'un double lobbying axé d'un côté sur les organes communautaires à Bruxelles, et de l'autre sur les centres décisionnels à Moscou. L'expérience des « moteurs » de l'Europe des Régions intéressait les élites régionales de Russie du Nord-Ouest à plus d'un titre. D'abord, le pouvoir de marchandage *via* la Commission européenne constituait pour les entités infra-étatiques de l'UE un moyen efficace de renégocier leur statut à l'intérieur de leur pays. Le modèle était donc transposable aux relations fédératives en Russie même. Ensuite, la capacité d'établir un dialogue direct avec Bruxelles, contournant la médiation du gouvernement central, apparaissait comme un levier d'influence du niveau régional sur les orientations de politique « européenne » du gouvernement central. Les régions russes intéressées par un rapprochement avec l'Europe ne pouvaient que vouloir s'en inspirer. Enfin, la mythique « Europe des Régions » signifiait que le champ européen offrait la possibilité aux régions de mettre en avant leur exception culturelle, leur identité et leur langue régionale, et ainsi regagner une

²⁵⁵ *Financial Times*, 30 mai 1992 ; cité par Brian Hocking « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 409-420 ; p. 415.

²⁵⁶ Pierre Kukawka « Le Quadrigue européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », in Richard Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996 ; p. 99.

²⁵⁷ T.V. Zonova « Ot Evropy gossoudarstv k Evrope regionov ? » [De l'Europe des États à l'Europe des régions?], *Polis*, n° 5, 1999.

²⁵⁸ Sur cette notion de « troisième niveau », voir C. Jeffery « Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996, p. 56-75.

certaine autonomie.²⁵⁹ Pour Michael Keating, ce dernier élément explique précisément pourquoi c'est parmi les partisans du projet d'Europe des Régions que l'on retrouve les leaders régionaux qui ont le plus eu recours à la paradiplomatie :

«Le contexte européen favorise également d'une autre façon le développement d'une paradiplomatie au niveau subétatique. (...) Les régions d'Europe, qui sont plus proches de leurs citoyens, sont sollicités afin d'assumer de nouvelles responsabilités que les États-territoriaux ne peuvent assumer seuls.»²⁶⁰

Débarassée de ses oripeaux populistes, cette vision de l'avenir des régions dans la Grande Europe garde une certaine valeur heuristique, même si la notion d'Europe des Régions n'est pas unanimement entendue. Tantôt elle signifie une Europe constituée de territoires politiquement et administrativement plus autonomes, renvoyant à la réflexion sur le fédéralisme, la subsidiarité et la démocratie directe comme principes fondamentaux de la construction européenne. Ailleurs, on interprétera au contraire l'Europe des Régions comme un tout constitué de plusieurs régions compétitives qui coopèrent entre elles à différentes échelles spatiales, la régionalisation étant alors comprise comme un phénomène purement fonctionnel – une conception que l'on rencontre en particulier en Europe de l'Est.

Si l'on en croit W.F. Lever, d'après lequel « aucune région sans statut métropolitain ou citoyen n'est capable de se battre efficacement pour améliorer la situation de l'emploi, des finances et obtenir plus d'autonomie politique ou administrative. »²⁶¹, l'Europe des Régions est essentiellement une Europe des *villes* ou de grandes régions fonctionnelles. A cet égard, la régionalisation « fonctionnelle » reste cependant toujours tributaire du degré de décentralisation à l'intérieur de chacun des pays qui y prennent part : les difficultés de mise en œuvre de la coopération transfrontalière à la frontière euro-russe ont conduit par exemple les leaders de l'UE et des régions à critiquer de concert le fait que le gouvernement fédéral russe ne laisse qu'une faible marge d'autonomie aux entités fédérées – ce qui est apparu notamment dans les années 2000-2002, au moment des négociations sur l'avenir de l'enclave de Kaliningrad.

Comme l'a souligné Perttu Vartiainen à propos des villes orientales de la mer Baltique, dans les sociétés en transition le rythme de l'intégration économique est bien plus rapide que celui des réformes démocratiques²⁶², si bien que la multiplication des contacts avec l'extérieur nourrit le régionalisme identitaire et conduit nécessairement les régions à réclamer toujours plus d'autonomie et d'influence. Au-delà de leur fonction purement administrative, les régions d'Europe, y compris en Russie, aspirent en effet à incarner des valeurs alternatives et à exercer une quasi-souveraineté que la paradiplomatie leur permet de mettre en avant. C'est précisément en raison du transfert de souveraineté vers le haut et vers le bas que cette régionalisation entraîne que le processus est perçu

²⁵⁹ Les Länder allemands frontaliers et économiquement puissants – le Baden Württemberg, la Bavière, la Rhénanie du Nord-Westphalie – ont été les premiers de l'UE à incarner ce mouvement de construction de l'Europe « par le bas » et à développer des relations « ascendantes » avec des gouvernements d'États souverains, y compris hors de l'UE. Cf. Martin Nagelschmidt « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Etudes Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999 ; p. 679-681.

²⁶⁰ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat de science politique ; Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 466.

²⁶¹ W.F. Lever « Competition within the European Urban System », *Urban Studies*, vol. 30, n° 6, 1993, p. 935-948 ; p. 937.

²⁶² Perttu Vartiainen, « Urban Networking in the Baltic Sea Region. A Nordic View », in Eskelinen & ali. (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 117-130 ; p. 119.

selon un prisme négatif par le gouvernement fédéral russe.²⁶³ Il en va différemment des leaders régionaux voisins de l'UE. Dès 1991, ceux de Saint-Pétersbourg ont ainsi voulu mener leur propre « *Westpolitik* » en direction de cet étranger lointain et pourtant proche où prenait corps le projet fédéraliste d'Europe des Régions. La construction européenne nourrissait une décentralisation et une européanisation de l'action publique dans les pays membres de l'UE que les élites réformatrices de Leningrad/Saint-Pétersbourg suivaient avec intérêt. En 1991, quand Leningrad abandonna son nom soviétique et que les trois républiques baltes retrouvèrent leur indépendance, les élites réformatrices de Saint-Pétersbourg voyaient en effet déjà leur ville membre de cette Europe de Maastricht élargie.²⁶⁴ La région de la mer Baltique était le tremplin par lequel la ville comptait sortir de sa « périphéralité » de « capitale des provinces soviétiques » (son sobriquet à l'époque soviétique) pour redevenir une capitale d'Europe. Dans cette perspective, la ville se disait prête à jouer sur la scène européenne en respectant les « standards » européens. Si la ville pouvait être une bonne élève de la transition vers la démocratie de marché, se réformer et se moderniser en se pensant en Europe, elle savait qu'elle serait la première de Russie qui aurait un jour le privilège de vivre selon ces fameux standards « européens », c'est-à-dire dans un monde plus sûr, plus prévisible et plus prospère que celui que la Russie offrait au sortir de la *perestroïka*. Les autres régions de Russie du Nord-Ouest avaient tout autant conscience des opportunités qu'un rapprochement avec leurs voisins baltiques pouvait leur apporter, en termes de bénéfices nets aussi bien que relativement à la Russie (post-)soviétique, qui faisait alors office de repoussoir et dont la politique extérieure « baltique » était souvent nuisible à leurs intérêts.

3.4 La politique étrangère « balte » de la Russie, source de désaffection des régions frontalières

Fidèle à une vision géopolitique « classique » (héritée de Mackinder), la Russie se conçoit comme une puissance continentale (*Heartland*), par opposition à la Grande-Bretagne ou la Chine qui sont des puissances maritimes (*Rimland*).²⁶⁵ De cela découle pour la Russie une perception d'elle-même dans son environnement en termes de « cercles concentriques » : l'extension, territoriale ou autre, de la puissance du pays, a procédé par l'adjonction successive de cercles d'influence.²⁶⁶ La permanence de cette vision géopolitique du monde s'est traduite par le recours, encore dans les années 1990, à une rhétorique en termes de « sphères d'influence ».

²⁶³ I.D. Ivanov « Evropa regionov » [L'Europe des régions], *Mirovââ Ėkonomika i Meždounarodnye Otnošeníâ*, n° 9, 1997, p. 5-19.

²⁶⁴ Entretien avec Alexeï Bolshakov, ancien président du Comité du développement économique de la mairie de Saint-Pétersbourg (1991), Saint-Pétersbourg, août 2002. Entretien avec Alexandre Patiev, ancien député du Lensoviet/Petrosoviet et membre de l'équipe Sobtchak (1990-1994), Saint-Pétersbourg, février 2003.

²⁶⁵ Colin S. Gray *The Geopolitics of the Nuclear Era : Heartland, Rimlands and the Technological Revolution*, New York : Crane, Russack & C°, 1977.

²⁶⁶ Dans l'histoire longue de la constitution et de l'effondrement de l'empire russe, le premier cercle est celui de la Moscovie (Russie slave, tatare et sibérienne), le deuxième celui des territoires non-slaves conquis à l'époque tsariste (littoral baltique, Caucase), le troisième celui de l'enveloppe extérieure de l'URSS (les pays satellites de Europe centrale, l'Afghanistan) et le quatrième celui des conquêtes idéologiques (non-territoriales) soviétiques de l'époque de la Guerre Froide (de Cuba à la Corée du Nord en passant par l'Angola). Avec la chute du rideau de fer, la Russie a perdu ses quatrième et troisième cercles, tandis que l'effondrement de l'URSS a signifié l'indépendance des pays du deuxième cercle (républiques baltes, caucasiennes et d'Asie centrale) et que, par effet-domino, l'intégrité territoriale du premier cercle a aussi été entamée (avec les déclarations de souveraineté des républiques autonomes). Voir à ce sujet Pierre Béhar « Problèmes éternels de l'éternelle Russie », *Géopolitique*, n° 54, été 1996, numéro spécial sur « La question russe », p. 12-23.

La spécificité de la transition dans la pensée géopolitique de la Russie est en effet qu'une mentalité de grande puissance a perduré, sous une forme néo-impérialiste, dans les années 1990, et que c'est un mélange complexe d'humiliation nationale et de syndrome post-colonial.²⁶⁷ On en sent les relents à travers l'application du concept, fort élastique, « d'étranger proche », aux républiques indépendantes issues de l'URSS, voire, au-delà de ce premier cercle concentrique, aux pays du bloc de Varsovie auxquels s'appliquait la doctrine Brejnev de la « souveraineté limitée ». Or cette perception « post-impériale » de l'environnement extérieur de la Russie, de mise à la Douma comme dans de nombreux ministères dits « de force », était loin de faire l'unanimité parmi la population. Les dissensions sont particulièrement visibles si l'on compare le discours diplomatique du gouvernement fédéral et les discours paradiplomatiques de différentes régions frontalières russes, par exemple au sujet de « voisins-problèmes » comme la Lettonie ou la Chine. L'élite politique pétersbourgeoise, pour des raisons que nous évoquerons dans le chapitre IV, s'est systématiquement dissociée du discours et des actions de politique étrangère néo-impérialistes à l'égard des pays baltes. Cette segmentation, que nous allons mettre en évidence ci-après en étudiant quelques dossiers sensibles des relations russo-estoniennes, est à l'origine des tentatives pétersbourgeoises d'influence sur le cours de la politique étrangère russe en direction de l'Estonie.

Nous avons choisi de tester notre hypothèse d'une influence de Saint-Petersbourg en étudiant spécifiquement les relations avec l'Estonie parce que c'est, des trois républiques baltes, le voisin le plus proche de la « capitale du Nord ». Divers aspects de ce que nous appelons la « question balte » intéressent les régions frontalières russes et ont suscité chez elles des prises de position (para-)diplomatiques parfois divergentes de celles du gouvernement fédéral. Celui-ci continuait en effet à percevoir son environnement européen à travers un prisme essentiellement géopolitique (réaliste), combinant présupposés offensifs et défensifs²⁶⁸, alors que le gouvernement de Saint-Petersbourg par exemple a très tôt privilégié une vision plus « géoéconomique » (pragmatique) de ses intérêts de politique étrangère en Europe nordique-baltique. Cela a provoqué une certaine cacophonie, voire une véritable segmentation de la politique étrangère, comme nous allons le voir ci-après en étudiant les quatre principaux volets de cette « question balte » : le volet territorial (contestation du tracé frontalier), le volet « humanitaire » (sort des minorités russes d'Estonie et de Lettonie), le volet géopolitique (élargissement de l'OTAN aux pays baltes) et le volet géoéconomique (problèmes du transit des exportations russes par les ports baltes). Notre hypothèse est que l'influence modératrice des élites pétersbourgeoises sur ces dossiers explique en partie pourquoi les relations pourtant houleuses de la Russie avec ses voisins baltes n'ont jamais dégénéré en conflit armé, évitant à la région une « balkanisation » que beaucoup prédisaient pourtant au début des années 1990.

²⁶⁷ Zbigniew Brzezinski « The Premature Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, mars-avril 1994, p. 74.

²⁶⁸ Pour une illustration de la persistance de cette idéologie de grande puissance, voir le discours de présentation de la Doctrine Militaire de la Russie prononcé par le ministre de la Défense Igor Rodionov à la Conférence de l'Académie de l'État-Major russe à Moscou le 27 mai 1992, publié dans *Voennaya Mysl'*, juillet 1992. Ce discours aurait servi de base idéologique à la définition des intérêts de « Realpolitik » de la Russie par la suite, en particulier vis-à-vis des pays baltes (exigence d'un libre accès à leurs infrastructures portuaires, refus de leur adhésion à l'OTAN). D'après Jakub M. Gozimirski « Soviet legacy and Baltic security : the case of Kaliningrad », in Olav Knudsen (ed.), *Stability and Security in the Baltic Sea Region. Russian, Nordic and European aspects*, Londres & Portland : Frank Cass, 1999, p. 37.

3.4.1 Les litiges frontaliers, un enjeu qui concerne les régions adjacentes russes

Le premier enjeu de sécurité qui s'est posé à la Russie post-soviétique dans la région de la mer Baltique consistait à empêcher la contestation des frontières dessinées à l'issue de la Deuxième Guerre Mondiale. En effet les frontières russo-baltes, devenues internationales en septembre 1991 après avoir été pendant cinquante ans des frontières administratives internes de l'URSS, ont été contestées par l'Estonie et la Lettonie.²⁶⁹

Qu'il s'agisse d'un trait de caractère russe façonné par le syndrome post-colonial ou d'un parti pris opportuniste de l'élite politique au sujet de l'héritage soviétique, force est de constater que pour la Russie, toute revendication territoriale de la part de ses voisins d'ex-URSS est psychologiquement inadmissible.²⁷⁰ Au cours des entretiens que nous avons menés sur le terrain, que ce soit avec des hommes politiques ou de simples citoyens, le discours le plus souvent entendu à cet égard est que la Russie, bien qu'immense, a déjà tant perdu avec la chute de l'URSS (« quid des usines, des routes, des terminaux pétroliers et des cités balnéaires construites dans les républiques avec des technologies et du savoir-faire russes? »), qu'elle n'est pas prête à donner « un centimètre carré de terre à qui que ce soit », pour reprendre une formule assénée par Eltsine en réponse aux revendications estoniennes. La restitution de territoires incorporés à la RSFSR à l'époque soviétique équivaldrait d'ailleurs à ouvrir une boîte de Pandore qui menacerait l'intégrité territoriale du pays. Céder aux revendications baltes est perçu en Russie comme une concession qui pourrait mettre la Russie en position de faiblesse face aux pressions du Japon (qui réclame les quatre îles des Kouriles du Sud, occupées par la Russie depuis 1945), voire même éveiller l'hydre irrédentiste en Allemagne (concernant Königsberg/Kaliningrad)²⁷¹ et lui faire aussi courir le risque de « perdre » des territoires périphériques séparatistes (Tchéchénie).

Ce qui est intéressant pour notre propos est que malgré les tensions diplomatiques qui découlent de ces litiges territoriaux russo-baltes, sur le terrain en revanche on a pu observer une certaine propension des autorités locales à l'*accommodation* : la coopération transfrontalière a pu se développer avec l'*oblast'* de Leningrad et la ville de Saint-Petersbourg, quand bien même Moscou et Tallinn ne s'étaient pas encore mises d'accord sur le tracé ni le degré de porosité de cette « nouvelle » frontière. En juin 1994, lorsque Boris Eltsine a ordonné de procéder unilatéralement à la démarcation de la frontière de la Russie avec l'Estonie, les réactions côté russe de la frontière n'ont pas été particulièrement enthousiastes. Dans une ambiance diplomatique rappelant celle de la construction du mur de Berlin une nuit d'août 1961, la Russie a fait planter des piquets et dérouler

²⁶⁹ Le 12 septembre 1991, le Soviet Suprême d'Estonie adoptait une résolution dénonçant le projet de la RSFSR de maintenir sous sa juridiction une zone frontalière de 2300 km² que l'Estonie considérait comme sienne dès lors qu'elle avait appartenu à la république d'Estonie du temps de son indépendance (entre la signature du Traité de Tartu en 1920 et l'invasion nazie en 1940). Il s'agit, au nord du lac Peipsi/Peïpous, du district où se trouve la ville-frontière d'Ivangorod (*oblast'* de Leningrad) et, au sud, du district de Petseri/Petchora (*oblast'* de Pskov). Cf. Ilya Nikiforov « Moskva i Tallinn sporât iz-za millimetrov » [Moscou et Tallinn se disputent pour des millimètres], *Nezavissimââ Gazeta*, 8 août 1997. Les revendications territoriales de la Lettonie, émises par la voix de son Parlement le 22 janvier 1992, concernent quant à elles les districts de Pytalovo/Abrene et de Palkine (environ 1600 km², sur le territoire de l'*oblast'* de Pskov).

²⁷⁰ La Chine est le seul pays voisin qui peut se targuer d'avoir obtenu de la Russie post-soviétique satisfaction de ses réclamations territoriales.

²⁷¹ En 1991, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* a propagé une idée alors populaire en Allemagne concernant l'avenir de l'ancienne capitale de la Prusse occidentale, absorbée par l'URSS en 1945 – celle de faire de Kaliningrad une quatrième république balte indépendante ou un Land de l'Allemagne réunifiée sous protectorat européen. D'après Yves Plasseraud *Les États baltes*, Paris : Montchrestien, coll. « Clés. Politique », 1992 ; p. 147.

des grillages là où elle estimait que passait la frontière. Les protestations estoniennes furent vaines et d'ailleurs, assez modérées : en effet l'Estonie trouvait provisoirement un avantage à cette démarche car elle lui offrait enfin une certaine garantie que les garde-frontières russes allaient mieux pouvoir contrôler les flux de migrants clandestins qui passaient jusque-là très facilement en Estonie. Quant aux régions russes concernées par cette mesure, elles ont été relativement tempérées : l'érection de cet obstacle physique aux échanges avec l'Estonie avait une vocation essentiellement symbolique et elle n'empêchait aucunement l'*oblast'* de Leningrad ou Saint-Pétersbourg de continuer à traiter directement avec leurs voisins, dès lors que ces deux sujets de la FR avaient au préalable négocié des conditions particulières d'échanges avec le gouvernement estonien.

Pour l'Estonie, comme pour la Lettonie d'ailleurs, la satisfaction des revendications territoriales constitue avant tout un enjeu de mémoire.²⁷² Ce qu'attendent l'Estonie et la Lettonie en réclamant la reconnaissance de la validité juridique des traités de Tartu de 1920 comme préalable à toute négociation est que la Russie « démocratique » admette l'illégitimité (des frontières héritées) de l'incorporation des républiques baltes dans l'URSS à l'issue de la Deuxième Guerre Mondiale. Dès l'origine, elles savaient qu'une hypothétique restitution les aurait exposées à devoir incorporer des villages très pauvres et des villes-frontières majoritairement peuplées de Russes, augmentant d'autant le risque d'importer une menace intérieure à leur sécurité nationale. Le ressentiment prévisible des régions russes lésées était aussi une variable à prendre en compte, d'autant que l'*oblast'* de Pskov compte un fort contingent militaire (il héberge le centre d'entraînement des unités parachutistes de l'Armée Rouge) qui aurait pu servir de base à une reconquête irrédentiste, avec ou sans l'accord de l'état-major russe. C'est donc surtout à une reconnaissance de l'annexion et de l'occupation dont elles ont fait l'objet durant cinquante ans qu'elles aspirent, ce qu'aucun homme politique russe n'était en mesure de concéder dans les années 1990 compte tenu de l'état de l'opinion publique à l'égard du passé soviétique en général²⁷³, et des républiques baltes en particulier.²⁷⁴ A partir de 1992, les médias russes ont régulièrement reproché aux « petits » pays baltes « l'arrogance » de leur succès économique et le fait que ce dernier doive beaucoup au transit des exportations russes ; ils ont aussi accusé ces pays de « trahir » la Russie en voulant « passer dans le camp ennemi » (l'OTAN). Des formules de cet acabit se retrouvent fréquemment dans les discours de l'élite politique russe, toutes tendances confondues (encore que les démocrates de « DemVybor », « Yabloko » et « SPS » aient été plus modérés dans leurs propos). Or, en dépouillant la presse régionale pétersbourgeoise, nous avons noté que le *ton* employé, aussi bien par les acteurs politiques que par les journalistes pétersbourgeois, pour parler des États baltes voisins, n'était jamais aussi dégradant ni hostile, bien

²⁷² Trivimi Velliste « The « Near Abroad », in the Baltic Republics : The View from Estonia », in D. M. Snider and A. O. Brundtland (eds) *Nordic-Baltic Security : An International Perspective*, Washington DC : CSIS, 1994, p. 57-62.

²⁷³ L'opinion publique russe reste convaincue que l'Armée Rouge a « sauvé » les pays d'Europe centrale et balte du « joug fasciste » et rejette toute idée que leur adhésion au bloc socialiste dans les années 1940 s'est faite sous la contrainte. Du fait de dizaines d'années de propagande soviétique, cet épisode de l'histoire ne peut toujours pas faire l'objet de débats en Russie sans provoquer une levée de boucliers contre ce que beaucoup considèrent comme une tentative révisionniste de reniement du glorieux passé de l'URSS.

²⁷⁴ Dans l'imaginaire collectif russe, si la « responsabilité » de l'effondrement de l'URSS est attribuée à Mikhaïl Gorbatchev personnellement, la déclaration de souveraineté de la république de Lituanie en mars 1990 est considérée comme étant l'élément déclencheur du processus de délitement du pays.

au contraire.²⁷⁵ Autrement dit, la proximité géographique de l'Estonie ne donnait pas matière à des discours anti-baltes plus véhéments à Saint-Pétersbourg qu'ailleurs en Russie, et bien souvent leurs propos étaient beaucoup moins critiques envers ces pays que ceux que l'on pouvait lire ou entendre dans les médias moscovites. En témoigne par exemple cette interview de Vladimir Tchourov, le responsable de la coopération avec l'Estonie au Comité des Relations Extérieures de la mairie, publiée par le journal officiel de l'administration municipale quelques semaines après l'adoption de la loi estonienne « Sur les étrangers » de juillet 1993 :

[Commentaire du journaliste : « J'ai été en Estonie récemment et n'y ai pas vu trace d'anti-russisme : on me répondait en russe, sans antipathie, et personne ne se plaignait autant que ne le font nos hommes politiques, tant russes qu'estoniens. » Réponse de V. Tchourov :] « En principe, rien ne nous sépare, nous, les peuples. Tous ces problèmes sont des inventions. La politique empêche les gens de vivre pacifiquement et de travailler fructueusement. (...) Il y a deux ans, j'ai rencontré Mart Laar, alors député du Soviet Suprême d'Estonie, et nous nous sommes mis d'accord sur le fait que la première chose à mettre en place était un groupe de travail d'historiens d'Estonie et de Leningrad : sans cela, les taches blanches de l'histoire deviennent les trous noirs de l'avenir. Nos peuples qui ont vécu côte à côte et ensemble ont besoin d'une vision objective de l'histoire pour exister, commercer et coopérer. (...) Laissez-moi vous rappeler que dès le début des années 1990 nous, à la mairie, avons *tout* fait pour mettre en place des relations *civilisées* entre l'Estonie et Saint-Pétersbourg. »²⁷⁶

Il y a trois explications possibles à cette plus grande propension de la ville que de la Russie à la coopération et au bon voisinage avec l'Estonie. Tout d'abord, les positions diplomatiques de l'Estonie sont plus conciliantes envers la Russie que ne le sont celles de la Lettonie, pays qui catalyse l'essentiel de la réprobation anti-balte en Russie, mais avec lequel Saint-Pétersbourg a moins de liens. Deuxièmement, la mentalité des Pétersbourgeois les prédispose à plus de retenue : bercés par l'idée qu'ils vivent dans une ville plus « européenne » et plus « démocrate » que la moyenne en Russie, ils ont eu tendance, dans les années 1990 du moins, à se démarquer des positions xénophobes incarnées par les partis nationalistes, comme en témoigne le faible score du LDPR à Saint-Pétersbourg aux élections durant cette période [voir tableaux n°37 à 39 en annexe V]. Troisièmement, et c'est l'explication la plus plausible, la ville n'a objectivement pas eu *intérêt* à s'aliéner l'amitié des Estoniens : les relations tissées par le Front Populaire de Leningrad et par les démocrates pétersbourgeois avec leurs homologues estoniens à la fin des années 1980 ont constitué une plate-forme particulièrement utile pour défendre l'autonomie politique de la ville (vis-à-vis de Moscou) et lui offrir une certaine ouverture économique (sur les pays nordiques, avec lesquels l'Estonie avait des liens culturels et historiques étroits).

Il existe donc un décalage entre les visions et les attitudes géopolitiques des « centres » (Moscou, Tallinn) et celles des régions frontalières, plus promptes à envisager des solutions que l'on pourrait dire « post-modernes » aux problèmes de frontières, de souveraineté et de voisinage.²⁷⁷

²⁷⁵ Voir par exemple la couverture totalement différente que le journal officiel de la mairie de Saint-Pétersbourg, *Sankt-Peterbourgskie Novosti* (19 novembre 1993) et la presse fédérale russe, ont donné de la demande en restitution adressée à la Russie par A. Kisteins, le président de la Commission des relations internationales de la Seima (le parlement letton), au nom de quelques 1793 citoyens lettons lésés de ces terres dont ils étaient propriétaires avant 1940. La presse fédérale insistait sur l'inaliénabilité de la souveraineté russe sur ce territoire intégré à l'oblast' de Pskov depuis la fin de l'époque où la Lettonie était une « république bourgeoise », tandis que les commentateurs pétersbourgeois soulignait l'intérêt, pour la Russie, d'envisager une formule de rachat sans restitution, en établissant par exemple un régime de protectorat international pour une gestion conjointe de ces terres agricoles.

²⁷⁶ Boris Rovda « Rousskim i Êstoncam delit' nečego » [Rien ne divise Russes et Estoniens], interview de Vladimir Tchourov, *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, n° 195 (594), 7 septembre 1993 ; p. 4. Italique dans l'original.

²⁷⁷ Illustration de cette disposition du local à faire fi des conceptions traditionnelles de la souveraineté - le discours de l'adjoint au maire de Narva, ville située sur la frontière de l'Estonie avec la Russie et peuplée à 95% de Russes : en 1999, il envisageait

Cette divergence d'intérêts est l'une des raisons expliquant pourquoi des élites locales ont contesté la politique étrangère « balte » de la Russie : en effet, dans cette partie de l'ex-URSS, la non-résolution et l'exacerbation de litiges frontaliers au niveau diplomatique a toujours eu des conséquences néfastes pour le bien-être matériel des populations locales. Certes, cela a pu conduire certaines élites régionales à être plus royalistes que le roi, comme l'a longtemps été le gouverneur de l'*oblast*' de Pskov, Evguenij Mikhaïlov (1996-2000), qui réclamait à Moscou plus de fermeté vis-à-vis de la Lettonie de peur de voir sa région tronquée d'une partie de son territoire. A cette exception près, les régions frontalières russes - y compris la Carélie, qui aurait pu, elle aussi, être visée par des revendications irrédentistes (finlandaises) - sont plus ouvertes que le niveau fédéral de gouvernement à des initiatives qui prônent un abaissement des frontières (ou *border breaking initiatives*, dans la terminologie de Pertti Joenniemi²⁷⁸). Cette divergence est la base même des tentatives d'influence des administrations locales en faveur de plus de coopération : en effet, à chaque fois que des tensions diplomatiques se sont manifestées à l'échelle bi- ou multi-latérale (dans les relations russo-estoniennes en 1993-1994, dans les relations russo-lettones en 1998, entre la Russie et l'UE en 1999), les premières victimes de ces refroidissements étaient précisément les projets de coopération transfrontalière auxquels les autorités locales avaient consacré beaucoup d'efforts²⁷⁹ et que ces dissensions diplomatiques risquaient de neutraliser.²⁸⁰ Tous les leaders régionaux n'ont pas cherché à user de leur influence pour tenter de « désécuriser » les relations russo-baltes ; s'il en est un qui a mis tout son poids dans la balance pour faire évoluer les relations russo-estoniennes vers le « bon voisinage », c'est précisément Anatolij Sobtchak, le maire de Saint-Petersbourg (1991-1996), comme nous le montrerons dans la deuxième partie.

Parmi les autres dimensions de la politique étrangère balte de la Russie qui intéressaient les autorités régionales du Nord-Ouest et qui suscitaient parfois leur désapprobation figure le problème des minorités russes et russophones d'Estonie et de Lettonie. Sur ce dossier aussi, les intérêts respectifs du centre et des régions ont pu diverger, poussant les autorités pétersbourgeoises à se distancier de la ligne diplomatique fédérale, pour mieux défendre leur propre intérêt, qui, souvent, consistait à garantir une pacification des relations avec les futurs candidats à l'adhésion à l'UE.

un avenir dans lequel « la ville aurait un statut de protectorat européen en tant que zone des futures frontières extérieures de l'UE, statut identique à celui que devraient accorder les grandes puissances européennes à des républiques indépendantistes comme la Transnistrie ou la Crimée ». Entretien avec Ants Liimets, Narva, 30 avril 1999.

²⁷⁸ Pertti Joenniemi « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206 et « The new St. Petersburg : a case of border-making or border-breaking? » *COPRI Working Paper* n° 37, 2001.

²⁷⁹ On peut évoquer par exemple celui mis en oeuvre par l'association d'ONG russes et estoniennes appelée « Lake Peipsi Project », dont l'objectif était de favoriser la coopération transfrontalière entre l'Estonie et les oblasti russes voisins afin de garantir le développement durable du lac Peïpous/Tchoudskoe. D'environnementaux, les domaines d'action de l'ONG se sont élargis à d'autres, d'ordre socio-économique. L'ONG a ainsi obtenu en 1998 la promesse des gouvernements estonien et russe que le bac qui assurait une liaison régulière entre les deux rives du lac à l'époque soviétique allait pouvoir reprendre du service, pour la plus grande joie des riverains. Or un incident diplomatique mineur a renvoyé le projet aux calendes grecques, suscitant déception et désaveu de la part des sociétés civiles régionales des deux pays. Entretien avec le coordinateur du réseau « Lake Peipsi Project » à Narva, Narva, 30 avril 1999. Voir aussi le site internet du réseau : www.lake-peipus.net (dernière consultation : juin 2006).

²⁸⁰ A. Sergounine « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Les facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie], in A.S. Makaryčev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé – Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997 ; p. 130-149 ; p. 141 (n. 21).

3.4.2 La position de la Russie sur le dossier « humaine » des minorités russophones d'Estonie

Au début des années 1990, la question des droits de l'Homme et du citoyen en Lettonie et en Estonie ne posait pas problème à la Russie. Les indépendantistes baltes et les démocrates de RSFSR partageaient les mêmes aspirations – mettre à bas le régime soviétique, consolider la souveraineté de leurs républiques respectives et y introduire des réformes libérales.²⁸¹ D'après Neil Melvin, ces premiers mois de cohabitation ont vu triompher, dans les relations russo-baltes comme dans les relations de la Russie avec l'Occident en général, une vision démocratique et coopérative des nouvelles relations interétatiques.²⁸² Malgré tout, quarante ans d'une politique de déportation, de soviétisation et de russification de la part du pouvoir soviétique avait rendus les Baltes amers. En Lettonie et en Estonie, ils pouvaient légitimement s'inquiéter pour la survie de leur identité nationale, compte tenu du fait que les Russes ethniques représentaient une proportion importante de la population résidant sur leur territoire : 33,8% (906 000 personnes) en Lettonie et 30,3% (475 000 personnes) en Estonie.²⁸³ Sur place, les relations interethniques russo-lettones et russo-estoniennes ne tardèrent donc pas à s'envenimer, en particulier dans les grandes villes comme Riga où les heurts interethniques se sont multipliés à partir de 1990.²⁸⁴ En Estonie, c'est dans les villes maritimes du Nord-Est que l'on trouvait la plus forte concentration de résidents se revendiquant comme Russes ethniques et/ou ne parlant pas l'estonien.²⁸⁵ L'introduction, dès janvier 1989, de règles sur l'emploi obligatoire de la langue estonienne dans l'administration, à l'école ou à l'hôpital, y a provoqué des drames humains, notamment pour les personnes âgées, pour lesquelles l'apprentissage de l'estonien représentait une réelle difficulté.²⁸⁶ Mais c'est la décision du législateur de restreindre l'accès des Russes nés sur le territoire estonien entre le 16 juin 1941 et l'année 1991 à la citoyenneté de leur pays de résidence qui a le plus durablement envenimé les relations russo-estoniennes.²⁸⁷

²⁸¹ Après le coup d'état manqué d'août 1991, l'une des premières décisions du président Eltsine a été de reconnaître l'indépendance des républiques baltes, qui purent ainsi retrouver leurs sièges à l'ONU dès septembre 1991. Au moment de cette reconnaissance, le gouvernement russe ne posa aucune condition et ne prit aucune disposition spéciale concernant le statut de la minorité russe et/ou russophone vivant dans ces pays. D'après A. Sergounin « The Russia Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998, p. 15-72 ; p. 26.

²⁸² Neil Melvin *Forging the New Russian Nation : Russian Foreign Policy and the Russian-Speaking Communities in the Former USSR*, Londres : Royal Institute of International Affairs, 1994 ; p. 44.

²⁸³ Chiffres de 1989 (année du dernier recensement de l'ère soviétique), cités par Anne de Tinguy *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 451-454. En comptant les autres populations slaves (Ukrainiens et Biélorusses) la proportion des russophones s'élevait à 42% en Lettonie et 32,5% en Estonie. En Lituanie, une RSS deux fois plus peuplée que l'Estonie, et où ont été envoyés moins de colons russes dans les années qui suivirent l'annexion, les Russes ethniques ne représentaient en 1989 que 8% de la population ; le fait qu'ils aient tous été naturalisés dès 1993 a contribué à une pacification rapide des relations de la Russie avec ce pays.

²⁸⁴ En 1989, seulement 37% des 840 000 habitants de la capitale lettone étaient des Lettons de souche. La part de ces derniers dans les six autres grandes villes du pays ne dépassait pas un tiers de la population. Après l'indépendance, la traditionnelle arrogance des citadins russophones à l'égard des autochtones lettons a provoqué un vaste mouvement populaire anti-russe à travers le pays, qui s'est poursuivi dans les années 1990.

²⁸⁵ Dans la capitale estonienne, Tallinn, les Russes ethniques représentent environ 50% de la population, mais cette proportion augmentait à mesure que l'on se rapprochait de la frontière russe (75% à Kohtla-Järve et 95% à Narva).

²⁸⁶ Dzintra Bungis, Saulius Girnius et Riina Kionka « Citizenship Legislation in the Baltic States » *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 50, 18 décembre 1992, p. 38-40.

²⁸⁷ Cette « loi sur la citoyenneté » est entrée en vigueur en Estonie le 26 février 1992. Elle a été amendée en 1997-1998 pour satisfaire les recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, qui exigeaient un assouplissement des règles de naturalisation, en particulier pour les enfants nés en Estonie de parents russes (ou sans citoyenneté) après août 1991.

Il faut savoir que parmi les 25,3 millions de Russes ethniques que la dislocation de l'URSS laissa hors des frontières de la RSFSR et qui représentaient, au moment du recensement de 1989, 18,5% des Russes ethniques de toute l'URSS²⁸⁸, plus de 1,75 million vivaient alors dans les républiques baltes. D'après Dmitri Trénine, la présence de ces millions de « pays » russes (*zemlâki* – ils furent ensuite appelés *sootéčestvenniki*, des « compatriotes ») à l'extérieur des frontières de la Russie, et le discours officiel sur le fait qu'elle était responsable de leur sort, ont contribué à brouiller un peu plus le concept de frontière, traditionnellement flou dans un ancien empire de taille continentale comme l'URSS.²⁸⁹ Ces Russes de l'étranger ne constituaient pas juridiquement une diaspora, dès lors que c'est volontairement qu'ils ne vivaient pas hors de Russie suite à des déplacements forcés. En outre, au début des années 1990, leur sentiment d'appartenance à la nation russe était plus d'ordre linguistique et culturel que mû par le patriotisme. En effet, la plupart n'avaient pas d'attaches familiales en Russie, ni, à l'époque, le désir de quitter leur pays de résidence pour venir vivre en Russie. La Russie n'allait pourtant pas tarder à instrumentaliser à des fins de politique intérieure et extérieure leur statut de minorités ethniques dominées. Ce faisant, elle s'aliénait le respect des pays démocratiques européens, ce qui nuisait considérablement aux intérêts des gouvernements régionaux démocratiques.²⁹⁰

Les pays d'accueil de ces « Russes de l'étranger proche » ont au départ distingué, parmi ces individus jugés indésirables, le cas des anciens serviteurs de l'État soviétique (militaires en exercice, de réserve et à la retraite, agents du KGB, membres du PC travaillant dans l'administration) particulièrement soupçonnés de pouvoir manquer de loyauté envers les nouveaux États-nations. La première préoccupation des pays de l'ancien bloc socialiste a été que la Russie « rapatrie » ces quelques 400 000 personnes sur son territoire, jugeant qu'ils pouvaient constituer une menace pour leur souveraineté et leur indépendance. Dans les pays baltes, cette potentielle « cinquième colonne » était forte d'environ 130 000 individus en 1989.²⁹¹ Leur retrait n'est pas allé sans poser de problèmes, y compris pour les régions frontalières russes.

Comme l'a fait remarquer Sherman Garnett, le retrait militaire d'Estonie apparaît comme un modèle de bonne volonté de la part de la Russie, alors que le retrait de Lettonie a été beaucoup plus chaotique.²⁹² En dépit des difficultés économiques de l'Armée Rouge durant cette période initiale et des menaces régulièrement proférées par la Russie de suspendre le retrait militaire (ou d'en faire dépendre l'agenda des améliorations de la politique de l'Estonie à l'égard des minorités russes, une tactique de couplage (*linkage*)²⁹³ au final assez peu efficace²⁹⁴), le retrait des troupes soviétiques s'est

²⁸⁸ Elizabeth Teague « Russians Outside Russia and Russian Security Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : United States Institute of Peace Press, 1995, p. 81-105 ; p. 83.

²⁸⁹ Dmitri Trenin *The End of Eurasia : Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Moscou : Centre Carnegie, 2001 ; p. 11.

²⁹⁰ Entretien avec Dmitrij Baryšnikov, employé du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Petersbourg (responsable des relations avec le Conseil de l'Europe), Saint-Petersbourg, mai 2000.

²⁹¹ Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 55.

²⁹² Sherman Garnett « Europe's Crossroads : Russia and the West in the New Borderlands », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations Press, 1998, p. 64-99.

²⁹³ Nous empruntons ce concept de *linkage* (qui se traduit aussi par « politique du lien ») à James Rosenau, qui l'a introduit dans son ouvrage *Linkage Politics : Essays On The Convergence Of National And International Systems*, New York : Free Press, 1969. Pour une illustration de la manière dont la politique étrangère russe a recouru à cette tactique de couplage des questions frontalières, humanitaires et de retrait militaire pour dissuader les États baltes d'entrer dans l'OTAN, voir Anaïs Marin « Dix ans de relations russo-baltes. Entre ingénierie et recherche de stabilité régionale », *Le Courrier des Pays de l'Est*, dossier spécial « L'espace balte en construction », n° 1003, mars 2000, p. 4-16.

poursuivi régulièrement et a été achevé en trois ans. De 35 000 à 50 000 (selon les estimations) en 1991, le nombre des soldats de l'armée soviétique présents sur le sol estonien est donc passé à environ 10 000 en 1992 et moins de 3000 en 1993, et ce alors même que les négociations interétatiques n'ont formellement abouti à la signature d'un traité sur les modalités de ce retrait que le 26 juillet 1994.²⁹⁵ Bien souvent, le rapatriement de ces militaires posait d'insolubles problèmes en termes de redéploiement : il fallait trouver du travail et un logement à ces militaires et à leurs familles en Russie même, à une époque où l'Armée mettait une partie de son personnel au chômage technique. C'était d'autant moins évident que plusieurs régions voisines où se trouvaient des casernes pouvant les accueillir (Mourmansk, Kaliningrad, Leningrad) rencontraient de graves difficultés socio-économiques et devaient poursuivre la réduction de leurs arsenaux, conformément au traité sur la limitation des forces conventionnelles en Europe (traité CFE).²⁹⁶ Les administrations des *oblasti* frontaliers ont été particulièrement sollicitées pour faire face à cet afflux de « réfugiés » ex-soviétiques qui évacuèrent les pays baltes avec leurs familles. La plupart répondirent très froidement à l'appel car le gouvernement fédéral ne leur proposait aucune compensation financière pour gérer ce fardeau supplémentaire. C'est dans ce contexte que la paradiplomatie régionale a de nouveau joué : en effet, certaines administrations ont négocié directement avec les grandes puissances occidentales des aides spécifiquement destinées à construire des logements pour accueillir les familles de militaires²⁹⁷ ou à leur assurer une formation professionnelle de reconversion dans des activités civiles.

A la différence de cette catégorie particulière de Russes des pays baltes, les « civils » ont majoritairement soutenu le processus d'indépendance de leur pays d'accueil dans les années 1988-1991. Leur sentiment d'appartenance à l'Estonie et à la Lettonie s'est consolidé à mesure que se rapprochait l'échéance de l'adhésion des pays baltes à l'UE et que s'éteignait par conséquent leur improbable désir de faire partie de la « Grande Russie ». En témoigne, d'après Dmitri Trénine, le tarissement des flux de « rémigration » de Russes d'Estonie et de Lettonie vers la Russie : ces populations étaient plus attirées par l'idée d'être les premiers « Euro-Russes » de l'UE élargie²⁹⁸ que de devenir des « étrangers » dans un pays où il n'étaient, pour la plupart, jamais allés. Lorsqu'est arrivée la date limite de validité des anciens passeports soviétiques sur le territoire de l'Estonie, en février 1997, quelques 290 000 individus (des Russes ethniques, mais aussi des Biélorusses, des Ukrainiens, des Kazakhs, etc.) qui ne pouvaient prétendre à la naturalisation estonienne se sont donc retrouvés apatrides. Deux ans plus tard, seuls 125 000 d'entre eux, contraints par la nécessité, avaient demandé à être naturalisés russes, une régularisation, qui, s'ils pouvaient prouver qu'ils

²⁹⁴ Fortes du soutien des pays occidentaux, l'Estonie et la Lettonie n'ont pas cédé au chantage de la Russie, qui a d'ailleurs elle-même été contrainte de reprendre son retrait militaire d'Estonie précisément pour éviter que le Sénat américain ne mette à exécution sa menace, formalisée par le vote d'un amendement le 13 juillet 1994, de bloquer l'aide financière à la Russie si le retrait n'était pas terminé au 31 août 1994 comme convenu dans le traité bilatéral russo-estonien de 1992. D'après Anne de Tinguy, *La grande migration, la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 466-467.

²⁹⁵ Ben Lombardi *Russian Troop Withdrawal from the Baltic Region*, Ottawa : Department of National Defense, 1994 ; p. 41.

²⁹⁶ L'une des pommes de discorde des relations russo-estoniennes était le refus du gouvernement estonien d'accorder aux anciens soldats de l'Armée Rouge une pension de retraite, que le budget russe était pour sa part bien en peine de leur offrir. Fin 1995, le Ministère estonien de la Défense estimait à 20 000 le nombre de ces militaires retraités demeurant en Estonie. Seuls la moitié se sont vus accorder les mêmes droits sociaux que les anciens militaires estoniens de souche.

²⁹⁷ Les États-Unis, la Norvège et le Danemark notamment ont fourni une aide logistique et matérielle aux administrations régionales russes pour l'accueil et la réinsertion des militaires rapatriés des pays baltes.

²⁹⁸ Dmitri Trenin *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscou : Carnegie Endowment for International Peace, 1997 ; p. 36.

vivaient légalement en Estonie depuis au moins 5 ans, leur donnait accès à un permis de séjour en bonne et due forme.²⁹⁹

Les tensions diplomatiques sur ce dossier que la Russie qualifie d'*humanitaire* sont apparues durant l'été 1992. Cela coïncide avec la nomination au poste de ministre russe de la Défense de Pavel Gratchev, qui a fait de la question du statut des « compatriotes de l'étranger proche » un problème central de la politique étrangère russe, au motif qu'elle touchait aux « sphères d'intérêts vitaux » de la Russie. La défense des droits civiques et économiques des russophones qui n'avaient, *a priori*, aucune allégeance citoyenne envers la Russie, est devenue une constante dans le discours du MID aussi bien que dans celui du Parlement russe, en particulier de ses fractions nationalistes.³⁰⁰ Les diplomates russes commencèrent alors à conditionner le retrait militaire d'Estonie et de Lettonie au respect des droits des russophones, un marchandage dénoncé par ces deux pays comme une tentative de remise en cause de leur souveraineté³⁰¹ justifiant un durcissement de leur propre rhétorique anti-russe.³⁰² En septembre 1992, à la tribune de l'Assemblée Générale de l'ONU, Andreï Kozyrev accusa l'Estonie de violer délibérément les droits fondamentaux de la minorité russe présente sur son territoire ; cette manifestation de fermeté ne suffit cependant pas à épargner au MID de vives critiques, en Russie même, pour son attitude jugée trop conciliante sur ce dossier.³⁰³ De l'automne 1992 à l'été 1994, plusieurs personnalités politiques russes haussèrent le ton, les nationalistes comparant la situation des minorités russes en Estonie à celle des Noirs en Afrique du Sud du temps de l'apartheid³⁰⁴, d'autres accusant l'Estonie de pratiquer un « nettoyage ethnique »³⁰⁵, tandis que Sergueï Stankevitch faisait partie de ceux qui souhaitaient que l'armée sienne « prête à intervenir militairement en Estonie ou en Lettonie pour y défendre les intérêts de ses compatriotes ».³⁰⁶ La menace irrédentiste se matérialisa durant l'été 1993, à l'occasion d'un référendum d'initiative populaire organisé dans la ville-frontière de Narva, deuxième ville d'Estonie

²⁹⁹ Jekaterina Dorodnova « EU Concerns in Estonia and Latvia : Implications of Enlargement for Russia's Behaviour Towards the Russian-Speaking Minorities », *EUI Working Papers RSC* n° 2000 / 40, Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, septembre 2000 ; p. 2-3. Fin 1997, 92% de l'ensemble des Russes des pays d'ex-URSS avaient acquis la citoyenneté de leur république d'accueil, et 50 000 celle de la Fédération de Russie, tandis qu'environ 2 millions s'étaient vus privés de citoyenneté une fois la validité de leur ancien passeport soviétique arrivée à expiration. Chiffres avancés par Paul Goble « Russian Culture and the Redefinition of Moscow's Foreign Policy », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 10-19 ; p. 16.

³⁰⁰ D'après Oleg Rumâncev, cité par William C. Bodie « Moscow's 'Near Abroad'. Security Policy in Post-Soviet Europe » *McNair Paper* (Washington : Institute for National Strategic Studies), n° 16, juin 1993, p. 16, note 67.

³⁰¹ Voir Susanne Crow « Russia prepares to take a hard line on 'Near Abroad' », *RFE/RL Research Report*, 14 août 1992 ; Dzintra Bungis « Soviet troops in Latvia » (p. 18-28) et Riina Kionka « Armed incidents aggravate Russian-Estonian relations » dans le *RFE/RL Research Report* du 28 août 1992. Sur les termes de ce *bargaining* (marchandage), voir Anaïs Marin « Dix ans de relations russo-baltes : entre ingérence et recherche de stabilité régionale » *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 4-16.

³⁰² Ojvind Jaeger « Securitized Russia : Discursive Practices of the Baltic States », *COPRI Working Paper* n° 10, 1997, Copenhagen : Copenhagen Peace Research Institute ; p. 23.

³⁰³ Elizabeth Teague « Russians Outside Russia and Russian Security Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : United States Institute of Peace Press, 1995, p. 81-105 ; p. 91-92.

³⁰⁴ D'après Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 121.

³⁰⁵ Tel était le leitmotiv d'Alekseï Mitrofanov (n° 2 du LDPR) lorsqu'il soulevait la question à la Douma. En février 1994, le ministre des Affaires étrangères lui-même, Andreï Kozyrev, a fait sienne cette comparaison.

³⁰⁶ Cf. l'interview de Sergueï Stankevitch, conseiller en politique étrangère du président B. Eltsine, dans l'organe de presse du Ministère de la Défense, *Krasnaâ Zvezda*, 10 octobre 1992.

située à la frontière nord-est du pays avec la Russie : 54% des habitants se disent favorables à un rattachement de leur ville à la Russie.³⁰⁷

Rares étaient pourtant ceux, même parmi les militaires vivant dans les pays baltes ou dans leur voisinage (dans les districts militaires de Kaliningrad, Pskov et Leningrad), qui estimaient alors qu'un recours à la force était justifié. Jusqu'à la crise russo-lettonne du printemps 1998, l'opinion publique russe s'est globalement beaucoup moins souciée que les élites politiques du sort des « compatriotes » et des russophones de « l'étranger proche ».³⁰⁸ Alors même que le problème des atteintes aux droits des minorités dont ces individus ont souffert dans les ex-républiques soviétiques figurait en bonne place sur l'agenda diplomatique, la plupart des Russes de la métropole n'en avaient cure, considérant la question comme étrangère aux intérêts nationaux du pays.³⁰⁹ L'opinion publique russe était à la rigueur favorable à des mesures de rétorsion pour faire fléchir la politique nationale des gouvernements estonien et letton. L'alignement du tarif des livraisons russes d'énergie au niveau des prix mondiaux en 1992 fut l'une de ces mesures, inaugurant les prémices d'une « diplomatie énergétique » - savant mélange de « chantage au gaz » et d'ingérence dans les affaires intérieures - que la Russie allait ensuite systématiquement pratiquer vis-à-vis des pays voisins, l'Ukraine notamment. En mars 1995, motivée par des considérations politiques plutôt qu'économiques, la Douma adopta une disposition par laquelle la Russie déniait à l'Estonie le statut de la nation la plus favorisée : du jour au lendemain, l'ensemble des produits échangés avec ce pays furent soumis à un régime prohibitif de double taxation. Cette mesure eut l'effet escompté car l'économie estonienne pâtit de la chute consécutive de ses échanges avec la Russie ; mais elle eut aussi des effets pervers : le refus de la Russie de renoncer à cette mesure avant d'y être contrainte le 1^{er} mai 2004 par l'entrée de l'Estonie dans l'UE a accéléré le processus de réorientation du commerce extérieur estonien vers les marchés des pays occidentaux. Paradoxalement, deux catégories d'acteurs économiques en ont particulièrement souffert : les entreprises des régions russes voisines qui commerçaient traditionnellement avec l'Estonie (commerce de produits laitiers en particulier) et les manutentionnaires employés par les ports estoniens, qui, à 80%, sont d'origine ethnique russe. La recommandation des députés nationalistes de la Douma de boycotter les ports baltes pour exporter les matières premières russes a été pénalisante pour ces communautés russes qui se retrouvèrent privées de travail, alors qu'ils étaient censés être les bénéficiaires de cette diplomatie de « linkage » visant à faire pression sur l'Estonie pour qu'elle amende sa législation sur la langue et la citoyenneté et qu'elle renonce à adhérer à l'OTAN.

Précisons qu'avant l'adoption le 5 mars 1999 de la loi fédérale n° 99 « Sur la politique étatique de la FR vis-à-vis des compatriotes de l'étranger », pratiquement rien n'a été fait par le

³⁰⁷ Ce référendum local organisé les 16-17 juillet 1993 (et invalidé par le gouvernement estonien) révèle une tendance qui s'est rapidement renversée : au printemps 1996, d'après un sondage, les habitants de Narva étaient 80% (sur 90 000 habitants) à se déclarer satisfaits du statut de leur ville au sein de l'Estonie, 17% à souhaiter un « statut spécial d'autonomie » et seulement 1% à vouloir un rattachement à la Russie ; d'après Sergueï Gorokhov « Intégration in Practice : the Case of Narva », in Aksel Kirch (ed.) *Integration of Non-Estonians into Estonian Society. History, Problems and Trends*, Tallinn : s.l., 1997 ; p. 128. Les résultats d'un sondage organisé en juillet 1998 à Ivangorod, c'est-à-dire dans les quartiers est de l'ancienne Narva (la citadelle médiévale est coupée en deux par la frontière depuis 1991) auraient en revanche fait apparaître qu'une majorité des 7 400 habitants était favorable à une réunification d'Ivangorod avec Narva sous souveraineté estonienne, de manière à intégrer l'UE. D'après M. Youssine « Žiteli Ivangoroda prosâtsâ v sostav Estonii » [Les habitants d'Ivangorod demandent à intégrer l'Estonie], *Izvestiâ*, 16 juillet 1998.

³⁰⁸ Neil Melvin *Russians Beyond Russia. The Politics of National Identity*, Londres : RIIA, 1995.

³⁰⁹ V. Shlapentokh, R. Levita & M. Loiberg *From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia*, Boulder : Westview Press, 1997 ; p. 160-161

gouvernement russe pour favoriser la « rémigration » des russophones des pays baltes ou les aider à subvenir à leurs besoins.³¹⁰ En huit années, Boris Eltsine n'a pas une seule fois rencontré les représentants des Russes d'ex-URSS.³¹¹ Son gouvernement n'a jamais subventionné les programmes de la chaîne de télévision russe qui émet dans les pays baltes, *Balt 1*, pas plus qu'il n'a financé de programmes culturels dont les locuteurs du russe auraient été les bénéficiaires.³¹² Certes, la Douma et le gouvernement ont officiellement déclaré qu'ils prenaient la question à cœur³¹³ – mais sur le plan matériel, le sort des compatriotes n'a pas été mis au rang des priorités de la Russie avant les années 2000. Seuls les partis populistes comme celui d'Alexandre Lebed' (le Congrès des Communautés Russes – KRO), le Parti Communiste et le LDPR ont agi concrètement pour recréer du lien social avec la prétendue « diaspora » de l'étranger proche, ce qui leur permettait de « territorialiser » leurs ambitions post-impériales par des « discours du danger »³¹⁴ convainquant les électeurs que le gouvernement fédéral ne faisait rien pour défendre la grandeur nationale russe.³¹⁵ Le gouvernement a en effet laissé à l'opposition et aux gouverneurs des régions le soin de mettre en œuvre, par le biais paradiplomatique donc, des programmes d'aide sociale ou humanitaire, de soutien à l'apprentissage de la langue russe, d'échanges scolaires, etc.³¹⁶

Les experts baltes et russes s'accordent à dire que, dans ces conditions, le gouvernement russe n'avait finalement qu'une très faible capacité d'influencer directement ses voisins baltes dans les années 1990 et ne pouvait en aucun cas recourir à des mesures *militaires* à leur rencontre.³¹⁷ D'après des experts norvégiens, si en 1992 la Russie est intervenue militairement en Moldavie, mais pas en Estonie, c'est précisément parce que Moscou considérait alors la république de Transnistrie comme faisant partie de sa sphère *intérieure* d'intérêts, alors que l'Estonie, faisait déjà (ou de

³¹⁰ Le politologue suédois Ingmar Oldberg est allé jusqu'à affirmer que les pays nordiques ont même plus aidé les Russes d'Estonie et de Lettonie, et mieux œuvré en faveur de leur intégration dans la société civile des États baltes, que ne l'a fait la Fédération de Russie elle-même. Cf. I. Oldberg « Northern Europe : a New Web of Relations », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies, 2003, p. 11-122 ; p. 115.

³¹¹ Natalâ Airapetova « Stranam SNG sledouet oždat' sŭprizov ot Rossii » [Les pays de la CEI doivent s'attendre à des surprises de la part de la Russie], *Nezavissimââ Gazeta*, 25 janvier 2000, p. 5, cité par Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : RIIA & Blackwell, Chatham House Papers, 2003 ; p. 25, note 31.

³¹² Anatolij Lieven « The Weakness of Russian Nationalism », *Survival*, vol. 41, n° 2, été 1999 ; p. 59.

³¹³ Le 14 juillet 1992, le gouvernement a créé un Service fédéral des migrations, et le 31 août 1994 il a adopté une résolution qui établissait deux principes : les « rémigrants » des ex-républiques soviétiques étaient les bienvenus en Russie ; mais s'ils souhaitaient rester dans leur pays de résidence, la Russie s'assurerait que ces États-hôtes garantiraient leurs droits civils et politiques. Voir à ce sujet Anne de Tinguy *La grande migration, la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 400-402 et p. 461-462. En pratique, le gouvernement n'a cependant pas véritablement aidé financièrement les États en question à s'acquitter de ces obligations.

³¹⁴ Cette expression est de Ojvind Jaeger « Securitizing Russia : Discursive Practices of the Baltic States », *COPRI Working Paper* n° 10, 1997, Copenhague : Copenhagen Peace Research Institute ; p. 21.

³¹⁵ Pål Kolstø « Territorialising Diasporas : the Case of Russians in the Former Soviet Republics », *Millenium*, vol. 28, n° 3, 1999, p. 607-631.

³¹⁶ Entretien avec Viktor Sergueev, directeur du « Narva Business Centre », Narva, 29 avril 1999. Ceci dit, l'aide matérielle du LDPR aux Russes d'Estonie et de Lettonie a été beaucoup plus limitée que celle apportée par le PCFR ou des municipalités comme celle de Moscou. Comme nous l'a expliqué le numéro 2 du LDPR, ce parti avait objectivement intérêt à ce que la situation socio-économique des Russes des pays baltes demeure mauvaise, sans quoi elle n'était plus exploitable par Jirinovski et ses alliés à des fins électoralistes. Entretien avec Aleksej Mitrofanov, Moscou, juin 2002.

³¹⁷ Aivars Stranga « Russia and the Security of the Baltic States : 1991-1996 », in A. Lejins & D. Bleiere (eds.) *The Baltic States. Search for Security*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, 1996 ; p. 161 ; A. Sergounin « The Russia Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998 ; p. 42.

nouveau) partie de l'Europe sur les cartes mentales russes.³¹⁸ L'autre raison pour laquelle la Russie ne se serait pas risquée à une aventure militaire en Estonie ou en Lettonie est que, *de facto*, leur territoire était couvert par le bouclier aérien de pays qui ne manqueraient pas de prendre la défense de leur indépendance, à commencer par la Finlande.³¹⁹ La Russie n'étant absolument pas en position de force à l'époque dans le jeu géopolitique régional en Europe du Nord, ses dirigeants n'auraient probablement pas risqué de déclencher un conflit avec l'OTAN en envahissant des territoires que la communauté internationale, en vertu de la Doctrine Stimson, n'avait jamais cessé de considérer comme souverains.³²⁰ Les relations russo-estoniennes ont aussi pu être tempérées par des critères européens minimaux de respect mutuel, puisque ces relations se passaient au vu et au su de l'Europe occidentale, aux valeurs de laquelle la Russie post-soviétique prétendait s'identifier et avec laquelle elle devait tâcher de maintenir des relations de bon voisinage.³²¹ Dans ce double jeu, les élites paradiplomatiques de Saint-Petersbourg ont d'ailleurs joué un rôle, puisqu'elles ont souvent essayé de s'imposer comme des forces d'apaisement des tensions russo-estoniennes : plus qu'une mission de bons offices de la part de la mairie, il s'agissait d'une tentative de manipulation visant à faire de la coopération la seule option possible.³²² A partir de 1998 cependant, même les plus libéraux des démocrates pétersbourgeois ont presque tous salué les mesures prises par le pouvoir fédéral à l'encontre de la Lettonie. Pour une fois, disaient-ils, le respect par les Lettons des principes démocratiques était unanimement attendu en Russie³²³ et c'est pourquoi la segmentation territoriale de la politique étrangère balte s'est atténuée à mesure que la population pétersbourgeoise se rangeait derrière son ministre des Affaires étrangères et la Douma fédérale.

3.4.3 Le projet d'adhésion des pays baltes à l'OTAN et à l'UE

Pour les Russes, le seul ordre géopolitique dans lequel ils se sentent en confiance en Europe du Nord est celui où l'influence de l'ancien rival (les États-Unis) est minimale. Or la transition post-soviétique des pays baltes est jalonnée par des « marqueurs » américains, tant du fait que plusieurs personnalités politiques des États baltes indépendants ont longtemps vécu aux États-Unis (où elles étaient en exil à l'époque soviétique) qu'en raison de la volonté des républiques baltes d'adhérer à l'OTAN. Le ressentiment contre les républiques baltes est d'autant plus viscéral que les Russes ont été bercés par la propagande soviétique qui affirmait que l'Armée Rouge avait « sauvé » les Baltes du joug fasciste et que c'est souverainement que ces peuples auraient demandé le rattachement de

³¹⁸ Pour une comparaison des processus de construction de l'État-nation dans ces deux pays et une explication du caractère moins violent des relations inter-ethniques en Estonie, voir Pål Kolstø (ed.) *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies : the Cases of Estonia and Moldova*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2002.

³¹⁹ Entretien avec le Lieutenant Colonel Ilkka Laitinen, chef des garde-frontières au Ministère de l'Intérieur de la république de Finlande, Helsinki, 16 avril 1999.

³²⁰ Après la guerre, aucun pays hormis ceux du Pacte de Varsovie n'a reconnu ce que les Occidentaux considèrent comme une annexion (l'adhésion des républiques baltes à l'URSS pendant l'occupation militaire), ce qui explique pourquoi aucun n'a formellement reconnu leur indépendance en 1991 : du point de vue du droit international, leur souveraineté gagnée en 1920 n'a pas discontinué.

³²¹ C'est du moins l'hypothèse d'Andrea Lopez, « Russia and the Democratic Peace : the Decision to Use Military Force in Ethnic Disputes », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 171-209.

³²² Là encore, cet argument ne vaut que pour les relations avec l'Estonie, pas avec la Lettonie. Lorsque les tensions avec ce pays ont atteint leur climax au printemps 1998 (après le dispersement musclé par la police lettone d'une manifestation de vétérans de guerre russes à Riga), à Saint-Petersbourg comme ailleurs le discours anti-letton s'est durci, et le Consulat de Lettonie a été assailli par des manifestants accusant le gouvernement letton de « fascisme » et de « génocide ».

³²³ K. Žoukov "Kouda vedět Baltikskij pout?" [Où mène le chemin de la Baltique?], *Peterbourgskij Čas Pík*, 1^{er} juillet 1998

leurs républiques à l'URSS. Les images de l'ennemi ont été cristallisées par la pratique de relations inamicales, et les haines réciproques attisées par d'incessantes joutes verbales qui reflètent le plus souvent une irréductible mésentente concernant la qualification des faits historiques – à savoir l'annexion de ces pays par l'URSS entre 1940 et 1944 - ce que l'historiographie russe officielle continue à refuser d'admettre.³²⁴ Malgré tout, en l'espace d'une dizaine d'années, le refus de principe d'un élargissement de l'OTAN s'est singulièrement émoussé en Russie, si ce n'est à la Douma – bastion des forces conservatrices depuis 1993 – du moins au sein du gouvernement³²⁵ et même dans l'opinion publique russe.³²⁶

La Russie a reproché à l'OTAN de ne pas s'être réformée au moment de la disparition du Pacte de Varsovie, lorsque la relation de Moscou avec l'Occident évoluait de la rivalité vers la coopération et que toutes les parties avaient une chance historique à saisir pour poser les bases d'un partenariat mutuellement bénéfique. Du point de vue russe en effet, l'élargissement de l'OTAN sous ses oripeaux de la Guerre froide se faisait sinon contre la Russie directement, du moins au mépris de ce qu'elle considérait comme étant ses intérêts « légitimes » dans une zone qui était, peu auparavant encore, son terrain de chasse gardée, à savoir l'Europe centrale, orientale et balte. Cette idée est très profondément ancrée dans la mentalité russe, étant donné que l'élite politique autant que les médias n'ont cessé de présenter l'OTAN comme un instrument de politique expansionniste de Washington et une tentative de marginaliser la Russie dans l'architecture européenne de sécurité.³²⁷ Sur le terrain cependant, les aspects bénéfiques de la coopération OTAN-Russie ont été salués par la plupart des professionnels russes dès 1994.³²⁸ La majorité des députés pétersbourgeois se sont le plus souvent abstenus de voter lors de l'adoption par la Douma de déclarations

³²⁴ La version officielle russe des événements est que l'Armée Rouge occupait ces territoires en vertu d'accords internationaux ; elle ne reconnaît pas non plus que ce sont des gouvernements fantoches (les communistes avaient été « aidés » pour gagner les élections) qui ont demandé à l'URSS d'accepter ces républiques en son sein. Cf. « Dispute on the Past between Russia and Baltic Countries », *RFE/RL Newslines*, 20 janvier 1998. Voir aussi Anne de Tinguy, *La grande migration, la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 472-473.

³²⁵ Comme l'a fait remarquer un spécialiste de la politique étrangère « baltique » de la Russie, Dmitri Trénine, le gouvernement russe n'a jamais émis d'objections concernant les activités civiles de l'OTAN en Europe de l'Est, ni dénoncé le fait que l'OTAN coordonnait les programmes d'assistance aux pays baltes pour les aider à réformer leur système de sécurité. Trénine évoque en particulier le fait qu'en 1997, Moscou ne s'est pas opposé à la signature de la Charte OTAN-pays baltes et a même salué l'initiative de Washington d'établir un Conseil Permanent Conjoint OTAN-Russie. Dmitri Trenin « Security Cooperation in North-Eastern Europe: A Russian Perspective », in D. Trenin, D. & P. Van Ham *Russia and the United States in Northern European Security*, « Programme of the Northern Dimension of the CFSP » Series, Kauhava: UPI (FIIA) & Berlin : Institut für Europäische Politik (IEP), vol. 5, 2000, p. 15-54 ; p. 20.

³²⁶ En juin 2003, à la question « l'adhésion des pays baltes à l'OTAN constitue-t-elle une menace pour la sécurité de la Russie? », seulement 13% de sondés en Russie répondaient « oui, certainement », 30% « oui, probablement », 26% « non, pas vraiment » et 28% « non, pas du tout ». Sondage réalisé auprès de 1 601 personnes entre le 12 et le 26 juin 2003 ; source : Université de Strathclyde (Glasgow) & Centre Levada (Moscou) *New Russia Barometer XI*, www.russiavotes.org ; dernière consultation : décembre 2005.

³²⁷ Charles-Philippe David & Jacques Lévesque (eds.) *The future of NATO : enlargement, Russia, and European security*, Montréal: UQAM, Centre for Security and Foreign Policy Studies, 1999.

³²⁸ A Saint-Petersbourg, où, en 1994, étaient mis en oeuvre 23 des 100 projets de l'OTAN alors en voie de réalisation en Russie, les militaires et scientifiques soulignaient que les actions de l'OTAN en faveur de la maîtrise et de la gestion des surplus d'armements contribuait à améliorer sérieusement la sécurité globale de la région de la mer Baltique. D'après Vladimir Kovalov « Cold War Foes Meet », *The St. Petersburg Press*, n° 74, 4-10 octobre 1994. Pour une analyse détaillée des perceptions de sécurité des régions du Nord-Ouest russe dans les années 1990, voir Derek Averre « Security Perceptions Among Local Elites and Prospects for Cooperation Across Russia's Northwestern Borders », *Working Paper*, n° 16, Zürich : ETH, Centre for Security Studies and Conflict Research (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), Mars 2002.

condamnant l'élargissement de l'OTAN [voir tableau n°41 en annexe V], de manière à ne pas se froisser avec les pays membres de l'organisation pris individuellement.³²⁹

L'*establishment* russe a quant à lui privilégié une perception de la sécurité régionale en Europe du Nord en termes d'équilibre des puissances, ce qui justifiait de sa part une politique d'endiguement à l'encontre de l'extension de l'influence des États-Unis, quitte à recourir à la menace pour dissuader les PECO, les pays neutres (la Finlande et la Suède) et surtout les anciennes républiques soviétiques (pays baltes, Ukraine, Moldavie) d'adhérer à l'OTAN. Le malaise que provoquait en Russie l'incertitude quant aux intentions de l'OTAN à son égard a alimenté une logique de « sécurisation » des relations russo-baltes. Le dilemme a été analysé sous différents angles, mais toujours comme une quête de sécurité des uns qui, en provoquant une baisse qualitative de la sécurité des autres, pouvait augmenter le risque de conflit global dans la région de la mer Baltique autant que le sentiment de frustration des parties.³³⁰ La conflictualité, qui a dominé les perceptions respectives de Moscou et de ses anciens « petits frères » baltes, a donc eu un effet contagieux sur les relations de la Russie avec l'Occident en général, et Washington en particulier.³³¹ Sur ce dossier, plus que la volonté des pays baltes de recouvrer leur autonomie en matière d'alliances militaires, ce sont les intentions des pays membres de l'OTAN qui étaient incriminées³³² : beaucoup d'analystes de la pensée stratégique russe identifiaient le projet d'élargissement de l'OTAN à l'Est comme la principale source potentielle de déstabilisation dans la région.³³³ Hans Mouritzen estime d'ailleurs que ce risque était pris très au sérieux à Washington, ce qui pourrait expliquer pourquoi l'OTAN a préféré ajourner l'élargissement aux pays baltes jusqu'en 2004 afin de ne pas provoquer un affrontement avec la Russie.³³⁴ En février 1997, le MID a entériné un document préparé par le SVOP concernant les relations de la Russie avec les pays baltes.³³⁵ Bien qu'il réitérait l'idée que l'adhésion de ces pays à l'OTAN et que le sort des minorités russes et russophones sont des sujets de préoccupation pour la Russie, il avançait aussi celle, plus progressiste, que les relations de bon voisinage avec les pays baltes étaient indispensables à la sécurité économique de la Russie dans la région. Alors que jusque-là une approche bilatérale de ces

³²⁹ Entretien avec Paul Fritch, Chef de la Section des Partenaires Est-Européens (EEPS), Division des Affaires Politiques de l'OTAN, QG Europe, Bruxelles, novembre 2002.

³³⁰ Ojvind Jaeger « Securizing Russia : Discursive Practices of the Baltic States », *COPRI Working Paper* n° 10, 1997; Viatcheslav Morozov « The Baltic States in Russia's foreign policy discourse : can Russia become a Baltic country ? » *COPRI Working Paper* n° 8, 2001.

³³¹ Michael McGuire « Russia and Security in Europe », in Karen Dawisha (ed.) *The International Dimension of Post-Communist Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, Londres : M.E. Sharpe, 1996 ; p. 90. Voir aussi Viatcheslav Morozov « Russia in the Baltic Sea Region : Desecuritization or Deregionalization? », *Cooperation & Conflict*, vol. 39, n° 3, 2004, p. 317-331.

³³² Au forum économique de Davos de février 1997, le nouveau vice-premier ministre Anatolij Tchoubaïs a fait une déclaration de politique étrangère remarquée, affirmant qu'élargir l'OTAN en dépit de l'opposition de la Russie serait « la plus grande erreur que l'Occident aurait faite depuis ces 50 dernières années ».

³³³ V. Šoustov « Rossiâ i problemy bezopasnosti v Baltijskom regione » [La Russie et les problèmes de sécurité dans la région de la Baltique], *Meždunarodnaâ Žizn'*, décembre 1997 ; Pavel K. Baev « Opportunities and Challenges in the Nordic-Baltic Region », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies, 2003, p. 99-110 ; p. 99.

³³⁴ Hans Mouritzen « The West Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998 ; p. 88.

³³⁵ *Rossiâ i Pribaltika* [La Russie et les pays baltes], rapport d'experts Moscou : SVOP, février 1997 ; extraits publiés dans *Neavissimaâ Gazeta* du 28 octobre 1997, p. 4-5. Voir aussi à ce sujet Tatiana N. Mozel' *Baltiâ, Rossiâ i Zapad. V poiskakh modeli bezopasnosti v Evrope* [Le monde balte, la Russie et l'Occident. A la recherche d'un modèle de sécurité en Europe], Moscou : Naučnaâ Kniga, 2001.

relations avait été privilégiée, le document du SVOP revenait à valoriser la coopération régionale comme instrument d'amélioration sur le long terme des relations russo-baltes. La thèse défendue par les faiseurs de politique étrangère russe était alors que l'adhésion des pays baltes à l'OTAN reviendrait à « reconstruire des barrières de sécurité en Europe » et conduirait au final à un abaissement de la sécurité globale de tous les pays de la région de la mer Baltique, dès lors que la Russie serait obligée, en cas d'élargissement de l'OTAN jusqu'à ses frontières, d'envisager l'adoption de mesures contraires à l'esprit coopératif qui prévalait jusque là dans sa politique « baltique ». ³³⁶ Ces idées n'étaient pas partagées par les premiers concernés par ces nouvelles « barrières » de sécurité, à savoir les régions frontalières du Nord-Ouest. La population russe n'a dans l'ensemble pas adhéré aussi massivement qu'on le croit aux mythes brandis par l'élite politique qui a entrepris de « sécuriser » le problème de l'élargissement de l'OTAN – c'est-à-dire d'en faire un problème aigu de sécurité d'ordre militaire. A Saint-Petersbourg en particulier, à en croire différents sondages d'opinion menés avant la guerre du Kosovo, le « problème » de l'élargissement de l'OTAN était alors loin de figurer en première position dans la liste des « menaces extérieures » ressenties par les habitants, qui mettaient plus souvent l'islamisme, l'explosion démographique chinoise ou l'unilatéralisme états-unien en tête de leurs préoccupations. ³³⁷

A compter de la décision de l'OTAN, annoncée au sommet de Madrid de juillet 1997, que les pays baltes ne feraient pas partie de la première vague d'élargissement, les relations russo-baltes ont commencé à être envisagées de manière plus constructive dans les instances fédérales du pouvoir en Russie. Cela coïncide avec une période où le gouvernement russe, s'étant défait de l'ancienne garde conservatrice ³³⁸, était dominé par des ministres qualifiés de « libéraux », parmi lesquels le Pétersbourgeois Anatolij Tchoubaïs. Probablement influencée par ces « jeunes loups » soucieux de resserrer les liens de la Russie avec l'Occident en général, et avec les pays européens en particulier, la ligne diplomatique russe a pris une nouvelle orientation. L'année 1997 est d'ailleurs considérée comme celle d'une « normalisation post-coloniale », de la politique étrangère russe vis-à-vis de son étranger proche, le symbole de cette évolution étant la signature, le 31 mai, d'un Traité d'Amitié, de Coopération et de Partenariat avec l'Ukraine, par lequel la Russie abandonnait formellement ses prétentions territoriales sur la Crimée. ³³⁹ La signature de l'Acte Fondateur Russie-OTAN la même année révèle aussi l'influence qu'ont eue les libéraux sur les décisions de politique étrangère de Boris Eltsine dans le sens de plus de pragmatisme. Ces représentants de la sphère du business et de la finance internationale ne voulaient rien moins que risquer une remilitarisation de l'économie du pays : pour cette raison, ils ont cherché à institutionnaliser toutes les formes possibles de

³³⁶ Leonid Velokhov Leonid « Rossiâ sformoulirovala svoû baltijskouû politikou » [La Russie a formulé sa politique baltique], *Segodná*, 14 février 1997, p. 3

³³⁷ Parmi les 23 députés de l'assemblée législative de Saint-Petersbourg interrogés par Bo Petersson entre novembre 1997 et janvier 1998, seul a évoqué l'OTAN comme menace extérieure. Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 95

³³⁸ En juin 1996, Boris Eltsine se sépara d'Alexandre Korjakov (le chef de sa sécurité personnelle) et Mikhaïl Barsoukov (chef du service fédéral de contre-espionnage), qui fomentaient un coup d'État contre lui. Il remercia l'ensemble des membres du gouvernement affiliés au « clan Korjakov », qui incarnait la ligne « dure » de la politique extérieure russe depuis 1993 : le premier vice-Premier ministre, Oleg Soskovets, le ministre de la Défense, Pavel Gratchev (juin 1996), puis le chef d'État-major, M. Kolesnikov et le Secrétaire du Conseil de Sécurité, Alexandre Lebed (octobre 1996) et enfin le chef du département des Affaires Internationales à l'Administration présidentielle Dmitrij Riourikov (avril 1997 ; il fut remplacé par Serguej Prikhod'ko, toujours à ce poste en 2006).

³³⁹ Leon Aron « The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and its Domestic Context », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 23-63 ; p. 41-42.

coopération avec Washington tant qu'ils se trouvaient dans une position d'influence au sein du gouvernement russe.³⁴⁰

Dans la politique extérieure « baltique » de la Russie, cela s'est traduit par une initiative totalement inattendue appelant à faire de l'Europe du Nord une zone de sécurité *coopérative*, ce qui revenait à abandonner les anciens schémas de sécurité *collective* qui prédominaient jusque-là dans la pensée stratégique de la Russie comme de l'OTAN : les 5 et 6 septembre 1997, le premier ministre russe Viktor Tchernomyrdine a rencontré pour la première fois, et ensemble, les présidents des trois républiques baltes dans la capitale lituanienne, Vilnius, pour discuter des relations bilatérales avec la Russie et des alternatives possibles à l'élargissement de l'OTAN.³⁴¹ Cette rencontre reflète une prise de conscience par la Russie qu'un découplage de sa politique étrangère balte était nécessaire, c'est-à-dire qu'elle devait cesser de s'arc-bouter sur des principes stériles de « linkage » (des questions territoriales et humanitaires) pour privilégier une approche *régionale* de l'Europe du Nord dans laquelle la Russie pourrait être une puissance moyenne stabilisatrice. C'était dans la continuité du rapport du SVOP de février 1997 dans lequel avait été formulée pour la première fois l'idée que la sécurité des pays riverains de la mer Baltique était « indivisible » et universelle. Autrement dit, dans un contexte d'interdépendances accrues et de multipolarité, la quête de sécurité des uns ne devait pas se faire au détriment de celle des autres, mais plutôt être gérée de façon multilatérale à l'intérieur de schémas de sécurité coopérative où la sécurité des pays ayant choisi la neutralité serait garantie par leurs voisins.³⁴² A Vilnius, Viktor Tchernomyrdine a ainsi annoncé l'intention de son pays d'offrir des garanties régionales à l'ensemble de ses voisins nordiques, les invitant à rejoindre la Russie dans un projet de sécurité *coopérative* destiné à assurer *ensemble* (mais sans l'OTAN) la sécurité militaire des pays baltes. Parmi les mesures de confiance annoncées par la Russie figuraient un engagement à une plus grande transparence concernant la militarisation de Kaliningrad et la proposition de mener conjointement avec les pays voisins des exercices militaires au départ de l'enclave.³⁴³ Ce « Pacte Régional de Sécurité et de Stabilité pour la mer Baltique » a été immédiatement dénoncé comme une nouvelle tentative d'ingérence de la Russie.³⁴⁴

Quelles qu'en aient été les arrière-pensées géopolitiques, cette initiative illustre une certaine capacité de la Russie, à partir de 1997, à concevoir l'Europe du Nord comme un laboratoire d'innovation en matière de « désécurisation ». ³⁴⁵ Or, il se trouve que cette rupture par rapport aux

³⁴⁰ Un expert russe en politique étrangère aurait dit à un diplomate occidental à l'occasion de la signature de la Charte que « [l'aspect négatif de] l'élargissement de l'OTAN à l'Est sera largement compensé par l'élargissement de Gazprom à l'Ouest ». D'après David Hoffman « For Yeltsin, Business Prospects Outweighed NATO Threat », *Washington Post*, 27 mai 1997, cité par Leon Aron, *ibid.* ; p. 45-46, notes 100 et 101.

³⁴¹ Paul Goble « The Spirit of Vilnius », *RFE/RL Newslines*, 8 septembre 1997.

³⁴² Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 82, note 245

³⁴³ « Russia offers guarantees to the Baltic States », *Jane's Defence Review Weekly*, vol. 28, n° 10, 10 septembre 1997 ; p. 4. Le 2 décembre, Boris Eltsine alla encore plus loin : au cours d'une visite officielle en Suède et alors qu'il était visiblement éméché, le président russe s'est engagé à réduire unilatéralement de 40% les effectifs militaires de la Russie en mer Baltique ainsi qu'à accélérer le retrait de ses ogives nucléaires de la région. Son porte-parole Sergueï Yastrjembkij et le ministre de la Défense Igor Sergeev réparèrent cette « bourde » diplomatique en précisant que les réductions se feraient dans les seules limites d'un hypothétique traité START III (la Douma n'avait alors pas encore ratifié START II).

³⁴⁴ Arkady Moshes « Russia and Security- and Confidence-Building in the Baltic Rim », in Pertti Joenniemi (ed.) *Confidence-Building and Arms Control : Challenges Around the Baltic Rim*, Mariehamn : Åland Islands Peace Institute, 1999, p. 57-76.

³⁴⁵ Graeme Herd « Russia's Baltic Policy after the meltdown » *Security Dialogue*, vol. 30, n° 2, Juin 1999, pp. 197-212. Voir aussi Sergei Medvedev « Geopolitics and Beyond : the New Russian Policy towards the Baltic states », in Mathias Jopp & Sven Arnsfeldt (eds.) *The EU and the Baltic States : Visions, interests and strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki : FIIA & Bonn : IEP, 1998.

poncifs de la pensée stratégique russe a été en partie inspirée *de l'extérieur*, en premier lieu par la Finlande et la Suède (seuls pays consultés par le gouvernement russe préalablement à l'annonce de Vilnius). Certaines sources diplomatiques prétendent qu'à l'origine, la Russie envisageait de demander au CEB et/ou à l'UEO de servir de « parapluie » à ce Pacte de sécurité régionale, mais que les pays membres de ces organisations auraient froidement décliné l'offre.³⁴⁶ Au niveau paradiplomatique en revanche, des personnes interviewées en Russie ont affirmé que des lobbies militaires et politiques des régions du Nord-Ouest ont joué de leur influence pour « suggérer » à Anatolij Tchoubaïs et à Viktor Tchernomyrdine de présenter un Pacte de sécurité coopérative régionale *avant* que le Ministère russe des Affaires étrangères, apparemment tenu à l'écart de ces manœuvres, ne mette en œuvre sa propre diplomatie « anti-élargissement ».³⁴⁷

Si l'adhésion des pays baltes à l'OTAN, qui devint effective en mars 2004 malgré les réticences russes, est considérée comme une question de politique étrangère typiquement révélatrice de la propension des diplomates russes à penser la situation et les intérêts géopolitiques de leur pays en termes de sphères d'influence³⁴⁸, il en va tout à fait différemment de l'élargissement de l'UE. Hormis sur les questions du troisième pilier (Kaliningrad), l'attitude de Moscou envers Bruxelles et les États baltes au sujet de l'adhésion de ces derniers à l'UE a toujours traduit une opinion assez positive.³⁴⁹ Le propre « désir d'Europe » de la population russe, exprimé au début des années 1990 (65% étaient alors favorables, à long terme, à l'adhésion de la Russie à l'UE)³⁵⁰ a pourtant baissé à mesure que l'UE est devenue une puissance non plus seulement économique, mais aussi civile et politique. Si les leaders politiques des régions du Nord-Ouest se sont rapidement adaptés aux nouveaux enjeux et défis que cela représentait, aux yeux des faiseurs de politique étrangère à Moscou, en revanche, l'UE comme acteur unitaire a tardé à devenir une réalité. Jusqu'à la fin des années 1990, l'UE est restée considérée par les élites diplomatiques russes comme un « nain politique » et un « non-être militaire »³⁵¹, si bien que l'axe bilatéral a longtemps primé sur l'axe multilatéral dans la diplomatie « européenne » de la Russie.³⁵²

³⁴⁶ Entretien avec Tauno Pesola, Conseiller du ministre des Affaires étrangères de Finlande et membre du Comité des Hauts Fonctionnaires (CSO) du Conseil des États de la mer Baltique (CEB), Helsinki, avril 1999.

³⁴⁷ Entretien avec un expert indépendant, anciennement membre du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Petersbourg, et qui nous a demandé de préserver son anonymat ; Saint-Petersbourg, printemps 2001. Cette version des faits a été ultérieurement et partiellement confirmée par Mikhaïl Kolovalov, expert du Bureau des relations avec les pays baltes au Deuxième Département Europe du Ministère russe des Affaires Étrangères, Moscou, entretien téléphonique, juin 2002.

³⁴⁸ Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 38.

³⁴⁹ V. Šoustov « Rossiâ i problemy bezopasnosti v Baltijskom regione » [La Russie et les problèmes de sécurité dans la région de la Baltique], *Meždunarodnaâ Žizn'*, décembre 1997.

³⁵⁰ Richard Rose & Christian Haerpfer (Université de Strathclyde, Glasgow) « New Russia Barometer III », *Studies in Public Policy*, n° 228, 1994, question 63, cité par Jekaterina Dorodnova « EU Concerns in Estonia and Latvia : Implications of Enlargement for Russia's Behaviour Towards the Russian-Speaking Minorities », *EUI Working Papers RSC* n° 2000 / 40, Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, septembre 2000 ; p. 27, note 90.

³⁵¹ O. Ivanov & I. Pozdnâkov « Novye vozmožnosti Rossii v Evropejskom Souze », *Meždunarodnaâ žizn'*, mars 1998.

³⁵² Un signe de cette méconnaissance de l'UE et de la difficulté de la bureaucratie fédérale à s'adapter au phénomène d'intégration de l'UE est le fait que la structure du Ministère russe des Affaires étrangères dans les années 1990 est restée organisée selon le schéma soviétique (départements par pays et par zone géographique du monde) [voir schéma n°19 en annexe IV]. Ce n'est que sous la direction du ministre Igor Ivanov, en 1999, que des restructurations au sein du MID ont permis de véritablement renforcer la capacité institutionnelle de réponse de la Russie à la politique *commune* de l'UE. Entretien avec Serguej Beliaev, premier conseiller de l'Ambassade de Russie en Finlande, Helsinki, 26 avril 2000.

Dans l'ensemble, l'intégration et l'élargissement de l'UE ont été considérés comme des dynamiques positives en Russie, tout particulièrement dans les régions du Nord-Ouest.³⁵³ Les principales réserves exprimées à ce sujet concernent le fait que les élargissements de 1995 et 2004 ont conduit, d'une part, à une élévation des barrières douanières entre la Russie et ses partenaires commerciaux traditionnels³⁵⁴, et, d'autre part, à une limitation de la liberté de circulation des citoyens russes en Europe en raison de l'adoption progressive du régime Schengen par les nouveaux adhérents de l'UE.³⁵⁵ Il est vrai que la préparation des PECO à l'adhésion à l'UE a conduit à la restauration de barrières à la circulation des biens et des personnes entre la Russie et ses anciens partenaires du COMECON. Malgré tout, les régions qui entretenaient des relations commerciales avec les pays baltes percevaient les bénéfices qu'ils pourraient tirer de leur adhésion à l'UE. Comme le soulignait en 1997 un expert du Centre Carnegie de Moscou, Dmitriï Trénine, ces bénéfices étaient de quatre ordres³⁵⁶ :

- en matière économique, avec la perspective de futurs investissements dans l'économie russe et l'entrée de capital russe en Europe (en particulier dans les secteurs qui peuvent tirer la croissance économique du pays, comme le transit de matières premières) ;
- en matière diplomatique, l'élargissement pouvant contribuer à l'établissement de relations privilégiées entre Moscou et Bruxelles ;
- en matière « humanitaire », l'adhésion à l'UE laissant présager une amélioration de la situation des minorités russes et russophones d'Estonie et de Lettonie en termes de droits civiques et politiques. Les premiers hommes d'affaires « euro-russes » de ces pays pourraient aussi servir d'intermédiaires pour un rapprochement entre les marchés russes et européens ;
- en matière géopolitique, l'élargissement devant nécessairement conduire à stimuler la coopération à l'échelle régionale et transfrontalière : les régions russes frontalières (Saint-Pétersbourg, Leningrad, Novgorod, Kaliningrad, Pskov) devraient d'ailleurs être les premières bénéficiaires de l'élargissement puisque ce sont des territoires de transit vers les pays baltes et que les Euro-régions qu'elles pourraient établir avec ces pays donneront à la diplomatie russe un canal supplémentaire d'influence sur les politiques de l'UE.

Les opinions favorables à l'adhésion des pays baltes à l'UE n'étaient pas partagées par tous les experts moscovites. Progressivement, elles ont cependant gagné en influence dans les cercles des *foreign policy-makers* proches du Kremlin, notamment au sein du Conseil pour la Politique Étrangère et de Défense (SVOP)³⁵⁷, et ce à mesure que des experts ont convaincu le gouvernement fédéral de

³⁵³ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Centre for Security Studies and Conflict Research (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), Mars 2002.

³⁵⁴ L'adhésion de la Pologne et des Pays baltes à l'UE en mai 2004 représenterait, d'après les statistiques des Douanes russes, une perte nette de 700 à 750 millions d'USD pour l'économie russe, dont les entreprises doivent désormais payer des droits de douane plus élevés qu'ils ne l'étaient avant l'élargissement. Chiffres cités par Alekseï Čičkine « Gaagskaâ oferta Brüsselû » [L'offre de la Haye à Bruxelles], *Rossijskaâ Bizness Gazeta*, 23 novembre 2004.

³⁵⁵ Cela touchait en particulier les habitants de Kaliningrad, qui, jusqu'en 2003, pouvaient traverser relativement facilement le territoire lituanien pour se rendre en Russie.

³⁵⁶ Dmitri Trenin *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscou : Carnegie Endowment for International Peace, 1997 ; p. 8 et 39, et, du même auteur, la version originale russe (plus détaillée) de cette étude : *Baltijskij šans. Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'soj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 40-41.

³⁵⁷ Preuve de cette évolution, la différence de ton entre les deux rapports *Rossîa i Pribaltika* [La Russie et les pays baltes] qu'ont successivement rédigé des experts du SVOP, le premier à l'automne 1997 et le deuxième à l'automne 1999 (cf. http://www.svop.ru/live/doc_and_pub.asp?p_id=6188). D'ailleurs, à compter de l'année suivante, les pays baltes seront dans ces rapports du SVOP non plus par le terme générique hérité de l'époque soviétique (*Pribaltika*) mais par un terme plus neutre (*strany Baltii*), évolution rhétorique illustrant le fait qu'ils avaient quitté la sphère de « l'étranger proche » de la Russie pour rejoindre celle des « pays de la région de la mer Baltique » (*Baltiâ*).

passer d'une vision *géopolitique* à une vision plus pragmatique des relations avec les pays baltes.³⁵⁸ Là encore, on peut y voir l'influence des élites de Saint-Petersbourg, qui étaient particulièrement favorables à une intégration de la Russie dans ce qui deviendrait l'Espace Économique Européen Commun. C'est d'ailleurs à leur initiative que s'est tenue, en octobre 2000 à Saint-Petersbourg, la première grande conférence réunissant des experts russes et baltes : au cours de cette rencontre sans précédent, les problèmes traditionnels (frontières, minorités, élargissement de l'OTAN) ont été mis de côté, si bien que les discussions ont pu porter sur des thèmes de *low politics* qui intéressaient tout particulièrement les régions du Nord-Ouest russe, en particulier sur l'avenir du transit commercial en mer Baltique.³⁵⁹

3.4.4 Différences d'appréciation des interdépendances commerciales russo-baltes

Les relations commerciales entre la Russie et les républiques baltes sont restées marquées par un degré élevé de dépendance mutuelle tout au long des années 1990. Les pays baltes sont dans une situation de dépendance énergétique par rapport à la Russie : en 1995, celle-ci satisfaisait entre 50 et 90% de leurs besoins en pétrole, gaz naturel, électricité et matières premières pour l'industrie chimique et métallurgique.³⁶⁰ En 1990, la part de la RSFSR dans le commerce extérieur des pays baltes oscillait entre 50 et 63%. A mesure qu'ils développèrent leurs relations commerciales entre eux et pénétrèrent les marchés de l'UE, leur dépendance vis-à-vis de la Russie a diminué, la part de celle-ci dans leur commerce extérieur total passant d'un maximum de 40% (Lituanie) en 1993 à un minimum de 15% en 1996 (Estonie [voir tableau n°14 en annexe V]).³⁶¹

Pour des raisons objectives (différence de taille de leurs économies), l'interdépendance est plus lourde à porter pour les pays baltes que pour la Russie, dans le commerce extérieur de laquelle chacune des républiques pèse pour moins de 1%, soit, à elles trois, 2,7% en 1996.³⁶² Ceci dit, l'économie russe est dépendante du commerce avec les pays baltes à au moins deux égards :

³⁵⁸ Parmi eux, on peut mentionner Igor Yourgens, membre influent du SVOP dans les années 1990 et qui fut nommé par V. Poutine secrétaire exécutif de l'Union des Industriels et des Entrepreneurs de Russie (RSPP) en juillet 2001. Il fut l'un des premiers experts proches du Kremlin à prôner un rapprochement pragmatique avec l'Estonie, pays dont il est lui-même originaire. Voir par exemple son article « *Ékonomičeskoe sotroudničestvo v ramkakh iniciativy 'Severnoe Izmerenie'* » [La coopération économique dans le cadre de l'initiative 'Dimension Septentrionale'], in N. Arbatova (dir.) '*Severnoe Izmerenie' : ideâ i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale' : idée et réalité], Moscou : Komitet « Rossiâ v ob'edinënoj Evrope » [Comité « La Russie dans une Europe Unie »], 2002, p. 7-12.

³⁵⁹ Voir le compte-rendu des interventions à cette conférence du 1^{er} octobre 2000, publié sous le titre *Baltiâ – transevropeskij koridor v XXI veke* [La Baltique – couloir transeuropéen du XXI^{ème} siècle], Moscou : SVOP, (http://www.svop.ru/live/materials.asp?m_id=6884).

³⁶⁰ D'après S. Garnett « Europe's Crossroads : Russia and the West in the New Borderlands », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 64-99 ; p. 79. En 1998, l'Estonie importait encore 40% de ses produits énergétiques de Russie. D'après A. Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 68.

³⁶¹ En 1995, l'Estonie était le seul des trois pays baltes dont le premier partenaire commercial n'était pas la Russie, mais un pays de l'UE, la Finlande. D'après G.D. Kostinkogo *Rossiâ i SNG : dezintegracionnye i integracionnye processy* [La Russie et la CEI : processus de désintégration et d'intégration], Moscou : Institut de Géographie RAN, 1995 ; p. 20.

³⁶² Oleg Davydov « Mutual interest in developing bilateral relations », *Foreign Trade*, N° 8, septembre 1996.

1. la Russie est tributaire des infrastructures portuaires et de transit baltes³⁶³ pour ses exportations d'hydrocarbures vers le reste de l'Europe car elle-même a perdu plus de la moitié de sa capacité portuaire en mer Baltique et en mer Noire suite à l'effondrement de l'URSS.

2. les échanges avec les pays baltes représentent une part importante du commerce extérieur total des régions russes qui en sont frontalières : ainsi les pays baltes comptaient-ils pour 25 à 40% du total des échanges extérieurs de la ville de Saint-Pétersbourg en moyenne dans les années 1990.

Si, dans le premier cas de figure, les ports baltes font *concurrence* aux ports russes existants (ou en voie de construction) en mer Baltique, dans le deuxième en revanche l'interdépendance commerciale créée une situation positive de *complémentarité* qui sert les intérêts économiques des régions du Nord-Ouest russe. Dès lors que la Russie a eu recours à des mesures de rétorsion économique à l'encontre de l'Estonie et de la Lettonie pour les contraindre à faire des concessions sur les trois dossiers diplomatiques précédemment évoqués, la politique étrangère « balte » de la Russie a souvent constitué une source de mécontentement pour les régions russes qui souhaitaient entretenir des relations commerciales avec ces pays dans un climat de « bon voisinage ». Cette segmentation territoriale des intérêts économiques extérieurs de la Russie a été à l'origine d'une autonomisation paradiplomatique de la part de Saint-Pétersbourg, dans certaines circonstances précises que nous allons maintenant évoquer.

a) *Des interdépendances asymétriques : le problème du transit par les ports baltes*

En dépit de la chute des exportations russes durant les premières années de la transition post-soviétique, le volume de marchandises qui a transité par les ports de la mer Baltique a considérablement augmenté dans les années 1990 à mesure que s'est développé le commerce transrégional entre pays riverains.³⁶⁴ Les ports baltes dotés de terminaux pétroliers, en particulier Ventspils³⁶⁵ et Klaipeda, arrivent juste derrière Novorossijsk, mais loin devant les ports russes en mer Baltique (Saint-Pétersbourg³⁶⁶, Kaliningrad, Vyborg) en termes de capacité de gestion des cargos. Pour pouvoir recourir aux infrastructures d'accueil et aux services de transbordement des ports d'ex-URSS (baltes et ukrainiens surtout), les entreprises russes ont dû déboursier entre 1,6 et 2 milliards d'USD par an, ce qui était une source majeure de mécontentement en Russie dans les années 1990. En effet, certains invoquent l'argument que ces infrastructures portuaires construites à l'époque soviétique ont été « offertes » gratuitement aux républiques baltes au moment de leur indépendance, ce qui justifierait, selon eux, que des tarifs préférentiels (inférieurs aux prix

³⁶³ Les ports de Tallinn (Estonie), Riga et Ventspils (Lettonie) et Klaipeda (Lituanie) assuraient le transbordement d'environ 73 millions de tonnes de marchandises par an à l'époque soviétique. La Russie n'a conservé que 7 des 14 ports soviétiques d'une capacité supérieure à 6 millions de tonnes par an, ce qui, en mer Baltique (ports de Saint-Pétersbourg et Kaliningrad) représente une longueur de docks totale inférieure à 6 km. D'après Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999 ; p. 74-75. En 1993, les pays baltes ont assuré le transit de et vers la Russie de 44 millions de tonnes de produits. D'après V.D. Andrianov *Rossia v mirovoj ekonomike* [La Russie dans l'économie mondiale], Moscou : CKSIM, 1995 ; p. 68.

³⁶⁴ Entre 1990 et 1992, le trafic de cargos a augmenté de 30% dans le port de Riga et de 25% dans celui de Saint-Pétersbourg. En termes de volume de marchandises transportées, entre 1993 et 1995 l'augmentation du transit de cargo a atteint 75% dans le cas du port de Kaliningrad, 57% pour celui de Riga, 33% pour Ventspils, et 10% pour Saint-Pétersbourg. Données citées par Ari Puheloinen, *op. cit.* ; p. 76.

³⁶⁵ Avec une capacité de 46 millions de tonnes par an, le port letton de Ventspils assure à lui seul 12% des réexportations russes de pétrole, pour une valeur annuelle de 1,5 milliard d'USD – ce qui en fait l'un des 10 plus grands ports du monde. D'après D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'soj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 21-22.

³⁶⁶ De 1989 à 1994, avec un trafic annuel moyen de l'ordre de 11 millions de tonnes, le port de Saint-Pétersbourg ne fonctionnait au mieux qu'à hauteur de 70% de ses capacités.

mondiaux) soient accordés aux entreprises russes recourant à leurs services. Les ressources que les pays baltes tirent du transit des exportations russes sont évaluées par le Ministère russe du Commerce Extérieur à 20-25% du PIB de ces pays.³⁶⁷ L'Estonie, qui a connu des rythmes annuels de croissance de l'ordre de 10% dans les années 1990, est le pays que Moscou a le plus souvent accusé de « vivre aux crochets de la Russie », au motif que ce serait surtout grâce au transit de produits *russes* que ce petit pays se serait à ce point enrichi. L'argument est fallacieux³⁶⁸, mais les hommes politiques russes ont réussi à implanter ce mythe que l'Estonie « vampirise » l'économie russe dans l'esprit d'une majorité de leurs concitoyens.

Très tôt, l'un des enjeux de sécurité économique de la Russie a été le développement de ses propres capacités portuaires, de manière à contourner les ports baltes qui, malgré les menaces et le chantage de la Russie, n'ont pas abaissé leurs tarifs sur les services de transit. Dans ces conditions, une pression grandissante a été reportée sur les ports russes existants en mer Baltique, en particulier celui de Saint-Petersbourg qui, même s'il n'a été utilisé qu'aux trois quarts de sa capacité en moyenne au cours des années 1990, n'était pas en mesure de prendre le relais de ses concurrents baltes sans bénéficier d'une véritable modernisation.³⁶⁹ Or ces travaux ont été rendus difficiles pour une série de raisons qui vont des difficultés techniques au manque de moyens financiers en passant par des obstacles d'ordre politico-administratif et écologique.³⁷⁰ Plutôt que de moderniser les infrastructures existantes, la Russie a préféré s'engager dans la construction de nouveaux ports dont la rentabilité à moyen terme n'était (et n'est toujours pas) prouvée, mais qui sert une ambition patriotique qui tient à cœur aux diplomates russes – à savoir la restauration de l'indépendance commerciale du pays.

Dès 1992, un plan national de développement des ports russes avait programmé la construction d'infrastructures de transit sur le littoral de l'*oblast*' de Leningrad, dans le but de contourner les ports baltes. L'idée avait germé à l'époque de Gorbatchev, mais c'est seulement dans la deuxième moitié des années 1990 que des fonds publics ont été débloqués³⁷¹ et que des investisseurs privés se sont suffisamment mobilisés pour que puissent commencer les travaux.

³⁶⁷ Elena I. Pereskolova « Rossiâ i strany Baltii : problemy tranzita » [La Russie et les États baltes : les problèmes du transit] *Vnešnáâ torgovlâ* [Revue Commerce Extérieur], n° 3, 2000. Ces chiffres sont probablement exagérés. D'après les statistiques officielles baltes, en 1995 le secteur du transport et des communications (dans lequel le transit portuaire représentait entre 50 et 75% du trafic total) comptait pour 9,1% du PIB de l'Estonie et 17,6% de celui de la Lettonie. D'après Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *op. cit.* ; p. 77, note 234.

³⁶⁸ La croissance de l'économie estonienne a été surtout tirée par le dynamisme d'un secteur tertiaire dans lequel les nouvelles technologies et la finance ont eu une place importante. Le succès économique estonien est aussi imputable à une politique fiscale audacieuse, à une capacité de maintenir les grands équilibres macroéconomiques et à un refus du gouvernement libéral de subventionner les secteurs en déclin comme l'agriculture – réformes courageuses et douloureuses que la Russie n'a jamais pu ou su mettre en œuvre. Sur ce point, voir le sténogramme du houleux débat entre une représentante du ministère estonien des Affaires étrangères, Riina Kionka, et un expert russe, Alexandre Konovalov, in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Conference Proceedings, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 87-94.

³⁶⁹ A la différence des ports d'Arkhangel'sk et de Kaliningrad, celui de Saint-Petersbourg n'est pas libre de glaces toute l'année, ce qui alourdit la facture du transit car des brise-glaces sont nécessaires plusieurs mois par an pour maintenir la navigabilité dans le chenal qui relie les docks de Saint-Petersbourg à la mer Baltique. En outre, les cargos de grand tonnage ne peuvent pas pénétrer dans le port, dont les eaux sont très peu profondes (12 mètres maximum).

³⁷⁰ Antoine Kunth « Le port de Saint-Petersbourg : de grandes ambitions », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 58-72.

³⁷¹ Ordonnance du gouvernement n° 1325 du 16 octobre 1997.

Le projet de contournement des ports baltes comprend deux volets. Le premier concerne le transport de pétrole par un réseau d'oléoducs enfouis sous la mer Baltique, le *Baltic Pipeline System* (BPS).³⁷² La réalisation du BPS, dont le coût a été évalué à 460 millions d'USD en avril 2000, suppose la construction d'un terminal pétrolier à Primorsk (*oblast'* de Leningrad), qui devrait à terme assurer l'exportation de 12 millions de tonnes de brut par an.³⁷³ Une fois en service, le BPS représenterait pour la Russie une économie de plus de 5 USD par tonne de pétrole exportée par rapport au prix de revient si elle transitait par un port balte.³⁷⁴ Ce serait surtout un moyen d'obtenir une double victoire diplomatique, en privant les pays baltes et l'Ukraine d'une source de revenus³⁷⁵ et en redonnant à la Russie un levier d'influence géoéconomique dans ses relations avec les pays européens qui dépendent de ses approvisionnements en pétrole.

Le deuxième volet concerne l'acheminement vers l'Allemagne du gaz extrait dans les bassins de Yamal-Nenets et sur le plateau de Shtockmann par un réseau de gazoducs alternatif à celui qui transite par le territoire de l'Ukraine et de la Pologne. Ce projet de *Trans-Baltic North-European Gas Pipeline* (NGP) a été officiellement formalisé par les deux pays à l'occasion de la visite de Vladimir Poutine à Berlin le 8 septembre 2005.³⁷⁶ Il porte sur la mise en service, à l'horizon 2010, d'un nouveau gazoduc sous-marin d'une longueur de 1200 km entre Vyborg et Greifswald, pour un coût estimé à plus de 5 milliards d'USD. Il prévoit aussi la création d'une joint-venture germano-russe dans laquelle Gazprom aurait 51% des parts et l'exclusivité des droits d'exportation de gaz russe.³⁷⁷ Ces deux projets figurent sur l'agenda du « Dialogue énergétique » entre la Russie et l'UE, lancé par Romano Prodi en 2000, ainsi que dans le Plan d'Action pour la Dimension Septentrionale. Bien que négociés à l'échelle centrale, ils ont des implications pour les régions frontalières russes sur le territoire desquelles de grands travaux d'infrastructures sont prévus. Or, là encore, les intérêts respectifs du centre (le Kremlin et Gazprom) et des régions (Saint-Pétersbourg, le Lenoblast') ne coïncident pas forcément, compte tenu des dommages irréversibles que la construction de terminaux et de pipelines aura pour l'environnement.³⁷⁸ Contre toute attente, certains des membres de l'élite politiques locale se sont ainsi retrouvés dans le même camp que les militants écologistes et que les gouvernements baltes et ukrainien pour dénoncer ces projets dans les instances multilatérales. A en croire un spécialiste des relations russo-baltes, Dmitrij Trénine, les élites régionales de Saint-Pétersbourg, de Carélie, de Kaliningrad et de Novgorod constituent un groupe

³⁷² D'une longueur de 2718 km, ce réseau permettra l'acheminement vers les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord du pétrole extrait dans les bassins de Timan-Petchora, de Sibérie occidentale et de l'Oural-Volga.

³⁷³ Le principal donneur d'ordre sur ce chantier de Primorsk est la compagnie d'État *Transneft'*, qui contrôle les segments d'oléoducs existants entre Oussa (république des Komi) et Kirishi, où se trouve la plus importante raffinerie russe de la région. Les compagnies pétrolières *Komi TEK*, *Rosneft'*, *Total*, *Neste*, *British Gas* et *Williams* ont aussi investi massivement dans le projet de BPS.

³⁷⁴ D'après Vladimir Tikhonov [président du Comité de la politique économique de la Douma] « O dne zavtrašnem – doumat' segodnâ » [C'est aujourd'hui qu'il faut penser à demain], *Troud*, 6 mai 1999.

³⁷⁵ Le bruit court que le principal investisseur russe du BPS, *Transneft'*, aurait versé des pots-de-vin au parti nationaliste LDPR pour qu'il fasse le lobbying du projet à la Douma. En effet, compte tenu du coût exorbitant des travaux, l'intérêt du BPS est surtout symbolique : le contournement des ports baltes est plus une question d'honneur diplomatique que de calcul rationnel, c'est pourquoi il ne pouvait compter que sur le soutien des députés les plus anti-baltes du Parlement.

³⁷⁶ Anatoly Medetsky « Putin Seals Pipeline Deal, Meets with Merkel », *St. Petersburg Times*, 9 septembre 2005.

³⁷⁷ Nina Kulikova « Trans-Baltic Pipeline Moves Ahead », *Russia Profile*, online edition, 28 novembre 2005.

³⁷⁸ Yurij Čizkov « Noye transportnye vorota Rossii » [Les nouvelles portes du transport de la Russie] *Leningradskâ oblast' – Ekonomika i investicii* [Revue d'économie publiée par l'administration de l'*oblast'* de Leningrad], n° 1, 2000, p. 9-11.

d'intérêt « pro-balte » sur ce dossier car elles sont intéressées par une réduction de leur dépendance commerciale vis-à-vis du centre, plutôt que vis-à-vis de leurs voisins étrangers.³⁷⁹

b) Des intérêts économiques extérieurs territorialement segmentés

Si l'on compare les statistiques du commerce extérieur russo-estonien et entre Saint-Pétersbourg et l'Estonie [voir tableaux n°14 et 27 en annexe], on constate que

- la part de la Russie dans le commerce extérieur estonien a été divisée par 4 entre 1991 et 1996
- la part de l'Estonie dans le commerce extérieur russe est restée constante et faible (< 1%)
- jusqu'en 1995, la part de l'Estonie dans le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg est restée importante (> 10%)³⁸⁰
- entre 1995 et 1997, la part des pays baltes dans les échanges de Saint-Pétersbourg avec les pays de l'ex-URSS a *augmenté*, tandis que *baissait* proportionnellement la part des pays de la CEI.

Ce dernier point nous semble particulièrement révélateur d'une segmentation territoriale des intérêts économiques extérieurs de la Russie : en 1995, les échanges de la ville avec les anciennes républiques de l'URSS se faisaient à hauteur de 25% avec les pays baltes et 75% avec les pays de la CEI. Le rapport est passé à 34% contre 66% en 1996 et 47% contre 53% en 1997.³⁸¹ Ces données signalent sinon une hausse, du moins une hausse des *préférences* pour le commerce transfrontalier avec les proches voisins baltes, en dépit des mesures « désincitatives » du gouvernement fédéral, et au mépris des appels répétés de celui-ci à privilégier les échanges avec des partenaires comme le Belarus ou d'autres pays « amis » au sein de la CEI. Il est évident que les entreprises pétersbourgeoises n'ont pas du tout été affectées par les préoccupations d'ordre *idéologique* de la diplomatie fédérale : en 1998, qui est pourtant l'année du « gel » des relations russo-lettones, les entreprises de Saint-Pétersbourg ont réalisé plus d'échanges commerciaux (en valeur) avec les trois pays baltes qu'avec tous les pays de la CEI réunis.

Signe de l'importance que revêtaient ces relations commerciales pour la ville comme pour ces pays, chacune des trois républiques baltes a ouvert en 1997-1998 un bureau de représentation commerciale (*torgovij centr*) à Saint-Pétersbourg. L'année 1998-1999 marque un tournant, puisque le volume global des échanges de la ville avec les pays baltes s'est mis à chuter de nouveau, ce qui peut s'expliquer par trois raisons. La première est d'ordre conjoncturel et découle de l'évolution du taux de change du rouble par rapport aux devises de ces pays, rattachées au dollar américain. Les entreprises pétersbourgeoises d'import/export sont, comme ailleurs en Russie, les otages des variations du cours du rouble ; lorsque celui-ci s'est effondré suite à la crise financière d'août 1998, il s'en est suivi une contraction du commerce extérieur. Dans le cas de l'Estonie, une deuxième cause peut expliquer le ralentissement, puis la stagnation, des échanges de la ville avec ce pays à partir de 1996 : il s'agit du fait que les droits de douanes ont été multipliés par deux suite à la

³⁷⁹ D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'soj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 26.

³⁸⁰ L'Estonie représentait en moyenne 10-15% des exportations de la ville dans la première moitié des années 1990 ; cette part a ensuite considérablement baissé (à environ 2-3%) en raison de la décision « politique » de la Douma de refuser à l'Estonie la clause de la nation la plus favorisée pour la contraindre à amender sa législation relative aux minorités russes : les échanges étant rendus plus coûteux, les entreprises d'import-export se sont orientées vers d'autres marchés.

³⁸¹ Ces chiffres nous ont été communiqués par M. Vladimir Tchourov, le chef du Département de la Coopération Internationale du Comité aux Affaires Extérieures de l'administration de la ville de Saint-Pétersbourg, au cours d'une entrevue à la mairie le 21 avril 1999 dans le cadre de la préparation de notre mémoire de DEA.

décision de la Douma de refuser à l'Estonie le statut de la nation la plus favorisée.³⁸² La troisième raison pour laquelle les échanges entre Saint-Petersbourg et les républiques baltes se sont contractés en 1998-1999 est d'ordre psychologique : à compter de cette période, la propagande anti-balte est devenue tellement omniprésente que les entreprises exportatrices de pétrole ont accepté de boycotter les ports baltes, si bien que les flux qui transitaient auparavant par Saint-Petersbourg, l'Estonie et/ou la Lettonie ont été réorientés vers des ports concurrents en mer Baltique, finlandais notamment. Par la suite, c'est l'*oblast'* de Leningrad, où un nouveau terminal pétrolier a ouvert en 1999, qui a capté ces flux de transit vers les marchés occidentaux, au détriment des ports baltes, mais aussi de celui de Saint-Petersbourg.

Si la rhétorique anti-balte a été particulièrement audible de la part des députés de la Douma et de certains « paradiplomates » comme le maire de Moscou Yourij Loujkov, au niveau de la Région Économique Nord-Ouest on trouve dans la presse locale un discours beaucoup moins agressif et des orientations de politique étrangère beaucoup plus coopératives. La raison de cette segmentation tient au pragmatisme des élites régionales russes, qui gardent un intérêt à pouvoir commercer avec des pays *voisins*, d'autant plus si leur économie est florissante. Si le commerce de Saint-Petersbourg avec les pays baltes n'a pas chuté aussi fortement que le commerce global de la Russie avec ces pays, c'est avant tout le fait des échanges réalisés à une échelle *transfrontalière* (dont le « commerce de valises ») et bien souvent par un *contournement* des barrières tarifaires et non-tarifaires imposées par la Douma. L'administration de Saint-Petersbourg a d'ailleurs pris le contre-pied du gouvernement fédéral et des régions russes qui se disaient « patriotes » (anti-baltes, donc) en créant des alliances « éco-diplomatiques » (publiques/privées) avec des entreprises qui avaient intérêt à poursuivre leurs échanges commerciaux indépendamment de la conjoncture politique.³⁸³ En 1996, ce sont d'ailleurs les milieux d'affaires pétersbourgeois qui auraient poussé les gouvernements russe et letton à renouer des contacts diplomatiques plus coopératifs.³⁸⁴ La puissante Union des Industriels et des Entrepreneurs de Russie (RSPP) a pris une part active à ce lobbying en faveur d'un rapprochement avec les pays baltes. Non seulement les entreprises russes considéraient ces pays comme des partenaires fiables – à l'inverse des « mauvais payeurs » de la CEI comme l'Ukraine ou le Belarus – mais, en outre, elles estimaient qu'il s'agissait de marchés prometteurs : c'est la raison pour laquelle des investisseurs comme *Gazprom* ou *Loukoil* ont, bien avant les élites politiques russes, pris la

³⁸² Les administrations régionales de Saint-Petersbourg, de Carélie, et des *oblasti* de Kaliningrad, Leningrad et Novgorod sont celles qui ont réclamé avec le plus de vigueur l'annulation de cette décision, qui servait la cause du marchandage diplomatique plus que les intérêts économiques russes. D'après D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'šoj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 26. Le lobbying des députés de ces régions à la Douma fut globalement inefficace et ne put contrer celui des nationalistes : ce n'est que le jour où l'Estonie est entrée dans l'UE, le 1^{er} mai 2004, que la Russie a été contrainte de lui accorder de nouveau la clause de la nation la plus favorisée.

³⁸³ A l'inverse, les dirigeants du Lenoblast' avaient intérêt à s'allier avec les entreprises russes exportatrices de pétrole pour entretenir un climat diplomatique houleux entre la Russie et ses voisins baltes, de manière à rapatrier vers les nouveaux terminaux du Lenoblast' les flux qui transitaient jusque-là entre Saint-Petersbourg et les ports baltes. D'après Yourij Ševčouk (vice-président de la branche Nord-Ouest de l'ONG écologiste « Croix Verte ») « Peterbourgou noužna sobstvennaâ êko-ideologiâ » [Petersbourg a besoin d'avoir sa propre éco-idéologie], *Čas Pîk*, 12 février 1997.

³⁸⁴ D.V. Trenine *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'šoj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997 ; p. 30.

mesure de l'intérêt qu'il y avait à entretenir de bonnes relations commerciales avec de futurs pays membres de l'UE.³⁸⁵

Même si la RSFSR considère les États baltes comme des cas particuliers à l'intérieur de l'espace post-soviétique³⁸⁶, elle leur a souvent appliqué une rhétorique néo-colonialiste. Or cela s'inscrivait dans l'ensemble en porte-à-faux avec les intérêts économiques des régions frontalières russes, au premier rang desquelles Saint-Petersbourg. La politique « balte » de la Russie manque de légitimité aux yeux des leaders régionaux du Nord-Ouest pour au moins trois raisons. Premièrement, nombreux sont les observateurs qui estiment que les menaces brandies par le pouvoir central au sujet de la perspective d'adhésion des pays baltes à l'OTAN sont infondées et délibérément exagérées. Dmitrij Trénine a fait remarquer par exemple que les élites politiques avaient un ton alarmiste qui ne convainquait pas l'opinion publique russe, plus modérée que le leadership à ce sujet.³⁸⁷ Deuxièmement, les gesticulations russes sur la « question balte » ont surtout vocation à remplir des objectifs populistes de politique intérieure. La majorité des analystes russes pense que le rejet épidermique de l'Estonie et de la Lettonie provient d'un complexe d'ordre psychologique plutôt que d'une politique intentionnelle et rationnelle.³⁸⁸ Or, comme l'affirmait Trénine en 1997

« Ce serait pourtant une erreur de principe que de réduire le 'facteur balte' ou les relations russo-baltes principalement à leur composante potentiellement conflictuelle. Il semble que la Russie et les pays baltes ont des ressources pour l'interaction, capables non seulement de neutraliser les éléments négatifs des relations bilatérales, mais aussi de réaliser une véritable percée dans le sens d'une coopération à grande échelle. »³⁸⁹

Il est révélateur que cette vision plus coopérative a progressivement gagné en influence dans les rangs des experts russes, si bien qu'au tournant des années 1990-2000, la plupart en appelait à une meilleure adéquation entre intérêts et discours de politique étrangère, de manière à faire en sorte qu'une « normalisation » des relations russo-baltes soit possible.³⁹⁰ Troisièmement, la ligne « dure » privilégiée par la diplomatie fédérale à l'égard de l'Estonie et de la Lettonie a été globalement nuisible aux intérêts commerciaux des régions frontalières russes. Ce sont en effet elles qui subissaient le plus durement le contrecoup des mesures économiques décidées par le pouvoir

³⁸⁵ Dans son étude sur les préférences de politique étrangère des lobbies exportateurs russes, Sergueï Medvedev affirme que *Loukoil* a établi des relations éco-diplomatiques influentes avec les pays baltes, qui sont des territoires de transit et de transformation du pétrole qu'elle extrait en Russie du Nord (*oblast'* d'Arkhangel'sk et république de Komi) et réexporte par tankers depuis les ports pétroliers lettons (Riga, Ventspils) et lituaniens (Klaipeda, Boutingué). D'après Sergei Medvedev (dir.) « Business Elites and Russian Foreign Policy », *Russia Beyond 2000 Series*, Helsinki : FIIA, report n° 5, 2000 ; p. 16 et p. 32. Voir aussi David Lane « The Political Economy of Russian Oil », in P. Rutland (ed.) *Business and the State in Contemporary Russia*, Harvard : Westview Press, 2000, p. 101-128, et Céline Bayou « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 17-29.

³⁸⁶ D'une certaine manière, la Russie admet que ces pays, parce qu'ils sont entrés dans l'URSS plus tard que les autres, sont des cas « à part » dans l'étranger proche. Dès 1991, quand le président russe a remodelé le MID, la responsabilité de la politique étrangère à l'égard des trois républiques baltes a été attribuée au Département Europe du Nord du Ministère. Les relations diplomatiques avec ces pays n'ont donc jamais été considérées selon le même prisme que celles avec les républiques qui ont adhéré à la CEI. D'après D.V. Trenine *Baltiiskij šans...* [La chance baltique...], *op.cit.* ; p. 16.

³⁸⁷ D.V. Trenine *Baltiiskij šans...* [La chance baltique...], *op.cit.* ; p. 15.

³⁸⁸ A. Torkounov & al. *Vnešnáâ politika Rossijskoj Federacii* [La politique extérieure de la Fédération de Russie] Moscou : MGIMO & ROSSPEN, 2000.

³⁸⁹ D.V. Trenine *Baltiiskij šans* : ... [La chance baltique ...] *op. cit.* ; p. 12.

³⁹⁰ Voir par exemple les rapports des experts du Conseil pour la Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP), I. Yourgens & S. Karaganov *Rossia i Pribaltika II* [La Russie et les Pays baltes - II], 1999 et SVOP « Interessy Rossii na Severe Evropy : v čem oni? » [Les intérêts de la Russie dans le Nord de l'Europe. Quels sont-ils?], mars 2001.

central, comme le relèvement des droits de douane, qui rendaient les marchandises produites dans ces régions d'autant moins compétitives sur les marchés baltes, pourtant une destination « naturelle » de leurs exportations. Pour ces régions, les répercussions négatives ne se limitaient pas à la sphère économique, puisque les tentatives d'intimidation de la Russie à l'égard des républiques baltes leur aliénaient aussi la confiance de l'UE.

Conclusion du chapitre III. La régionalisation en Europe du Nord, plate-forme d'actorisation excentrée des régions de Russie du Nord-Ouest

Ce chapitre a montré que les principaux acteurs de l'espace nordique-baltique avaient des visions radicalement différentes des RI et de leurs propres intérêts de politique étrangère dans cette zone du Nord de l'Europe. En schématisant, nous pourrions dire que les mêmes phénomènes ou événements qui se produisent à l'échelle de cet espace sont perçus à travers des prismes différents et spécifiques à chaque catégorie d'acteurs.

- le prisme réaliste – la vision *géopolitique* de la Fédération de Russie
- le prisme transnationaliste – la vision *économique* des entités fédérées du Nord-Ouest russe
- le prisme post-structuraliste – la vision *constructiviste* (« post-moderne ») de la Finlande et de la Commission européenne dans le cadre de la *Dimension septentrionale* dans les politiques de l'UE³⁹¹

Cette classification des visions respectives qu'ont des RI les différents acteurs concernés par la régionalisation de l'Europe nordique-baltique (Russie ; Saint-Pétersbourg ; Finlande et UE) est idéal-typique, ce qui n'exclut donc pas la possibilité que des passerelles de compréhension mutuelle existent entre ces acteurs au sujet de l'intérêt à coopérer à l'échelle régionale. Pour autant, parce qu'elle permet d'opérer un distinguo entre trois approches sinon irréconciliables, du moins difficilement compatibles, cette classification illustre la position d'entre-deux dans laquelle se trouvent les régions frontalières russes en général, et Saint-Pétersbourg en particulier. Elle permet de souligner le potentiel de ces régions de jouer un rôle d'intermédiaires dans un méso-système tiraillé entre deux visions géopolitiques opposées de la régionalisation – celle de la Fédération de Russie, dont les intérêts de politique étrangère sont définis en des termes réalistes, et celle de l'Union européenne, qui traduit une perspective constructiviste de l'intégration régionale en Europe nordique-baltique. Or la politique extérieure commune de l'UE dans la *Dimension septentrionale*, parce qu'elle est exercée subsidiairement par des pays nordiques (Finlande en particulier), est indissociable d'une approche *transfrontalière* de la coopération internationale avec la Russie. Dès lors qu'elles s'appuyaient sur la médiation des régions frontalières russes du Nord-Ouest, les politiques extérieures des pays et organisations internationales de l'Europe nordique-baltique ont entretenu dans les années 1990 un processus d'actorisation excentrée de ces régions. Les bouleversements géopolitiques qu'a connus l'Europe nordique-baltique au tournant des années 1980-1990 ont ainsi entraîné une segmentation territoriale des intérêts de politique étrangère de la Russie, en affectant quatre piliers de sa souveraineté étatique :

- les *frontières*, partiellement gommées par l'assouplissement des régimes de visas et le développement de coopérations transfrontalières (« Euregio Karelia »), puis restaurées avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède au régime Schengen ; dans le cas des frontières russo-baltes, malgré les tensions diplomatiques causées, entre autres, par des litiges frontaliers (revendications territoriales, problèmes posés par le statut d'enclave de Kaliningrad), le commerce avec ces pays est resté un vecteur privilégié dans les échanges extérieurs des régions frontalières russes ;
- les *identités*, réinventées et remodelées depuis la fin de l'ère de la confrontation idéologique bipolaire et grâce à la réactualisation d'un patrimoine historique commun (celui des villes-États de la Ligue Hanséatique). Cela a permis de valoriser une exception culturelle régionale (la « nordicité »)

³⁹¹ Ole Waever « The Baltic Sea : a Region after Post-Modernity ? », in P. Joenniemi & al. (eds.) *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1997, p. 293-342.

qui a servi de nouveau fondement commun au développement d'une régionalité septentrionale à laquelle les régions de la partie nord-européenne de la Russie peuvent s'identifier ;

- *les intérêts*, devenus communs à l'ensemble des territoires riverains de la mer Baltique en raison du développement d'interdépendances économiques entre eux, ce qui est l'une des conséquences de la mondialisation. Les problèmes de sécurité environnementale et sanitaire font partie des enjeux communs auxquels tous ces territoires accordent de l'attention, encore qu'ils ne sont pas perçus de manière comparable par les acteurs locaux (sur place) et les gouvernements centraux.
- la *sécurité régionale*, qui opère de plus en plus selon des schémas « désécurisés » dans lesquels la sécurité est idéalement *coopérative*, c'est-à-dire qu'elle s'appuie principalement sur l'adoption de mesures de confiance pour résoudre les problèmes de *soft security* qui se posent à tous les acteurs de la région. Là encore, la perception de ces enjeux peut être territorialement segmentée, révélant des divergences de vues entre les acteurs locaux et centraux.

Dans le contexte de l'après-Guerre Froide et de son rapprochement avec l'Europe, ces évolutions ont contraint la Russie à repenser entièrement sa politique en direction de son environnement nordique-baltique. Les reconfigurations géopolitiques des années 1990 dans cet « étranger proche » commun à la Russie et à l'UE ont appelé la Russie à adapter sa politique étrangère, dont les prémisses militaro-stratégiques devaient céder le pas à une lecture géoéconomique et de « bon voisinage ». Le gouvernement fédéral a dû compter de plus en plus sur la médiation des régions russes frontalières des pays de l'UE pour mettre en œuvre sa politique étrangère « européenne ». Il lui a donc fallu admettre que celles-ci étaient des acteurs autonomes qui établissaient leurs propres relations transfrontalières, y compris avec les républiques baltes par exemple. Par voie de conséquence, le gouvernement russe a aussi dû adapter sa politique intérieure, de manière à faire en sorte que le bénéfice que les régions de Russie du Nord-Ouest tiraient de leur position frontalière serait propice au développement économique de l'ensemble du pays.³⁹²

Les régions de la Russie dite « européenne », en particulier celles qui sont frontalières des pays membres présents ou futurs de l'UE et de l'OTAN, se situent sur un axe géostratégique qui a grandi en importance aux yeux des faiseurs de politique étrangère en Russie durant toute la période. Les régions du Nord-Ouest russe ont été bien plus affectées par les logiques d'intégration régionale en Europe nordique-baltique et par l'approfondissement et l'élargissement de l'UE qu'elles ne l'ont été par le projet russe de restauration de relations de coopération régionale à l'échelle de la CEI. En participant, à des degrés divers, aux activités des organisations régionales européennes, les sujets de la FR ont pu communiquer avec des représentants de pays occidentaux ainsi qu'avec les institutions en charge de la politique communautaire de l'UE à Bruxelles. Ceci leur a procuré une capacité d'influence sur le cours de la politique étrangère russe : les relations paradiplomatiques de Saint-Petersbourg en particulier ont servi à la Russie de plate-forme pour établir des relations multi-niveaux avec l'UE. La Russie n'est donc plus seulement un destinataire des politiques de l'UE et l'objet passif de discours qui tendent à l'exclure du grand jeu européen. Avec des programmes comme la *Dimension septentrionale*, elle est associée et intégrée au destin de son environnement extérieur, et ce grâce à la médiation des régions russes adjacentes à la frontière, au premier rang desquelles la ville de Saint-Petersbourg, qui tient le rôle de « premier violon » dans ce nouveau concert régional.³⁹³

³⁹² Alexander Sergounin « The Russia Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998, p. 15-72. Voir aussi Derek Averre « Security Perceptions Among Local Elites and Prospects for Cooperation Across Russia's Northwestern Borders », *Working Paper*, n° 16, Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project, Zürich : ETH, mars 2002.

³⁹³ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 50.

Conclusion de la première partie. L'extraversion paradiplomatique, un phénomène à la charnière de la régionalisation et du régionalisme

Jusqu'ici nous avons évoqué les conditions de départ favorables qui ont concouru à faire de l'option paradiplomatique un choix stratégique de développement pour Saint-Pétersbourg :

- un contexte propice à l'internationalisation des stratégies régionales de développement, autant à l'échelle mondiale que dans la Russie post-soviétique (chapitre I) ;
- des facteurs endogènes qui ont favorisé l'autonomisation des entités infra-étatiques de la Fédération de Russie, en particulier un contexte de crise économique et institutionnelle dans lequel le fédéralisme s'est construit de manière contractuelle (chapitre II) ;
- des facteurs exogènes (intégration européenne, régionalisation de l'Europe nordique-baltique, soutien financier des pays voisins) qui ont alimenté un processus d'actorisation excentrée des régions du Nord-Ouest russe (chapitre III).

Cela nous amène à conclure provisoirement que l'extroversion paradiplomatique des régions russes est un phénomène à la charnière entre *régionalisation* et *régionalisme*.

La *régionalisation* est un processus qui prend son origine à l'extérieur des frontières d'un pays, dans son environnement international, pour ensuite s'imposer à l'intérieur (elle opère selon un vecteur « top-down » et « outside-in »). Le concept de régionalisation peut revêtir plusieurs réalités différentes :

- réalité économique : les interdépendances systémiques entre États voisins à l'échelle d'une macro-région (l'Europe, l'Asie, l'Amérique du Nord, le bassin de la mer Noire, etc.) suscitent le besoin d'une coordination des politiques économiques, en particulier dans certains secteurs où elle favorise des économies d'échelle.¹ Cette forme d'intégration régionale est propice à l'apparition de ce que la théorie libérale des RI appelle le « néo-régionalisme », qui traduit le fait que les autorités régionales et locales mettent des ressources en commun pour favoriser des synergies entre leurs programmes respectifs de développement. Les secteurs concernés sont en général la planification spatiale (infrastructures de transport, approvisionnements en énergie, protection de l'environnement) ; l'enseignement (échanges scolaires et universitaires, formation professionnelle) ; l'innovation technologique dans les domaines industriel et économique (R&D, soutien aux PME, mesures facilitant les échanges commerciaux). C'est précisément dans ces domaines économiques et de *low politics* que s'est le mieux manifestée l'extraversion des régions de Russie du Nord-Ouest. L'intégration régionale dans ces domaines crée de nouveaux territoires pour l'action.² L'actorité internationale de ces « territoires économiques naturels »³ découle de ce que ce sont des participants à l'économie mondiale pour lesquels la définition de l'espace régional dans lequel elles s'inscrivent dépend des règles du marché et non plus des lois de l'État⁴. On observe de tels exemples de

¹ Ernst Haas *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford UP, 1958.

² Kenishi Ohmae est allé jusqu'à parler d'un « double mouvement de décomposition nationale et de recombinaison nationalitaire » qui conduit à la formation de ce qu'il appelle des « États-régions » ; Kenishi Ohmae « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, printemps 1993, p. 78-87.

³ Robert A. Scalapino *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth-Century Asia*, Cambridge: Harvard UP, 1989.

⁴ Kenishi Ohmae *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press, 1995. Les exemples qu'il cite sont ceux de Hong Kong et la Chine voisine, l'Italie du Nord, et, à la frontière américano-mexicaine, le territoire économique formé par San Diego et Tijuana.

régionalisation « molle » ou « par le bas » surtout dans des zones à fort développement économique, notamment en Asie, où les relations transfrontalières sont mutuellement bénéfiques et servent, pour les régions de l'Extrême-Orient russe, de tremplin vers la mondialisation.⁵ En Europe, beaucoup de villes et de régions participent à l'intégration économique par le biais de leurs réseaux transnationaux.⁶ C'est le cas de Saint-Pétersbourg à l'intérieur d'un espace régional dont l'intégration économique a été particulièrement dynamique dans les années 1990 – l'Europe nordique-baltique.

- réalité politique : l'intégration régionale de type inter-gouvernemental – où les États forment un « pool de souveraineté », pour reprendre la formule de Hoffmann et Keohane⁷ - apparaît le plus souvent dans le prolongement de la régionalisation économique, par effet de débordement (*spillover effect*). L'UE serait ainsi devenue un acteur régional « intégré » après s'être dotée d'une monnaie commune, l'Euro, qui sert de moteur à la poursuite de la construction européenne lorsque l'intégration politique est « en panne ». D'une certaine manière, ce sont les organisations intergouvernementales à vocation régionale qui ont permis à la mondialisation de se « re-territorialiser » dans le local, pour reprendre une formule employée par les internationalistes post-modernistes (Manuel Castells, David Harvey ou encore Saskia Sassen). Au sein de l'UE, cette forme politique de régionalisation (dite aussi « par le haut ») a été propice à l'actorisation des entités infra-étatiques en raison de l'accent qui a été mis par Bruxelles sur l'importance de la subsidiarité. L'intégration européenne a fourni aux entités infra-étatiques des structures d'opportunité pour s'internationaliser, y compris au-delà des frontières de l'UE grâce aux programmes de coopération transfrontalière (INTERREG/TACIS). En Europe du Nord, la participation de la Russie au Conseil des États de la Mer Baltique et au Conseil Euro-Arctique et de la Mer de Barents a constitué une force incitative majeure pour la construction de l'actorité internationale des régions frontalières de Russie du Nord-Ouest.

- réalité sub-régionale : au sein même de l'Europe, il existe des tendances à l'intégration régionale à l'échelle transfrontalière. La coopération transfrontalière entre régions de l'Arc Alpin a donné lieu à la forme la plus aboutie d'intégration sub-régionale, tant en termes de sphères concernées par la coopération (économique, sociale, culturelle) qu'en termes de portée politique du lobbying pratiqué par les régions de la zone Alpes/Adria. Depuis la chute du mur de Berlin, l'intégration sub-régionale en Europe a connu un nouvel essor tout particulièrement en Europe du Nord, une (sous-)région autrefois divisée par le rideau de fer. La régionalisation de l'Europe nordique-baltique a eu pour effet d'en faire un pôle régional et d'intérêts vers lequel s'est déplacé le centre de gravité de l'UE au fil des élargissements (1995, 2004), en particulier avec l'adoption d'une politique extérieure régionale qui intéresse les régions frontalières russes – la *Dimension Septentrionale*. Comme nous l'avons montré dans le chapitre III, la régionalisation de l'Europe nordique-baltique a ceci de spécifique qu'elle inclut un pays qui n'est pas membre de l'UE, mais surtout qu'elle englobe

⁵ Une thèse de RI, dirigée par Bertrand Badie et présentée à l'IEP de Paris, analyse l'intégration régionale en Asie du Nord-Est dans cette perspective, cf. Karoline Postel-Vinay *Acteurs japonais et relations transnationales dans la zone de la mer du Japon*, Paris: IEP, 1996, 410 p. Un résumé qui insiste en particulier sur les réseaux économiques entre acteurs privés japonais, sud-coréens et russes a été publié sous le titre « Local Actors and International Regionalism: the Case of the Sea of Japan Zone », in *Pacific Review*, vol. IX, n° 4, 1996, pp. 489-503.

⁶ R. Cappellin « Interregional Cooperation in Europe: An Introduction », in R. Cappellin & P.W.J. Batey (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Londres: Pion Ltd, 1993, p. 1-20; p. 3.

⁷ Stanley Hoffmann & Robert Keohane *The New European Community*, Boulder: Westview Press, 1991.

dans ses dynamiques intégratives des entités infra-étatiques russes, parmi lesquelles Saint-Petersbourg.

De notre point de vue, la paradiplomatie apparaît lorsque l'une ou l'autre de ces formes de régionalisation (intégration) rencontre la tendance à la *fragmentation* que l'on observe dans plusieurs États fédéraux ou régionaux dans lesquels les entités constitutives sont insatisfaites concernant la nature et le fonctionnement du « pacte fédératif » qui les relie au système central de pouvoir. Cet ingrédient de décentralisation par « désamour » du « centre » est présent dans le contexte institutionnel russe des années 1990, comme nous l'avons montré dans le chapitre II en analysant les variables endogènes propices à l'extraversion paradiplomatique des sujets de la Fédération de Russie : la crise économique, la crise des institutions politiques, l'illégitimité des choix de politique étrangère, la domination de Moscou et le caractère contractuel d'un fédéralisme qui tendait, dans le régime mis en place par Boris Eltsine, à se confédéraliser. C'est précisément la conjonction de ces éléments dissociatifs qui a permis au régionalisme d'acquérir, dans la Russie des années 1990, des propriétés centrifuges.

Le *régionalisme* est à la fois une idéologie politique, une pratique de l'autogestion administrative⁸, un processus d'affirmation identitaire⁹, et, compte tenu des formes pragmatiques qu'il prend en Russie, l'instrument de ce que Vladimir Kagansky a appelé la « révolution bourgeoise des régions ».¹⁰ Le régionalisme des régions russes est une forme de revendication autonomiste qui prend ses racines dans la culture politique locale, c'est-à-dire à l'intérieur des frontières d'un pays, mais qui peut avoir, dans le cas de régions frontalières notamment, vocation à se projeter à l'extérieur (il opère selon un vecteur « bottom-up » et « inside-out »).

Dans certains pays d'Europe, le régionalisme est associé à une arriération, au traditionalisme ou au chauvinisme ; dans d'autres, au contraire, on estimera qu'il symbolise la modernité, notamment lorsque les élites politiques s'associent avec le monde des affaires pour produire un « régionalisme bourgeois » qui, malgré ses tendances au clientélisme, peut favoriser le développement économique de ladite région.¹¹ Dans un grand pays comme la Russie, qui est à la fois un ancien empire multiethnique et une fédération « jeune » et imparfaite, on trouve ces deux variantes d'affirmation identitaire dans les stratégies politiques des régions : le nationalisme « fermé » des régions et républiques intraverties, et le régionalisme « ouvert » des territoires extravertis, qui combine lui-même plusieurs caractéristiques – civique, culturelle, politique, organique ou encore volontariste. Ce régionalisme non-ethnique puise dans ce que l'on appelle en Russie l'*oblastničestvo* (du mot *oblast'*, synonyme de « région »), qui est un type champêtre plus qu'idéologique de sentiment régionaliste, avec tous les aspects spontanés et les incohérences

⁸ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 16.

⁹ Cf. Serguej V. Borissov « Perspektivy rossijskoj regionologii » [Perspectives de la régionologie russe], in s.n. *Region, regional'nost', regionalism* [La région, la régionalité, le régionalisme], Nižnij-Novgorod : NIF, 1995 ; p. 5.

¹⁰ Kagansky qualifie cette révolution régionale russe de « bourgeoise » car, tout comme le tiers-état en 1789, les régions russes des années 1990 veulent la liberté (l'autonomie), l'égalité (avec les républiques souveraines) et la propriété (c'est-à-dire un contrôle sur la terre et ses richesses ainsi qu'un droit de regard sur leur privatisation). D'après Sergei Medvedev « Peripheral Spaces, Global Players: Russia's Regions in a World of Networks », draft paper presented at the AAASS Annual Meeting, Florida, 24-27 septembre 1998 ; p. 6.

¹¹ Michael Keating « Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia », *EUI Working Papers RSC* n° 2000 / 43, « European Forum Series », Badia Fiesolana: Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman ; p. 5.

caractéristiques que l'historiographie lui a associés.¹² Le mouvement « Nous les Sibériens », né à Novossibirsk dans les années 1990, s'inscrit typiquement dans cette tradition ancestrale des grands mouvements paysans coalisés spontanément autour de slogans simples – l'autogestion, l'éviction des « profiteurs » moscovites et la défense de « l'idée sibérienne ».¹³ Le régionalisme de Saint-Pétersbourg, comme nous le verrons dans le chapitre IV, est plus modéré car marqué par une rationalité utilitariste : il vise à élever le statut de la ville non pas nécessairement par volonté d'aller *contre* le centre (encore que la rivalité ancestrale de l'ancienne capitale avec la nouvelle, Moscou, y pousse souvent), mais de manière à *mobiliser* la Russie derrière la ville de Saint-Pétersbourg qui, dans l'histoire russe, est vue comme ayant pour mission de guider le reste du pays sur la voie de la modernisation, de l'ouverture et des réformes de « Culture Un ».

Pour reprendre une formule de Louis Snyder, les « mini-nationalismes » de ce type ne cherchent pas nécessairement à obtenir le droit à l'auto-détermination pour leur région, mais plutôt à négocier une sorte de « semi-souveraineté » qui n'empiète pas forcément sur celle de l'État ou s'accommoderait d'une fédéralisation du pays dont ils relèvent.¹⁴ Malgré tout, en Russie, l'émergence de ces régionalismes a pu avoir des effets centrifuges parce qu'elle a provoqué une perforation du front uni du sentiment d'appartenance russe (dans le sens civique de l'adjectif *rossijskij*). Parce qu'il propose aux administrés d'une région d'adhérer à une idéologie alternative à celle de l'État fédéral (« idée sibérienne », « idée pétersbourgeoise »), voire d'accepter un transfert de l'allégeance citoyenne vers un système concurrent de celui de l'État russe, le discours régionaliste a pu avoir des effets menaçants pour l'unité et l'intégrité territoriale de la Russie. Le Tatarstan ou la Tchétchénie, en proclamant leur souveraineté, en s'arrogeant le droit d'accorder à leurs administrés la citoyenneté de leur république ou en refusant d'organiser sur leur sol la conscription ou les référendums décrétés par le gouvernement fédéral russe, ont fait preuve d'une forme particulièrement radicale de régionalisme, parce que doublée d'un nationalisme ethno-religieux. Cependant, cela ne signifie pas que le désir de construction d'une identité régionale est l'apanage des seules républiques ethniques et séparatistes, qui seraient alors les seuls cas dignes de l'intérêt des recherches sur la paradiplomatie en Russie.¹⁵ Comme nous allons le voir à présent, la ville de Saint-Pétersbourg réunit les éléments d'une identité et d'une culture politique propre suffisamment fortes pour faire d'elle une polie à même de recourir à la paradiplomatie : le fait que « l'Europe » et le « Nord » soient des points cardinaux omniprésents dans les référents identitaires de la ville depuis toujours explique pourquoi le régionalisme pétersbourgeois a précisément rencontré les dynamiques de régionalisation en Europe du Nord.

¹² Vladimir Shlapentokh, Roman Levita & Mikhail Loiberg *From Submission to Rebellion: the Provinces versus the Center in Russia*, Boulder: Westview Press, 1997; p. 50 et ss.

¹³ Ces slogans ont été réactualisés par les élites locales pour marchander plus d'autonomie par rapport au gouvernement fédéral et ainsi faire main basse sur les richesses naturelles de ce vaste territoire, qui, malgré son enclavement, a toujours brandi la menace du séparatisme. Sur « l'Accord Sibérien » et le rôle des élites locales de Novossibirsk dans la manipulation de l'identité régionale sibérienne, voir Sergei Moiseev « The Lonely Heart of the World: Nation-Building and Common Values in Novosibirsk Oblast », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2004, p. 159-190.

¹⁴ Louis Snyder *Global Mini-Nationalisms: Autonomy or Independence*, Westport (Conn.): Greenwood Press, 1982.

¹⁵ Le paradigme de « paradiplomatie » n'a été employé dans des études empiriques russe que pour des républiques qui se distinguent des autres sujets de la FR par le fait que leur extroversion a pour fondement idéologique un nationalisme anti-russe et quasi-sécessionniste. Cf. Gulnaz Sharafutdinova « Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, juin 2003, vol. 55, n° 4, p. 613-629.

Dans la deuxième partie de cette thèse, nous allons analyser les ressources propres, le fonctionnement et l'impact de la paradiplomatie de Saint-Pétersbourg :

- un terrain historico-culturel propice à l'apparition d'une forme urbaine de régionalisme identitaire, dans lequel s'ancre une idéologie politique alternative (pro-européenne) familière de l'extraversion, voire encline à l'autonomisme (chapitre IV) ;
- des outils administratifs à l'appui d'un développement économique extraverti et des ressources humaines qui ont permis la mise en place d'une véritable stratégie paradiplomatique par la municipalité de Saint-Pétersbourg dans les années 1990 (chapitre V) ;
- des canaux institutionnels de représentation et de défense des intérêts de politique extérieure de la ville de Saint-Pétersbourg, par l'intermédiaire desquels cette entité fédérée a pu exercer une influence sur le processus d'élaboration de la politique étrangère fédérale (chapitre VI).

**DEUXIEME PARTIE. LE JEU PARADIPLOMATIQUE DE SAINT-PETERSBOURG:
ACTEURS, INSTRUMENTS ET MODALITES DE L'INFLUENCE DE LA CAPITALE
DU NORD SUR LA POLITIQUE ETRANGERE FEDERALE**

**Chapitre IV. Les origines historico-culturelles
de l'euroanéité de Saint-Pétersbourg : des
mythes fondateurs du régionalisme urbain aux
projets autonomistes des années 1990**

Sommaire du chapitre

CHAPITRE IV. LES ORIGINES HISTORICO-CULTURELLES DE L'EUROPÉANITÉ DE SAINT-PÉTERSBOURG : DES MYTHES FONDATEURS DU RÉGIONALISME URBAIN AUX PROJETS AUTONOMISTES DES ANNÉES 1990 385

4.1 Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » : rappel historique des mythes fondateurs de l'identité européenne de Saint-Pétersbourg	389
4.1.1 Saint-Pétersbourg, avant-poste militaire et port d'importation de la civilisation européenne en Russie	392
4.1.2 Saint-Pétersbourg, capitale culturelle de la Russie moderne	397
4.1.3 Une capitale européenne ... étrangère à la Russie	400
4.2 De Leningrad « berceau des Révolutions », à Saint-Pétersbourg « laboratoire des réformes » : la place de la deuxième capitale dans la Russie du XXème siècle	405
4.2.1 De Petrograd à Leningrad : « une capitale au destin provincial » aux marges de l'URSS	406
4.2.2 Leningrad / Saint-Pétersbourg, berceau de la révolution démocratique (1989-1991) .	411
a) La déferlante réformatrice aux élections libres de 1989 et 1990	414
b) Le scrutin du 12 juin 1991 : le « oui » des Léningradois à Eltsine, Sobtchak et Saint-Pétersbourg	418
4.2.3 Comment Saint-Pétersbourg reprit son nom de baptême : lecture contextuelle des débats sur la renomination de la ville (1991)	421
4.3 L'idée pétersbourgeoise, une forme urbaine de régionalisme ?	427
4.3.1 Le débat sur « l'idée pétersbourgeoise » – un nationalisme identitaire local	428
4.3.2 Saint-Pétersbourg comme anti-Moscou : une compétition ancestrale.....	436
4.3.3 L'autonomisme pétersbourgeois : formation et revendications dans les années 1990 .	443
a) Définitions	444
b) Genèse et typologie des mouvements séparatistes pétersbourgeois.....	447
c) La place de l'Europe dans les discours sur l'autonomie de Saint-Pétersbourg	455
4.3.4 Saint-Pétersbourg comme « seconde capitale » : les débats sur le transfert de compétences fédérales	466
Conclusion du chapitre IV. L'européanité de Saint-Pétersbourg, ferment de son extraversion paradiplomatique.....	468

« *La rationalité, l'extraversion et l'internationalité
sont les marques déposées de Saint-Pétersbourg,
alors que Moscou est connue pour son sentiment ethnique russe,
son orthodoxie et ses idéaux slavophiles.* »
Martti Klinge, historien finlandais¹

La littérature sur le régionalisme et l'internationalisation des entités infra-étatiques – qu'il soit question de régions, de villes ou de nations sans État – a montré que l'extraversion paradiplomatique est motivée par le désir de ces entités de capter des ressources matérielles mais aussi et nécessairement d'obtenir une forme de *reconnaissance*, ne fut-ce que symbolique, de leur autorité internationale (quasi-souveraineté en RI) ou de leur statut particulier dans le système national du pays (comme région ou communauté « autonome » ou comme « seconde capitale » dans le cas d'une ville). Au cours de ce processus, l'entité s'appuie le plus souvent sur son patrimoine régional/urbain/national, qu'elle « dépoussière » et « réassaisonne » pour le servir à ses partenaires étrangers potentiels afin qu'ils se fassent une opinion positive d'elle.

Les autorités – aussi bien politiques, économiques que morales - de Saint-Pétersbourg ont par exemple puisé, tout au long des années étudiées (1990-2003), dans le registre *identitaire*, l'histoire et la mythologie locales pour donner un *sens* à l'extraversion de la ville. L'intelligentsia et la bureaucratie ont réactivé des slogans (la « fenêtre à ouvrir sur l'Europe ») qui perpétuaient certaines légendes associés à son passé (le règne du « tsar-réformateur », Pierre le Grand). S'appuyer ainsi sur la mémoire collective permettait d'activer un patriotisme local (« l'idée pétersbourgeoise ») et de justifier les sacrifices sur la voie vers l'inconnu qu'était alors la « transition » post-soviétique. Cet ensemble de référents communs, pimentés d'une dose de régionalisme autonomiste, constitue la troisième force d'impulsion de l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg, la première que nous ayons identifiée étant la nature du régime et du système fédératif russe (dynamiques endogènes, analysées dans le chapitre II) et la deuxième - l'intégration régionale de l'Europe du Nord (dynamiques exogènes, chapitre III).

Notre intention dans ce chapitre est de relever, dans les séquences historiques qui ont conduit à la formation de l'*identité régionale/urbaine* de Saint-Pétersbourg, les éléments qui dénotent une propension à l'extraversion, ainsi que les traits d'européanité qui expliquent la domination du vecteur européen dans la paradiplomatie de la ville à l'époque post-soviétique. On s'inspirera du schéma d'analyse proposé par Bo Petersson dans son étude des « représentations nationales de soi » (*national self-images*) des régions russes dans les années de la transition.² Il distingue deux dimensions fondamentales de l'identité – temporelle et spatiale – et six sous-dimensions (dimension temporelle passée, présente et future ; dimension spatiale extérieure, intermédiaire et intérieure). Dans ce schéma, la « couche » du passé a une importance primordiale, dans la mesure où elle constitue une part intrinsèque du temps présent et constitue un référent identitaire qui oriente les discours politiques. Le passé peut être invoqué pour légitimer (positivement ou négativement) le présent, et sa remise en scène (*restaging*) servir un projet d'avenir dont les grandes lignes ne peuvent être

¹ Martti Klinge *Europassa, Pietarissa* [Européenne, pétersbourgeoise], Helsinki : Otava, 1993 ; p. 244, cité par Heikko Eskelinen & Perttu Vartiainen « New rendezvous in St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 231-244 ; p. 232.

² Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 20 et suivantes.

comprises sans une lecture « entre les lignes » des symboles et des mythes hérités du passé qui composent la culture nationale locale.

La mémoire et l'amnésie collectives, si bien codifiées et organisées par le régime soviétique, ont été remises en question au moment de la *glasnost* puis dans les premières années de la *perestroïka*, si bien que les années suivantes ont été particulièrement fertiles en projections identitaires et en réappropriations de l'histoire collective de la ville. Les intellectuels, les historiens, les hommes politiques, les artistes, les journalistes ont revisité et recréé l'histoire passée par leurs débats. Elle est redevenue un sujet de discussion à l'aube des réformes des années 1990, une relecture qui affectait la vision que chacun avait du présent (les grands bouleversements des années 1987-1991) ainsi que de l'horizon géographique des possibles dans la période post-soviétique (après 1991). Les débats sur l'identité pétersbourgeoise qui ont précédé la renomination de Leningrad en Saint-Pétersbourg (printemps 1991) ont été l'occasion d'opposer deux visions de la ville – celle de Pierre le Grand et celle de Lénine – mais aussi la façon dont ceux qui faisaient son identité culturelle et son autorité politique voyaient le passé de Pétersbourg et son avenir en Russie et en Europe. Les discussions qui avaient lieu durant la *perestroïka* dans les clubs informels, puis dans les soviets, les journaux et à la télévision, contenaient toutes une forme de projet qu'il est intéressant de décrypter : on peut y lire les intentions et les orientations des acteurs politiques des années 1990 qui se sont socialisés à mesure que le régime « s'ouvrait » à la fin des années 1980 en faisant place à la liberté de parole et au multipartisme. Il est indispensable de les étudier aussi pour saisir comment le projet identitaire initial s'est réincarné dans les années 1990 dans des débats tout aussi idéologisés sur la place qui dev(r)ait être celle de Saint-Pétersbourg à l'intérieur du système politique russe. Nous évoquerons donc aussi dans ce chapitre les débats sur le statut constitutionnel et l'autonomie de la ville, qui ont fait couler beaucoup d'encre dans la presse locale, car tout comme la restitution à Saint-Pétersbourg de son nom « européen » d'origine, ils mettent en scène et symbolisent le « désir d'Europe » d'une partie des citoyens russes durant la transition.

Quant à la dimension spatiale de la représentation identitaire, celle qui permet à l'individu « de se situer et de s'orienter correctement dans le présent » à l'intérieur d'une politique, elle est, d'après Peter Preston, l'une des pierres d'angles dans la construction de l'identité collective.³ La spatialité et le territoire construisent de l'identité collective en définissant le contenu et les frontières de l'espace assimilable à un « chez soi ». Dans ce chapitre consacré à l'histoire de « la ville la plus abstraite et la plus préméditée du monde », comme la qualifia l'écrivain Fëdor Dostoïevskij dans ses *Carnets du sous-sol*⁴, nous tâcherons de mettre en évidence les facteurs culturels et identitaires qui expliquent la relative ouverture sur l'Europe de l'espace culturel transhistorique qu'est Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » et « capitale européenne » de la Russie.

³ Pour lui, ces pierres d'angle sont l'histoire, le local (dans sa dimension territoriale, mais il y en a d'autres) et les réseaux ; cf. Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 27, d'après P.W. Preston *Political/Cultural Identity. Citizens and Nations in a Global Era*, Londres : Sage, 1997, p. 43-47.

⁴ « Podpiski iz podpo'la » (1864) ; pour la traduction française : F. Dostoïevskij « Le sous-sol », *Œuvres Complètes*, Paris : Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1994 ; p. 688.

4.1 Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » : rappel historique des mythes fondateurs de l'identité européenne de Saint-Pétersbourg

*Novgorod est notre père,
Kiev notre mère,
Moscou est notre cœur
et Pétersbourg notre tête.
Ancien proverbe russe*

Plus que toute autre ville au monde, Saint-Pétersbourg s'est vue associer de nombreux mythes tout au long de ses 300 ans d'existence, au cours desquels elle fut la capitale de l'Empire russe durant plus de deux siècles.⁵ Les culturologues russes contemporains voient dans ce phénomène une preuve que la ville a une « philosophie urbaine » qui lui est propre, révélatrice d'un système de valeurs construit sur un important patrimoine littéraire local qui englobe le folklore pré-pétrovienn⁶, la littérature russe du siècle d'or (celui de Pouchkine, le XIX^eme) et même les anecdotes populaires en vogue depuis les années 1970, patrimoine qui est l'un des éléments constitutifs de ce qu'on appelle communément la « métaphysique de Pétersbourg ».⁷ Les références à un passé glorieux ne sont pas l'apanage des nations ethniques, comme l'a bien montré Bo Petersson dans son étude des représentations collectives régionales en Russie :

« Les remémorations ou les mythes d'un 'âge d'or' de la littérature et de l'art pourraient sans aucun doute être des éléments de fierté qui sont aussi inhérents à la nation civique ».⁸

Notre angle d'approche des facteurs déterminants de l'extraversion paradiplomatique de la ville à ce stade de l'analyse est résolument constructiviste, et notre lecture de ces mythes pétersbourgeois intertextuelle. En effet, puisque, d'après la distinction sémantique que nous avons opérée entre *politique étrangère* et *diplomatie* nous considérons la (para-)diplomatie avant tout comme

⁵ La capitale russe fut transférée de Moscou à Saint-Pétersbourg en 1712, et retourna à Moscou début 1918. Entre temps, il y eut une période durant laquelle le pouvoir préféra rapatrier ses quartiers à Moscou – sous le règne du petit-fils de Pierre le Grand, Pierre II (9 janvier 1728-19 janvier 1730), et au début de celui de sa nièce, l'impératrice Anna, qui décida de retourner à Saint-Pétersbourg le 16 janvier 1732. L'exil des institutions gouvernementales à Moscou durant ces quatre années ne concernait cependant pas l'un des ministères d'État, le Collège des affaires étrangères, signe que la capitale *diplomatique* de l'Empire n'a cessé d'être Saint-Pétersbourg. D'après Céline Bayou, *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 47.

⁶ Cette période antérieure à la fondation de la ville (1703) est restée longtemps méconnue des historiens en raison du mythe, forgé sous Pierre le Grand et tenace à l'époque soviétique, que la ville avait été construite sur un espace vide d'antériorité. Elle a fait l'objet d'une redécouverte durant la transition post-communiste et à la faveur de la célébration du tricentenaire (2003), durant lequel des expositions et publications ont été consacrées aux tribus finno-ougriennes qui peuplaient la région avant le règne de Pierre. Un ouvrage de référence sur ce thème a été publié par Dmitrij Spivak *Severnâ Stolica : Metafizika Peterbourga*, Saint-Pétersbourg : Tema, 1998. Le prince Riourik, « le père de l'État russe pré-moscovite », né au IX^eme siècle sur les berges du lac Ladoga, fait partie des héros locaux réappropriés depuis 1991. Quant aux origines païennes, soigneusement masquées dans le film d'Eisenstein, du prince Alexandre Nevsky (1220-1263) - sauveur de la Rous' contre les Suédois en 1240, canonisé en 1547, et dont les reliques ont été cérémonieusement transférées à Saint-Pétersbourg en 1724 – elles ont refait leur apparition dans l'historiographie pétersbourgeoise au même moment. Cf. Mari Mäki-Petäys « Warrior and Saint. The Changing Image of Alexander Nevsky as an Aspect of Russian Imperial Identity », in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, Studia Historica n° 66, 2002 ; p. 45-69.

⁷ s.n. *Metafizika Peterbourga. Peterbourgskie čtenia po teorii, istorii i filosofii koul'toury* [La métaphysique de Pétersbourg. Lectures pétersbourgeoises de théorie, d'histoire et de philosophie de la culture], recueil, Saint-Pétersbourg : Eidos, 1993.

⁸ Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 10.

un *discours* (de politique étrangère, mais pas seulement), le postulat constructiviste, selon lequel tous les espaces socio-politiques sont des constructions matérielles *mais aussi discursives*, nous semble adéquat pour guider notre entreprise de décryptage du « fonds archéologique » de l'identité pétersbourgeoise. En cela notre méthode d'interprétation s'inscrit dans la continuité des nombreuses analyses qui ont été faites du *peterbourgskij tekst*⁹, c'est-à-dire du « texte pétersbourgeois », à savoir l'ensemble des écrits *de et sur* Saint-Pétersbourg. Ce patrimoine de textes et cette iconothèque constituent le fonds culturel dans lequel l'intelligentsia, les élites politiques et les « faiseurs d'images » (*image-makers*) de la municipalité ont puisé dans les années 1990 la matière idéale de leurs discours sur « l'idée pétersbourgeoise », pour légitimer une reconstruction de l'actorité de la ville dans un ensemble politique plus vaste, russe aussi bien qu'européen.

Dans l'imaginaire des Russes, Saint-Pétersbourg a la réputation d'être une « fenêtre sur l'Europe ». ¹⁰ Le raccourci le plus trompeur que cette métaphore amène souvent les Occidentaux à faire, en s'appuyant sur une vision idéalisée de la curiosité intellectuelle du tsar Pierre Ier dit « le Grand » (1689-1721), le fondateur de la ville, ou du règne éclairé de Catherine II (1762-1796), consiste à associer la ville la plus « européenne » de Russie à un idéal proto-démocratique qui reste fondamentalement étranger à la mentalité russe et à la culture politique de ses dirigeants à travers l'histoire.¹¹ Ce qui est vrai du mythe pétersbourgeois, cependant, est le caractère *européen* du projet initial de Pierre le Grand, tant en termes architecturaux que politiques, puisque la ville dont la fondation a été décidée par Pierre Ier le 16 mai 1703 était conçue comme l'instrument d'une révolution par le haut – à savoir la modernisation du pays et son « entrée » dans le monde des nations civilisées (européennes).

Au début du XX^e siècle, les résidents de la ville étaient considérés et se considéraient comme des gens « éduqués », « polis », « consciencieux », « pragmatiques » et « un peu froids » – des traits de caractère que l'imaginaire populaire russe attribue traditionnellement aux Européens et qui n'ont rien de russe.¹² Dès lors, la mythologie de la ville incarne la contradiction fondamentale que l'on retrouve dans la dualité de la Russie elle-même, asiatique et européenne à la fois. S'il est vrai que la culture russe est marquée par des oppositions binaires de ce type¹³, l'histoire de la ville l'est tout autant, ce qui explique pourquoi elle est un marqueur pour l'analyse du caractère

⁹ Le développement du « peterbourgskij tekst » et de ses codes littéraires et artistiques commence avec la publication (après censure) du poème épique qu'Alexandre Pouchkine écrivit en 1833, *Le Cavalier d'airain* (Mednyj Vsadnik). En faisant de la statue équestre de Pierre le Grand (Falconet le représente la main tendue sur l'horizon de la Neva, foulant du sabot un serpent sensé représenter l'ennemi suédois) un personnage de son poème, Pouchkine inaugurait la construction fictionnelle du mythe pétersbourgeois, une pratique qui allait durer jusqu'à la Révolution de 1917. Voir sur ce thème Elena Hellberg-Hirn « Imperial Places and Stories » in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, Studia Historica n° 66, 2002 ; p. 19-44.

¹⁰ Contrairement à ce que disent certains guides touristiques, la formule n'est ni de Pierre le Grand, ni de Pouchkine, mais d'un voyageur italien, le comte Francesco Algarotti, qui visita la ville en 1739 et eut recours à cette métaphore dans un récit de voyage, *Viaggia di Russia*, publié à Libourne en 1784. C'est à lui que l'on doit la première formulation de « Pétersbourg est la fenêtre par laquelle la Russie regarde en Europe » (p. 67 dans l'édition originale de son récit).

¹¹ L'exception serait peut-être les deux tsars réformateurs du XIX^e siècle – Alexandre Ier (dans la première moitié de son règne, c'est-à-dire avant 1812) et Alexandre II, qui a émancipé les serfs de Russie en 1861, cinq ans seulement après être monté sur le trône.

¹² Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 192.

¹³ « Duality and the absence of a neutral axiological sphere led to a conception of the new not as a continuation, but as a total eschatological change » ont écrit à propos des réformes de Pierre le Grand les sémioticiens Youri Lotman et Boris Uspenskii, « Binary Models in the Dynamics of Russian Culture (to the End of the Eighteenth Century) », in Alexander & Alice Nakhimovsky *The Semiotics of Russian Cultural History*, Ithaca, 1985 ; p. 32.

fondamentalement révolutionnaire des réformes « européennes » lancées depuis la capitale du nouvel empire russe par Pierre le Grand.

Le nom de Saint-Pétersbourg est indissociable de celui de Pierre le Grand, qui en décida la fondation et y transféra la capitale (1712) de l'État moderne naissant dont il allait devenir, en 1721, le premier empereur.¹⁴ C'était un an avant sa mort, qui fut suivie d'une longue période de luttes d'intérêts entre familles qui se considéraient comme héritières de Pierre et qui, pour certaines, lui voulaient un dauphin plus fidèle aux traditions russes, que Pierre avait entrepris de déraciner au motif de civiliser son peuple par la force. Cette lutte impliquait deux clans opposés, « pétersbourgeois » et « moscovites », chaque ville incarnant une certaine « idée nationale » pour la Russie. Le jeune Pierre Ier, qui rejetait et condamnait de nombreux aspects de la personnalité des Russes de Moscovie, avait voulu remplacer des pans entiers de la civilisation moscovite par des pratiques, des techniques et des valeurs tirées du modèle occidental – « un nouveau paradigme dont Saint-Pétersbourg devait devenir à la fois l'icône et le laboratoire ».¹⁵ En donnant à sa ville le nom, peu familier pour une oreille russe, de *Sankt-Piterburgh*, un mot à sonorité hollandaise précédé d'une forme germanisée du mot « saint » (qui se dirait *svyato* en russe), Pierre le Grand voulait clairement signifier à l'ancienne aristocratie moscovite son intention de tirer le pays vers l'ouest.¹⁶ Pour l'empereur-modernisateur et ceux de ses successeurs qui ont repris le flambeau de son projet d'eupéanisation de la Russie, Catherine II en particulier, la construction et la mise en valeur de la capitale servaient le projet plus ambitieux d'asseoir la puissance de la Russie en Europe. En schématisant, on pourrait dire que pour ces deux grandes figures du panthéon historique russe Saint-Pétersbourg avait quatre types de rôles à jouer dans la destinée du pays, en tant que :

1. *tête de pont de la puissance militaire* nouvelle de la Russie en Europe (position stratégique de citadelle) ;
2. *sas de pénétration des réformes* de l'État et de techniques nouvelles en Russie (modernisation par imitation/importation) ;
3. *vitrine de l'eupéanité* de la Russie impériale (capitale du Concert des Nations) ;
4. *ville-modèle éclairée*, détentrice d'un patrimoine culturel et défenseuse de certaines valeurs civilisationnelles (appartenance à l'Europe).

Chacune de ces images que Pétersbourg a et renvoie d'elle-même depuis lors mérite que l'on s'y arrête, car la nature physiologique de Pétersbourg, cet ensemble de faits, de sentiments, de valeurs considérés à travers le prisme de la vie citadine, explique le caractère extraverti et pro-européen de « l'idée pétersbourgeoise » et détermine en partie, dans le rapport entre la capitale du Nord et la politique russe, l'influence de la première sur la deuxième depuis trois siècles.

¹⁴ Né en 1672, proclamé tsar à l'âge de 10 ans, Pierre Ier prit progressivement le pouvoir (1689) et créa le Sénat qui lui donna le titre d'empereur de Russie et de celui, romain, de Père de la Patrie (1721). Il régna près de quarante ans et mourut sans avoir désigné de successeur le 8 février 1725. Voir N.V. Riasanovsky *Histoire de la Russie*, Bouquins, 1994, chapitre XX.

¹⁵ Arthur George St. Petersburg. *Russia's Window to the Future – the First Three Centuries*, Lanham : Taylor Trade Pubs, 2003 ; p. xiii .

¹⁶ Pertti Joenniemi « The New St. Petersburg : a Case of Border-making or Border-breaking ? », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOU, 2001, p. 67-94.

4.1.1 Saint-Pétersbourg, avant-poste militaire et port d'importation de la civilisation européenne en Russie

Comme le fit remarquer un fervent défenseur de l'occidentalisme, le critique Vissarione Biélinkij (1811-1848), dans son fameux article « Pétersbourg et Moscou » (1845), le choix de Pierre le Grand d'un lieu où fonder « Petropolis » (l'un des surnoms de « la cité de Pierre » à l'époque) s'est porté sur les rives de la mer Baltique car c'était à l'époque le moyen le plus évident d'établir des relations solides avec cette Europe dont l'empereur voulait s'inspirer pour faire de son pays un État civilisé :

« A la fin du XVIIIème siècle, la Moscovie présentait un contraste trop violent par rapport aux autres États européens et ne pouvait déjà plus se déplacer sur les voies rouillées de son organisation asiatique ; elle aurait dû disparaître, mais le peuple russe, lui, devait vivre : devant lui, s'étendait un avenir glorieux, et c'est en lui que Dieu avait trouvé le génie qui devait l'aider à se rapprocher de l'Europe. (...) Comme bien des grands hommes, Pierre le Grand était à la hauteur de la Russie (...) [mais il] voyait en la Russie deux pays : celui dont il avait hérité, et celui qu'il devait construire. (...) Partisan de l'Europe, il resta russe dans l'âme, contrairement à ce que pensent certains (...) pour qui l'européanisme fait automatiquement de l'homme russe un non-Russe, et que par conséquent tout trait de caractère russe ne peut être soutenu que par des modes de vie asiatiques sauvages et grossiers. Moscou, capitale de la Moscovie, de par sa situation même au cœur de la Russie, ne pouvait correspondre à l'idée qu'avait Pierre d'une réforme globale et radicale : il lui fallait une capitale au bord de la mer. (...) »¹⁷

Une « capitale au bord de la mer » pour opérer une « réforme globale et radicale » du pays, telle était l'ambition initiale que les idéologues russes du XIXème siècle, conscients que la culture récemment acquise par leur pays provenait de l'Europe, prêtaient à leur illustre tsar-thaumaturge. Par sa situation géographique, Saint-Pétersbourg pouvait prendre en Europe la relève de Novgorod la Grande, qui était jusqu'au XVème siècle un centre politique distinct du reste de la Russie en raison de ses pratiques politiques particulières : en instituant une forme de parlementarisme, les Novgorodiens avaient fait de leur principauté une forme de république démocratique résolument orientée sur le commerce plus que sur la guerre (à l'inverse de sa voisine, Pskov). Vaincue par les armées moscovites, Novgorod dut passer sous la souveraineté de la Moscovie en 1478, ce qui mit fin au mythe de la république de Novgorod. Moins de trois siècles plus tard, la fondation de Saint-Pétersbourg allait prolonger ce mythe, puisqu'elle s'inscrivait dans une logique de continuation de l'identité culturelle « septentrionale » de Novgorod et de la revanche des provinces « européennes » (baltiques) sur la Moscovie.¹⁸ Après l'effondrement de l'URSS, c'est de nouveau Saint-Pétersbourg qui a incarné cette tradition novgorodienne faite de préférences pour la démocratie, le libre échange et la résistance à Moscou.¹⁹

A l'origine, Saint-Pétersbourg avait pour fonction principale de servir de plate-forme militaire depuis laquelle la Russie « nouvelle » de Pierre le Grand pouvait combattre son principal ennemi dans la région, le Royaume de Suède contre lequel Pierre entra en guerre en 1700. La forteresse

¹⁷ V.G. Biélinkij « Peterburg i Moskva », première publication dans un ouvrage collectif dirigé par V.G. Biélinkij et N.A. Nekrassov *La physiologie de Pétersbourg* (1845), reproduit in K.G. Issouпов *Moskva-Peterbourg : Pro & Contra. Dialog Koul'tour v istorii nacional'nogo samosoznaniâ. Antologîa*, [Moscou-Pétersbourg : Pro & Contra. Dialogue des cultures dans l'histoire de l'identité nationale. Anthologie] Saint-Pétersbourg : Izdatel'stvo RkhGul, 2000, p. 185-194 ; p. 186 ; traduction d'Ettore Lo Gatto, *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003 ; p. 205 et 208.

¹⁸ Viktor Krivouline « Ya boûs' Moskvu, lišennoj protivovessa » [J'ai peur d'une Moscou privée de contrepoids], *Itogui*, septembre 1996.

¹⁹ Aleksandr Ivanov « Veče zamolčalo. Osnovanie Peterbourga naneslo ouron statoussou Novgoroda » [Le vetché s'est tu. La fondation de Pétersbourg a causé du tort au statut de Novgorod], *Èkspert Severo-Zapad*, n° 20, 2000 ; p. 16.

Pierre-et-Paul, l'île-garnison de Kronstadt et l'Amirauté comptent parmi les premiers bâtiments mis en chantier par Pierre à Saint-Pétersbourg en 1703. Elles deviennent rapidement les symboles de l'entrée de la Russie dans une ère historique nouvelle – celle de la puissance navale, peu familière à un Empire continental qui s'était étendu jusque-là au Nord et à l'Est. Pendant un millénaire, les régions de Novgorod et de Pskov, des centres importants du royaume de la Rous' de Riourik, étaient restés les seuls avant-postes du peuplement slave dans la région. Avant 1703, la Russie n'avait pas de grand port de commerce autre que ceux de Novgorod et d'Arkhangel'sk. C'est seulement à l'issue de vingt ans de conflit (la Guerre du Nord contre la Suède et ses alliés) que Pierre le Grand put consolider en 1721 la puissance russe sur le littoral de la mer Baltique.²⁰ Ceci allait lui permettre d'assurer la défense de sa nouvelle capitale, ville-garnison et chantier naval d'où Pierre, le dirigeant le plus visionnaire et le plus excentrique qu'ait connu la Russie, avait en effet réussi à « percer » une fenêtre sur l'Europe (c'est le sens du mot *proroubit'* dans la phrase que Pouchkine attribue à Pierre le Grand « Ici la nature nous intime d'*ouvrir* une fenêtre sur l'Europe »).²¹ En l'espace d'une génération, la Russie devint donc une puissance militaire maritime, évolution qui est inextricablement liée à l'énorme effort de guerre fourni pour l'établissement des fondations de Saint-Pétersbourg (assèchement des marais, construction de digues, de ponts, de remparts). De la genèse de la cité il ressort surtout que la ville créée quasiment *ex nihilo* n'avait pas de mission autre que globale, elle devait servir les desseins pétroviens de consolidation de l'Empire russe mais aussi être le symbole permanent de l'affinité de la Russie avec l'Europe.

Pour militaire qu'ait été la fonction initiale de la ville dans le grand projet de civilisation qu'avait décidé de mettre en œuvre Pierre le Grand, le transfert de la Cour de Moscou à Saint-Pétersbourg en 1712 avait pour objectif de faire sortir la Russie de son arriération et de lui procurer une place dans la communauté des nations européennes. Le jeune tsar était en effet fasciné par ce qu'il connaissait du monde extérieur. Dans son enfance, Pierre préférait à la compagnie des boyards celle des étrangers de la *Nemeckaâ sloboda*, le quartier des étrangers à Moscou. C'est là qu'il apprit le maniement des armes et du rabot, qu'il apprit la géométrie et se familiarisa avec les langues et coutumes des Européens. De son premier voyage en Europe (Grande Ambassade de 1697-1698), qui l'avait conduit en Hollande (Amsterdam, chantiers navals de Zaandam) et à Londres, le jeune Pierre Ier avait rapporté des techniques modernes de construction, dans quantité de métiers qu'il avait d'ailleurs exercés incognito en tant qu'apprenti – la construction navale, l'urbanisme, la construction en dur (la Moscou de la fin du XVII^e siècle était en bois). Ce long périple l'amena ensuite en Italie, d'où il fit venir quantité d'architectes et de maîtres artisans, dont la tâche principale était de former à tour de bras des apprentis en Russie pour alimenter en ouvrages modernes le chantier de Saint-Pétersbourg. Fonctionnaires étrangers à la solde de l'État russe, cette population d'Européens constituait le noyau productif initial de la ville. S'y côtoyaient des Allemands, des Français, des Italiens, des Hollandais, des Danois qui ne connaissaient pas la Russie, et dont la fonction était d'être le premier maillon de l'importation et de l'adaptation au terrain russe des techniques et des coutumes de nations civilisées dont ils étaient porteurs du génie. Longue est la

²⁰ En vertu du Traité de Nystad, signé le 30 août 1721, soit quelques mois après la mort du roi Charles XII, la Suède cédait à la Russie ses colonies de la rive méridionale de la Baltique – les îles du golfe de Finlande, la Livonie (et sa capitale Reval, l'actuelle Tallinn), la Courlande, l'Ingermanland (région de la Neva) et une partie de la Carélie occupée depuis 1710 (dont l'isthme de Carélie et la ville de Viipuri).

²¹ « Et lui pensait : / D'ici menaçons la Suède. / Qu'ici soit fondée une ville/ Pour narguer le voisin superbe. / La nature nous dit d'ouvrir/ Une fenêtre sur l'Europe, / D'être debout face à la mer. » Vers d'A.S. Pouchkine *Le Cavalier d'airain* (1833), traduit du russe par Edmond Lequien (1982). Voir aussi texte n°6 en annexe VII.

liste des réalisations et méthodes occidentales dont la Russie s'est alors directement inspirée pour opérer sa révolution vers la modernité. Dans son livre sur Saint-Pétersbourg, l'historien italien Ettore Lo Gatto évoque pêle-mêle

« la somptuosité des ameublements, les églises, les monuments, les tours à horloges, l'éclairage des rues, les instruments de musique, les cérémonies et les divertissements publics, les théâtres, les musées de géologie, les préparatoires d'anatomie, les écoles, les académies, les us et coutumes des habitants, l'organisation de l'État. »²²

De son second voyage en Europe (1716-1717), officiel cette fois, Pierre a surtout gardé le souvenir des grandes réalisations de la France de Louis XIV (Versailles), de ses rencontres avec les officiers de l'Armée et les recteurs des universités européennes les plus prestigieuses, de réceptions grandioses et socialement codifiées, agrémentées de feux d'artifices, de danses et de mets raffinés inconnus aux mœurs des boyards que Pierre méprisait. A son retour à Saint-Pétersbourg il fit ouvrir la première grande institution culturelle européenne de Russie, la *Kunstkamera*, sorte de musée d'art et d'anthropologie avant l'heure où il entreposa pour commencer sa collection personnelle de « monstres » (Pierre était fasciné par la biologie et l'anatomie) et de curiosités ramenées de ses voyages en Europe (des compas de navigation, des outils, des animaux empaillés, des livres, etc.).

On prête à Mme de Staël l'affirmation selon laquelle « la fondation de Pétersbourg est la preuve la plus éblouissante de la force d'âme russe, qui ne connaît rien d'impossible ». ²³ C'est en effet avant tout le caractère de *ville-projet* qui frappe au sujet de « Petropolis ». Plus que toute autre ville au monde, à l'époque de sa fondation Saint-Pétersbourg obéissait à un projet global élaboré dans ses moindres détails, qui à la fois reprenait le meilleur des sciences urbanistiques et des arts d'Europe et s'inscrivait dans un plan d'ensemble de réformes politiques et sociales défini de manière particulièrement sophistiquée. ²⁴ Par le tracé de ses artères, le style des façades de ses palais ou encore son système de canaux, le centre historique de Saint-Pétersbourg, que les maîtres étrangers façonnèrent à l'image de celui de leur pays d'origine, rappelle par certains aspects plus la structure des villes d'Amsterdam, Venise, Copenhague ou New York que celle de Moscou. La ville avait une fonction instrumentale dans le grand projet de réformes de Pierre, ce qui explique pourquoi dans le nouvel habitat qu'il voulait donner aux Russes on a dit de Saint-Pétersbourg qu'elle avait pour fonction d'être une « fenêtre sur l'Europe ». Elle devait servir à la fois de

- *fenêtre* par laquelle la Russie pouvait observer ce qui se passait chez les pays voisins dont Pierre le Grand voulait copier les meilleures réalisations ;
- *porte cochère* ou arche d'entrée en Russie (*vorota* en russe, ce qui correspond à la notion de *gateway city*), par laquelle le tsar entendait faire pénétrer la modernité en Russie ;
- *cité idéale*, c'est-à-dire vitrine par laquelle Pierre entendait démontrer au reste de l'Europe que son pays faisait partie de la civilisation européenne.

Dans l'esprit du « tsar-thaumaturge » la ville devait être un laboratoire où faire prendre l'idée du progrès, qui, à l'époque, était nécessairement « européen ». Il ne faut pas s'arrêter à une lecture architecturale de l'europanité dans l'œuvre de Pierre, tout comme il faut se départir d'un romantisme naïf qui conduirait, en associant Saint-Pétersbourg à l'entrée de la Russie dans l'Europe et la modernité, à voir dans l'entreprise politique de Pierre Ier et de son illustre successeur Catherine

²² Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003 (1995 pour la traduction française) ; p. 22-23. Une énumération plus fournie et encore plus élogieuse a été écrite par l'historien Pogodine en 1841, cf. Nicholas Riasanovsky *Histoire de la Russie. Des origines à 1992*, Paris : Robert Laffont, coll. « Bouquins » ; p. 265-266.

²³ Dmitrij Zoubov « Nevozmožnyj Peterbourg » [L'impossible Pétersbourg], *Novyj Akropol'*, n° 3 (34), 2003.

²⁴ Blair Ruble *Governing Leningrad : Shaping a Soviet City*, Berkeley : University of California Press, 1990 ; p. 25.

II une quelconque adhésion aux valeurs des Lumières. Comme l'ont fait remarquer des critiques du « mythe » de Pétersbourg, Pierre le Grand s'est bien gardé de rapporter le parlementarisme et *l'habeas corpus* de son voyage en Angleterre.²⁵ Bien au contraire, la fondation de la capitale s'inscrit dans un projet de concentration du pouvoir central entre les mains du souverain contre les intérêts d'une majorité de puissants du pays à l'époque. Quant à l'édification d'une cité nouvelle, agrémentée d'une Académie des Sciences et bientôt d'une Université, elle constitue un acte volontariste symbolisant la domination du pouvoir de l'État sur celui de l'Église. Faisant fi de la prophétie du moine Philothée²⁶, Pierre le Grand voulait faire de sa ville une « Quatrième Rome »²⁷, ou, d'après certains, une « nouvelle Jérusalem ».²⁸ Après avoir baptisé sa nouvelle capitale du nom de l'apôtre et patron de Rome, Saint-Pierre²⁹, l'empereur Pierre le Grand supprima d'ailleurs l'institution du patriarcat, scellant l'entrée du régime dans la monarchie absolue.³⁰ L'historien Solomon Volkov et les sémioticiens Youri Lotman et Boris Ouspenskij ont souligné l'importance de l'imagerie romaine dans la symbolique de l'œuvre pétroviennne³¹, qui voulait se tailler un empire à la mesure de celui de Rome et devait pour cela adopter des symboles européens pour remplacer les vieux symboles russes.³²

Tout au long de son premier siècle d'existence, Saint-Pétersbourg avait une fonction particulière de locomotive pour la mise en œuvre des réformes de l'Armée et de l'institution nobiliaire. La « jeune capitale » devait servir de laboratoire où faire progresser la médecine, l'instruction publique et les nouvelles techniques de construction (architecturales, navales) et jouer un rôle de modèle pour l'organisation bureaucratique du pays, dont elle était le cœur du nouveau système administratif et territorial de contrôle par l'État sur la population³³, le commerce et les relations extérieures du pays. Cette modernisation à marche forcée a porté ses fruits sur le terrain diplomatique, où la Russie s'est forgée une place en Europe à partir de la deuxième moitié du XVIIIème siècle. S'adressant à Pierre le Grand, le prince G.I. Golovkine, son chargé du Collège des

²⁵ Vitalij Starcev « Sankt-Peterbourg i Moskva : dve koul'toury, dve politiki » [Saint-Pétersbourg et Moscou : deux cultures, deux politiques], *Peterbourgskij Čas Pík*, 29 juillet et 5 août 1998.

²⁶ Ce moine orthodoxe est resté célèbre pour avoir annoncé au Tsar Ivan III, en 1511 : « Deux Rome sont tombées, la troisième est debout, et de quatrième il n'y aura pas ». La prophétie signifiait qu'après la chute de Rome puis de Constantinople, Moscou était vouée à être le cœur d'un Empire d'Orient qu'il revenait au Tsar de Moscovie de défendre.

²⁷ Sur cette dimension de la mythologie de Pétersbourg, voir You. Lotman & B. Ouspenskij « Otvzouki koncepcii 'Moskva-Tretij Rim' v ideologii Petra Pervogo [Les échos de la conception de 'Moscou-Troisième Rome' dans l'idéologie de Pierre Ier], in You. Lotman & B. Ouspenskij *Khudožestvennyj âzyk srednevekov'â* [Le langage artistique du Moyen-Age], Moscou, 1982.

²⁸ Robert Collis « Peter the Great and the Petersburg Myth : Notions of Babylon and New Jerusalem », *Faravid* (Revue d'histoire et d'archéologie de l'université d'Oulu), n° 28, 2004, p. 41-72.

²⁹ W. Berelowitch et O. Medvedkova *Histoire de Saint-Pétersbourg*, Paris : Fayard, 1996 ; p. 27.

³⁰ A la mort du patriarche Adrien, en 1700, Pierre ne lui nomma pas de successeur, et l'année suivante il abolit l'institution du Patriarcat et créa un Saint-Synode, sorte de Ministère de la Foi placé sous l'autorité directe du Tsar.

³¹ Solomon Volkov *St. Petersburg : a Cultural History* (traduit du russe), New York, 1995 ; p. 7 ; Y. Lotman & B. Uspenskij « Echoes of the Notion 'Moscow as the Third Rome' in Peter the Great's Ideology », in Ann Shukman (ed.) *The Semiotics of Russian Culture*, University of Michigan : Ann Arbor, 1984 ; p. 56.

³² Le profil de Pierre sur les pièces de monnaie émises en 1700 présentait le tsar à la manière romaine, avec armure, coiffure et lauriers à la César, tandis que la première médaille commémorative russe, en 1702, faisait figurer une pléthore de dieux et déesses du panthéon romain (Mars, Hercule, Minerve et Mercure), pourtant étrangers à la culture traditionnelle russe. D'après Lindsay Hugues *Russia in the Age of Peter the Great*, Yale University Press, 1998 ; p. 208.

³³ Sous Pierre le Grand, l'introduction du système fiscal s'accompagna de l'organisation du premier recensement national, en 1718-1719.

affaires étrangères dans le Conseil des ministres (une autre institution établie par l'empereur réformateur) tint ces propos :

« Grâce à votre travail incessant et sous votre conduite, nous avons été transportés depuis les ténèbres de l'ignorance sur le glorieux théâtre du monde ; passant du non-être à l'être, nous avons rejoint la société des peuples civilisés. »³⁴

Au cours du XIX^{ème} siècle, Saint-Pétersbourg a exercé un très grand pouvoir d'attraction sur des migrants venus de tout le continent européen et dont la somme des cultures nationales a fait de la ville une véritable mosaïque. A peine quarante ans après sa fondation, sa population représentait le double de celle de l'autre grande capitale de la région de la mer Baltique, Stockholm, et en 1780 elle atteignait près de 200 000 habitants, soit deux fois plus que la population de Copenhague. Après la victoire sur Napoléon en 1812, Saint-Pétersbourg devint la troisième ville d'Europe par sa population, derrière Vienne et Berlin.³⁵ En 1890, avec un million d'habitants, la ville était de loin la plus peuplée de Russie, mais aussi d'Europe du Nord (à laquelle elle était connectée par le chemin de fer, qui relia Saint-Pétersbourg à Helsinki à partir de 1870). D'ailleurs, quand l'empereur Alexandre III se rendit à Paris pour l'Exposition Universelle, la presse française mentionna cette visite comme celle de « l'empereur venu du Nord », ce qui montre qu'à l'époque, la Russie, du fait de sa capitale septentrionale, était un pays d'Europe *du Nord*, et non, comme on se le représenta en Occident à partir de la Guerre froide, comme un pays d'Europe *de l'Est*. En 1917 elle était la cinquième ville d'Europe derrière Londres, Paris, Berlin et Vienne.³⁶

Le caractère européen de la ville tenait surtout à sa composition sociale très cosmopolite. A la veille de la Première Guerre Mondiale, seulement trois habitants de Saint-Pétersbourg sur dix étaient des natifs de la ville, et la moitié des autres venaient d'ailleurs que de Russie. Les Allemands constituaient 6,8% de la population pétersbourgeoise en 1869 (45 500 personnes sur 555 000 habitants), mais plus que 5% en 1890 et à peine 2,5% dans les années vingt.³⁷ Les communautés étrangères les plus importantes numériquement étaient, au moment du recensement de 1910 (où on dénombra 1 637 111 habitants *intra muros*), celles qui déclaraient avoir pour langue nationale le polonais (64 286 personnes), l'allemand (46 931), l'estonien (20 825), le yiddish (19 325), le finnois (14 704) et le letton (13 966).³⁸ Les Polonais étaient particulièrement nombreux et concentrés dans certains quartiers, comme celui des usines Poutilov (entreprise de métallurgie créée en 1801), qui employaient à la fin du XIX^{ème} siècle plus de 5000 ouvriers polonais. Les Polonais – des révolutionnaires, mais aussi des démocrates et des patriotes inquiétés à Varsovie - arrivèrent massivement dans la capitale russe au lendemain des insurrections manquées de 1830-31 et 1863. On comptait surtout parmi eux des étudiants, des officiers, des militaires et des professions

³⁴ Discours officiel du prince Golovkine, le 22 octobre 1721, cité par Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003 ; p. 55.

³⁵ Max Engman « An Imperial Amsterdam ? The St. Petersburg Age in Northern Europe », in T. Barker & A. Sutcliffe (eds.) *Megapolis : the Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan & New York : St. Martin's Press, 1993, p. 73-85 ; p. 76-77.

³⁶ A.Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 207.

³⁷ *Smena*, 4 juin 1991.

³⁸ Les étrangers étaient enregistrés non en fonction de leur nationalité d'origine (concept assez flou dans un Empire qui s'est agrandi au fil de plusieurs siècles) mais de leur langue maternelle, le français ne figurant pas dans la liste car il était encore langue officielle de la Cour. D'après les chiffres du recensement de 1910, la population de Saint-Pétersbourg était alors de 1,6 million d'habitants (pas loin de 2 millions en comptant les habitants des bourgs voisins). cf. Max Engman, « An Imperial Amsterdam ? ... », *op cit.*, tableaux 6.1 (p. 77) et 6.3 (p. 79).

libérales. Avec cet afflux polonais a aussi été transférée à Saint-Pétersbourg l'Académie Ecclésiastique Catholique Romaine, dont le siège était auparavant à Vilnius.³⁹

Ces différents éléments étrangers qui ont participé au développement de l'économie pétersbourgeoise ont profondément influencé la langue et la culture russes. Le vocabulaire russe de la marine est essentiellement composé de mots flamands et anglais, celui de la peinture et de la musique classique par des termes italiens, en cuisine c'était le français qui dominait et dans l'armée l'allemand qui servit de référence pour l'établissement des rangs militaires. Différents corps de métiers présents dans la capitale avaient les attributs nationaux des populations étrangères qui avaient importé ces professions en Russie – les Danois se concentraient dans les activités d'aménagement urbain et de jardinage, les Anglais dans la marine marchande et l'industrie. On trouvait beaucoup d'Allemands parmi les boulangers, les horlogers, les brasseurs, les instructeurs militaires, les professionnels du droit et les médecins ; les Français étaient nombreux parmi les artistes, coiffeurs, couturiers, cuisiniers, gouvernantes et précepteurs employés en ville, mais aussi dans le secteur naissant de la banque et du crédit ; les Suédois étaient des maîtres en ébénisterie, orfèvrerie et dans le travail des métaux ; les Finlandais, pour la plupart des paysans et saisonniers qui faisaient des migrations pendulaires entre leurs terres en Finlande (Grand-Duché passé sous souveraineté russe en 1809) et la capitale russe, fournissaient le poisson, les peaux et la viande consommés par l'élite pétersbourgeoise, mais on en trouvait aussi beaucoup parmi les cochers de Pétersbourg ; quant aux Estoniens, Veppses et Ijoriens qui peuplaient les environs de la ville dès avant sa fondation, ils l'alimentaient en produits laitiers et carnés, en baies et en main d'œuvre pour l'industrie textile.

4.1.2 Saint-Pétersbourg, capitale culturelle de la Russie moderne

Si la culture, dans sa dimension traditionnelle, est souvent considérée comme un obstacle au changement et à la modernité – le fondamentalisme religieux en est l'archétype – elle peut aussi, à l'inverse, être un facteur de développement et de progrès social. C'est en effet grâce à la culture que les sociétés peuvent engager un débat critique avec leur passé et ainsi déterminer autour de quels plus petits dénominateurs communs élaborer un projet d'avenir. Or, la culture européenne a pénétré en Russie à partir de la fondation de Saint-Pétersbourg. Youri Lotman, père de la sémiotique russe (école de Tartu), a qualifié le projet urbanistique de Pierre de

« mécanisme sémiotique complexe et générateur de culture (...) qui re-code et produit de l'information (...), fait renaître en permanence son passé (...) et, donc, est un organisme historique qui va à contre-courant du temps (...) mais que ses éléments mythologiques rendent éternel ».⁴⁰

Le propre de Saint-Pétersbourg est d'être le mélange à plusieurs facettes d'influences ouest-européennes et russes, et, en ayant adhéré à la modernité et aux mœurs européennes, d'être devenue foncièrement « non-russe » en tant que capitale culturelle de la Russie.

³⁹ O.M. Fishman, N.V. Juhnova, O. Konkova, I.I. Shangina & A.You. Zadneprovskaja « Historical ethnographic composition of St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 71-103 ; p. 77.

⁴⁰ Youri M. Lotman « Simvolika Peterbourga i problemy semiotiki goroda » (1984) [Le symbolisme de Pétersbourg et les problèmes de la sémiotique de la ville] ; *Izbrannye Stat'i v 3 toma* [Sélection d'articles en 3 tomes], tome 2, Tallinn : Alexandra, 1992 ; p. 9-21 ; p. 14.

Dès le XVIII^{ème} siècle, on associa à Pétersbourg l'image d'une « Rome du Nord », référence faite en 1757 par A. Soumarokov dans son discours d'inauguration de la première Académie des Beaux-Arts de Russie. L'idée que Pétersbourg était une Quatrième Rome qui avait détrôné Moscou fut reprise par le savant M. Lomonossov dans l'une de ses odes à Catherine II, où il imaginait Rome jalouse des beautés de sa rivale septentrionale. Il faut dire que dès ses origines, la ville s'était parée des plus beaux atours pour renvoyer à l'Europe un reflet séduisant, celui d'une « Venise du Nord » - une métaphore qui permettait d'associer Pétersbourg avec « une autre beauté mourante et un parangon de la culture européenne ». ⁴¹

Dans la partie la plus ancienne, souvent dite « pétrovienne », de la ville, le style hollandais, sobre, protestant, domine les premières constructions (quartier lacustre de la Nouvelle-Hollande). Le premier grand architecte de Pétersbourg, le Suisse italien Domenico Trezzini, artiste de génie aux goûts sévères, a marqué de sa patte les bâtiments construits entre 1703 et sa mort, en 1734. Son style plus nordique qu'italien se remarque tant dans les lignes de la forteresse Pierre et Paul que dans l'allure sobre des Douze Collèges, un bâtiment construit pour héberger les bureaux ministériels (ils ne portaient pas ce nom à l'époque), et où se trouve aujourd'hui le siège de l'Université d'État, sur l'île Vassilievskij (île de Basile). Son style fonctionnel et géométrique se retrouve aussi dans le Palais d'Été, sobre résidence à deux étages de goût flamand que Pierre le Grand se fit construire au cœur du chantier, à l'angle de la Neva et du canal de la Fontanka. C'est l'architecte français de Louis XIV, Alexandre Jean-Baptiste Le Blond, qui fit le plan d'urbanisme de la ville dès ses origines, ainsi que la première version des plans du domaine de Peterhof à 30 km de là (un ensemble de palais, jardins à la française et fontaines qui font de Peterhof/Petrodvorets le Versailles russe). Pourtant les Français n'ont pas laissé dans la construction de la ville de traces aussi splendides que les Italiens. En 1715 arriva sur le vaste chantier de Pierre le sculpteur florentin Carlo Rastrelli, dont le fils, Bartolomeo, devenu l'architecte d'Elisabeth Petrovna (la fille de Pierre, qui régna de 1730 à 1740), a donné à la ville une touche plus coquette et gaie. Rastrelli, marqué par le faste et l'exubérance du baroque italien, sut l'adapter au paysage pétersbourgeois et à l'héritage plus sobre des premières constructions. C'est à lui que l'on doit le palais Stroganov et surtout le Palais d'hiver (actuel musée de l'Ermitage), harmonieux dans son gigantisme. Il fut aussi le maître de l'architecture religieuse rococo du XVIII^{ème}, notamment avec la chapelle Smolnij et le couvent attenant, qui abrite désormais la Faculté des Relations Internationales de l'Université. La plus somptueuse réalisation de Rastrelli est le palais Catherine de Tsarskoe Selo (le « village du Tsar », où étudia Pouchkine, nom que prit le lieu sous les communistes), dont la chapelle a été construite avec des méthodes empruntées au Bernin.

Catherine II entreprit de régenter l'activité des artistes en fondant, en 1758, l'Académie des Beaux-Arts de Russie (œuvre de l'architecte français Vallin de la Mothe). Comme ses prédécesseurs, elle fit venir d'Italie et de France architectes et artistes de renom, tels le Français O. Montferrand (Cathédrale St. Isaac, Colonne Alexandre sur la Place du Palais) ou, le plus réputé d'entre eux car il a marqué la ville de son style, Giacomo Quarenghi. Il construisit le Théâtre de l'Ermitage, le palais Chouvalov, le Palais Youssoufov, le bâtiment de l'Académie des Sciences et l'institut Smolnij pour les jeunes filles de la noblesse – que les soviets transformèrent en QG, et qui devint le siège de l'administration municipale sous Sobtchak, en 1991. Quant à Antonio Rinaldi, il bâtit le Palais de Pierre à Oranienbaum, et, pour Grigorij Orlov, l'un des favoris de l'impératrice, le Palais de Marbre,

⁴¹ Elena Hellberg-Hirn « Imperial Places and Stories » in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, Studia Historica n° 66, 2002 ; p. 19-44 ; p. 42.

qui conjugue le granit rouge et le marbre gris de Sibérie et termine, au niveau du Champ de Mars, l'enfilade de palais de la rive gauche de la Neva. De cette époque datent des sites qui ont pris le nom des pays d'origine des grands bâtisseurs de la ville : le Quai Anglais, la rue d'Italie, l'avenue de Grèce, la rue d'Écosse, la Perspective de Finlande, la place d'Autriche. Ainsi, comme ironisa Herzen en 1843, « ce qui distingue Pétersbourg des autres villes européennes est le fait qu'elle leur ressemble à toutes ». ⁴²

Amie de Voltaire et de Diderot, l'impératrice Catherine II favorisa l'essor des Belles Lettres et des Arts à Saint-Pétersbourg avec l'ambition de rendre la capitale de la Russie belle à faire pâlir d'envie ses rivales européennes. C'est sous son règne que le « paradis septentrional » de Pierre devint la « Palmyre du Nord ». L'impératrice Catherine, dont on comparait la ténacité à celle de la reine de Palmyre Zénobie, en était la Sémiramide ⁴³, et était célébrée comme une autocrate éclairée qui fit de son pays une grande puissance continentale et de Saint-Pétersbourg une capitale culturelle d'Europe. Sous l'impulsion de Catherine a été constituée l'une des plus grandes collections d'art au monde. Aujourd'hui la ville compte 150 musées, parmi lesquels deux connus dans le monde entier – l'Ermitage, dont la collection est plus fournie que celle du musée du Louvre à Paris, et le Musée russe, ouvert au public en 1898. Sa réputation de centre culturel de rang mondial a aussi été gagnée à compter de la fondation en 1795 de la Bibliothèque Nationale, qui reste l'une des plus grandes bibliothèques universelles du monde. En tout et pour tout, à l'heure actuelle, la ville compte 1270 bibliothèques réunissant plus de 250 millions de volumes, y compris des manuscrits remontant au Vème siècle après Jésus-Christ, des incunables, gravures et cartes très anciennes, ainsi qu'une collection impressionnante de travaux scientifiques (16 millions de volumes, dont un tiers sont en langue étrangère) que Pierre le Grand a commencé à réunir personnellement pour alimenter le fonds de la Bibliothèque de l'Académie des Sciences, fondée en 1714. Avec des noms comme Mendeleïev, Lomonossov, Vavilov et Vernadskij, la ville a rapidement compté parmi les grands centres scientifiques d'Europe. Enfin, faut-il le rappeler, elle est devenue à compter de la fin du XVIIIème siècle un vivier d'acteurs de théâtre et de danseurs de ballet, de compositeurs (Rubinstein, Moussorgski, Rimski-Korsakov, Borodine, Tchaïkovski) et de musiciens qui ont fait la réputation des arts de la scène russe bien au-delà des frontières du pays depuis plus d'un siècle désormais. On se contentera de mentionner des institutions telles que le théâtre Marinskij, le théâtre Moussorgski d'opéra et de ballet et le théâtre Alexandrinskij, les plus anciens de Pétersbourg. En France, la culture russe a commencé à être connue du grand public à compter du début du XXème siècle, lorsque le Ballet Russe tint la tête d'affiche à Paris durant les saisons théâtrales 1907-1910.

Le *peterbourgskij tekst* (PT), ce patrimoine culturel de poèmes, d'essais et de fictions sur la métaphysique et la physiologie de Saint-Pétersbourg, s'est largement nourri de l'environnement architectural et de l'esthétique européenne de la ville. Les années de gloire de Saint-Pétersbourg comme capitale culturelle (de sa fondation jusqu'aux alentours de son 150^{ème} anniversaire, en 1853) sont celles où la ville occupe une place centrale en tant que *sujet* des textes dans l'Age d'Or de la littérature russe à une époque où celle-ci commence à se faire connaître en Europe. Le dialogue

⁴² Cité par Svetlana Boym *The Future of Nostalgia*, New York : Basic Books, 2001, chapitre 9 (« St. Petersburg, the cosmopolitan province ») ; p. 121.

⁴³ La reine Zénobie régna de 266 à 272 sur la Palmyrène, une jeune cité-état du sud-est de Damas qui établit sa domination sur l'Égypte et l'Orient sous son règne, contrôlant le commerce entre la Méditerranée, l'Asie Mineure et l'Inde et brillant par sa prospérité et sa finesse (à la cour étaient invités les Grecs les plus cultivés). Trop affranchie de Rome aux yeux de l'empereur Aurélien, Palmyre fut assiégée et mise à sac en 272.

culturel de Saint-Pétersbourg avec elle-même pose le problème du rapport à l'Autre, l'étranger, tant dans la littérature que dans la construction identitaire de la Russie dans et par rapport à l'Europe :

« The PT is involved in Russian reflections about one's Own and Foreign ; Self and Other ; superiority and inferiority. In this Self-narrative, St. Petersburg as the Imperial capital tends to be understood either as deeply foreign and non-Russian, or as highly representative of the whole of Russia, as such : as cosmopolitan, poly-confessional and multi-ethnic, but always as something Other than the West, and most of the time as culturally superior. »⁴⁴

Le millénarisme, comme l'a souligné Joseph Brodsky, est une constante de la perception du monde en Russie, et les anniversaires ont aussi pris une place importante dans la vie de la ville moderne, comme le centenaire de la naissance de Pouchkine, en 1899, le bicentenaire de la ville en 1903, et le tricentenaire de la dynastie Romanov en 1913.⁴⁵ Cet âge d'or culturel correspond aussi à une période faste de l'histoire économique et diplomatique du pays, qui se dégrade avec la défaite de Crimée en 1855, l'assassinat d'Alexandre II en 1881 et le Dimanche sanglant de 1905.

4.1.3 Une capitale européenne ... étrangère à la Russie

Que ce soit comme objet de réflexion philosophique ou comme site politique du pouvoir, Saint-Pétersbourg a la spécificité d'être à la fois russe (parce que capitale impériale) et non-russe (en raison de son identité/étrangeté européenne), une dualité qui est une constante culturelle des « histoires » (*narrative(s)*) sur la ville.⁴⁶ Pour un esprit russe, l'image d'Épinal de Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » est indissociable de celle, moins connue en Occident, de Saint-Pétersbourg comme ville la plus « étrangère » qui soit au reste de la Russie. Au XVIII^e siècle, un sujet du Tsar considérait la capitale comme une anomalie surnaturelle dans l'espace russe et traitait Pierre le Grand d'Antéchrist pour avoir réduit Moscou, la « Troisième Rome », à un « grand village », pour reprendre l'expression péjorative encore utilisée aujourd'hui. Pétersbourg n'est donc pas *svoi* [sien/nôtre] pour un Russe, parce que son européanité la rend étrangère à la culture russe. L'historienne carélienne Elena Hellberg-Hirn a justement qualifié de « dilemme de Pétersbourg » le fait pour la ville d'être « un intrus culturel, aux marges occidentales de l'espace russe » :

« The unfolding of the PT (*peterbourgskij tesk*) coincides with the birth of the Russian *intelligentsia*, with its self-reflective attempts to grasp the dilemmas of Petersburg, that of being both Russian and non-Russian : a cultural intruder on the westernmost edge of the Russian realm. The PT is part of a continuous discourse about where Petersburg and Russia belong, and whether Peter the Great's westernising modernisation brought to Russia a blessing or a curse. »⁴⁷

Cette dualité propre à Saint-Pétersbourg est donc indissociable du jugement porté par les historiens sur les réformes de Pierre le Grand : selon s'ils estiment que l'européanisation du pays fut « une bénédiction ou une malédiction », ils rejoindront les partisans (occidentalistes) ou les

⁴⁴ Elena Hellberg-Hirn « Imperial Places and Stories », in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, *Studia Historica* n° 66, 2002 ; p. 19-44 ; p. 40.

⁴⁵ Philip Fedchin « The Political Rhetoric of the Official St. Petersburg Myth », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOU, 2001, p. 45-52 ; Elena Hellberg-Hirn « Imperial Places and Stories » *op. cit.* ; p. 26.

⁴⁶ Viatcheslav Morozov « The Discourses of St. Petersburg and the Shaping of a Wider Europe : Territory, Space and Post-Sovereign Politics » (2002), paper presented at the 3rd RISA/NISA/CEEISA Convention *Managing the (Re)creation of Divisions in Europe*, Moscow (MGIMO), 20-22 juin 2002, 36 p.

⁴⁷ Elena Hellberg-Hirn « Imperial Places and Stories » *op. cit.* ; p. 19-44 ; p. 31. E. Hellberg-Hirn préfère au terme de *narrative* employé par Lotman, Brodsky et Morozov, celui de *stories*, « histoires » qui comprennent, en plus des écrits qui appartiennent à la culture officielle, les récits (*oral stories*, p. 33) qui, eux aussi, traduisent l'étrangeté européenne de la ville.

opposants (slavophiles) de Saint-Pétersbourg comme « premier trône » du pays (*pervoprestol'nyj gorod*). Or, dans la littérature du XVIII^{ème} siècle, la ville est autant associée à la puissance naissante de l'État russe qu'à l'avènement de l'autoritarisme tsariste. Si Pierre, par ses réformes, avait fait « se cabrer » la Russie (selon l'expression de Pouchkine dans son poème *Le Cavalier d'airain*), au XIX^{ème} siècle c'est une partie de la Russie qui s'est « cabrée » contre ses autocrates. Saint-Pétersbourg était en effet devenue pour tous les contestataires, des Décembristes libéraux aux socialistes révolutionnaires, le symbole de la propension du pouvoir à mépriser les mœurs et les besoins du peuple russe. Si le propre d'une capitale est souvent d'être isomorphique de l'État, pour reprendre l'expression du philosophe Youri Lotman, alors les symboles européens dans l'identité de la ville l'ont mise en porte-à-faux avec la « russianité » du reste du pays :

« En tant que capitale, centre symbolique de la Russie et Nouvelle Rome, Pétersbourg aurait dû être l'emblème du pays, son expression ; mais en tant que résidence [impériale] à laquelle sont conférés les traits d'un anti-Moscou, [Saint-Pétersbourg] ne pouvait qu'être une anti-thèse de la Russie. »⁴⁸

Cette idée de Pétersbourg comme « anti-Moscou », sur laquelle nous reviendrons plus loin, est étroitement liée à un autre mythe dont la ville a été porteuse, celui d'être une cité babylonienne marquée par une imagerie eschatologique particulièrement négative. Cette symbolique de décadence est alimentée par divers discours critiques du caractère peu orthodoxe du style de vie de Pierre le Grand ou de la nature autoritaire de ses décrets (le peuplement de la ville a été permis à l'origine par des déplacements forcés de population). La ville, dont la construction a coûté la vie à des milliers de serfs, ukrainiens notamment, s'est donc aussi vue affublée d'une mythologie sombre et diabolique liée à sa vulnérabilité face aux éléments naturels (la mer qui a failli l'engloutir en 1824) et au fait que son fondateur risquait de lui attirer les foudres divines.⁴⁹ Aux commentaires mélioratifs a succédé toute une rhétorique très péjorative sur Pétersbourg à partir de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. A la fois anti-moscovite et non-russe, la ville comme incarnation de l'excentrique projet pétrovién a servi de bouc émissaire à tous ceux qui prétendaient faire renaître le génie national russe, notamment les slavophiles qui, comme l'écrivain Ivan Aksakov, estimaient que

« la première condition pour ranimer en nous le sentiment national, c'est de détester Pétersbourg de toutes nos forces, de toute notre âme et de lui cracher dessus. »⁵⁰

C'est d'ailleurs ce que firent nombre d'intellectuels slavophiles et eurasistes, qui se tournèrent vers les références orientales du passé russe, au nom du patriotisme et pour retrouver la part d'authenticité que l'occidentalisme, et le socialisme qui lui succéda en Russie en tant qu'idéologie importée, avaient déracinée de la mentalité russe – Dostroïevsky bien sûr, mais aussi plus tard

⁴⁸ Youri M. Lotman « Simvolika Peterbourga i problemy semiotiki goroda » (1984) [Le symbolisme de Pétersbourg et les problèmes de la sémiotique de la ville] ; *Izbrannye Stati v 3 toma* [Sélection d'articles en 3 tomes], tome 2, Tallinn : Alexandra, 1992 ; p. 9-21 ; p. 21.

⁴⁹ Même s'il était un croyant pratiquant, Pierre le Grand a initié des réformes qui l'ont fait passer pour un mécréant aux yeux de ses contemporains. Il faut savoir qu'à son retour d'Europe en 1699, Pierre a ordonné, le 1^{er} septembre (Nouvel An dans le calendrier orthodoxe), l'introduction du calendrier julien en Russie, alors que cette année était considérée par les superstitieux comme celle qui précéderait l'Apocalypse. Il s'en prit aussi aux Vieux Croyants, qu'il contraignit comme les autres hommes à se raser la barbe (selon la mode européenne), et imposa aux boyards d'abandonner leur habit traditionnel au profit du style vestimentaire hongrois. En outre, Pierre était un adepte des carnivals, mascarades et beuveries, qu'il fit organiser régulièrement à Saint-Pétersbourg pour s'amuser, au mépris des convenances orthodoxes. D'après Lindsay Hughes *Russia in the Age of Peter the Great*, Yale University Press, 1998 ; p. 249, 252 et 282. Voir aussi Robert Collis « Peter the Great and the Petersburg Myth : Notions of Babylon and New Jerusalem », *Faravid* (Revue d'histoire et d'archéologie de l'université d'Oulu), n° 28, 2004, p. 41-72 ; p. 52-55.

⁵⁰ Cité par Dominique Fernandez *La magie blanche de Saint-Pétersbourg*, Paris : Découvertes Gallimard, coll° Mémoire des Lieux, 1994, p. 21. Aksakov écrivait dans les années 1860-1870.

Konstantin Léontieff (1831-1891), Alexis Tolstoï (1883-1945) ou Nicolas Berdiaev (1874-1948). L'historien Karamzine (1766-1826) reprocha même à Pierre le Grand d'avoir voulu faire de la Russie une Hollande, au mépris des traditions séculaires de la Russie moscovite.

Déjà sous le règne de Nicolas Ier (1825-1855), qui s'était ouvert par la dure répression des Décembristes, le mythe de Pétersbourg comme paradis avait commencé à s'effriter. L'empereur qui instaura un régime de caserne en Russie et restaura la censure aurait d'ailleurs affirmé que « Pétersbourg est russe... mais ce n'est pas la Russie ». Le romantisme et la slavophilie ont conféré au Pétersbourg d'alors des attributs beaucoup moins resplendissants que ceux que Pouchkine, à ses débuts, lui avait rendus en hommage à son héros préféré, Pierre le Grand. Lermontov fait partie de ces auteurs auxquels le désastre des inondations, maintes fois représenté dans la peinture paysagiste et romantique de l'époque, inspira des visions apocalyptiques de la chute de la Palmyre du Nord, emportée par les flots. On retrouve cette image dans le poème *Le triomphe de la mort* de V.S. Pétchérine et *La ville engloutie* de M. Dmitriev.⁵¹ Même le philosophe Herzen, qui avait pris Saint-Pétersbourg comme symbole du bien-fondé du projet occidentaliste de rapprochement avec l'Europe, a parlé d'elle en des termes très négatifs :

« cette ville sans passé, sans mémoire, et sans avenir (...), parvenue (...) marécageuse, allemande, de Tchoukhontsy⁵², bureaucratique, séditeuse, étrangère, ce centre administratif trop provincial (...) où même les églises russes ont un air catholique. »⁵³

Quant à l'écrivain ukrainien Nicolas Gogol (*Les âmes mortes*, *Le manteau*, *Le nez*, *La perspective Nevsky*), il n'aimait pas la capitale, d'abord parce qu'il préférait l'art gothique au style baroque et au néo-classique dominant dans l'architecture de Saint-Pétersbourg, mais aussi parce qu'elle était à ses yeux une ville étrangère à la Russie. Dans ses nouvelles, qui ont profondément marqué l'imagination populaire, la ville s'apparente à une fourmilière bureaucratique, centre d'un régime de caserne capable de déshumaniser ses propres serviteurs, comme le fonctionnaire Akaki Akakiévitch dans les *Récits de Pétersbourg* :

« D'ordinaire une capitale se caractérise par son peuple, qui la marque de l'empreinte de sa nationalité, mais Pétersbourg n'a aucun caractère ; les étrangers se sont accoutumés à ce nouveau mode de vie et n'y sont en fait plus des étrangers ; de leur côté, les Russes deviennent des étrangers et n'appartiennent ni à un groupe, ni à l'autre. Le calme qui y règne est stupéfiant ; le peuple n'a aucun esprit, tous, employés et fonctionnaires, parlent de leur travail ou de leurs affaires ; tout est étouffé, noyé dans des travaux inutiles et vides de sens, dans lesquels leur vie lentement se consume. »⁵⁴

Un siècle après sa fondation, la ville avait donc déjà tous les attributs négatifs d'une ville de fonctionnaires, tentaculaire et monstrueuse dans sa capacité à réduire l'individu au néant face à l'autocratie triomphante dont elle abrite les fastes – un stéréotype nourri d'images popularisées par les nouvelles sociologico-fantastiques de Gogol. En 1860, dans son double poème ironiquement

⁵¹ D'après Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003, p. 175-176.

⁵² Syn. *finlandais* (péjor.) Le mot « tchoukhonets » était utilisé par les nouveaux arrivants à Saint-Pétersbourg pour désigner avec mépris les indigènes d'Ingermanland. Le *Cavalier d'airain* de Pouchkine l'a fait entrer dans la langue littéraire, et Herzen l'a adjectivé (*tchoukhonskij*) pour qualifier le caractère « lent » (à comprendre le russe) des habitants d'origine finno-ougrienne qui constituaient une partie importante de la population autochtone de Saint-Pétersbourg au XIX^e siècle.

⁵³ A.I Herzen « Moskva i Peterbourg » (1842), reproduit in K.G. Issoupov *Moskva-Peterbourg : Pro & Contra. Dialog Koultour v istorii nacional'nogo samoznaniâ. Antologîâ*, [Moscou-Pétersbourg : Pro & Contra. Dialogue des cultures dans l'histoire de l'identité nationale. Anthologie] Saint-Pétersbourg : Izdatel'stvo RkhGul, 2000, p. 177-184.

⁵⁴ N. Gogol *Lettre à sa mère* [notre traduction].

appelé *Correspondance amicale entre Moscou et Pétersbourg* (1860), Nicolas Nekrassov écrivait à propos de Saint-Pétersbourg

« Sous le règne de Pierre
De la bourbe et des marais,
En deux trois ans
Avec l'aide des Finnois
A surgi la nouvelle capitale
Mais elle n'a pas encore rejoint la Russie. »⁵⁵

Cette idée que la ville, en raison de son caractère artificiel, était « étrangère » à la Russie elle-même avait été exprimée par le chroniqueur slavophile Kiréïevsky, dans son célèbre article « Le XIX^{ème} siècle » publié dans le journal *l'Européen* en 1833 :

« Une muraille de Chine se dresse entre la Russie et l'Europe, et seules quelques fissures laissent passer l'air de l'Occident cultivé ; une muraille dans laquelle Pierre le Grand ouvrit, de sa main forte, de grandes ouvertures, une muraille que, longtemps, Catherine essaya d'abattre, que chaque jour qui passe détruit un peu plus, mais qui toutefois reste debout. (...) L'évolution culturelle récente qui nous a permis d'entrer dans la civilisation européenne n'est pas le fruit de notre passé, elle n'est pas la conséquence de notre développement intérieur ; elle nous est venue de l'extérieur, et parfois violemment, de telle façon que son expression s'oppose encore à celle de notre culture nationale. (...) Le bouleversement opéré par Pierre fut moins un développement qu'une crise nationale, moins un succès intérieur qu'une contrainte extérieure. (...) C'est seulement à partir du moment où notre histoire nous a permis le rapprochement avec l'Europe qu'a commencé à se propager chez nous la civilisation, au vrai sens du terme, c'est-à-dire non pas le développement isolé de nos particularismes, mais la participation à la vie commune du monde civilisé. »⁵⁶

Dès le début du XIX^{ème}, les poètes et philosophes russes vont composer sur le thème de Pétersbourg non plus pour faire l'éloge de la puissance de son fondateur, Pierre le Grand, mais plutôt pour dénoncer le décalage, particulièrement visible dans la capitale, entre les masses populaires et l'aristocratie régnante, quintessence du totalitarisme. Le satiriste Saltykov-Shchédrine prendra précisément la ville pour cible dans sa critique de l'esprit rentier et « non-russe » des capitalistes qui s'étaient installés en ville, mais qui, dans l'âme, « vivaient en France et non en Russie ». ⁵⁷ Dans *Le Cavalier d'airain* ou *La Dame de Pique* de Pouchkine, comme dans la nouvelle *La perspective Nevsky* de Nicolas Gogol, le déséquilibre de la relation entre la ville et ses habitants est, déjà, présenté comme une lutte inégale entre le pouvoir impérial et l'individu russe, sujet impuissant de la couronne. Chaque classe sociale a « son » Pétersbourg, mais ce ne sont pas elles qui lui donnent son apparence extérieure, au contraire : la littérature russe du XIX^{ème} va banaliser l'idée que c'est la physiologie si particulière de Pétersbourg qui affecte la psychologie de ceux qui y vivent, et non l'inverse. Avec la publication de l'almanach *La Physiologie de Pétersbourg* (1845), la ville devient, sous la plume d'I. Gontcharov ou de F. Dostoïevski, une sorte de monstre froid étouffant sous sa botte les velléités de contestation du régime. Entre les années vingt (époque de Pouchkine) et la fin du siècle (époque de Dostoïevski), la ville va donc perdre de sa superbe en qualité d'instrument de parade du pouvoir impérial et gagner ses sombres galons de ville-fantôme, qui contraint le

⁵⁵ N. Nékrassov, *Droužeskaâ perepiska Moskvy s Peterbourgom* [Correspondance amicale de Moscou avec Pétersbourg] (1860), cité par Ettore Lo Gatto, *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003, p. 221.

⁵⁶ P.V. Kiréïevsky, « XIX vek » [Le XIX^{ème} siècle] *Evropeec* [L'Européen] Cité par Ettore Lo Gatto, *op. cit.* p. 193-195 [c'est nous qui soulignons].

⁵⁷ Youri M. Lotman « Simvolika Peterbourga i problemy semiotiki goroda » (1984) [Le symbolisme de Pétersbourg et les problèmes de la sémiotique de la ville] ; *Izbrannye Stati v 3 toma* [Sélection d'articles en 3 tomes], tome 2, Tallinn : Alexandra, 1992 ; p. 9-21 ; p. 18.

comportement des personnages de romans, comme le prince Mychkine dans *L'Idiot* ou Raskolnikov dans *Crime et châtiment*, héros errants à demi-fous qui cherchent dans les différentes facettes de la ville une raison à leurs actes. Ainsi le caractère prémédité de Saint-Petersbourg détermine-t-il, dans toute la littérature de Dostoïevski, par ailleurs profondément croyant donc plus proche des slavophiles, le côté abstrait, surnaturel et maudit de cette ville. En jouant à la fois avec les couleurs du Pétersbourg humide et sale décrit dans les romans de Dostoïevski et avec les dérapages fantasmagoriques du Pétersbourg bureaucrate de Gogol, un écrivain surréaliste comme Andreï Bely a même donné à la ville le statut de protagoniste dans l'un de ses plus beaux romans, *Petersbourg* (1913), qui met en scène la lutte de générations du tournant du siècle entre un jeune révolutionnaire et son père conservateur qu'il doit assassiner. Outre, en prologue, une démonstration tautologique très drôle sur le fait que « si Pétersbourg n'est pas une capitale » (européenne), « alors elle n'existe pas », dans ce roman Andreï Bely donne à réfléchir sur la lutte entre les valeurs de l'Occident (la démocratie, la république, le socialisme) et celles de la Russie pré-petroviennne, qui rejette Saint-Petersbourg comme fondamentalement « étrangère » à la cosmologie traditionnelle russe. C'est une thématique que Joseph Brodsky explora aussi dans l'un de ses essais consacrés à Saint-Petersbourg, en insistant sur le rapport entre l'aliénation des Pétersbourgeois et celle de leur ville (son étrangeté en tant que ville « étrangère » à la Russie) :

« For there is something distinctly foreign and alienating in the atmosphere of the city : its European-looking buildings, perhaps the location itself, in the delta of that northern river which flows into the hostile open sea. In other words, on the edge of so familiar a world. (...) The idea of building a city on the edge of the land, and furthermore to proclaiming it the capital of the nation, was regarded by Peter I's contemporaries as illconceived to say the least. The womb-warm, and traditional to the point of idiosyncrasy, claustrophobic world of Russia proper was shivering badly under the cold searching Baltic wind. »⁵⁸

La montée des tensions sociales et de l'anarchisme dans la Russie du dernier quart du XIX^{ème} siècle a conduit à une critique de Saint-Petersbourg en tant que capitale étrange d'un régime autocratique étranger à son propre peuple. Après avoir été longtemps idéalisée, puis démythifiée, l'histoire de la fondation de la ville a été ré-examinée par des auteurs qui ont souligné le caractère diabolique du projet de Pierre de fonder une ville nouvelle et iconoclaste, narguant aussi bien les Suédois que, finalement, le peuple russe et Dieu lui-même ; car ce dernier n'aurait pas eu l'idée de fonder une cité sur un terrain aussi inhospitalier, ni de détrôner Moscou, la Troisième Rome, pour transférer à une ville anhistorique sa capitale.⁵⁹ Dans l'appréciation de ce mythe originel on trouve donc aussi un jugement partial concernant l'ensemble des réalisations du « père » de l'europanisation de l'Empire russe, Pierre le Grand, génial pour certains mais démoniaque pour d'autres.

Au siècle d'Argent (XX^{ème}), le texte pétersbourgeois se teinte du sang et des larmes des écrivains et poètes léningradois harcelés par le régime communiste. Sous la plume de grands noms de la littérature mondiale tels Alexandre Blok (1880-1921), les acméistes Anna Akhmatova (1889-1966) et Ossip Mandelstam (1891-1938), Nikolaï Goumïlev (1886-1921), Vladimir Nabokov (1899-

⁵⁸ Joseph Brodsky « A Guide to a Renamed City » (1979), cité par Max Engman « An Imperial Amsterdam ? The St. Petersburg Age in Northern Europe », in Theo Barker & Anthony Sutcliffe (eds.) *Megapolis : the Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan & New York : St. Martin's Press, 1993, p. 73-85 ; p. 73.

⁵⁹ C'est l'idée qui a été popularisée dans les années 1920 par Nikolaï P. Antsiferov, l'un des premiers chercheurs russes à avoir déconstruit le « mythe » de la fondation de Pétersbourg pour souligner le caractère artificiel de son identité en tant que capitale de l'Empire (orthodoxe) russe, cité par Konstantin Zoukov, « O pol'ze i vrede peterbourgskoj mifologii » [Sur l'utilité et les méfaits de la mythologie pétersbourgeoise], *Peterbourgskij Čas Pîk*, 2-8 juin 1999.

1977) ou encore Joseph Brodsky (1940-1996), la ville de Petrograd-Leningrad n'a pas chuté de son piédestal de capitale impériale et européenne parce qu'elle était une tour de Babel, comme le prédisaient les slavophiles et les symbolistes, mais parce qu'elle a été dénaturée et désaxée de son cours historique par la Révolution bolchevique. Le « Leningradskij tekst », nécessairement censuré, est celui de la nostalgie de la grandeur passée, des souffrances, des purges, de la guerre et du blocus de 1941-1944. L'une des constantes du *peterbourgskij tekst* qui a perduré à l'époque soviétique est que dans l'esprit de l'intelligentsia, « Piter » est restée la capitale culturelle et littéraire du pays et qu'elle garde une fonction historique dans le temps russe mais aussi dans l'espace européen. En cela elle pose la question de soi et l'Autre dans une Russie qui cherchait sa place en Europe. Il est symptomatique que dans le cadre de la mobilisation de 1914, Nicolas II ait décidé de « russifier » le nom de sa capitale en proclamant qu'elle s'appellerait désormais Petrograd (de sonorité moins allemande que *Piters-bourg*). Dix ans plus tard, la ville perdait jusqu'à la référence à Pierre, son fondateur, en prenant le nom de Leningrad, en mémoire du héros de la Révolution, mort en 1924. Ainsi la ville a-t-elle été renommée deux fois en 10 ans, une catharsis par laquelle la Russie se débarrassa de son passé européen et monarchique. Parce qu'ils mettaient un point d'honneur à faire table rase de la mémoire de Pétersbourg comme capitale impériale de la dynastie Romanov, on ne s'étonnera guère qu'après avoir dénaturé son nom les Bolcheviques aient dégradé l'ancienne Pétersbourg au rang de simple ville provinciale de l'URSS.

4.2 De Leningrad « berceau des Révolutions », à Saint-Pétersbourg « laboratoire des réformes » : la place de la deuxième capitale dans la Russie du XXème siècle

*Ô romantisme et chimères des premières élections,
de la « démocratie des meetings »
et de l'anti-communisme béat de ces années-là!
Anatolij Sobtchak, maire de Saint-Pétersbourg⁶⁰*

Dans l'imaginaire populaire russe, le « berceau » historique de la démocratie en Russie est Novgorod-la-Grande, qui a été la première république parlementaire du pays, il y a de cela huit siècles. Saint-Pétersbourg, au contraire, est associée à l'autocratie, dont elle fut le siège durant la période impériale. Pourtant, à compter du milieu des années 1980, Leningrad a été à l'avant-garde de la vague démocratique qui a fini par balayer en 1991 le régime communiste déclinant.

Leningrad/Saint-Pétersbourg a gagné sa réputation de ville la plus démocrate d'URSS aux élections du printemps 1989, une tendance qui a été confirmée lors de celles de 1990 [voir tableau n°36 en annexe V]. C'est dans la capitale du Nord qu'on a été constituées les listes électorales et formations politico-sociales qui allaient donner naissance aux premiers grands partis réformateurs et démocrates du pays. La ville renouait ainsi avec le rôle d'avant-garde politique qui avait été le sien au début du siècle, lorsque, en 1905, fut adopté le premier manifeste visant à faire du pays une monarchie constitutionnelle et que fut constituée la première Douma. Renommée Petrograd au début de la Première Guerre Mondiale (une « russification » de son nom sensée rehausser le moral

⁶⁰ Anatolij Sobtchak *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 39.

des troupes face à l'ennemi allemand), c'est sous ce nom qu'elle resta dans l'Histoire soviétique comme « berceau des Révolutions » – celle de 1905 bien sûr, mais surtout celles de 1917, à l'issue desquelles les bolcheviques prirent le pouvoir en Russie. Cet épisode marqua la fin d'une époque glorieuse pour Saint-Petersbourg à la fois comme impériale et comme ville d'Europe. Tout au long de la période soviétique, la ville déchue a été l'une des cellules les plus hermétiquement fermées de la « prison des peuples » soviétique, ce qui ne l'a pas empêchée, au moment du lancement de la perestroïka, d'en devenir l'une des têtes de file.

4.2.1 De Petrograd à Leningrad : « une capitale au destin provincial » aux marges de l'URSS

Peut-être plus encore que Moscou, où les Bolcheviques transférèrent la capitale de leur État dès le 9 janvier 1918, Leningrad a joué un rôle de vitrine du socialisme durant la période soviétique (1917-1991). La population locale en a tiré une certaine gloire et un sentiment de fierté lorsque Leningrad s'est vu attribuer l'étiquette de « ville-héros » de l'URSS à l'issue des 900 jours de siège qu'elle subit durant la Deuxième Guerre Mondiale⁶¹ ; il n'en reste pas moins que la période léningradoise de l'histoire de la ville est synonyme pour ses habitants d'une certaine humiliation : celle d'une marginalisation organisée par le pouvoir central qui valut à l'ancienne Pétersbourg la réputation de n'être plus qu'une « capitale au destin provincial » – un quolibet popularisé par l'écrivain Granine et resté en vogue tout au long de la période soviétique.

Avec la quasi-déification de Petrograd comme « berceau des Révolutions » (celles de 1905, février et octobre 1917) et le lancement du culte de la personnalité de Lénine sous Staline, la ville sur la Neva est devenue un parangon de l'identité soviétique, ce que sa renomination en Leningrad, une semaine après la mort de Lénine en 1924, était censé consolider. Mais sa filiation si glorieuse avec la mémoire du Père de la Révolution n'a pas empêché, voire aurait même intensifié selon certains, la méfiance croissante des leaders soviétiques à l'égard de Leningrad.⁶² Ceux-ci redoutaient qu'elle ne devienne le berceau de la contre-révolution, et Leningrad fut en effet le bastion des dernières manifestations de l'opposition, animée par Kameniev et Zinoviev en 1925-1927.⁶³ L'un des instruments autoritaires d'abaissement du « profil » de la ville dans l'URSS en construction fut, outre son passage du statut de gouvernorat à celui de simple *oblast'*, la dissection, en 1931, de l'ancien gouvernorat de Petrograd/Leningrad en deux entités administratives distinctes - l'agglomération urbaine de Leningrad (qui comprenait l'île militaire de Kronstadt) d'une part, et son vaste hinterland rural d'autre part, qui garda le nom d'*oblast'* de Leningrad. Jusqu'en 1944, celui-ci comprenait les régions des actuels *oblasti* de Pskov et Novgorod, qui ne devinrent des entités territoriales à part entière qu'après la guerre. Malgré cette division purement administrative, Leningrad et l'*oblast'* éponyme qui l'encerclait restèrent étroitement connectés, en raison des

⁶¹ Adolf Hitler s'était juré de faire disparaître de la carte de l'Europe la ville qui portait le nom du leader de la révolution communiste mondiale. Grâce à l'héroïsme des « blokadni », aux efforts de tous les Soviétiques pour défendre et alimenter la ville assiégée, mais aussi parce que la Finlande occupée refusa de prêter son concours au projet hitlérien (elle laissa ouverte aux approvisionnements la seule voie de communication qui reliait Leningrad à l'URSS, par le lac Ladoga), ce projet n'aboutit pas. Malgré tout, entre le 8 septembre 1941 et le 27 janvier 1944, presque la moitié de la population de Leningrad, forte de 3,2 millions d'habitants avant l'invasion nazie, périt sous les bombes, des suites de la famine et/ou des épidémies provoquées par le siège de la ville.

⁶² Grigori Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 194.

⁶³ Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 77.

interdépendances commerciales qui les caractérisaient mais aussi du fait que les deux entités étaient dirigées par le même comité exécutif du PC de l'oblast' (*obkom*) de Leningrad, dont le secrétaire avait ses bureaux dans le centre ville. Comme l'a bien montré Géraldine Bertrand dans sa thèse consacrée à l'étude de la transformation des pouvoirs locaux durant la transition, à l'époque soviétique, Leningrad avait déjà le statut de ville fédérale (ses institutions étatiques étaient directement subordonnées à celles de la RSFSR)⁶⁴, mais dans le même temps, elle était totalement sous tutelle régionale. En effet, l'*obkom* de la région de Leningrad était l'organe dirigeant du Parti compétent pour la ville et sa région, c'est-à-dire qu'il contrôlait à la fois les institutions étatiques de la ville (l'*ispolkom* du soviet de Leningrad) et son économie, par le biais des enchevêtrements d'appartenance aux structures du PC et aux organes de direction de l'administration municipale et des entreprises.⁶⁵ Les cadres du PC de l'oblast' de Leningrad mettaient donc en œuvre

« les grandes orientations politiques du centre fédéral à l'échelon local, supervisaient le gouvernement de la ville de Leningrad, coordonnaient le Plan de la région, résolvaient les conflits entre les entreprises industrielles et étaient responsables de l'économie régionale. »⁶⁶

Dans les années 1920, les purges se sont abattues sur l'ancienne aristocratie, l'intelligentsia et la bourgeoisie de l'ex-capitale impériale, avant de toucher les leaders communistes eux-mêmes sous le règne de Staline. En raison de la guerre civile puis de ces purges, les années 20 ont été celles d'un bouleversement total de la structure sociologique de la ville. Staline détestait littéralement l'esprit éclairé et le désir d'affranchissement des habitants de l'ancienne Pétersbourg. Le 1^{er} décembre 1934, l'assassinat de S. Kirov, imputé au pouvoir central - qui trouvait que le secrétaire du PC de Leningrad était trop indépendant et surtout trop populaire dans sa ville - a sonné l'hallali d'une purge sanglante à l'encontre des Léningradois. Sur décision de Staline, les investissements et les crédits du budget central à la ville furent considérablement réduits, des industries fermées ou reconverties pour les besoins du complexe militaro-industriel soviétique, toute la production culturelle de la ville censurée (musées, représentations de théâtre et clubs d'artistes furent épurés de tout ce qui tendait à mettre en valeur la ville en tant que capitale culturelle et d'esprit européen). Le cycle de poèmes d'Anna Akhmatova écrits entre 1935 et 1940 a porté à la connaissance du monde extérieur le terrible sort connu par la ville sous Staline. Ainsi l'exception culturelle de la ville fut-elle « sacrifiée sur l'autel de l'oubli moderne » orchestré par la propagande de l'État-Parti.⁶⁷

Le régime soviétique a toujours considéré Saint-Pétersbourg / Petrograd / Leningrad comme une cité dissidente et l'a dégradée comme telle dans la hiérarchie du pouvoir communiste. Aucun des secrétaires régionaux de PC de Leningrad ne fut un natif de la ville, et la plupart ont été directement installés par le Kremlin (Zinoviev, Kirov, Jdanov notamment).⁶⁸ La méfiance envers les Léningradois ne fut pas apaisée durant les phases ultérieures du régime, notamment quand le

⁶⁴ Certains services sectoriels du comité exécutif du soviet de la ville (*gorispolkom*) étaient même directement administrés par les ministères de la RSFSR concernés, notamment les finances, la sécurité, la planification de la construction ou encore l'éducation. Les organes municipaux restaient cependant compétents pour les services à la population et dans les domaines économiques et sociaux. D'après David Cattell *Leningrad : a Case Study of Soviet Urban Government*, New York : Praeger, 1968, p. 23 et 49.

⁶⁵ Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 43.

⁶⁶ R. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg : Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; p. 20.

⁶⁷ Svetlana Boym *The Future of Nostalgia*, New York : Basic Books, 2001, chapitre 9 (« *St. Petersburg, the cosmopolitan province* ») ; p. 140.

⁶⁸ Konstantin Khudoley & Stanislav Tkachenko « *The Russian Debate on the Role of St. Petersburg* », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOU, 2001, p. 53-66 ; p. 54.

penchant naturel de la ville pour le cosmopolitisme fut à son tour dans le collimateur des autorités centrales du Parti. Telle était précisément l'accusation lancée par Staline contre les « traîtres » léningradois au moment où il réactiva une dernière fois la machine répressive de l'État soviétique contre l'élite intellectuelle léningradoise, fin 1949, un épisode sombre d'épuration connu comme « l'Affaire de Leningrad » (*Leningradskoe delo*).⁶⁹ Les condamnations à mort avaient été prononcées contre des membres des organisations locales du Parti, accusés, entre autres, d'avoir comploté contre l'État en vue de créer une fédération avec la Finlande voisine. C'était la première fois que l'on parla d'un « séparatisme léningradois ».⁷⁰

Dans les années 1960-70 la ville a aussi été durement frappée par la grande vague d'anti-sémitisme lancée depuis le sommet de l'État, avant de subir une nouvelle fois les foudres du pouvoir à l'encontre des représentants de la scène culturelle underground et des libre-penseurs, durement poursuivis et réprimés par la branche locale du KGB, alors dirigée par Viktor Tcherkessov (un proche de Poutine, que ce dernier nomma son Représentant Plénipotentiaire pour le District Fédéral Nord-Ouest en 2000). Alors que le régime brejnévien végétait, l'élite intellectuelle et scientifique de Leningrad était systématiquement persécutée par la police politique. D'après le témoignage d'anciennes victimes de la répression,

« (...) si à Moscou les gens étaient arrêtés pour leur appartenance à des organisations de défense des droits de l'Homme comme Helsinki Watch, à Leningrad les gens étaient arrêtés pour des poèmes ou à cause d'une blague racontée à un ami dans le bar Saigon. »⁷¹

Dans un contexte où la révolte était impossible, les informels (*neformaly*, comme on les appelait alors), se réfugiaient dans la résistance morale à l'oppression totalitaire, produisant leur propre culture et leur propre langue *apolitique* pour critiquer le régime. Avec les dissidents, ils participèrent à la revalorisation de la culture pétersbourgeoise pré-révolutionnaire et se revendiquèrent comme « cosmopolites ». La fin de l'ère Brejnev a été la grande époque des « sit-in debout », la rue offrant aux contestataires du régime une alternative à leurs cuisines où ils pouvaient d'autant plus souvent être écoutés qu'un Léningradois sur trois vivait dans un appartement communautaire. Dans les années 1980, de jeunes Léningradois commencèrent à se réunir à l'angle de la perspective Nevskij et de la rue Rubinstein, où avait été fondé un atelier par un groupe d'artistes underground qui se sont fait connaître de toute l'URSS sous le nom de *Mit'ki*. D'abord assez fermé, ce cercle de dessinateurs créé autour de Dmitri Chaguine, V. Chinkarev et A. Florenskij a fini par rassembler tous les poètes et artistes en herbe que comptait la ville. Toutes les classes sociales étaient représentées parmi ces intellectuels informels.

⁶⁹ Benjamin Tromly « The Leningrad Affair and Soviet Patronage Politics 1949-1950 », *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n° 5, juillet 2004, p. 707-729.

⁷⁰ Vitalij Starcev « Sankt-Peterbourg i Moskva : dve koul'toury, dve politiki » [Saint-Pétersbourg et Moscou : deux cultures, deux politiques], *Peterbourgskij Čas Pik*, 29 juillet et 5 août 1998.

⁷¹ Le bar Saigon, une cafétéria anonyme du centre ville, était le lieu préféré de la bohème et des dandys de Leningrad dans les années 60-70, où se mélangeaient « étudiants contestataires, poètes, petits trafiquants du marché noir et informateurs du KGB ». D'après Svetlana Boym *The Future of Nostalgia*, New York : Basic Books, 2001 ; p. 149 et suivantes. Saigon devint le quartier général de représentants d'une sous-culture de zone « grise », hors du système soviétique mais aussi volontairement déconnectée de la dissidence *politique*. C'est pourtant là que, d'après Svetlana Boym, « l'on discutait du Printemps de Prague, de l'invasion de l'Afghanistan ou de l'arrestation de Brodsky » (*ibid.*).

« Cette assemblée de 'frères et sœurs' (...) [qui] écrivaient des vers, peignaient des tableaux et des fresques, inventaient une langue nouvelle, composée de suffixes, de diminutifs et de longues citations tirées de films, a véhiculé une philosophie de la vie et, partant, de la transition, basée sur le positivisme de leur attitude, l'optimisme et la bonté des relations humaines, le tout empreint d'une naïveté recherchée et d'un idéal de bienveillance, prônant la capacité à s'extasier de tout, avec tempérance. Proches de la philosophie de Candide, considéré par eux comme le meilleur *Mitek* [surnom de Dmitri Chaguine], ils ont reformulé son *credo* (...). Avec l'arrivée des réformes (...) les *Mit'ki* ont porté sur l'Ouest un regard tout aussi bienveillant, mais vaguement condescendant, qui tranchait avec le complexe russe des premières années de l'ouverture. »⁷²

L'écrivain dissident Sergueï Dovlatov⁷³, le célèbre chanteur de rock Boris Grebenščikov⁷⁴ et une quantité de peintres et de poètes qui n'ont pas autant marqué l'époque de leur nom continuèrent de chanter l'exception culturelle de leur ville, en général avec force cynisme et parfois au péril de leur vie. Plus ironique que didactique, le comportement des informels était celui d'électrons libres : leur discours était résolument désidéologisé et apolitique, car cette jeunesse « off » entretenait une suspicion morale aiguë à l'égard de toutes les institutions.

Loin de participer à la constitution d'un mouvement à proprement parler politique, à la fin des années 1980 cette population préférait fréquenter les squats et les « rave parties » (la première se tint en 1987, en présence d'un DJ de Berlin) que les meetings politiques, si bien qu'il n'y a pas eu à Leningrad de jonction entre les informels et les élites réformatrices, qui, elles, étaient toutes plus ou moins issues de la plate-forme démocratique du PCUS. Dès lors, c'est en qualité de force morale de contestation, plutôt que de groupement au sens politique du terme, que les informels ont fait parler d'eux à l'échelle de toute la Russie ... et hors de ses frontières. Cependant, l'invasion de l'Afghanistan (1979) et le putsch militaire de Jaruzelski en Pologne (1981) ont, semble-t-il, suscité un regain d'activisme politique chez les intellectuels léningradois. En 1981 fut mis sur pied à Leningrad l'un des premiers groupements d'informels, appelé « Solidarnosc » (en soutien au mouvement de Lech Walesa), qui se constitua plus tard en plate-forme électorale (1989). L'attribution, en 1987, du Prix Nobel de Littérature au poète léningradois exilé Joseph Brodsky fut pour sa part le signe le plus fort jamais envoyé par la communauté internationale de son respect envers les intellectuels léningradois, d'autant qu'avec ce prix ce sont tous les grands écrivains léningradois du XX^{ème} siècle dont l'œuvre avait été censurée par le régime soviétique qui se trouvaient symboliquement récompensés.⁷⁵ C'est à peu près à cette époque que Leningrad commença à s'agiter de soubresauts démocratiques, si bien qu'au début de la *perestroïka* elle en fut

⁷² Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 179-180.

⁷³ Génial et très populaire écrivain léningradois contraint à émigrer aux États-Unis en 1979, Sergueï Dovlatov (1941-1990) a contribué dans ses romans à perpétuer une certaine image de « Piter »/Leningrad comme ville de résistance à la propagande soviétique et foyer intellectuel d'un renouveau libéral, pour ne pas dire libertaire, dans l'URSS exsangue des années 1970. Cf. L. Sal'mon « Naimenee soveckij gorod Rossii : khronotop dovlatovskikh rasskazov » [La ville la moins soviétique de Russie : chronotopie des récits de Dovlatov], in Yu. Bepâtykh (ed.) *Fenomen Peterbourga* [Le phénomène de Pétersbourg], matériaux de conférence (3-5 novembre 1999), Saint-Petersbourg : Blits, 2000.

⁷⁴ Connu sous ses initiales, le chanteur-compositeur « B.G » est le porte-drapeau de la culture rock militante russe depuis les années 1970. Inspiré par les Beatles alors qu'il étudiait à l'Université de Leningrad, il fonda en 1973 le groupe « Akvarium », qui a enregistré ses albums dans des studios à l'étranger depuis le milieu des années 80 et continue de se produire dans le monde entier. Sollicité pour écrire la musique de plusieurs films de Sergueï Solov'ev, BG est surtout connu pour la qualité poétique de ses textes qui sont un témoignage sans complaisance sur la vie quotidienne des Soviétiques ordinaires et surtout de ses marginaux.

⁷⁵ Blok, Goumïlev, Mandelstam, Akhmatova, Kharms, etc. D'après Solomon Volkov *Saint-Petersbourg – trois siècles de culture*, Paris : éd. du Rocher / Anatolia, 2003, traduit du russe ; p. 646.

« le catalyseur et l'initiateur », jouant avec Moscou un rôle de locomotive pour le respect de la *glasnost'* et l'introduction du multipartisme.

La vague de contestation du régime réclamant plus de transparence, de démocratie et de liberté est venue de la société civile locale, plus précisément de deux groupes sociaux aux contours plus ou moins définis et que l'on pourrait appeler, d'une part, les *intelligenty* (membres de l'intelligentsia) et, d'autre part, les *neformaly* (les informels). Si les premiers avaient des représentants faisant autorité dans le monde officiel des arts et des lettres – écrivains, historiens, scientifiques, artistes de renom – les deuxièmes étaient, comme leur nom l'indique, des personnages se posant délibérément en marginaux, des « hors-système » (*вне-системные*) qui diffusaient leurs messages contestataires (écrits, chantés, dessinés) sous le manteau, en *samizdat* (mot dont la traduction littérale est « l'auto-édition »). L'un des phénomènes marquants des années 80 dans le domaine de la vie culturelle léningradoise est la montée de la popularité de ces informels aux yeux de la population locale, et, dès lors, leur passage progressif de l'ombre vers le devant de la scène publique. Dès lors, sans nécessairement entrer dans le système au point de rejoindre des Unions professionnelles (d'écrivains, d'artistes, de journalistes, etc.) qui auraient proposé leur candidature aux élections au soviet local, ils devenaient pourtant des monuments en vue de la scène politico-sociale locale, donc non-menaçables par le pouvoir communiste, qui, sous Gorbatchev, avait cessé, on s'en souvient, de terroriser les intellectuels. Ainsi, à l'époque, c'est bien de Leningrad que sont venus les premiers slogans de contestation de la jeunesse « pop », inspirée par les paroles du chanteur de rock Boris Grebenshchikov, par exemple.

Il ne faut pourtant pas oublier que les vagues de terreur et de remise au pas subies par Leningrad auparavant avaient cependant porté leurs fruits, si bien qu'au moment du lancement de la *perestroïka*, Leningrad avait la réputation d'être une ville réactionnaire, dont les élites dirigeantes étaient bien plus hostiles aux réformes que celles de Moscou, Novossibirsk, Gorkij ou Kiev par exemple.⁷⁶ Cela tenait à la rigueur du KGB local, dont le directeur, Viktor Tcherkessov, a tyrannisé les informels de Leningrad durant des années, mais aussi à la domination des représentants des industries de défense et des militaires sur les organisations locales du Parti, ainsi qu'à la personnalité autoritaire des premiers secrétaires d'obkom qui s'étaient succédés à Leningrad depuis l'époque de Khroushchev, en particulier Grigoriï Romanov (1970-1985) et Yourij Solovëv (1985-1989).⁷⁷ Ce dernier a pourtant été remplacé en juillet 1989 par un personnage plus déterminé à suivre la voie ouverte par Gorbatchev, Boris Gidaspov, membre de l'Académie des Sciences et directeur de la Guilde des travailleurs de l'industrie chimique. Gidaspov, qui n'avait jamais exercé de fonctions dans le PCUS auparavant, a non seulement laissé s'organiser des meetings populaires, mais il a aussi tenté de s'approprier les initiatives de la plate-forme démocratique et des non-communistes. Gidaspov était cependant en minorité au sein de l'élite politique locale, et c'est bien depuis la

⁷⁶ Un observateur a noté que la direction locale du Parti avait alors « une approche du pouvoir qui accordait la primauté à la technocratie et surtout à la discipline, bien plus qu'il n'était de rigueur à Moscou », cf. Peter S. Duncan « The Return of St. Petersburg », in G. Hosking, J. Aves & P. Duncan (eds.) *The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991*, Londres & New York : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137 ; p. 122.

⁷⁷ Devenu membre du Politburo en 1983 à l'invitation d'Andropov, Romanov, un favori de Brejnev considéré comme un leader sanguinaire à Leningrad, est le héros de nombreuses blagues locales contre le régime, en raison de son lignage impérial et du fait qu'il fit scandale en mariant sa fille en grande pompe dans les salons privés du musée de l'Ermitage. Quant à son successeur, Yourij Solovëv, qui avait été chef du gorispolkom de 1978 à 1984, puis ministre de la construction industrielle de l'URSS, il a dû démissionner de son poste de premier secrétaire en 1989 en raison du « machina-gate » (« scandale des voitures ») dans lequel il était impliqué, ayant organisé tout un système de livraison à bas prix de Mercedes volées pour le compte de la nomenklatura léningradoise.

capitale du Nord que fut donné le ton de l'anti-réformisme, sous la plume de Nina Andreeva, une chimiste de Leningrad dont l'article intitulé « Je ne peux transiger sur mes principes » - pamphlet aux relents staliniens critiquant fermement les réformes de Gorbatchev - fut publié le 13 mars 1988 par le quotidien *Sovetskââ Rossiya*. Cet article allait servir de cri de ralliement et de manifeste à tous les conservateurs d'URSS hostiles à Gorbatchev.⁷⁸ Dans cette période bouillonnante et décisive des dernières années de la *perestroïka*, plusieurs éléments ont pourtant donné tort aux conservateurs qui pensaient que Leningrad pourrait incarner la résistance de l'orthodoxie communiste face à la vague réformatrice qui n'allait pas tarder à balayer les vestiges d'un régime moribond.

4.2.2 Leningrad / Saint-Pétersbourg, berceau de la révolution démocratique (1989-1991)

Le premier épisode indicateur des fameux « changements » que Viktor Tsoï appelait de ses vœux⁷⁹ est connu sous le nom de « lutte pour les monuments », qui a marqué la vie publique de Leningrad dans les années 1986-1987. Il s'agit d'une des premières confrontations qu'ait connues le régime soviétique avec sa propre population, fait d'autant plus marquant que cette confrontation s'est soldée par un recul de la direction communiste de la ville, qui a cédé à la pression populaire. Celle-ci était incarnée au départ par des petits groupes d'amoureux de l'architecture pétersbourgeoise, qui se sont mobilisés pour empêcher la municipalité de mettre à exécution un plan d'urbanisme impliquant la destruction de plusieurs immeubles anciens du centre ville, en particulier l'hôtel d'Angleterre sur la place du Sénat, pour les remplacer par des bâtiments modernes. Les protestataires, qui étaient pour la plupart issus du monde culturel – intellectuels, artistes, restaurateurs d'art, conservateurs de musées, enseignants, etc. - arguaient que ces travaux risquaient de dénaturer « l'identité historique » (sous-entendu « européenne ») de la ville. Ce mouvement spontané de défense du patrimoine, profondément pétersbourgeois dans l'âme, réussit à galvaniser l'opinion populaire derrière ceux que l'on appela alors les « activistes culturels », des citoyens lambda qui campaient sur le trottoir devant l'hôtel d'Angleterre pour empêcher le chantier de démarrer, et que ni Gorbatchev ni le PC léningradois ne dispersèrent.⁸⁰ Puis ce furent les écologistes qui montèrent au créneau contre la construction de la digue anti-inondations de Kronstadt, dont Youri Sevenard, le leader local du PC, était le principal artisan. A partir de 1988, les activistes culturels et écologistes furent rejoints par les « agitateurs » des mouvements démocrates et libéraux qui avaient émergé dans les cercles d'intellectuels de Leningrad à la faveur des réformes gorbatchéviennes et qui commençaient à s'organiser politiquement en vue des élections de mars 1989. A partir de cette période, le PCUS a pratiquement perdu le contrôle des mass media de Leningrad – en particulier de la chaîne de télévision régionale et du journal *Smena*, comme le soulignent deux politologues pétersbourgeois qui ont vécu ces changements.⁸¹ Concrètement, cela

⁷⁸ Certains démocrates sont persuadés que le texte avait en réalité été rédigé par les propagandistes du camp conservateur du Poliburo, à la demande de Egor Likhatchev ; d'après Anatolij Sobtchak *Russie. Du communisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 35.

⁷⁹ « Peremen, ya khočou peremen ! » [changements, je veux des changements!], haranguait-il dans l'une des chansons les plus populaires du groupe de rock « Kino » dans les années 1980. Il faut savoir que le mot « transition » n'existe pas en russe, et que *peremen* est celui qui, dans l'idée, s'en rapproche le plus.

⁸⁰ R.W. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; chapitre 1.

⁸¹ Konstantin Khudoley & Stanislav Tkachenko « The Russian Debate on the Role of St. Petersburg », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOU, 2001, p. 53-66 ; p. 55.

signifie que la direction communiste n'était déjà plus en mesure d'empêcher Leningrad de devenir la tête de file de la « démocratie de meetings », avec son idéologie non-conformiste faite de romantisme et d'anti-communisme naïf qui, même si elle n'a pas été en cause dans l'effondrement de l'URSS, a contribué à poser les bases socio-politiques pour le passage à la démocratie.⁸²

Le deuxième épisode caractéristique de cette transition à Leningrad fut la formation d'organisations sociales et de clubs de discussion politique par les défenseurs de la *perestroïka*, mouvements auto-organisés qui allaient fournir au pays la graine de pluralisme d'où pourrait germer le multipartisme. Paradoxalement, la tribune de la stalinienne Nina Andreeva allait servir de catalyseur pour la constitution de ce « front » de défense de la *perestroïka* face aux forces réactionnaires.⁸³ Au mépris d'une censure en mal de légitimité, pas moins de 200 clubs de discussion politique se formèrent à Leningrad dans les années 1988-1989.⁸⁴ La politisation du mouvement démocrate-libéral léningradois est venue en premier lieu de l'intérieur même du parti communiste, c'est-à-dire de l'impulsion des courants les plus progressistes au sein des structures du PC. Ces réformateurs « dans le système », qui fondèrent « l'Union des Forces Démocratiques », étaient confrontés à un choix difficile : rester à l'intérieur du PC - dominé à Leningrad par les conservateurs - ce qui équivalait à renoncer à contester le monopole du parti unique ; ou à l'inverse s'engager ouvertement aux côtés de l'opposition non-communiste en participant aux tables rondes organisées par les réformateurs radicaux, comme à Moscou. Cette deuxième alternative, qui aurait permis de donner une consistance viable au concept de multipartisme, n'a été choisie que par une minorité des réformateurs léningradois, à savoir ceux qui quittèrent le Parti au printemps 1990 pour rejoindre les organisations sociales indépendantes coalisées par le Front Populaire de Léningrad.⁸⁵

« Hors du système » (du PC) avait en effet commencé à s'organiser une opposition modérée, assez influente dans les grandes villes. Sur la scène publique léningradoise ce fut d'abord autour du « Club des lecteurs du journal *Ogoniok* » (un hebdomadaire satirique) puis du *Club Perestroïka Interprofessionnel de Léningrad*, fondé en mai 1987, et dont la moitié des membres au départ appartenait aux structures du PC ou du Komsomol. La chef de file de ce mouvement était alors Marina Salié, bientôt rejointe par deux idéologues des réformes – Piotr Filippov pour les questions de défense des droits du citoyen et Anatolij Tchoubais (qui partit peu après faire un stage universitaire en Hongrie) pour tout ce qui avait trait aux questions économiques. Le comité exécutif du *Club Perestroïka* comprenait aussi Sergueï Vassiliev, Lev Goldstein, Boris Loukine, Viktor Monakhov, Mikhaïl Fedotov et Yourij Batourine (spécialistes de la presse), Alexandre Soungourov (spécialiste de l'auto-administration locale), Alexandre Youshchenko, Vladimir Kogan, Vladimir Ramm et N. Girenko (spécialistes des questions internationales). En 1989, le Club comptait une centaine de membres, dont la moitié étaient des diplômés de l'enseignement supérieur (un quart d'économistes,

⁸² A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Političeskii Al'manach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65.

⁸³ Le 6 avril 1988, le « Club Perestroïka » de Leningrad organisa une table ronde de discussion autour de l'article de Nina Andreeva, réunion dont les temps forts furent projetés à la télévision quelques jours plus tard, une publicité qui a rendu les démocrates sympathiques aux yeux des téléspectateurs.

⁸⁴ Daniil Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 9.

⁸⁵ R.W. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; p. 37.

10% de sociologues et autant d'ingénieurs, 7% de journalistes) et les deux tiers avaient moins de 50 ans.⁸⁶

Modéré, cet embryon de parti politique était prêt à tout pour défendre les réformes gorbatchéviennes, mais sans envisager au départ d'aller au-delà de la ligne fixée par le secrétaire général, ce que prônaient d'autres organisations démocratiques plus radicales apparues en 1988-89 à Leningrad. Parmi elles, il est intéressant de noter l'existence, unique en URSS, d'un comité de soutien aux Fronts Populaires baltes, le « Front Populaire de Leningrad » (*Narodnyj Front Leningrada*, NFL), qui s'est constitué selon le modèle balte et, au départ, pour promouvoir l'indépendance de la Lituanie.⁸⁷ Il se fit enregistrer officiellement le 25 septembre 1988 sous le nom de « Za Narodnyj Front » (Pour le Front Populaire)⁸⁸ et fut la base du bloc électoral appelé « Vybory-89 » [Élections-89], plate-forme qui permit à de nombreux démocrates léningradois d'être élus députés du peuple de l'URSS en mars 1989, parmi lesquels Anatolij Sobtchak, le futur maire de la ville. Ce n'est qu'ensuite que le Front Populaire de Leningrad tint son congrès fondateur, les 17 et 18 juin 1989, en présence de 600 délégués de micro-organisations démocratiques et réformatrices de Leningrad représentant à elles toutes plus de 6000 militants. Dans les statuts et le Manifeste adoptés à cette occasion, le NFL clama haut et fort son « refus du socialisme sous quelque forme que ce soit », ce qui le distinguait nettement du Front Populaire de Moscou, qui, même s'il réclamait aussi l'abolition de l'article 6 (sur le rôle dirigeant du Parti), était beaucoup moins libéral que celui de la capitale du Nord.⁸⁹ Le politologue Boris Kargalitsky a d'ailleurs fait remarquer que le programme adopté par le NFL en juin 1989

« portait la marque notable de l'influence des idées de la social-démocratie, mais plus encore de l'influence du programme et de l'expérience du Front Populaire Estonien » [dans lesquels la dimension *économique* des réformes avait une place primordiale].⁹⁰

Comme l'ont fait remarquer deux sociologues pétersbourgeois, ces meneurs de ce que l'on allait appeler la « première vague démocratique »

« combinaient leur engagement envers l'idéologie réformatrice avec une vision explicite du rôle de Saint-Petersbourg dans *l'eupéanisation imminente du pays*. Ils considéraient la revitalisation de Saint-Petersbourg comme essentielle au *virage de la Russie en direction de l'Occident*. [A leurs yeux] cela pouvait être réalisé en restaurant l'hégémonie spirituelle et idéologique, voire politique, de la capitale du Nord sur Moscou. »⁹¹

⁸⁶ Sur la genèse du « Club Perestroïka », voir le témoignage de l'une de ses figures de proue, le politologue Alexandre Soungourov *Étudy političeskoj žizni Peterbourga 1987-1994* [Études de la vie politique de Pétersbourg 1987-1994], Saint-Petersbourg : Centre de sciences humaines et de politologie « Strategiâ », 1996, 195 p. ; en particulier p. 17, 33 et 46.

⁸⁷ Concernant l'influence du modèle balte sur la constitution du Front Populaire de Leningrad et les relations entre la ville et les républiques indépendantistes baltes au tournant des années 1980-1990, voir Nils S. Muiznieks « The Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 1, 1995, p. 3-25 ; p. 5 et 19. C'est notamment vers la branche de Tartu du Front Populaire estonien que se sont tournés les « frontistes » léningradois pour faire imprimer le premier numéro de leur journal *Vpered* [En avant] durant l'été 1988 (p. 9-10, note 46). Yourij Boldyrev, figure de proue du mouvement réformateur léningradois, a aussi fait éditer son programme électoral en Estonie.

⁸⁸ Cette légalisation du mouvement allait lui permettre d'obtenir du Komsomol un bureau muni d'un téléphone, mais aussi et surtout un temps d'antenne à la télévision et le droit d'organiser des manifestations politiques ; d'après Peter Duncan « The Return of St. Petersburg », in G. Hosking, J. Aves & P. Duncan (eds.) *The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991*, Londres & New York : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137 ; p. 123.

⁸⁹ A.V. Gromov & O.S. Kouzine *Neformaly. Kto est' kto ?* [Les informels. Who's who], Moscou : Mysl', 1990, p. 200 et suivantes.

⁹⁰ B. Kargalitsky *Farewell Perestroïka. A Soviet Chronicle*, traduit du russe par Rick Simon, New York : Verso, 1990 ; p. 171.

⁹¹ Grigorij Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 195 [c'est nous qui soulignons].

En signe de solidarité avec les voisins baltes alors en lutte pour l'indépendance - la Lituanie, qui avait déclaré sa souveraineté en mars 1990, resta plusieurs mois sous le coup d'un boycott économique décrété par le Kremlin - l'une des leaders du LNF, la démocrate radicale Marina Salié, a même demandé à ce que le 7 novembre, anniversaire de la Révolution de 1917, soit renommé « Jour de la Tragédie Nationale » ; la formule devint populaire à Leningrad et le resta même après la disparition de l'URSS.⁹²

Le troisième épisode marquant de la transition vers le post-communisme à Leningrad a été la victoire de l'opposition démocratique sur la vieille garde communiste aux premières élections (relativement) libres, en mars 1989, pour le renouvellement du Congrès des Députés du Peuple de l'URSS⁹³, un essai transformé en véritable succès populaire aux élections du printemps 1990. Un député de l'assemblée législative de Saint-Petersbourg, interviewé par Bo Petersson en janvier 1998, a affirmé que

« les élections de mars 1989 et celles du printemps 1990 [au Congrès des Députés du Peuple de RSFSR et au Lensoviet] étaient les plus démocratiques qui se soient jamais tenues en Russie. »⁹⁴

Non seulement aucun des communistes conservateurs qui se présentèrent n'obtint de siège, mais en outre les députés léningradois constituèrent le noyau dur de la plate-forme démocratique à l'intérieur du Congrès des Députés du Peuple de l'URSS, où ils prirent part à la formation de l'une des premières factions réformatrices, le Groupe Interrégional de Députés (*Mežregional'naâ Depoutatskaâ Grouppa*, MDG).

a) La déferlante réformatrice aux élections libres de 1989 et 1990

Il est symptomatique qu'aux élections du 26 mars 1989, aucun des six principaux dirigeants du PC de Leningrad en lice ne soit parvenu à se faire élire député, hormis Boris Gidaspov, le seul membre de l'obkom à obtenir plus de 50% des voix dans son district électoral. Les piliers du PC, Y. Solovëv, A. Gerassimov, V. Khodyrev et A. Bolshakov furent désavoués, et en 1989 comme aux élections suivantes, ce sont les candidats informels de quartier, soutenus par l'union « Vybory-89 », qui entrèrent au Conseil des Députés du Peuple. Parmi eux figurait un candidat présenté par l'Université, Anatolij Sobtchak, qui l'emporta avec 76,5% des voix au deuxième tour face à Boris Nikolskij (éditeur du journal progressiste *Neva*, soutenu par l'opposition).⁹⁵ Les jeunes démocrates réformateurs ont pu convaincre une majorité d'électeurs en s'adressant directement à eux : non seulement la transparence (*glasnost'*) était de rigueur, ce qui permettait aux détracteurs du régime de faire la promotion de leurs idées ouvertement, mais en outre c'est durant cette campagne électorale que se tinrent pour la première fois dans l'histoire de l'URSS des débats télévisés entre les

⁹² Dans les années 1990, le 7 novembre est resté un jour férié marqué par des manifestations pro-communistes. Dans un désir d'apaisement, Eltsine le proclama « Jour de l'Entente et de la Réconciliation Nationale ». Finalement, en 2003 et 2004, la Douma vota pour que ce jour ne soit plus férié et le remplaça par le 4 novembre, en commémoration de la révolte de Mitkine et Požarskij qui libéra Moscou de l'emprise polonaise à laquelle elle était soumise au XVII^{ème} siècle.

⁹³ Un tiers des 2 250 sièges au parlement fédéral restait réservé aux candidats du PC et des organisations affiliées. Les démocrates et réformateurs remportèrent malgré tout 30% des voix.

⁹⁴ Petersson ne cite pas nommément l'auteur de ces mots (interview n° Spb 20) mais précise qu'il s'agit d'un député indépendant né en 1939. Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 147 et p. 207.

⁹⁵ A. Sobtchak était parvenu à faire présenter sa candidature par son employeur, l'Université de Leningrad, alors même qu'il n'était pas membre du PCUS, ce qui était tout à fait exceptionnel pour les candidats « institutionnels » qui se présentèrent au scrutin de 1989. Sobtchak prit sa carte du PCUS par la suite, pensant qu'il n'y avait d'autre solution pour réformer le régime que de le faire de l'intérieur, ce pour quoi un mandat électoral n'était pas suffisant.

candidats⁹⁶, ce qui fut plutôt néfaste pour les candidats communistes.⁹⁷ Plusieurs démocrates léningradois firent alors leur entrée au Conseil des députés du peuple de l'URSS : l'écrivain Daniil Granine, le directeur du Fonds soviétique pour la Culture Dmitrij Likhatchev, le métropolite de Leningrad et Novgorod Alexei (futur patriarche Alexis II) et le scientifique Sergueï Stankevitch, etc.⁹⁸ Parmi les membres de cette première vague démocratique figurait une autre personnalité politique en devenir, Iouri Boldyrev, un réformateur de 28 ans qui obtint le droit de se présenter à la dernière minute pour combler le vide créé dans son district par le décès en cours de campagne d'Anatolij Gerasimov, le premier secrétaire du comité du PC de la ville.⁹⁹

Ces élections de 1989 furent les premières (et dernières) élections démocratiques d'URSS. La spécificité du nouveau régime électoral institué par Gorbatchev était de créer un parlement à deux étages, le premier étant constitué des députés du peuple (2000 sièges) et le deuxième se divisant en deux chambres, le Soviet des Nationalités¹⁰⁰ et le Soviet Suprême (700 sièges), où Anatolij Sobotchak fut élu par ses pairs au printemps. Au sein du Soviet Suprême, Sobotchak devint rapidement une personnalité très influente ; il prit d'abord la tête d'une des trois commissions d'enquête créées par le Parlement¹⁰¹, à savoir celle chargée d'enquêter sur les circonstances du massacre de Tbilissi d'avril 1989. Il était surtout l'une des figures de proue du fameux Groupe Interrégional de Députés radicaux du Conseil des députés du Peuple de l'URSS, aux côtés de l'écrivain et défenseur des droits de l'Homme Andreï Sakharov, et des démocrates Gavriil Popov (le futur maire de Moscou), Yourij Afanashev et Yourij Tchernychenko. Enfin, il fut élu président du Comité de la Législation, un Comité considéré comme l'un des plus démocrates du Parlement soviétique, et dont l'influence sur le cours des réformes a été particulièrement grande tout au long de la période 1989-1991.¹⁰²

L'année suivante, aux élections de mars 1990, c'est encore le Front Populaire de Leningrad qui forma le socle du bloc électoral réformateur « Élections démocratiques-90 » (« DemVyborny »), avec le slogan de « Tout le pouvoir aux soviets! » – l'idée sous-jacente étant de reprendre aux communistes le pouvoir dont ils avaient privé lesdits soviets dès l'époque de la révolte des marins de Kronstadt.¹⁰³ Cette plate-forme coalisa et soutint activement les candidats qui se présentèrent sous l'étiquette de différents mouvements démocratiques locaux – outre « Pour le Front

⁹⁶ Anatolij Sobotchak affirme même dans sa biographie qu'il est à l'origine de cette initiative, puisque c'est lui qui aurait utilisé pour la première fois le temps d'antenne dont il disposait en tant qu'animateur d'une émission de télévision locale de Leningrad (*Graždanine i pravo*, Le citoyen et le droit) pour expliquer aux téléspectateurs son programme électoral. Par la suite, la direction de la chaîne généralisa cette pratique en invitant d'autres candidats sur son plateau et en organisant de véritables débats politiques télévisés durant tout le mois de mars. D'après A. Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée*, Paris : Flammarion, 1991 ; p. 27.

⁹⁷ Mary McAuley « Politics, Economics, and Elite Realignment in Russia : a Regional Perspective », *Soviet Economy*, vol. 8, n° 1, 1992, p. 46-88 ; p. 52.

⁹⁸ A. Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée*, Paris : Flammarion, 1991 ; p. 33.

⁹⁹ Boldyrev recueillit alors un soutien massif, avec 74% des voix contre 19% accordés dans son district à un troisième candidat ; d'après R.W. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; p. 30.

¹⁰⁰ Au Soviet des Nationalités, la RSFSR était dotée de 11 sièges, dont sept sont revenus à des députés en réalité moscovites, ce qui a considérablement délégitimé la fonction de représentation des intérêts des minorités nationales de cet organe.

¹⁰¹ Les deux autres Commissions d'enquête portaient respectivement sur le Pacte Molotov-Ribentrop de 1939 et en particulier son protocole secret concernant l'absorption des républiques baltes par l'URSS, et sur les pressions subies par les juges Telman Gdlian et Nikolaï Ivanov qui instruisirent l'affaire du coton ouzbek.

¹⁰² A. Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée*, Paris : Flammarion, 1991 ; p. 159.

¹⁰³ Anatolij Sobotchak *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 44.

Populaire », il s'agissait notamment de l'organisation « Memorial » (association de défense des victimes des purges et de la répression contre les dissidents), des Verts, de l'Union des Électeurs de Leningrad, de Russie Démocratique (« DemRossiâ »), le Club des Consommateurs, du Front uni des Travailleurs et du syndicat « Spravedlivost' » [Justice]. Les candidats soutenus par « DemVybory-90 », pour la plupart des dilettantes de la politique, étaient très populaires dans la ville car respectés à la fois par l'intelligentsia, la jeunesse en mal de changements et les entrepreneurs individuels en devenir qui attendaient impatiemment le passage à l'économie de marché. La plate-forme des réformateurs et démocrates remporte 65% des voix et 80% des sièges du soviet de Leningrad (Lensoviet).¹⁰⁴ Aux élections nationales, ils raflèrent 25 des 33 sièges réservés aux députés de Leningrad au sein du Congrès des Députés du Peuple de la RSFSR.¹⁰⁵ La situation créée par cette déferlante démocratique à Leningrad fut qualifiée par la presse nationale d'autant plus « révolutionnaire » (*Moskovskie Novosti* du 15 avril 1990) que c'est une femme, la députée Galina Starovoïtova, qui s'imposa comme la chef de file des démocrates léningradois dans le Parlement fédéral russe.

Malgré une participation relativement faible¹⁰⁶ au niveau du Lensoviet, les élections de mars 1990 ont apporté une victoire sans pareille aux démocrates et réformateurs *anti-communistes*, largement majoritaires avec 227 des 363 mandats pourvus (contre 60 sièges revenus au PCUS).¹⁰⁷ On comptait parmi ces élus 97 membres du Front Populaire de Leningrad (dont les leaders du « Club Perestroïka », Marina Salié et Piotr Filippov, rédacteurs du journal des « informels », le *Nevskij Courier*), des membres de la « Plate-forme Démocratique du PCUS » (dont A. Nevzorov, le journaliste télévisé de la très populaire émission quotidienne « 600 sekound »), des écologistes (Aleksëï Kovalev, leader du parti vert local *Spasenie*), des chefs des nouvelles structures entrepreneuriales, etc. Seuls 70 des candidats soutenus par le comité léningradois du PC ont obtenu un siège au Lensoviet, tandis que les candidats nationalistes n'en ont eu que deux.¹⁰⁸ Dans le praesidium du Lensoviet constitué par la suite, deux tiers des députés étaient des travailleurs du secteur scientifique et de l'enseignement supérieur, la plupart élus avec le soutien du bloc « DemVybory-90 ». Pourtant, les démocrates du Lensoviet (renommé Petrosoviet à l'automne 1991) n'ont pas su capitaliser sur cette victoire électorale pour impliquer un véritable virage à la politique locale, et ce pour deux raisons. Premièrement, le gros des députés du Lensoviet avait des

¹⁰⁴ Entretien avec Alexandre Vinnikov, historien et homme politique réformateur élu au Lensoviet, Tampere, 3 août 2000.

¹⁰⁵ A. Alekseev, V. Gel'man, N. Kornev, V. Kostušev, A. Etkind *Obščestvennye dvizeniâ i stanovlenie novoj vlasti v Leningrade (1986-1991)* [Les mouvements sociaux et l'établissement du nouveau pouvoir à Leningrad (1986-1991)], Leningrad : Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences d'URSS, 1991 ; p. 23-24.

¹⁰⁶ Sur 3,7 millions d'inscrits à Leningrad, 1,3 million s'abstinrent (en particulier les communistes orthodoxes hostiles au principe même des élections libres), 300 000 votèrent « contre tous » et 100 000 remirent un bulletin nul, si bien que seules les voix d'1,9 million de Léningradois furent comptabilisées, soit un quart de moins qu'aux élections des députés du peuple de l'URSS de mars 1989 ; d'après Peter S. Duncan « The Return of St. Petersburg », in G. Hosking, J. Aves & P. Duncan (eds.) *The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991*, Londres & New York : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137 ; p. 127.

¹⁰⁷ Le 4 mars, 23 des 31 députés élus dès le premier tour (ceux qui avaient eu la majorité absolue des voix avec une participation supérieure à 50%) étaient issus de « DemVybory-90 ». Sur les 344 députés élus au deuxième tour, 204 s'étaient présentés sous la bannière de ce mouvement, démocrates auquel il faut ajouter les 85 députés communistes (sur 216) qui avaient concouru avec le soutien de « DemVybory-90 » et représentaient la plate-forme démocratique du PC. Cf. *Leningradskaâ Pravda*, des 12, 24 et 25 mars 1990, cité par Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Petersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 63, notes 57-58.

¹⁰⁸ Chiffres cités par A. Titkov et A. Moukhine « Sankt-Peterbourg », in Centre Carnegie *Političeskij Al'manakh Rossijskikh regionov 1997* [Almanach politique des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, 1997, tome 2, livre 1, p. 39-65.

ambitions politiques qui dépassaient le cadre de Leningrad, si bien que l'essentiel de l'activité des députés démocrates du Lensoviet consistait, selon leurs propres dires, à faire pression sur le Kremlin, et non à s'occuper de la gestion des problèmes quotidiens de la ville tels que l'approvisionnement alimentaire et énergétique.¹⁰⁹ Deuxièmement, l'apport net du Lensoviet au processus de réformes a été limité, du moins dans les années 1990-1991, dès lors que les députés de tous bords se sont engagés dans de longues batailles de procédure, au lieu de s'attaquer efficacement à résoudre les problèmes concrets que rencontraient leurs électeurs. Ceci a rapidement délégitimé l'institution elle-même, ce qui s'est traduit par un très fort taux d'abstention aux élections suivantes de l'Assemblée Législative locale [ZakS] en mars 1994.

Le président du Lensoviet ne fut élu qu'en mai 1990, les tentatives précédentes ayant été bloquées par les leaders les plus radicaux du bloc démocratique. En fin de compte les députés du Lensoviet s'entendirent sur la candidature Anatolij Sobotchak, un intellectuel qui était déjà l'une des figures de proue de la plate-forme démocratique au Conseil Suprême de l'URSS, au sein duquel il était respecté en tant qu'orateur sachant polémiquer et s'engager personnellement en faveur des réformes démocratiques. Le problème est que Sobotchak n'était pas député du Lensoviet! Pour y remédier, on le fit concourir à une élection de rattrapage dans une circonscription de la ville où le vote de mars avait été invalidé pour cause de trop faible participation.¹¹⁰ La candidature de Sobotchak avait le mérite de rassurer tout le monde à Leningrad : né en 1937, il était l'un des plus âgés des députés démocrates du Lensoviet, ce qui était un atout pour négocier avec les communistes conservateurs et les représentants du CMI, qui étaient de sa génération. Juriste et universitaire de renom à Leningrad, il jouissait du respect des membres de l'élite académique et culturelle locale. Parlementaire dont la carrière politique avait débuté dans les organes fédéraux du pouvoir en 1989, il avait la carrure pour faire relever la tête aux Léningradois face au diktat de Moscou. Déjà connu en Occident, il pourrait compter sur ses amitiés à l'étranger pour attirer des investissements dans les industries locales. Ce ne fut pourtant pas chose facile, dès lors que les députés procéduriers du Lensoviet lui ont mis des bâtons dans les roues et que lui-même se prit à enfreindre le règlement pour faire entrer en vigueur des décisions importantes, au mépris de leur avis comme de celui du président du Comité Exécutif du soviet (*gorispolkom*), Alexandre Shchel'kanov.¹¹¹ L'année de Sobotchak à la présidence du Lensoviet, où il avait une autorité morale certaine mais où il ne pouvait absolument pas adopter ni mettre en œuvre de décisions, a été marquée par ce conflit triangulaire.¹¹² C'est pourtant de ce poste et en adoptant une posture de plus

¹⁰⁹ Daniil Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 25.

¹¹⁰ Alexander Vinnikov « The End of Soviet Power in St. Petersburg : an Insider's View », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1215-1230 ; p. 1217 et suivantes.

¹¹¹ Ingénieur des chantiers navals de Leningrad, Shchelkanov était aussi diplômé de l'Institut militaire des langues étrangères de Moscou. Tout comme Sobotchak, de deux ans son aîné, il était membre de la plate-forme démocratique au Soviet Suprême de l'URSS (où il présidait le comité des Forces armées), et il joua aussi un rôle de « Varègue » en étant appelé à la rescousse par les Léningradois pour les diriger en 1990.

¹¹² Adrian Campbell « Local Government Policymaking and Management in Russia : the Case of St. Petersburg (Leningrad) », *Policy Studies Journal*, vol. 21, n° 1, 1993, p. 133-142 ; p. 137 et suivantes ; Vinnikov, *op. cit.* ; p. 1221.

en plus dirigiste face aux différents courants et factions du bloc « DemVybory-90 »¹¹³ que Sobtchak a su offrir la victoire aux démocrates partisans de la ligne « eltsinienne » des réformes aux élections suivantes, celles de juin 1991 – les dernières d'URSS.

b) Le scrutin du 12 juin 1991 : le « oui » des Léningradois à Eltsine, Sobtchak et Saint-Petersbourg

En ce jour historique du 12 juin 1991¹¹⁴, les Léningradois ont été, de toute l'URSS, les électeurs qui ont mis le plus de bulletins dans l'urne. Ils étaient en effet appelés à voter sur trois questions distinctes, mais en réalité intrinsèquement liées – le choix du président de la RSFSR, du maire de la ville, et d'un nom pour celle-ci.¹¹⁵ Même si ces scrutins se sont déroulés le même jour, il est intéressant de noter que la décision de soumettre à un référendum local la question de la renomination de la ville a été mise à l'ordre du jour du Lensoviet¹¹⁶ avant celle concernant l'élection du maire au suffrage universel.¹¹⁷

Premièrement, comme tous les autres citoyens de la RSFSR, les Léningradois étaient appelés à élire, pour la première fois au suffrage universel direct, le premier président de la Russie soviétique. Fidèles à leur réputation de réformateurs et de démocrates, ils donnèrent à Boris Eltsine un blanc-seing en lui accordant 62,7% de leurs voix, soit quatre points de mieux que la moyenne nationale (57,3%).¹¹⁸ Moins de deux ans plus tard, lorsque Eltsine a soumis sa politique et son maintien au pouvoir à l'approbation du peuple en convoquant un référendum le 25 avril 1993, les Pétersbourgeois se montrèrent une fois encore de loyaux supporters du président : 59,94% des votants se déclarèrent favorables à son maintien au pouvoir, un score supérieur à la moyenne nationale (58,7%).¹¹⁹

¹¹³ Dès la fin de l'été 1990, la direction du Front Populaire de Leningrad commença à critiquer ouvertement Anatolij Sobtchak, l'accusant d'avoir fait preuve de mépris à l'égard des députés du bloc « DemVybory-90 » (qui pourtant assurèrent sa victoire au poste de président du Lensoviet) au moment de la constitution de son administration municipale. Avec le soutien du chef de l'ispolkom, Shchelkanov, les députés démocrates du Lensoviet dénoncèrent le style autoritaire (finalement semblable à celui d'un secrétaire du PC) de Sobtchak et demandèrent un droit de regard sur les réformes libérales qu'il s'appropriait à mettre en œuvre, comme l'instauration de la zone économique libre ou la privatisation des entreprises (qui, à leurs yeux, se faisaient trop dans l'intérêt du CMI et selon les lignes directrices fixées par Gorbatchev). D'après Peter S. Duncan « The Return of St. Petersburg », in G. Hosking, J. Aves & P. Duncan (eds.) *The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991*, Londres & New York : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137 ; p. 132.

¹¹⁴ A Leningrad / Saint-Petersbourg, on fêtait ce jour-là le soixante-dixième anniversaire de la Philharmonie, la première salle de concert de ce type de l'ère soviétique, et qui porte le nom de Shostakovitch, en mémoire du compositeur qui y a dirigé, le 9 août 1941 et sous les bombes allemandes, sa fameuse *Symphonie n° 7* dite « Leningrad ».

¹¹⁵ Le même jour, seulement deux autres villes de Russie élaient aussi leur maire, en plus du président de la RSFSR : Moscou (Gavriil Popov) et Sverdlovsk (Ekaterinbourg), ville moyenne d'où était originaire Boris Eltsine et qui servait de pilote dans la mise en œuvre de la réforme de l'auto-administration locale.

¹¹⁶ La proposition émanait d'un collectif de citoyens, relayé par les députés du Lensoviet Vitalij Skojbeda, Yourij Kravcov et Serguej Bassov. Le 26 avril, 218 députés sur 247 votèrent pour que la question de la renomination soit soumise à une « consultation populaire » (il n'était constitutionnellement pas possible de lui donner le nom de « référendum local »).

¹¹⁷ Cette décision a été adoptée par le Lensoviet le 18 mai, cf. Boris Višnevskij « Legenda o vozvraščeni » [La légende sur la restitution], *Vaš tajnyj sovetnik*, 9 juin 2003.

¹¹⁸ La participation à Saint-Petersbourg ne fut que de 65% des inscrits, contre 74,66% à l'échelle nationale. Ayant récolté plus de la moitié des suffrages exprimés, Eltsine a été élu dès le premier tour [voir tableau n°37 en annexe V].

¹¹⁹ La participation moyenne au référendum était de 64% à Saint-Petersbourg (66% à l'échelle nationale) ; d'après *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, n° 96, 28 avril 1993 ; p. 3. Le fait que 71,6% des votants de Saint-Petersbourg se soient prononcés « pour » une nouvelle Constitution (en réponse à l'une des deux autres questions référendaires qui leur étaient posées) atteste aussi du soutien des Pétersbourgeois à leur maire : Anatolij Sobtchak faisait partie de l'un des groupes de travail chargés de faire des propositions pour rédiger un nouveau texte de la Constitution.

Deuxièmement, la ville de Leningrad, comme celle de Moscou, procédait à la première élection de son maire¹²⁰, c'est-à-dire du chef de l'exécutif du sujet de la FR, une institution dont la création revenait à départir le comité exécutif du soviét, autrement dit le Parti Communiste qui en avait le contrôle, de son pouvoir.¹²¹ Jusque là, seuls quelques présidents de républiques autonomes avaient déjà affronté le suffrage universel direct, comme Mintimer Shaimiev au Tatarstan.

Plusieurs candidats étaient en lice, et le bloc démocrate misait avant tout sur la candidature de jeunes réformateurs comme Yourij Boldyrev ou Shchel'kanov, voire le vice-président de l'ispolkom Alekseï Bol'shakov. La bataille finale opposa pourtant le président du Lensoviet, Anatolij Sobotchak au candidat du PC léningradois, Yuriy Sevenard, directeur de la reconstruction de la digue de Kronstadt. En bon défenseur de la mémoire de Lénine, le candidat présenté par le PC pour le poste de maire était aussi le chef de file de la campagne de résistance pour le maintien du nom de la ville, Leningrad. L'une de ses affiches de campagne jouait d'ailleurs sur la fibre patriotique, plus encore que sur la fibre communiste : elle détournait une photographie datant du siège de la ville par les Nazis, en montrant un soldat soviétique de l'époque s'attaquant à un écriteau routier sur lequel figurait le mot « Sankt-Petersburg » calligraphié dans le style germanique.¹²² Les électeurs, dans leur majorité, ont rejeté à la fois Sevenard, le PC et le nom de Leningrad. Le 12 juin 1991, Anatolij Sobotchak fut donc élu maire (et, simultanément, Viatcheslav Shcherbakov – vice-maire¹²³) avec 65,30% des voix, alors que le communiste Sevenard n'obtint que 26,31%. En remplacement de Sobotchak, c'est l'économiste et universitaire A. Belyayev qui a été élu président du Lensoviet / Petrosoviet. Quant à la présidence du comité exécutif de la ville, le *gorispolkom*, elle est restée à Aleksandre Shchelkanov, qui fit entrer les jeunes premiers de la Faculté d'Économie et des Finances de Leningrad (Anatolij Tchoubaïss, Alekseï Koudrine, Sergueï Vassiliev) dans son équipe. Malgré des divergences de vues sur la façon d'y parvenir, l'idée fixe que partageaient la mairie et le *gorispolkom* était d'aider la ville à redevenir la plus européenne du pays en en faisant une zone économique libre.¹²⁴

Troisièmement, et c'est probablement ce qui a rendu cette consultation électorale de juin 1991 si exceptionnelle en termes de symboles pour le destin de la ville, les électeurs léningradois se voyaient proposer de répondre par oui ou non à une question référendaire posée à titre consultatif

¹²⁰ L'institution de maire (*mér* en russe) dans son acception occidentale est étrangère à la culture politique russe, qui ne connaissait jusque là que celle de « vieux du village » (*staroste*), élu à la tête des *zemstva* dans les campagnes. A Saint-Petersbourg, la fonction de « gouverneur de police » fut créée en 1710 par Pierre le Grand, qui nomma Alexandre Menchikov à ce poste où il avait des responsabilités comparables à celles d'un maire (approvisionnement, grands travaux, sécurité, contrôle sanitaire), moins la légitimité populaire (il était nommé, pas élu) et l'indépendance (il exécutait les ordres du Tsar). D'après Alexis Morel « Une fenêtre ouverte sur l'Europe (1703-1801) », in Lorraine de Meaux (dir.) *Saint-Petersbourg. Histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Paris : Robert Laffont, Coll° « Bouquins », 2003, p. 15-41 ; p. 28.

¹²¹ Dans son autobiographie, Vladimir Poutine affirme que c'est lui qui a convaincu Sobotchak, puis les députés du Lensoviet, de la pertinence de cette réforme qui revenait à doter la ville d'un maire, comme elles en ont ailleurs dans le monde ; cf. V. Poutine *Ot pervogo lica. Razgovory s Vladimirom Poutinyim* [A la première personne. Discussions avec Vladimir Poutine], Moscou : Vagrius, 2000 ; p. 104-105.

¹²² Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 196.

¹²³ L'Amiral Shcherbakov, commandant de sous-marins nucléaires dans la flotte du Nord, enseignait à l'Académie navale Kouznets de Leningrad au moment où il fut élu député et vice-président du Lensoviet. Après avoir été évincé de son poste de vice-maire en mars 1994 (suite à l'introduction par Sobotchak d'une réforme de l'organisation de la mairie), Scherbakov a pris la tête de la compagnie nationale des commandes d'armement, *Rosvoorouženie*, avant d'être rappelé dans l'administration municipale sous Yakovlev en 1996.

¹²⁴ A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Petersbourg », in Centre Carnegie *Političeskij Almanach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1, p. 39-65 ; p. 43.

et formulée comme suit : « voulez-vous que soit rendu à notre ville son nom historique de Saint-Pétersbourg ? ». ¹²⁵ Près de 55% optèrent pour le oui, si bien que dès le 12 juin 1991, les habitants de Saint-Pétersbourg étaient *de facto* entrés dans l'ère post-soviétique, volonté populaire entérinée presque sans discussion par un vote des députés du peuple de la RSFSR peu après. ¹²⁶ Ce n'est qu'après le putsch manqué que le Soviet Suprême de l'URSS entérina formellement cette décision.

L'épisode des 19-21 août a constitué un tournant dans la trajectoire politique du pays dans son ensemble, mais aussi pour le destin international de la ville. A compter de juin 1991, il y avait, comme au niveau fédéral, un double pouvoir à Leningrad entre le maire élu démocratiquement et le Soviet municipal (*gorsoviet*) sorti des urnes au printemps 1990. Leur opposition ne concernait que les affaires locales : le 19 août 1991, le président du *gorsoviet* s'est rangé derrière Sobtchak pour faire barrage aux putschistes du GKChP - le Comité d'État à la Situation d'Urgence - qui tenaient Mikhaïl Gorbatchev en otage et avaient pris le contrôle de la télévision à Moscou. Non seulement le maire et la population ¹²⁷ de Saint-Pétersbourg se sont immédiatement ralliés à la résistance eltsinienne, mais en outre le sang ne coula pas à Saint-Pétersbourg pour la défense de la démocratie contre le dernier assaut de la frange réactionnaire du PCUS. ¹²⁸

La raison la plus souvent invoquée est qu'Anatolij Sobtchak a réussi à convaincre l'armée ¹²⁹ et la police ¹³⁰ de ne pas intervenir « contre le peuple ». Si le soutien des militaires de Kronstadt à la Révolution d'Octobre avait contribué à la prise de pouvoir par les bolcheviks en 1917, en 1991 en revanche leur refus d'appuyer le putsch contribua à le faire échouer. Quant au KGB, alors dirigé par Krioutchkov, il tenta, en vain, d'empêcher la diffusion sur la chaîne nationale du message télévisé que Sobtchak enregistra dès le 19 août dans les studios de la télévision léningradoise. Ce discours dans lequel il traitait les putschistes « d'anachronismes de l'Histoire » et appelait le peuple à leur opposer une résistance fut entendu le soir même dans la plupart des foyers d'URSS. Il s'agissait de la première prise de position d'un élu du peuple contre les ordres des putschistes, ce qui a sans conteste joué sur le cours des événements. Le succès du maire à faire obstacle aux conservateurs a contribué à renforcer sa légitimité démocratique autant que celle du président de la RSFSR. Cela a

¹²⁵ « Želaete li Vy vozvraščeniâ našemou gorodou ego istoričeskogo nazvaniâ Sankt-Peterbourg ? » On doit la formulation de la question au député du Lensoviet Alekseï Kovalev. Après coup, les partisans du « non » ont accusé le Lensoviet d'avoir manipulé l'électorat en choisissant une formulation qui incitait à voter « oui », ce qui leur aurait fait perdre un tiers des voix.

¹²⁶ Témoignage du député N. Aržannikov, cité par G. Ouroušadze « Svoya noša ne tânet ? » [Le fardeau qu'on aime n'est-il point pesant ? – proverbe russe mis au mode interrogatif], *Smena*, 13 juillet 1991.

¹²⁷ Près d'un million de Pétersbourgeois se sont spontanément massés dans les rues de la ville, sur la place de Kazan et celle du Palais d'Hiver, à l'annonce du renversement de Gorbatchev par les putschistes. Durant trois jours, il ne fit aucun doute que les Pétersbourgeois étaient prêts à tout pour empêcher sinon le pays, du moins leur ville, de se soumettre au GKChP.

¹²⁸ A Leningrad il n'y a pas eu besoin de recourir à la violence pour arrêter la violence : pas un seul coup de feu n'a été tiré, alors qu'à Moscou les affrontements de rues ont fait des dizaines de morts.

¹²⁹ Le maire a convaincu le général Viktor Samsonov de désobéir aux ordres du ministre putschiste Yazov, qui exigeait la mobilisation des soldats de la garnison de Kronstadt. Le commandant de la base de Kronstadt, le capitaine Aleksandr Mel'nikov, prit aussi sur lui de désobéir aux ordres de son ministre : au lieu d'envoyer ses hommes à terre pour soutenir le putsch, il les mit à la disposition de Sobtchak au nom de la « défense de la démocratie ». Sur les ondes de la radio locale, Mel'nikov exhorta même les Léningradois à se ranger aux côtés de leur maire et à tout faire pour empêcher la poudre de parler. D'après Fred Coleman *The Decline and Fall of the Soviet Empire. Forty Years that Shook the World, from Stalin to Yeltsin*, New York : St. Martin's Press, 1996, p. 348.

¹³⁰ Il faut dire que le Lensoviet avait créé un précédent quelques mois auparavant en votant, contre l'avis du Ministère russe de l'Intérieur et de l'*obkom* du PC de Leningrad, la nomination d'un *civil* à la tête de la police de la ville (GOuVD – Direction Générale des Affaires Intérieures), Arkadij Kramarev. D'après Daniil Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 36 et suivantes.

aussi découragé d'autres putschistes potentiels d'essayer d'empêcher la perestroïka, puis les réformes eltsiniennes, de se poursuivre : il apparut qu'il ne suffisait plus de prendre le pouvoir à Moscou pour faire basculer le pays, mais qu'il fallait aussi compter avec la capacité de résistance à la dictature et avec la dynamique démocratique propre de Leningrad/Saint-Pétersbourg.¹³¹

Le 7 septembre, au lendemain de la reconnaissance officielle de la renomination par le « centre », les Pétersbourgeois eurent le sentiment de « se réveiller dans une ville nouvelle ». ¹³² Comme nous allons le voir à présent, le débat d'idées et la campagne référendaire qui ont abouti à l'abandon du nom de Leningrad furent profondément marqués par une confrontation idéologique entre, pourrait-on dire, les Anciens, attachés aux traditions communistes, et les Modernes, partisans d'un rapprochement avec l'Europe, mais qui, paradoxalement, s'appuyaient sur des références à une époque plus ancienne encore, celle de Pierre le Grand, le tsar qui avait baptisé la ville. La campagne en faveur de la renomination fut un épisode de la vie publique locale significatif non seulement parce qu'il a procédé d'une consultation réellement démocratique (référendum populaire), mais surtout parce qu'il a conduit à une mobilisation sans précédent de toutes les couches de la population, impliquées dans des joutes oratoires sans merci et que certains observateurs sont allés jusqu'à qualifier « d'hystérie collective ». ¹³³

4.2.3 Comment Saint-Pétersbourg reprit son nom de baptême : lecture contextuelle des débats sur la renomination de la ville (1991)

*Le nom de chaque ville – c'est son drapeau,
son « mot de passe » pour entrer dans le monde,
et le miroir de l'âme de ses citoyens.
Lettre d'un Léningradois (1991) ¹³⁴*

Le 12 juin 1991, la population de Leningrad s'est prononcée pour rendre à la ville son « nom historique de Saint-Pétersbourg » (54,86% des voix exprimées étaient en faveur du « oui »), une victoire assez nette sur les partisans du maintien du nom Leningrad (42,68% des votants répondirent « non » à la question référendaire). ¹³⁵ Le revers était sévère pour les communistes de toute l'URSS, contrits à la vue du titre « Pétersbourg a choisi Sobtchak » en Une du quotidien

¹³¹ R.W. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; p. 267-268.

¹³² Ce changement, essentiellement symbolique - car sur le plan matériel, la ville demeurait exsangue - se manifesta dès le 7 septembre par la disparition de la Une des journaux locaux de tous leurs attributs communistes : les profils de Marx et Lénine et l'emblème de la faucille et du marteau furent remplacés par une sémiotique « pétersbourgeoise » (le profil de Pouchkine, les armes de la ville, la silhouette de la flèche de l'Amirauté ou de la Forteresse Pierre et Paul). La *Leningradskaâ Pravda* fut renommée *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti* [Les nouvelles de Saint-Pétersbourg] et le *Večernyj Leningrad* [Leningrad du Soir] – *Večernyj Peterbourg*. Cf. A.N. Belyaev « Kak eto bylo v stolice » [Comment ça s'est passé dans la capitale], *Večernyj Peterbourg*, 7 septembre 1991.

¹³³ Alexandre Margolis & Lioudmila Narousova « Velikij gorod pod imenem ... ? » [Une ville glorieuse du nom de ... ?], *Večernij Leningrad*, n° 133, 11 juin 1991, p. 1.

¹³⁴ G. N. Shalguine « Geroj Poltavy protiv geroâ Oktâbrâ » [Le héros de Poltava contre le héros d'Octobre], *Nevskoe Vremâ*, 1er juin 1991, p.1 (rubrique « courrier des lecteurs »).

¹³⁵ « El'cine, Sobčak, Sankt-Peterbourg. Itogi : nacional'noe soglasie » [Eltsine, Sobtchak, Saint-Pétersbourg. Bilan : entente nationale], *Večernyj Leningrad*, 14 juin 1991. Si l'on tient compte du taux de participation (64,69% sur cette question) et des bulletins nuls (2,46%), il est plus juste de dire que 35,49% des électeurs se sont prononcés en faveur du oui et 27,61% ont effectivement voté pour le « non » à la renomination ; cf. *Nevskoe Vremâ*, 20 juin 1991 ; p. 1.

national *Nezavisimââ Gazeta* (18 juin 1991). Quatre ans plus tard, Anatolij Sobotchak écrira dans ses mémoires à ce propos :

« Aujourd'hui et pour toujours, Saint-Pétersbourg s'appelle Saint-Pétersbourg. D'autres villes retrouvent leur nom de naissance : Gorki s'efface devant Nijni-Novgorod, Sverdlovsk devant Ekaterinbourg, Kalinine devant Tver. La main de l'Histoire a balayé la toponymie bolchevique. »¹³⁶

Ce fut une phase historique, en effet, en matière de balayage des symboles du communisme en Europe de l'est : le 20 juin 1991, par 337 voix contre 320, le Bundestag votait pour le retour de la capitale de l'Allemagne réunifiée à Berlin.¹³⁷ En URSS, la république de Russie en devenir garda pour sa part Moscou comme centre politique du pays, ce qui ne gêna pas outre mesure les Pétersbourgeois. A leurs yeux en effet, ce qui importait le plus dans l'acte de renomination était moins de faire coïncider le nom de la ville avec la fonction de capitale qui était la sienne avant la Révolution, que de consolider le *retour* de Saint-Pétersbourg dans le temps et l'espace *européens*.¹³⁸ C'est précisément cet aspect qui nous intéresse ici, dès lors que les débats, sans précédent dans l'histoire de la ville¹³⁹, furent l'occasion d'une remise en scène de son identité européenne et de son désir d'appartenance à une Europe libérée du Mur de Berlin. Pour beaucoup, il s'agissait donc d'un « retour »¹⁴⁰, sinon au passé, du moins à quelque chose de légitimement familier.¹⁴¹ Si, au cours des débats, toutes sortes de noms parfois farfelus ont été suggérés (Svâto-Petrograd¹⁴², Svâto-Peterbourg, Leninbourg, Nevograd ou encore Nevgorod¹⁴³), lorsque la renomination a été mise sur l'agenda du Lensoviet au printemps 1991, il n'était plus question d'envisager une alternative autre

¹³⁶ Anatolij Sobotchak *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 35.

¹³⁷ Alice Rouyer « Berlin ou l'ambition métropolitaine : nostalgie ou renaissance de la Weltstadt ? » in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, coll. Géographie et Cultures, 1997, p. 127-135 ; p. 131-132.

¹³⁸ Nous avons élaboré cette idée dans une communication présentée en septembre 2003 aux membres du groupe de recherche pétersbourgeois « Megaregion – Setevaâ Konfederaciâ » [Mégaregion - Confédération en réseau], Anaïs Marin « From Leningrad to the 'New' St. Petersburg : Actors and Symbolic Stakes of Renaming Russia's 'Northern Capital' », 52 p., disponible sur le site www.megaregion.narod.ru/articles_text_3.htm. Une version abrégée de cette recherche a été publiée en russe, en co-auteur avec Viatcheslav Morozov : « Iz Leningrada v 'novyj' Sankt-Peterbourg : vozvraščenie imeni kak šag v boudouščee » [De Leningrad au 'nouveau' Saint-Pétersbourg : la restitution du nom, un pas vers l'avenir], in Andrej Makaryčev (ed.), *Vozvraščenie imena : identičnost' i koul'tournyj kapital pereimenovannykh gorodov Rossii* [La restitution des noms : identité et capital culturel des villes renommées de Russie], Nižnij-Novgorod : IREX, 2004, p. 83-100.

¹³⁹ Les deux précédentes renominations, qui donnèrent à la ville le nom de Petrograd le 18 août 1914 et celui de Leningrad le 26 janvier 1924 (des collectifs de travailleurs d'usines de Petrograd, ayant appris la mort de Lénine le 21, auraient exprimé le désir que leur ville, berceau de la Révolution, prenne le nom du père de celle-ci) ont été décidées sans consultation préalable des habitants, c'est-à-dire « d'en haut » - la première par le Tsar (pour mobiliser la patrie contre l'agression allemande) et la deuxième par Staline (pour obliger les Pétersbourgeois à faire preuve d'allégeance au Parti et à son fondateur, objet d'un culte de la personnalité à partir de cette même période). Cf. T. Fyodorenko & V. Kolesnikov « Kak pereimenovali Peterbourg » [Comment on a renommé Pétersbourg], *Nevskoe Vremâ*, 25 mai 1991, p. 2 ; s.n. « Kak Petrograd stal Leningradom » [Comment Petrograd est devenu Leningrad], *Pravda*, 31 mai 1991.

¹⁴⁰ Notons que si l'historiographie russe récente a retenu le terme de *pereimenovanie* [action de re-donner un nom], à l'époque et dans la presse locale il n'était question que de *vozvraščenie imeni* [action de rendre son nom (d'origine) à], expression qui relève du même champ lexical que la terminologie associée aux réparations (de guerre) et aux restitutions (de biens ayant appartenu à l'Église orthodoxe et nationalisés par les bolcheviques par exemple). Ceci confère donc une charge émotionnelle forte à cet acte, qui équivalait à rendre justice à Saint-Pétersbourg en lui restituant l'identité que lui avait usurpée Leningrad.

¹⁴¹ I. Titov « My vernulis' v naš gorod, znakomyj do slyoz » [Nous sommes revenus dans notre ville, familière jusqu'aux larmes – paraphrase d'un vers du poète léningradois Ossip Mandelstam (1930)], *Smena*, 20 juin 1991. Voir aussi dans la presse nationale : s.n. « Vozvraščenie imeni » [La restitution du nom], *Moskovskie Novosti*, 23 juin 1991.

¹⁴² « Saint-Péetrograd », suggestion faite par l'écrivain dissident Alexandre Soljénitsyne dans une « lettre ouverte aux habitants sur la Neva », *Leningradskââ Pravda*, 17 et 21 mai 1991.

¹⁴³ Une autre suggestion de Soljénitsyne, cf. *Pravda*, 30 mai 1991 et *Smena*, 1^{er} mai 1991.

que le nom de baptême de la ville, Saint-Pétersbourg, avec tous les symboles, que nous avons déjà évoqués, qui lui sont associés.

Les débats qui aboutirent à la renomination de Leningrad en Saint-Pétersbourg ont en effet été fortement connotés par deux notions historiquement liées au destin de la ville depuis sa fondation – « réformes » et « Europe ». L'opposition ancestrale entre occidentalistes et slavophiles, si présente dans les disputes sur l'idée nationale et les intérêts de politique étrangère de la Russie à l'aube des années 1990, est ressortie dans la presse locale¹⁴⁴ au moment de la campagne sur la renomination dans la façon dont les deux camps du oui et du non ont mis en avant les symboles du passé. Pour les intellectuels et les libéraux soucieux de rompre avec les symboles hérités de la Révolution de 1917, la renomination était une forme de catharsis, au départ à visée plus esthétique que politique d'ailleurs¹⁴⁵, mais qui, d'après Anatolij Sobotchak, devait permettre à la ville de montrer au reste du pays « le chemin du retour au capitalisme ».¹⁴⁶ La restitution du nom de Pierre devait servir à rompre avec le modèle idéologique qui affiliait la ville au père de la révolution bolchevique, Lénine, plus qu'à renouer avec un Age d'Or révolu, celui de la Russie impériale. Reprendre le nom qui était associé dans la mémoire collective à la période où la Russie faisait partie du concert des nations civilisées d'Europe avait aussi pour visée de *réintégrer* cette Europe dont les démocrates attendaient un soutien moral et matériel pour mettre en œuvre leurs réformes, et que le clergé orthodoxe considérait aussi comme le meilleur horizon vers lequel la ville devait tendre.¹⁴⁷

Les premières demandes de renomination, exprimées dès le début de l'année 1989 - vraisemblablement à la faveur du vent de déstalinisation que la *perestroïka* faisait souffler sur l'ensemble du pays - concernaient au départ seulement la toponymie urbaine (noms de quartiers, rues et places de Leningrad [voir fiche n°12 en annexe VI]). L'initiative est venue des habitants du quartier Jdanov (*Ždanovskij raïon*), qui ont obtenu du soviet de Leningrad le droit de rendre à leur quartier son nom d'origine de Maritime (*Primorskij raïon*)¹⁴⁸, première d'une longue série de décisions

¹⁴⁴ La recherche a été réalisée par un dépouillement systématique de cinq journaux locaux sur toute l'année 1991 : *Večernyj Leningrad / Večernij Peterbourg* [quotidien du soir], *Leningradskaa Pravda / Sankt-Peterbourgskie Vedomosti* [quotidien officiel de l'administration locale] et trois quotidiens réformateurs - *Nevskoe Vremâ*, *Smena* et *Čas Pik*, qui s'est appelé *Peterbourgskij Čas Pik* à partir de 1998.

¹⁴⁵ Pëtr Šelišč « Peterbourg dolžen stat' rossijskoj stolicej » [Pétersbourg doit devenir la capitale de la Russie], *Peterbourgskij Čas Pik*, 3 juin 1998.

¹⁴⁶ Tatiana Tchessanova « Kak i čelovek, gorod dolžen nosit' imâ, dannoe emou pri roždenii » [Tout comme un individu, une ville doit porter le nom qui lui a été donné à sa naissance], transcription de l'interview d'Anatolij Sobotchak à la télévision italienne et l'*US Associated Press*, *Nevskoe Vremâ*, 8 juin 1991.

¹⁴⁷ Le patriarche Alexis II déclara par exemple, lors d'une conférence de presse qu'il tint le 31 mai 1991 au Monastère Saint-Daniel au sujet de la renomination : « La ville doit se souvenir de son fondateur – l'empereur Pierre – et porter le nom de son patron, l'apôtre Pierre. Or, dans l'esprit de son fondateur, l'appellation de Pétersbourg devait témoigner aussi de ce que la Russie était entrée dans la communauté (*soobščestvo*) des États européens, et sa capitale dans la communauté (*sodroužestvo*) des capitales des mers du Nord ». Cf. *Nevskoe Vremâ*, 11 juin 1991 ; p. 1 [notre traduction].

¹⁴⁸ Décision n° 98 du comité exécutif du Soviet de Leningrad du 20 février 1989, *Bülleten' Ispolkoma Leningradskogo Gorodskogo Soveta Narodnykh Depoutatov* [Bulletin du Lengorispolkom], n° 7, 1989, p. 1. Le Soviet Suprême de l'URSS l'a entérinée le 30 mars 1989. Voir aussi *Leningradskaa Pravda*, 22 février 1989.

qui allaient progressivement « désoviétiser » les hauts lieux de la ville.¹⁴⁹ Durant l'année 1990, si fertile en débats démocratiques à Leningrad, l'hypothèse d'une renomination de la ville elle-même a été soulevée par une députée du Lensoviet, mais sans succès.¹⁵⁰ Pendant l'été 1990 naquit cependant une polémique au sujet du nom d'un monument du patrimoine architectural et culturel local, le théâtre de ballet et d'opéra Marinskij, qui portait le nom de Kirov à l'époque soviétique.¹⁵¹ Les personnalités de la scène culturelle locale, soutenues par la majorité de la population du quartier, sont parvenues à lui faire restituer son nom d'origine peu après, épisode qui donna confiance aux nostalgiques du nom de Saint-Pétersbourg¹⁵² et provoqua une levée de boucliers parmi les communistes passés, à Leningrad, dans le camp de l'opposition.

La mobilisation fut particulièrement forte du côté des opposants à la renomination, c'est-à-dire parmi ceux que le Parti appela à « défendre » Leningrad (comme autrefois les Léningradois avaient défendu la ville contre les Nazis) et qui assimilaient les partisans de Saint-Pétersbourg, à des fascistes ou des traîtres.¹⁵³ A partir de l'automne 1990, l'organe local de propagande du PC, la *Leningradskaâ Pravda*, a publié dans une rubrique quotidienne appelée « Défendons Leningrad ! » les lettres d'ouvriers d'usines et de vétérans de guerre reçues de toute l'Union par la rédaction. Ainsi, outre celles des cols bleus et des militaires du CMI de la ville, le journal publia les lettres de soutien de leurs camarades des chantiers navals de Vilnius et de Ventspils ou encore des vétérans du district Kirov de Yaroslavl', tous constitués en « comités de défense de Leningrad ». ¹⁵⁴ Une majorité de pro-Leningrad estimait qu'il n'appartenait ni au maire ni à la population de la ville de décider du nom qu'elle porterait, dès lors que sa destinée historique avait fait d'elle un élément du patrimoine commun et inaliénable de l'URSS dans son ensemble. Ils rejoignaient en cela les positions de l'écrivain Alexandre Soljénitsyne, qui estimait que le sort de la ville intéressait tous les Soviétiques et devait donc faire l'objet d'un référendum à l'échelle nationale. Le doute et l'ironie n'étaient pas absents des courriers des lecteurs publiés par les journaux locaux qui, durant l'hiver 1990-1991,

¹⁴⁹ Une commission spéciale a même été créée en septembre 1991 pour gérer les nombreuses demandes de renomination des rues émanant de collectifs d'habitants. Elle a rendu ses décisions rapidement, si bien qu'en quelques mois les plans de la ville étaient devenus obsolètes. En 1995, un annuaire des rues renommées a été publié pour aider les citoyens à s'y retrouver (*Oulicy Sankt-Peterbourga. Izmenennye i starye nazvaniâ oulic* [Les rues de Saint-Pétersbourg. Appellations changées et anciennes des rues], Saint-Pétersbourg : ATOS, 1995), et à l'occasion du jubilé de 2003 est parue une Encyclopédie toponymique [*Toponimičeskaâ Enciklopediâ Sankt-Peterbourga*] qui inventorie toutes les renominations. Voir sur ce thème N. Odincova « Statouâ Svobody na ploščadi Diktatory » [Une statue de la Liberté sur la place de la Dictature], *Nevskoe Vremâ*, 3 octobre 1991, p. 3 ; O. Belenkov « Margarinovyj pereoulok, ili zigzagi toponimiki » [Impasse de la margarine ou les zigzags de la toponymie], *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, 20 décembre 1991.

¹⁵⁰ La députée Natalya Firsova tenta de mettre la question à l'ordre du jour de la session d'automne du Lensoviet, mais en vain. D'après E. Vesselov « Vivat, Sankt-Peterbourg ? » [Vive ! Saint-Pétersbourg ?] *Večernij Leningrad*, 10 septembre 1990.

¹⁵¹ Outre celui de justice historique, leur argument principal était que le nom de la princesse Marie sonnerait plus familier et surtout plus sympathique aux oreilles des touristes étrangers que celui du père du réalisme socialiste. Cf. s.n. « A možet byt' tol'ko 'Marinka' ? » [Et pourquoi pas seulement 'Marinka' ?], *Smena*, 20 juin 1990 ; B. Berezovskij « Kirovskii ? Marinskii ? Predáv'te argoumenty ! » [De Kirov ? de Marie ? exposez vos arguments !] *Smena* 18 juillet 1990.

¹⁵² Plusieurs témoignages attestent l'influence du journaliste vedette de la chaîne de télévision locale, Alexandre Nevzorov (présentateur de la très populaire émission « 600 sekund » [600 secondes], dans la popularisation du nom de Saint-Pétersbourg, qu'il fut la première personnalité publique à l'employer systématiquement. Anatolij Sobtchak lui a d'ailleurs rendu hommage pour cette contribution à la cause de la renomination, cf. *Nevskoe Vremâ*, 6 juin 1991.

¹⁵³ Comité de Défense de Leningrad (collectif de lecteurs) « Medal' 'za oboronou Sankt-Peterbourga' ? » [Une médaille 'pour la défense de Saint-Pétersbourg' ?], *Leningradskaâ Pravda*, 12 mai 1991 ; s.n. « V zaščitu imeni Lenina » [En défense du nom de Lénine], *Soveckaâ Rossiâ*, 22 mai 1991.

¹⁵⁴ L. Alekseeva « Ne delajte farsa iz istorii : imâ goroda » [Ne tournez pas l'Histoire en farce : le nom de la ville], *Leningradskaâ Pravda*, 23 mai 1991 ; E. Sereprovskââ « Sankt-peterbouržcy, deti moi ! » [Saint-Pétersbourgeois, mes enfants !], *Leningradskaâ Pravda*, 8 juin 1991.

évoquèrent avec un aplomb grandissant la possibilité d'un « retour à Pétersbourg » : ce retour à l'ancien nom ferait-il revenir les produits alimentaires sur les étalages des magasins ? réparerait-il les routes et les façades dont le délabrement trahissait l'image d'Épinal des fastes impériaux ? donnerait-il aux citadins une identité dont ils pourraient être fiers alors que le pays était à la dérive ? ferait-il croire aux touristes étrangers que cette ville était vraiment la capitale culturelle de la Russie ? Aux yeux des habitants, Leningrad en 1991 rappelait en effet plutôt le Petrograd des années sombres de la guerre civile, ce qui explique d'ailleurs pourquoi le nom de Petrograd ne fut jamais une option réaliste dans les débats sur la renomination.¹⁵⁵

La direction du PCUS ne lésina pas sur les moyens pour délégitimer ceux qu'elle accusait de s'en prendre aux fondements même du communisme en un seul pays. Le service de propagande du Parti fit publier un communiqué dans la presse nationale dans laquelle il appelait tous les « vrais » communistes du pays à défendre Leningrad.¹⁵⁶ En avril 1991, à l'invitation du premier secrétaire Boris Guidasov, le Comité Central du PC organisa une grande conférence scientifique intitulée « Contre la falsification historique », presque entièrement consacrée à la dénonciation de la cabale dont était victime « le père de Leningrad ». Les idéologues du Parti qualifièrent la démarche du Lensoviet de « tentative perfide de certains individus et groupes politiques d'effacer de la mémoire du peuple soviétique le passé légendaire de la ville-héros et de diffamer le grand Lénine. »¹⁵⁷ La riposte ne se fit pas attendre : à trois semaines du scrutin, le 20 mai (qui se trouve être aussi la date d'anniversaire du dernier tsar Nicolas II), le Parti Chrétien-Démocrate nouvellement créé prenait l'initiative d'organiser un grand meeting sur la place du Palais d'Hiver en faveur du « oui ». Outre les monarchistes et les orthodoxes pratiquants, de nombreux membres de l'intelligentsia, des démocrates, des militaires, des ouvriers et des représentants de la scène culturelle alternative (groupes de rock) y participèrent.¹⁵⁸ Bien qu'en Occident et dans la mémoire collective russe, la renomination de Saint-Pétersbourg soit intimement lié au nom de Sobtchak¹⁵⁹, il faut rappeler que celui-ci n'a pas pris une part très importante dans la campagne en faveur du « oui »¹⁶⁰ en comparaison avec d'autres démocrates locaux qui ont mis en jeu leur carrière politique en occupant le devant de la scène médiatique sur ce thème.¹⁶¹

¹⁵⁵ Le nom de Petrograd (que la ville porta entre 1914 et 1924) a très mauvaise connotation dans la mémoire collective locale, qui lui associe le néologisme de « Čertograd » [« Diableville »], cf. N.A. Sindalovskij *Slovar' Peterbouržca* [Dictionnaire du Pétersbourgeois ; recueil de trois siècles de néologismes, aphorismes et proverbes locaux] Saint-Pétersbourg : Norint, 2002 ; p. 201. Sur le rejet du nom de Petrograd au moment des débats sur la renomination, voir s.n. « Peterbourg ? Petrograd ? Leningrad ? » *Leningradskaâ Pravda*, 23 et 29 septembre 1990 ; F. Bebel'ubskij & A. Sorokine « Kak Peterbourg stal Leningradom » [Comment Pétersbourg est devenu Leningrad] *Pravda*, 31 mai 1991 ; *Nevskoe Vremâ*, 1^{er} juin 1991.

¹⁵⁶ Comité Central du PCUS « Obraščenie k kommunistam, ko vsem žitel'âm Leningrada » [Adresse aux communistes, à tous les habitants de Leningrad], *Pravda*, 4 juin 1991 et *Soveckaâ Rossiâ*, 5 juin 1991.

¹⁵⁷ V. Guerassimov « Ot mifov i fal'sifikacii k istoričeskoj istine » [Des mythes et de la falsification vers la vérité historique], *Pravda*, 17 avril 1991.

¹⁵⁸ V. Volobouev « Kak nas teper' nazyvat' ? » [Comment nous appeler désormais ?] *Večernij Leningrad*, n° 114, 21 mai 1991.

¹⁵⁹ On retrouve l'épithète « Anatolij Sobtchak, celui qui a rendu à notre ville son nom historique » sur la tombe du maire, enterré au cimetière de la lauré A. Nevskij et sur la pancarte devant sa statue au Musée de Cire de Saint-Pétersbourg.

¹⁶⁰ C'est du moins le reproche que lui firent les journalistes de la presse moscovite, par exemple S. Kalatakhčân « A. Sobtchak o pereimenovanii Leningrada » [A. Sobtchak au sujet de la renomination de Leningrad] *Izvestiâ*, 9 mai 1991.

¹⁶¹ Le yablokiste Boris Vishnevskij évoque notamment le rôle plus important joué par des personnalités comme Vitalij Skoïbeda, Alekseï Kovalev, Viktor Smirnov, Andreï Boltyanskij, Alexandre Shishlov, Mikhaïl Gornij, Vladimir Žarov, Alexandre Patiev, Mikhaïl Begak ou Sergueï Egorov, cf. Boris Višnevskij « Legenda o vozvrashchenii » (1991) [La légende sur la restitution] *Vaš tajnyi sovetnik*, 9 juin 2003, www.yabloko.ru/Publ/2003/2003_06/030611_vts_vishnevsky.html

Le combat idéologique entre *pro* et *contra* de la renomination s'est essentiellement déroulé dans les colonnes des journaux locaux, mais il ne s'y limita pas, dès lors que la direction soviétique avait pris la mesure de la menace, pour sa propre légitimité, que représentait l'éventualité d'un rejet populaire du nom de Lénine au profit de celui de Pierre. La sémiotique de la lutte entre authenticité (russe) et progrès (occidental) était représentée sur les affiches de campagne et les appels à la mobilisation des deux camps, faisant intervenir aussi bien des héros du folklore local que des considérations plus stratégiques relatives à l'image que le pays voulait que la ville donne de lui au reste du monde. Cette opposition a été mise en scène par le quotidien local *Vechernyj Leningrad* (Leningrad du Soir) du 25 mai 1991, sur la première page duquel figuraient, en vis-à-vis, une photographie de la statue *Lénine sur un blindé* (mémorial de la gare de Finlande) et une autre de la statue équestre de Pierre le Grand par Falconet (*le Cavalier d'airain*). L'ironie de l'image est que les deux hommes ont chacun le bras tendu vers l'horizon, comme deux glaives pour se combattre ou désigner dans quel sens (opposés) ils veulent faire aller le pays, et que ces deux statues se font effectivement face de part et d'autre de la Neva.

Plusieurs sondages d'opinion ont été réalisés durant l'année qui précéda le référendum – en septembre 1990, février 1991 et mai 1991.¹⁶² Ils montrent que le clivage entre les partisans et les opposants de la renomination opérait en fonction de critères

- d'âge : deux tiers des moins de 30 ans et des étudiants étaient pour le nom de Saint-Pétersbourg, et deux tiers des plus de 60 ans contre) ;
- socio-professionnels : la moitié des ingénieurs et des membres de l'intelligentsia était favorable à la renomination, tandis que la majorité du personnel militaire et des ouvriers non-qualifiés préférait le maintien de Leningrad ;
- d'affiliation politico-idéologique : 72% des sondés membres du PCUS et 74% de ceux qui avaient l'intention de voter pour le candidat communiste N. Ryjkov à l'élection présidentielle voulaient conserver le nom de Leningrad).¹⁶³

Le paradoxe est que Saint-Pétersbourg l'a emporté alors que les intentions de vote n'avaient cessé d'évoluer à l'avantage du maintien de Leningrad (37% des sondés y étaient favorables en septembre 1990, contre 48% le mois qui précédait le scrutin, tandis que les intentions de vote en faveur du nom Saint-Pétersbourg passaient de 44 à 32% sur la même période). Les sociologues avaient donc logiquement donné le « non » gagnant¹⁶⁴, invoquant une série de facteurs défavorables au changement, tels que les habitudes (Leningrad était entré dans le vocabulaire courant), la force d'inertie de la mémoire collective¹⁶⁵, ou encore le coût financier et matériel de la renomination

¹⁶² Les résultats ont été publiés dans *Nevskoe Vremâ*, 28 mai 1991 et *Čas Pík*, 10 juin 1991. Voir aussi Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; tableau 20, p. 297.

¹⁶³ Pour une analyse sociologique détaillée des deux camps opposés sur la question de la renomination, voir Leonid Kessel'man « Četyortoe kreščenie ? Otnošenje različnykh social'nykh grupp naseleniâ Leningrada k vozvraščeniû gorodou imeni Sankt-Peterbourg » [Quatrième baptême ? les positions des différents groupes sociaux de population de Leningrad sur la restitution à la ville du nom Saint-Pétersbourg], *Čas Pík*, 8 octobre 1990, p. 8.

¹⁶⁴ T. Protassenko « Leningrad ostanetsâ Leningradom » [Leningrad restera Leningrad], *Nevskoe vremâ*, 28 mai 1991 ; p. 1.

¹⁶⁵ En 1991, un habitant de la ville sur quatre avait survécu au blocus de Leningrad ou avait des liens de parenté avec une victime du siège de 1941-1944. Pour ces personnes, comme pour les vétérans de guerre et les militaires du reste de l'URSS, cet épisode tragique de l'histoire soviétique ne pouvait s'appeler autrement que « le siège de Leningrad », ce qui justifiait de conserver le nom de la ville-héros, tandis que le lui ôter équivalait à leurs yeux à une forme de négationnisme.

(changement des pancartes sur le mobilier urbain, des sigles sur les papiers à en-tête, etc.).¹⁶⁶ Après la victoire du « oui », ces mêmes analystes se replièrent sur l'argument que le métropolite de Leningrad et de Novgorod Alexis, qui venait d'être élu Patriarche de toutes les Russies, avait fait peser la balance du côté du « oui ». En effet, mû par un anti-communisme compréhensible venant des membres du clergé russe tyrannisés depuis 1917, Alexis II s'est impliqué dans la campagne en défendant le nom de Saint-Pétersbourg. Peu avant la consultation, il publia une adresse dans laquelle il qualifiait Leningrad de « camouflage idéologique sous lequel on avait fait disparaître le nom de la ville de Saint-Pierre ».¹⁶⁷ Bien que tenu par son affiliation au PC de défendre le « non », le quotidien officiel local *Leningradskaâ Pravda* avait dû mentionner cette diatribe, ce qui aurait apparemment poussé les indécis à voter oui.¹⁶⁸

L'issue du référendum fut donc une surprise, et une victoire des démocrates que la presse locale a été jusqu'à présenter comme un premier pas vers une « renaissance » de la Russie elle-même.¹⁶⁹ Des analystes étrangers ont interprété *a posteriori* la renomination comme un retour de Saint-Pétersbourg « dans le temps historique mondial ».¹⁷⁰ La renomination ouvrait en effet des perspectives en termes de coopération internationale, un changement radical qu'ont d'ailleurs cautionné les partenaires traditionnels de Saint-Pétersbourg à l'étranger.¹⁷¹ Même si, comme le craignaient à juste titre les sceptiques, la renomination n'a pas résolu les problèmes concrets auxquels la ville faisait face en 1991 (crise des approvisionnements, chute de la production, désinvestissement, etc.), elle a pavé le chemin pour la transition vers la démocratie et le marché, transition dont Saint-Pétersbourg a été l'une des principales locomotives en Russie, comme le montrera le chapitre V.

¹⁶⁶ Le Lensoviet a évalué à 150 millions de roubles le coût total de la renomination. La publication de ces statistiques officielles dans *Večernij Leningrad* du 30 mai 1991 et *Nevskoe Vremâ* du 4 juin 1991 a apporté de l'eau au moulin des communistes hostiles à la renomination, qui montèrent au créneau dans la presse nationale avec l'argument que la deuxième capitale s'appropriait à vivre au-dessus de ses moyens par pur égoïsme, cf. A. Fatkhoulina « Leningrad, Petrograd, Sankt-Peterbourg : delo na 140 millionov ? » [Une affaire à 140 millions ?] *Kommersant'*, n° 9, 1991, p. 6 ; N. Volynskij « Sans za poltorasta millionov : zaščitim Leningrad » [Une chance sur 150 millions : défendons Leningrad], *Pravda*, 29 mai 1991.

¹⁶⁷ Alexis II « Poziciâ Moskovskoj Patriarkhii » [La position du Patriarche de Moscou], lettre ouverte aux habitants de la ville, *Večernij Leningrad*, 11 juin 1991, p. 1. Voir aussi I. Stepanova « Da svâtitsâ imâ tvojo ! » [Gloire à ton nom !], interview du métropolite Yoann de Leningrad et Ladoga, *Večernij Leningrad*, 25 mai 1991, et « Vera bez del mertva » [La foi sans les actes est morte], interview d'Alexis II, *Večernij Peterburg*, 6 novembre 1991.

¹⁶⁸ Fait révélateur, les journaux moscovites et la presse nationale passèrent sous silence cette prise de parti du Patriarche. D'après Anatolij Sobtchak *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996 ; p. 32-33.

¹⁶⁹ s.n. « S Dniom Vozroždeniâ, Rossiâ ! » [Bon anniversaire de renaissance, Russie !], *Nevskoe Vremâ*, vendredi 14 juin 1991.

¹⁷⁰ Idée défendue par des sociologues allemands, cf. Stefan Creuzberger, Maria Kaiser & Jutta Mannteufel *St. Petersburg, Leningrad, St. Petersburg. Eine Stadt in Spiegel der Zeit* [Saint-Pétersbourg, Leningrad, Saint-Pétersbourg. Une ville en miroir du temps], Stuttgart : Deutsche Velags Anstalt, 2000, et discutée par un politologue finlandais, cf. Pertti Joenniemi « The New St. Petersburg : a Case of Border-Making or Border-Breaking ? », *COPRI Working Paper*, n° 37, Copenhagen Peace Research Institute, 2001.

¹⁷¹ La ville de Paris, avec laquelle Saint-Pétersbourg s'est jumelée en 1991, a envoyé un signe fort de soutien à l'équipe Sobtchak en restituant dès l'automne 1991 à la rue de Saint-Pétersbourg (VIII^{ème} arrondissement) son nom d'origine (elle s'appelait rue de Leningrad depuis 1945). Il est révélateur que l'acceptation de la renomination n'allait pas forcément de soi, notamment en Russie. Ainsi, les demandes répétées de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg à la ville de Moscou pour que la gare ferroviaire de Leningrad soit renommée gare de Saint-Pétersbourg n'ont-elles jamais abouti.

4.3 L'idée pétersbourgeoise, une forme urbaine de régionalisme ?

*En un sens, Pierre le Grand a réalisé son but :
cette ville est devenue un port, au sens propre, mais aussi au sens métaphysique.
Nulle part ailleurs en Russie la pensée ne s'écarte si spontanément de la réalité.
Joseph Brodsky¹⁷²*

Depuis la publication des travaux de Robert Putnam sur l'Italie¹⁷³, la science politique a réhabilité l'histoire et la culture locales, ainsi que l'horizontalité des liens sociaux à l'intérieur de chaque région, comme éléments constitutifs de l'identité régionale et variables explicatives des différences territoriales en matière de démocratisation à l'intérieur d'un même pays. Ces travaux ont permis des avancées considérables en régionalistique, notamment en Russie où des régimes politiques régionaux très différents les uns des autres sont apparus durant la transition. L'identité régionale se conçoit non seulement comme une catégorie cognitive ou affective par laquelle les individus reconnaissent leur appartenance constitutive à un tout qui sert de référent identitaire, mais aussi comme une catégorie orientée sur l'action et qui fait de l'identité régionale un motif permanent capable de susciter une mobilisation politique. Cette idée, que conforte la thèse de Peter Alexis Gourevitch selon laquelle les différences sectorielles entre régions dans le processus de modernisation expliquent l'émergence d'une forme régionale (« périphérique ») de nationalisme¹⁷⁴, conduit à voir dans l'identité régionale et le nationalisme de clocher les origines de la segmentation territoriale de l'intérêt national.

4.3.1 Le débat sur « l'idée pétersbourgeoise » – un nationalisme identitaire local

En raison des circonstances de sa fondation *ex nihilo* et de son destin en tant que ville provinciale d'URSS, l'existence même de Saint-Pétersbourg ne va pas de soi¹⁷⁵ et elle a fait l'objet de quantité de débats contradictoires dans les années 1990, donnant même lieu à l'auto-proclamation d'une discipline des sciences sociales à part en Russie, la *peterbourgovedenie* [l'étude de Saint-Pétersbourg]. Les culturologues russes estiment, de façon quasi-unanime, qu'il existe bien une culture pétersbourgeoise à part, authentiquement européenne et russe à la fois, capable de coaliser une communauté humaine « imaginaire » (au sens où l'entendrait Benedict Anderson¹⁷⁶) et d'en

¹⁷² Iosif (Joseph) Brodsky « Leningrad », *L'autre Europe*, n° 5, 1985, p. 60-73 ; p. 63.

¹⁷³ Robert Putnam, with R. Leonardi et R.Y. Nanetti *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton : Princeton UP, 1993.

¹⁷⁴ Peter Gourevitch, « The Emergence of Peripheral Nationalism : Some Comparative Speculations of Political Leadership and Economic Growth », *The Comparative Study Nationalism and History*, n° 21, 1979, p. 302-322. Cette thèse a été reprise et discutée par Pierre Grémion *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil, 1976.

¹⁷⁵ Un psychologue pétersbourgeois estime même qu'en tant qu'anachronisme dans l'histoire russe, la ville pourrait « lentement et imperceptiblement disparaître de la vie du monde, de l'Europe et de la Russie », A.I. Your'ev « Prednaznačenie Sankt-Peterbourga dlâ soudeb Rossii » [La pré-destination de Saint-Pétersbourg pour le destin de la Russie], in V.I. Starcev, L.B. Boriskovskaâ & T.V. Partanenko (ed.) *Psikhologijâ Peterbourga i Peterbouržcev za tri stoletîâ* [La psychologie de Pétersbourg et des Pétersbourgeois sur trois siècles], matériaux de conférence, Saint-Pétersbourg : Nestor, 1999, p. 4-9 ; p. 5.

¹⁷⁶ Benedict Anderson *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres : Verso, 1983.

guider les préférences politiques. Il est indéniable que la communauté des Pétersbourgeois se reconnaît comme un tout parce que ses éléments partagent des valeurs et une identité communes, ce que résume la notion « d'idée pétersbourgeoise » (*peterbourskaâ ideâ*). Ce qu'on appelle en Russie « l'idée pétersbourgeoise » est une forme élaborée de nationalisme « ouvert » (au sens où le conçoit l'historien français Michel Winock¹⁷⁷) qui s'appuie sur une culture cosmopolite et éclairée, et non sur une définition exclusive (ethnique par exemple) de l'identité. L'euroanéité en est une variante constitutive dominante. Ainsi, on ne naît pas Pétersbourgeois - on le devient, en incorporant un certain nombre de traits moraux et de pratiques distinctives, c'est-à-dire en adhérant au projet commun de consolidation et de diffusion de la réputation du Pétersbourgeois moyen comme individu cultivé, tourné vers l'extérieur et investi d'une mission civilisatrice. C'est en tout cas l'idée défendue par l'un des groupements indépendantistes de la ville, le *Parti d'Ingermanland – Pétersbourg libre*, qui accorde, de manière virtuelle (et illicite) à ses adhérents et sympathisants qui contribuent au développement de l'idée pétersbourgeoise le titre honorifique de « citoyens de Saint-Pétersbourg ».¹⁷⁸

Tout comme on ne peut qualifier la communauté culturelle pétersbourgeoise de « nationalité » (*nacional'nost'*, une catégorie juridique traditionnelle en Russie, mais qui ne peut s'appliquer à une population qui partage avec la majorité des habitants du pays les traits ethnolinguistiques et religieux caractéristiques de la nation *russe*), on rejettera aussi, par souci de rigueur scientifique, la formule journalistique de l'idéologue indépendantiste Daniïla Lanine qui affirme qu'il existerait un « ethnos pétersbourgeois ».¹⁷⁹ On peut en revanche parler dans le cas de Saint-Pétersbourg d'une *identité urbaine*, comme le fait le politologue pétersbourgeois Viatcheslav Morozov¹⁸⁰, ou même de l'émergence d'un sentiment partagé de *citoyenneté alternative*, où la citoyenneté est envisagée dans le sens étymologique du terme (membre de la Cité). Ainsi, même si elle n'est pas une nation à part entière, Saint-Pétersbourg a vocation à défendre patriotiquement son identité et sa culture propres, ce qui donne lieu à l'émergence d'une forme de *nationalisme identitaire régional*, que l'autonomiste Daniïl Kotsyoubinskij appelle « régionalisme citoyen » (parce que non-violent).¹⁸¹ Ceci n'est d'ailleurs pas sans rappeler ce que James Kellas a qualifié de sentiment

¹⁷⁷ Pour Winock le nationalisme « ouvert » (humaniste), par opposition au nationalisme « fermé » (xénophobe), est celui d'une nation « pénétrée d'une mission civilisatrice, s'auto-administrant pour ses vertus et ses héros, oubliant volontiers ses défauts, mais généreuse, hospitalière, solidaire des autres nations en formation, défenseur des opprimés, hissant le drapeau de la liberté et de l'indépendance pour tous les peuples du monde. » Cf. Michel Winock *Nationalisme, anti-sémitisme et fascisme en France*, Paris : Seuil, 1990 ; p. 38.

¹⁷⁸ Notre démarche d'observation participative nous a conduit à entrer en contact avec ce groupement (qui compterait environ 500 sympathisants) durant notre séjour de terrain. Ayant fait la preuve de notre intérêt pour le développement de la culture pétersbourgeoise et de notre motivation à la promouvoir, il nous a accordé, comme à une centaine d'autres résidents étrangers de Saint-Pétersbourg, ce « certificat de citoyenneté ».

¹⁷⁹ Daniïla Lanine « Peterbourskij etnos i političeskaâ nezavissimost' » [Ethnos pétersbourgeois et indépendance politique], *Peterbourskij Čas Pík*, 8 octobre 1998. Précisons que la rédactrice en chef de *Čas Pík* - journal dans lequel ont été publiés la plupart des pamphlets autonomistes dans les années 1994-1999 - n'est autre que Natalya Tchaplina, l'épouse de l'ancien chef du KGB de Leningrad Viktor Tcherkessov. Dès lors que ce dernier a été appelé par son ami de longue date Vladimir Poutine à exercer les fonctions de Représentant Plénipotentiaire du président dans le District Fédéral Nord-Ouest, en juin 2000, la rubrique réservée jusque-là aux articles sur l'autonomie pétersbourgeoise a disparu des colonnes du journal.

¹⁸⁰ Viatcheslav Morozov « Territory, Space and Post-Sovereign Politics », Communication à la Troisième Convention des Associations Russe, Nordique et Centre-européenne des Études Internationales (RISA/NISA/CEEISA) *Managing the (re-) Creation of Divisions in Europe*, Moscou : MGIMO, 20-22 juin 2002, 36 p. Cette recherche a ensuite été publiée sous forme de *COPRI Working Paper* n° 13, Copenhague, 2002.

¹⁸¹ Daniïl Kocûbinskij « Dolgaâ osen' rossijskoj imperii, ili pirrovy pobydy vo vremâ čoumy » [Le long automne de l'empire russe, ou les victoires à la Pyrus en temps de peste], *Smena*, 1^{er} mars 1995.

national « civique » (*civic nationhood*).¹⁸² A la différence de la nationalité ethniquement définie, l'identité régionale dans ce sens civique est englobante et relativement ouverte, car

« ce qui distingue les nations 'civiques' des nations 'ethniques' (...) est le fait que [dans le cas des premières] tout un chacun peut s'intégrer dans la culture commune ». ¹⁸³

Les mythes mobilisateurs hérités du passé aident la ville à mettre en avant cette identité urbaine spécifique, et leur remise en scène par l'élite intellectuelle et politique contraint les citoyens de Saint-Petersbourg à valoriser ce qui les différencie des autres Russes qui adhèrent à « l'idée russe », vision du monde que le nationaliste pétersbourgeois rejette lorsqu'elle est invoquée pour justifier une idéologie ou des politiques qui ne concordent pas avec ses propres conceptions philosophiques. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une segmentation territoriale de l'identité russe, plurielle dans ses facettes et hybride dans ses incarnations locales : un Tatar, un Cosaque du Don, un habitant du Kourgan ou de Novgorod n'ont pas la même définition de l'idée russe, pas plus qu'ils ne définissent leur identité locale dans des termes comparables. Dans le cas d'une ville-frontière comme Saint-Petersbourg, l'identité locale est définie essentiellement en termes d'*altérité* (par rapport aux autres Russes) et d'*européanité*. Un écrivain américain qui a été le témoin des événements de 1991 à Leningrad/Saint-Petersbourg résume ainsi cette exception pétersbourgeoise :

« (...) les Pétersbourgeois sont un peuple à la nationalité embrouillée. Ils vivent à l'intérieur des frontières physiques de la Russie, ont du sang russe dans leurs veines. Ils parlent une langue pratiquement impossible à différencier de celle que parlent les gens de Moscou ou Volgograd. Et pourtant ce ne sont pas des Russes. D'une certaine manière, sans traverser aucune frontière, ils ont quitté leur mère-patrie, mais sans être parvenus nulle part ailleurs, sans être devenus les citoyens d'un quelconque autre pays. Ils sont des immigrés de l'intérieur, des *émigrés jamais arrivés* : un peuple étrange, déplacé, échoué dans une ville à laquelle ils sont enchaînés et qu'ils aiment, mais où il ne pourront jamais se sentir vraiment chez eux [dès lors qu'elle est en Russie]. » ¹⁸⁴

Pour un Russe de province, la notion d'identité locale ou régionale se confond avec l'idée de *genius loci*¹⁸⁵, traditionnellement plus présent dans les textes que le terme, importé, d'*identičnost'*. Ainsi ce « génie du lieu » se définit-il comme une *croissance partagée* par les habitants d'une région ou d'une ville (Saint-Petersbourg en est l'archétype) de vivre sur un site exceptionnel – par son climat, son histoire, ses mythes ou le fait que le nom d'un grand homme lui soit associé, soit qu'il y naquit ou mourut, soit que ce lieu lui ait inspiré de grandes choses. Pierre le Grand, Pouchkine et aujourd'hui Poutine peuvent prétendre représenter ce génie du lieu pétersbourgeois. Faute d'un nombre suffisamment grand de personnes pour ressentir le besoin d'incarner ce génie du lieu et le faire perdurer à travers les âges, le *genius loci* n'influence pas nécessairement la formation d'une identité pétersbourgeoise et ne peut se confondre avec elle. Il s'agit en effet d'une conscience *pratique*, entretenue et projetée dans l'avenir par l'activité continue des habitants qui en font vivre la mémoire, mais aussi réinventent en permanence la *fonction* de la ville vis-à-vis de son environnement

¹⁸² James G. Kellas *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, Basingstoke : Macmillan, 1996.

¹⁸³ Will Kymlicka *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon Press, 1995 ; p. 24.

¹⁸⁴ John Nicholson *The Other St. Petersburg*, St. Petersburg : MRD Yellow Pages, 1994 ; p. 9 [notre traduction ; ital. : en français dans le texte].

¹⁸⁵ Cette notion de « génie du lieu » a été proposée en 1922 par N. Antsiferov dans son essai *Nepostizimyj gorod. Douša Peterbourga* [La ville inconcevable. L'âme de Pétersbourg]. L'originalité de cette œuvre est qu'elle s'intéresse « non seulement à l'histoire architecturale de la ville, à sa topographie, mais aussi à son 'esprit', que l'auteur définit comme son *genius loci*. Antsiferov est le premier à réunir les mythes pétersbourgeois, qu'il puise essentiellement dans la littérature, et devient lui-même ainsi 'mythophore'. » ; d'après Céline Bayou, *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 69.

extérieur, tant russe qu'européen. Certains intellectuels pétersbourgeois estiment en effet que l'on peut utiliser pour l'étude de l'identité pétersbourgeoise le paradigme de la biocénose en sciences naturelles, ce qui les a conduit à proposer le néologisme de « cité-cénose » (*gorodocenozy*) pour caractériser le fait que la ville, en tant que communauté d'individus, doit lutter en permanence contre le risque de voir son identité balayée ou fondue dans un tout (russe) qui ne lui correspond pas, tandis que si elle assumait le rôle « biologique » auquel elle est soi-disant prédestinée, elle pourrait exercer une « fonction sociale distinctive » à l'échelle de tout le pays.¹⁸⁶ Autrement dit, pour naître et survivre avec ses spécificités dans un environnement étranger, Saint-Pétersbourg doit exercer des fonctions spécifiques à l'intérieur du système (russe, international ; économique, culturel, scientifique, etc.), fonctions qu'aucune autre ville ne peut exercer à sa place et qui la prémunit contre le déclin. D'où l'importance pour la communauté d'entretenir en permanence un certain nombre de mythes qui légitiment son existence et servent son projet d'avenir :

« L'identité régionale *de la ville*, c'est une communauté d'expérience héritée et partagée, expérience qui structure discursivement et normalise les pratiques sociales, les traditions et les valeurs. N'importe quelle ville ne peut avoir son identité : pour en avoir une, il faut d'abord faire la pratique d'une expérience et, au minimum, interpréter son histoire (municipale) en la comparant à l'histoire de la région, du pays, du monde. Cette interprétation conduit à « idéifier » les faits historiques. Cette transmission de sens peut s'accompagner ou non d'une mythologisation. Cela se voit bien dans le cas des *oblasti* de Novgorod, Voronej, Saratov ou Sverdlovsk par exemple ; ce 'schéma identitaire régional' ne mûrit pas dans chaque ville, et il n'a pas de lien direct avec les choix de développement de la région. »¹⁸⁷

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le succès du régime communiste à provincialiser Saint-Pétersbourg, dont il redoutait la capacité à servir de berceau à une (contre-)révolution, provient de ce qu'il est quasiment parvenu à déraciner de Leningrad les références identitaires fondamentales qui rattachaient la ville à son mythe pétersbourgeois. Le régime a aussi altéré la plupart des fonctions traditionnelles de la cité-cénose à l'intérieur du système russo-soviétique (passage du statut de capitale à celui de ville de province, du statut de ville aristocratique à celui de ville prolétarienne, du statut de ville intellectuelle ouverte sur le monde à celui de ville industrielle fermée en raison de ses fonctions militaires, etc.). Malgré tout, la « mythologie pétersbourgeoise » continue de modeler les mentalités locales à l'époque post-soviétique, comme l'affirme l'historien indépendantiste Konstantin Joukov qui la considère comme

« un moule pour la perception de soi de la société pétersbourgeoise, de ses rapports au pouvoir, à l'appareil de l'État et à l'idéologie officielle. »¹⁸⁸

Il ne suffit pas que les habitants d'une ville ressentent une communauté d'intérêt ou de destin, qu'ils aient le même point de vue sur tel ou tel problème d'ordre social concernant leur ville, ou qu'ils se réfèrent aux mêmes mythes pour que l'on puisse affirmer que celle-ci leur a

¹⁸⁶ A.I. Your'ev « Prednaznačenie Sankt-Peterbourga dlâ soudeb Rossii » [La pré-destination de Saint-Pétersbourg pour le destin de la Russie], in V.I. Starcev, L.B. Boriskovskaâ & T.V. Partanenko (ed.) *Psikhologiâ Peterbourga i Peterbouržcev za tri stoletîâ* [La psychologie de Pétersbourg et des Pétersbourgeois sur trois siècles], matériaux de conférence, Saint-Pétersbourg : Nestor, 1999, p. 4-9 ; p. 5. L'idée a été reprise par A.N. Moussakov, un astrologue politique pétersbourgeois qui anime une émission radiophonique très populaire et qui est régulièrement invité sur les plateaux de la chaîne de télévision locale pour commenter et prédire (!) l'actualité politique locale et russe ; entretien avec A.N. Moussakov, Centre de Développement Régional de Saint-Pétersbourg, 4 octobre 2002.

¹⁸⁷ Marina Rabžaeva & Vadim Semenov « V poiskakh peterburgskoj identičnosti » [A la recherche de l'identité pétersbourgeoise], *Svobodnaâ Mysl'*, n° 11 (1525), 2002, p. 14-21 ; p. 17 [notre traduction].

¹⁸⁸ Konstantin Žoukov « O pol'ze i vrede peterburgskoj mifologii » [Sur les bienfaits et les méfaits de la mythologie pétersbourgeoise] *Peterburgskij Čas Pik*, 2-8 juin 1999 (www.ingermanland.narod.ru/chpi4.htm)

communiqué son « identité » spécifique. L'intermédiaire nécessaire dans cette communication est l'intellectuel qui *pense la ville*, traduit sa réalité physique en sensation physiologique que les habitants vont intérioriser au point de produire eux-mêmes de l'identité locale. Dans le Saint-Petersbourg d'avant la Révolution bolchevique, les intellectuels ont toujours été présents en masse. Durant la période soviétique, un certain nombre d'auteurs ou d'artistes a poursuivi cette action, qui revenait le plus souvent à contester l'artifice idéologique du régime communiste et faire vivre, bon an mal an, la spécificité culturelle de Saint-Petersbourg face à sa rivale, Moscou. Du satiriste Kharms au prix Nobel de littérature Joseph Brodskij en passant par le chanteur Boris Grebenshchikov, ceux qui incarnent la culture pétersbourgeoise, qu'ils soient ou non des natifs de Pétersbourg/Leningrad, ont poursuivi l'entreprise de transmission/construction identitaire en (re-)produisant des mythes et des phrases restées dans les mémoires, et qui constituent, pour reprendre la formule de l'historien Lev Lourie, le « noyau dur du régionalisme pétersbourgeois ».¹⁸⁹

D'après Marina Rabževa et Vadim Semenov, tous deux sociologues à l'Université de Saint-Petersbourg, ce régionalisme qui s'est constitué depuis la fin des années 1960 à Leningrad/Petersbourg est un projet « élitario-oppositionnel », suffisamment large pour réunir aussi bien « les peintres semi-professionnels que les poètes marginaux, les musiciens de rock et les 'cercles de synergéticiens' de l'Université d'État de Leningrad, les 'nouveaux orthodoxes' que les dissidents libéraux »¹⁹⁰, bref tous ceux, qui, sur place ou d'ailleurs, dandys snobs (le « peterbouržestvo ») ou marginaux des squats, tentaient d'opposer une ontologie alternative à la culture prolétaire et à l'art de masse dont le régime faisait la propagande. Contrairement à l'identité léningradoise, dont ne sont porteurs que les martyrs qui ont vécu le blocus de Leningrad ou leurs descendants, l'identité pétersbourgeoise est un projet intellectuel pré-existant, qui n'a pas besoin de liens généalogiques mais plutôt *d'émotions partagées* pour s'étendre aux mentalités des autres habitants de la ville – citadins originaires des campagnes russes ou mêmes immigrants étrangers.

Les Pétersbourgeois ont plusieurs noms. Les « piterâne », « pitercy » et « leningradcy » incarnent, à différentes époques, les masses laborieuses et prolétaires, celles-là mêmes que décrivent les romans de Dostoïevskij et sur lesquelles la révolution bolchevique s'appuiera. L'expression « peterbouržcy » sert en revanche à qualifier, parfois péjorativement, les intellectuels ou plus spécifiquement la partie de l'intelligentsia que l'histoire culturelle de la ville inspire. Enfin, l'expression « žiteli (Sankt-)Peterbourga », qui continue aussi à être employée, sert à désigner le segment de la population de la ville qui lui est « étrangère », les « hôtes » de la ville qui y vivent sans en être originaires.¹⁹¹ Avec la Révolution bolchevique s'opéra un renversement de l'appréciation générale de ce qui constituait « l'élite » de la ville : les anciens « peterboužtsy » perdirent leur aura de chefs de file intellectuels au profit de la nouvelle classe sur laquelle l'idéologie communiste s'appuiera – les « pitertsy », glorieux ouvriers des soviets des usines de Petrograd.

En renommant la ville du nom de Lénine, peu après sa mort en 1924, le pouvoir bolchevique fit ainsi disparaître tout référent au caractère « intelligent », cultivé, « occidentalisé » de l'élite locale.

¹⁸⁹ Lev Lourie « Pât' mifov Peterbourga » [Cinq mythes de Pétersbourg] *Neoficial'naâ stolica* [La capitale non-officielle], Saint-Petersbourg : s.n., 2000, p. 9.

¹⁹⁰ M. Rabževa & V. Semenov « V poiskakh peterbourgskoj identičnosti » [A la recherche de l'identité pétersbourgeoise], *Svobodnaâ Mys'*, n° 11 (1525), 2002, p.14-21 ; p. 19 [notre traduction].

¹⁹¹ Cette distinction est assez communément admise en Russie depuis l'époque où l'auteur des années 20 N. Antsiferov l'a formulé à propos du « genius loci » de la ville dans son ouvrage *Nepostžimyj gorod. Douša Peterbourga* [La ville inconcevable. L'âme de Pétersbourg] (1922), Saint-Petersbourg, 1991, p. 33.

En comparaison avec d'autres villes de Russie, Pétersbourg subit moins d'assauts destructeurs à son patrimoine architectural, comme si la lutte entre ancien et nouveau régime ne se déroulait, dans cette ville, que sur le terrain social de la lutte des classes. L'entreprise de renomination de Petrograd en Leningrad condamnait d'une certaine manière les « peterboužcy », citoyens d'une ville qui n'existait plus, soit à disparaître – éliminés physiquement comme le furent nombre d'aristocrates et de bourgeois pendant la dékoulakisation – soit à quitter le territoire plus ou moins volontairement pour trouver refuge à l'étranger dans les années qui suivirent la Révolution, soit encore à se transformer en instruments d'instruction idéologique du prolétariat, en devenant des « pitertsy », puis des « leningradtsy ». Par la suite, même si les habitants continuèrent à parler affectueusement de leur ville sous son diminutif d'origine, « Piter », ils se gardaient bien d'employer ce terme en public par crainte des représailles du pouvoir, qui pouvait interpréter cela comme le signe d'une renaissance des idées de la bourgeoisie cultivée d'avant la révolution.

Les conflits entre ces deux classes sociales d'habitants de la ville furent atténués pendant la période soviétique, notamment parce que tous se retrouvèrent égaux face à la famine pendant le blocus de Leningrad - « une expérience sociale qui a soudé les citoyens, qui fit qu'il n'y eut plus 'ni Juifs, ni Grecs', que tous devinrent unis, tous devinrent des Léningradois ». ¹⁹² Ainsi l'identité léningradoise s'appuie-t-elle avant tout sur la mémoire collective d'un drame commun vécu par les seuls Léningradois, et que ces derniers devaient honorer après la libération pour transmettre à leurs descendants ce qui ferait d'eux des Léningradois aussi – une communauté de destin tragique entre la ville assiégée, bombardée, affamée, et ses habitants, qui moururent par milliers *pour la défendre*. Cette assimilation devint si forte qu'on annonça vers la fin des années 1960 la mort de l'âme « pétersbourgeoise » de la ville. Entre-temps une génération supplémentaire de Léningradois y était née, contribuant à dissoudre un peu plus l'identité pétersbourgeoise déjà mise à mal par quarante ans d'idéologie et de propagande soviétiques. Cependant, comme on l'a dit plus haut, il aurait fallu à la ville ses propres intellectuels léningradois pour entretenir un sentiment d'identité régionale. Or, non seulement les auteurs soviétiques dont le destin est étroitement lié à celui de la ville (Anna Akhmatova, Ossip Mandelstam) ont continué de l'appeler « Pétersbourg », mais en plus les Soviétiques venus s'installer à Leningrad après le blocus n'ont pas incorporé la mentalité spécifique des « blokadniki ». ¹⁹³ Quant aux hôtes et touristes étrangers, ils ont continué à percevoir Leningrad comme André Gide à son retour d'URSS, en 1936, quand il écrivit :

« Ce que j'admire en Leningrad, c'est Saint-Pétersbourg. Je ne connais pas de ville plus belle ; pas de plus harmonieuses fiançailles de la pierre, du métal et de l'eau. On la dirait rêvée par Pouchkine ou par Baudelaire. Parfois aussi elle rappelle des peintures de Chirico. Les monuments y sont de proportions parfaites, comme les thèmes dans une symphonie de Mozart. 'Là tout n'est qu'ordre et beauté.' L'esprit s'y meut avec aisance. » ¹⁹⁴

Il n'y a donc pas réellement eu de réactualisation de l'identité *léningradoise* de la ville au moment des débats sur sa renomination en 1990-1991. A part la mémoire des assiégés et la gloire du père de la Révolution communiste, les partisans du maintien du nom Leningrad n'avaient pas de symboles forts à promouvoir aux yeux des habitants de la ville (et de ses hôtes) à l'aube des années 1990. Quant aux partisans de la restauration de l'ancien nom, ils étaient plus dans une logique

¹⁹² M. Rabžaeva & V. Semenov « V poiskakh peterbourgskoj identičnosti », *op. cit.* ; p. 16.

¹⁹³ Tout au plus la Septième Symphonie dite « Leningrad » de Shostakovitch a-t-elle contribué à faire associer mentalement la ville soviétique une identité – celle des martyrs morts pour empêcher que les Nazis ne pénètrent davantage en URSS.

¹⁹⁴ André Gide « Retour de l'URSS » (1936), in *Souvenirs et Voyages*, Paris : Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 2001, chapitre II, p. 759-760.

d'espérance en un retour à l'Age d'or - qui n'est d'ailleurs toujours pas arrivé, même si, dans une certaine mesure, le jubilé de 2003 a joué un rôle palliatif en la matière.

Beaucoup de spécialistes de l'idée pétersbourgeoise estiment qu'il existe parmi les habitants de la ville un complexe d'infériorité (par rapport à Moscou comme par rapport à l'Europe). Il est sublimé par une auto-admiration égotiste et idéalisante par laquelle les Pétersbourgeois présentent leur ville comme le berceau du libre arbitre, des libertés publiques et de la culture, tandis que Moscou est vue comme enlisée dans une tradition faite d'autoritarisme, d'absence de goût et d'agressivité.¹⁹⁵ Pourtant, les mêmes ont conscience que l'idée pétersbourgeoise contient en germe deux « isotopes » qui peuvent faire évoluer la notion d'idée nationale dans des sens très différents, selon que les acteurs politiques retiennent l'idéologème « nomenklaturiste » ou celui de l'intelligentsia.¹⁹⁶ Dans le premier cas, l'idée pétersbourgeoise se transforme en vecteur d'une idéologie de l'action de type « patriarco-paternaliste », orthodoxe nationaliste ou encore étatico-monarchiste. Le nom de la ville a été associé à ce mode de gouvernance à l'époque du régime de caserne du Tsar Nicolas Ier par exemple, et, dans une certaine mesure, l'isotope nomenklaturiste donne à l'idée nationale russe ces mêmes propriétés dans le régime de Vladimir Poutine. A l'inverse, si l'idéologème dominant de l'idée pétersbourgeoise provient de l'intelligentsia, comme ce fut le cas au début du XXème siècle et à l'aube des années 1990, alors Pétersbourg serait à même de concourir à la production d'une idée nationale pour la Russie qui serait de type social-démocrate, laïc (ou œcuménique), cosmopolite, libéral et dans tous les cas plus européen qu'eurasiatique. Les idéologies sont en effet flexibles et, dans les régions russes, elles s'adaptent d'autant mieux aux situations politiques changeantes :

« (...) regional mythology often constitutes the basis of a local political identity. The political discourse, which can be evaluated as a process of marking and designating ideological symbols and sensibilities, is a manifestation of this identity. All this proves that in the most typical cases, ideologies are flexible nets of ideas opened for interpretations and innovations of individuals and groups. »¹⁹⁷

Dans son enquête sociologique comparative des représentations nationales des élus locaux dans quatre régions de Russie à la fin des années 1990, Bo Petersson obtient un résultat qui illustre le mépris des Pétersbourgeois envers les symboles de la fierté nationale soviétique et montrent qu'alors que « Volgograd fait preuve d'une appréciation de l'histoire aux relents clairement pro-soviétiques, les sondés de Saint-Pétersbourg et de Khabarovsk ressentent plus de sympathie à l'égard de l'histoire russe *non-soviétique* ». ¹⁹⁸ Sur les 23 personnalités politiques de Saint-Pétersbourg interrogées, seules deux estimaient que l'ère soviétique comprenait des éléments dont elles pouvaient être fières, alors que toutes les autres estimaient que non seulement l'ère stalinienne, mais la période soviétique dans son ensemble ne leur inspiraient que dégoût et honte. Des sociologues de l'Université Européenne de Saint-Pétersbourg (EUSP) ont participé à un autre projet de sociologie comparée - celui-là mené à la fin des années 1990 par l'équipe des Norvégiens Pål Kolstø et Helge

¹⁹⁵ Daniil Lanine « Peterbourgskij êtnos i političeskaâ nezavissimost' » [Ethnos pétersbourgeois et indépendance politique], *Čas Pík*, 8 octobre 1997.

¹⁹⁶ Cette distinction a été formalisée par le journaliste partisan de l'indépendance de Saint-Pétersbourg Daniil Kocûbinskij « Kakaâ ideâ noužna Peterbourgou ? » [De quelle idée Pétersbourg a-t-il besoin ?], *Peterbourgskij Čas Pík*, 6 mai 1998.

¹⁹⁷ Arbakhan Magomedov « Regional Ideologies in the Context of International Relations », *Working Paper* n° 12, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, septembre 2001 ; p. 12. Voir aussi du même auteur *Misteriâ regionalizma* [Le mystère du régionalisme], Moscou : MONF, 2000.

¹⁹⁸ Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 61, 63 et 83.

Blakkisrud – et analysé les résultats d'un sondage dans lequel les Pétersbourgeois étaient invités à faire part de leurs préférences politiques.¹⁹⁹ Interrogés sur ce qui fait la spécificité de leur ville en termes de sentiment d'identité nationale, 46,6% des sondés estimaient que Saint-Pétersbourg avait une idiosyncrasie propre, ce qui se situe 5 points au-dessus de la moyenne russe (obtenue en agrégeant les réponses des sondés de six régions représentatives). Si 71,7% des Moscovites estimaient que c'est « le fait de vivre sur un même territoire » qui confère le sentiment d'appartenance régionale, seulement 47,7% des Pétersbourgeois plaçaient cette réponse en tête de leur choix, la majorité (65,9%) lui préférant la proposition selon laquelle ce sont « les traits culturels communs » qui fondent ce sentiment.²⁰⁰ Autrement dit, ces résultats confortent l'hypothèse que le sentiment national pétersbourgeois a ceci de spécifique que ce sont les *valeurs communes*, plutôt que des critères matériels comme le territoire, qui définissent l'identité nationale des Pétersbourgeois et servent de base à leur sentiment d'appartenance à la ville. En cela, l'idée pétersbourgeoise a un contenu civilisationnel plus marqué que dans les autres régions de Russie.

Interrogés dans ce même sondage (juin 2000) sur l'opportunité de faire sécession, les Pétersbourgeois répondaient en majorité (63,2%) par la négative, ce qui montre que la population est devenue plus loyaliste que ne veulent le faire croire l'intelligentsia et certains journalistes locaux qui aiment relayer des discours indépendantistes. Une majorité de Pétersbourgeois voudrait pourtant que leur ville ait plus d'autonomie, notamment en matière fiscale, une idée que soutiennent surtout les électeurs libéraux de droite (39%), alors que parmi les électeurs de gauche seuls 20% souhaiteraient que la municipalité aie plus d'autonomie par rapport au centre.²⁰¹ A en croire les auteurs de cette étude sociologique, le « sentiment d'exception culturelle des Pétersbourgeois concernant leur ville en tant que capitale européenne de la Russie est en voie d'érosion » depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. Le président élu en mars 2000 est en effet très populaire dans sa ville d'origine alors même qu'il représente plus la mouvance « statiste » face aux ambitions autonomistes des régions qu'un quelconque sentiment national pétersbourgeois. L'exception européenne et culturelle de Saint-Pétersbourg serait donc en train de s'érouler sous l'effet de l'unanimité pro-gouvernemental caractéristique du premier mandat du président Vladimir Poutine. En juin 2000, 64% des jeunes sondés de Pétersbourg (les 18-29 ans) se considéraient comme « des citoyens de l'État russe avant tout », un chiffre à comparer avec le résultat d'un sondage de 1994, qui montrait que seulement 30% des Pétersbourgeois, toutes générations confondues, mettaient leur identité de « citoyen russe » (*rossiânin*) en première position dans leurs réponses à la même question, tandis que la moitié des sondés se disaient alors « Pétersbourgeois

¹⁹⁹ Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; en particulier p. 200-213. Le sondage a été réalisé en juin 2000 par un institut de Moscou, ROMIR, auprès de 1200 personnes de plus de 18 ans dans six sujets de la FR représentatifs des variations régionales du sentiment national en Russie : les villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, l'*oblast'* de Novossibirsk et les républiques du Bachkortostan, des Komi et du Daguestan. Pour une présentation détaillée de cette étude comparative et de ses résultats, voir dans le même ouvrage l'introduction de l'éditeur, Pål Kolstø « Nation-Building in Russia : a Value-Oriented Strategy », p. 1-27.

²⁰⁰ Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », *op.cit.*, p. 209.

²⁰¹ *Ibid.* ; p. 207.

d'abord ». ²⁰² Si les sondages réalisés après 2000 illustrent la popularité de V. Poutine auprès de la nouvelle génération, à l'époque où celle-ci était à l'école et que Vladimir Poutine était le numéro 2 de la mairie, 38,5% des Pétersbourgeois sondés, tous âges confondus, se disaient « Pétersbourgeois avant tout, et citoyens de la Russie ensuite » [voir tableau n°40 en annexe V]. Ainsi le sentiment pétersbourgeois a-t-il été bien plus fort dans les années 1990 qu'il ne l'est devenu depuis que le pays a ré-adhéré à une idéologie recentralisatrice qui ne laisse pas de place aux patriotismes locaux

4.3.2 Saint-Pétersbourg comme anti-Moscou : une compétition ancestrale

L'identité moscovite et l'identité pétersbourgeoise incarnent deux attitudes différentes, sinon opposées, concernant l'appropriation et la mise en valeur de la ville comme capitale, mais aussi concernant l'idée nationale russe. La rivalité historique entre les deux capitales a une dimension à la fois spatiale et temporelle. Géographiquement, Saint-Pétersbourg a toujours passée pour une capitale excentrée par rapport au reste de la Russie, et la décision de Pierre le Grand de transférer la capitale de son empire de Moscou à Saint-Pétersbourg en 1712 a été vue à l'époque comme particulièrement arbitraire et quasiment aberrante compte tenu de l'hostilité du climat sur les bords de la Neva et des difficultés des bâtisseurs à faire tenir leurs constructions sur un terrain marécageux à la merci des inondations. Bien que plus à l'intérieur des terres, Moscou n'est pas beaucoup plus centrale que sa rivale, puisqu'elle est située vingt fois plus près de la frontière occidentale de la Russie (400 km) que des limites orientales de l'empire russe (à 8000 km de la côte Pacifique). Malgré cela, le retour de la capitale à Moscou par le gouvernement bolchevique en 1918 a été suivi d'une vaste entreprise de centralisation qui a refait de Moscou le « centre » géographique du pays, vers lequel convergent toutes les routes et voies ferrées de l'empire.

Historiquement, la fondation de Saint-Pétersbourg il y a trois siècles fut un tel tournant pour la Russie que, comme le dit Elena Hellberg-Hirn, Moscou et Saint-Pétersbourg sont devenues « les symboles de deux Russies différentes - celle d'avant et celle d'après Pierre le Grand ». ²⁰³ L'idée fut exprimée aussi par L. Réau, qui affirme que « la césure entre la Russie 'ante-pétroviennne' et la Russie pétroviennne est encore plus nette qu'entre la France de l'Ancien Régime et celle de la Révolution. » ²⁰⁴ Cette opposition est multiforme puisqu'elle s'est manifestée dans une infinité de domaines – l'art, l'architecture, l'urbanisme, la littérature, les préférences politiques, le style de vie, la prononciation, etc. Aux bulbes des églises typiquement russes de Moscou (l'église de Basile le Bienheureux sur la Place Rouge) s'opposent les lignes et les angles des bâtiments de Saint-Pétersbourg, qui rappellent les constructions germaniques et d'Europe du Nord. ²⁰⁵ Le jaune classique et le bleu rococo des bâtiments construits par les architectes italiens de Pierre tranchent délibérément avec le rouge dominant dans l'architecture moscovite (les briques du mur d'enceinte

²⁰² T.Z. Protassenko « Dinamika ourovná žizni peterbouržcev za tri goda êkonomičeskikh reform » [Évolution du niveau de vie des Pétersbourgeois en trois ans de réformes économiques], *Mir Rossii*, n° 2, 1995, p. 73. En 1998, la part de ceux qui se disaient « Pétersbourgeois d'abord » avait chuté à 42%, Golosov et Shevchenko estiment que cette tendance illustre le fait que cf. Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 206, note 35.

²⁰³ Elena Hellberg-Hirn *Soil and Soul : the Symbolic World of Russianness*, Aldershot : Ashgate, 1998 ; p.41.

²⁰⁴ Louis Réau, *Saint-Pétersbourg*, Paris : H. Laurens, 1913 ; p. 16 ; cité par Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 42.

²⁰⁵ Ainsi, le premier édifice religieux construit à Saint-Pétersbourg, la cathédrale de la forteresse Pierre et Paul, comprend une tour carrée surmontée d'une flèche, dans le style des églises protestantes des grandes villes riveraines de la mer Baltique (Copenhague, Königsberg, Tallinn).

du Kremlin) et donnent à la capitale du Nord une teinte globale que l'on ne retrouve nulle part ailleurs en Russie. On trouve aussi des manifestations, réelles ou symboliques, de la compétition entre les villes jusque dans le folklore national et la philosophie. Elle est mentionnée dans les livres d'histoire, récurrente dans les débats idéologiques, et on en sent la marque sous-jacente dans les programmes de cours de science politique à l'université.²⁰⁶ Mais c'est la littérature qui allait le mieux rendre compte de l'irréconciliable et séculaire divergence du couple Pétersbourg/Moscou, puisque les écrivains russes

« (...) ont tous donné à Saint-Pétersbourg des attributs comme la rationalité, la retenue, le côté taciturne et intéressé, la sécheresse de coeur, une vision éclairée, la froideur, l'absence de passion. A Moscou au contraire revenait l'émotivité, la confusion, la loquacité, la prodigalité, la bonté de coeur, le goût de la vie de famille, le mauvais goût. En somme, un mauvais époux et une mauvaise épouse. »²⁰⁷

C'est dans la première moitié du XIX^{ème} siècle que le « dialogue des deux capitales » a commencé à se radicaliser selon la même ligne de partage qu'entre les occidentalistes, qui la prenaient pour symbole et porte-drapeau, et les slavophiles, retranchés à Moscou où ils allaient devenir sous Nicolas Ier une force de propagation de l'idéologie que l'on pourrait dire de « Culture Deux » (à l'époque, « l'ennemi extérieur » étaient les idées libérales et républicaines des Lumières et le menace de contagion des révolutions de 1789 et 1848). Au sujet de l'opposition entre les deux villes et du caractère symbolique de leur dialogue, l'idée la plus répandue est restée que Moscou est le « cœur » de la Russie, alors que Saint-Pétersbourg en est la « tête ». Dans le chapitre de son ouvrage de référence sur le « mythe » de Saint-Pétersbourg consacré au duel entre les deux capitales, Ettore Lo Gatto qui estime que cette opposition allait « rester dans l'histoire de la vie intellectuelle russe comme l'antagonisme entre slavophiles et occidentalistes », en résume ainsi l'origine :

« Pierre le Grand avait clairement manifesté sa haine et surtout son mépris envers Moscou, s'aliénant ainsi une grande partie de son peuple non préparé à comprendre que sa préoccupation essentielle était le destin de la Russie. Certes, la thèse est tendancieuse selon laquelle l'«européanisation» et les «nouvelles occidentales» furent moins à l'origine de l'opposition entre Pierre et son peuple que ce dédain qu'il afficha pour Moscou. (...) Toutes ces considérations deviennent superflues si l'on accepte Pétersbourg autrement qu'un caprice, mais plutôt comme la synthèse du mépris et de la haine envers Moscou ajoutés au désir d'élever la Russie au niveau de l'Europe, loin de l'étouffante atmosphère moscovite. Pétersbourg, capitale, marqua la fin de la Grande Principauté de Moscovie et la naissance de l'Empire russe ; par la suite, le désaccord profond entre Moscou et Pétersbourg, origine même de l'empire, ne devait jamais faiblir. »²⁰⁸

Dès sa fondation et durant ses deux siècles de primauté sur l'ancienne Moscou, sa « jeune » rivale était une capitale mal-aimée des slavophiles, qui la trouvaient trop loin du cœur historique et rural de l'empire et surtout trop méprisante à l'égard de la russianité. Beaucoup jugeaient diabolique, sans lendemain et même fou le projet de Pierre d'occidentaliser la Russie en imposant cette ville

²⁰⁶ Une anthologie de textes rassemblés par un historien pétersbourgeois présente un inventaire très complet des domaines et des formes de cette conflictualité entre les deux villes. K.G. Issoufov *Moskva-Peterbourg : Pro & Contra. Dialog Koul'tour v istorii nacional'nogo samosoznaniâ. Antologiâ*, [Moscou-Pétersbourg : Pro & Contra. Dialogue des cultures dans l'histoire de l'identité nationale. Anthologie] Saint-Pétersbourg : Izdatel'stvo RKHG, 2000. Sa publication a donné lieu à de nombreuses réactions, sous forme de débats à la radio et à la télévision, d'articles publiés dans la presse locale et d'avis plus ou moins éclairés diffusés sur des sites internet consacrés à l'idée pétersbourgeoise. Voir par exemple T.Z. Protassenko, V.G. Revtova & O.S. Fadeeva « Peterbourg – Moskva: protivostoânie ili partnêrstvo ? » [Pétersbourg-Moscou : opposition ou partenariat ?], *Teleskop*, n° 3, 2000, p. 20-28.

²⁰⁷ Ol'ga Vendina « Moskau und Petersburg. Städtemythen als Spiegelung ihrer Rivalität » [Moscou et Pétersbourg. Les mythes des villes comme reflet de leur rivalité], *Osteuropa*, n° 12, 2000, p. 1299-1315 ; p. 1308.

²⁰⁸ Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003, p. 183-184 [c'est nous qui soulignons].

non-russe et périphérique comme modèle. Ainsi l'aphorisme « Moscou est nécessaire à la Russie, tandis que la Russie est nécessaire à Saint-Pétersbourg » (dernière phrase de l'un des deux articles que Nicolas Gogol consacra en 1836 au « dialogue des capitales ») devint-il une justification pour le nationalisme religieux chez tous ceux qui, se fondant sur une philosophie essentialiste et romantique, voyaient Moscou, ville semi-asiatique et patriarcale dans laquelle le peuple se reconnaissait, comme la seule capitale possible du pays. Cette phrase de Gogol fut un slogan pour le ralliement des adeptes de la moscophilie (*moskofilstvo*) des années 1820-1830 et la justification du rejet de Saint-Pétersbourg comme « étrangère » à l'idée russe, car par trop européenne :

« Dieu, quelle différence, quelle immense différence entre les deux villes ! L'une est demeurée jusqu'à aujourd'hui une barbe russe ; l'autre a tout d'un Européen soigné. Comme s'est empâtée, comme s'est alourdie la vieille Moscou ! Comme elle va mal coiffée ! Comme s'est allongé, comme s'est placé fièrement au garde-à-vous l'élégant Pétersbourg ! Devant lui, de toutes parts, des miroirs : la Neva, le golfe de Finlande, il n'a que l'embarras du choix pour s'admirer ... Moscou est une vieille maîtresse de maison, occupée à ses fourneaux à cuire les blinis, elle regarde de loin et écoute, sans bouger de son fauteuil, ce qui se passe dans le monde ... Pétersbourg est un gamin déluré, sans cesse en vadrouille, toujours en habit, *flânant à la frontière, se faisant beau devant l'Europe*, qu'il voit, mais n'entend pas ... Pétersbourg ressemble à un homme soigné, *un parfait Allemand*, regardant à tout avec calcul et vérifiant l'état de sa bourse avant de donner une soirée (...) Pétersbourg aime se moquer de Moscou, de son mauvais goût, de sa gaucherie et de ses manières rustres ; Moscou, elle, lance des piques à Pétersbourg, la qualifiant de personnage vénal qui ne sait pas même parler russe correctement ... »²⁰⁹

Ces reproches mutuels entre deux villes fondamentalement différentes qui prétendent chacune avoir la primauté (intellectuelle, économique, politique, culturelle) sont fréquents partout où deux villes incarnent des philosophies de développement opposées – Boston et New York, Florence et Rome²¹⁰, Liverpool et Londres, Cracovie et Varsovie, Barcelone et Madrid, etc. La division entre les partisans de Moscou et ceux de Pétersbourg s'explique aussi par les origines socioculturelles des participants au « dialogue des deux capitales ». Les premiers, les slavophiles, étaient héritiers de la vieille noblesse moscovite, à la culture traditionnelle et animée par la philosophie religieuse du romantisme allemand ; les seconds, originaires de classes diverses mais pour la plupart des *raznochintsyi* – des bourgeois dans le langage d'aujourd'hui – étaient cultivés, mais

« d'une culture différente, c'est-à-dire politique, essentiellement française, avec une 'pointe' de cet hégélianisme qui, mal compris, fut la cause de tant d'équivoques. (...) Il serait reproché plus tard aux 'occidentalistes' d'avoir fait de Pétersbourg le symbole de leurs idées, mais au fond, Moscou, qui ne s'était pas moins tournée vers l'Europe que Pétersbourg, fut, pour les slavophiles, plus un symbole qu'une finalité. »²¹¹

Du point de vue tant esthétique que normatif, le modèle incarné par Saint-Pétersbourg est étranger aux traditions et aux valeurs morales du peuple russe, qui est d'ailleurs ouvertement hostile à la prétention des Pétersbourgeois à incarner une quelconque identité ou culture à proprement parler « russe ». Depuis que la ville-mère de la Rous' est devenue la capitale de l'Ukraine indépendante, Moscou est l'indiscutable tenant du titre de la « russianité » dans l'histoire longue du pays, et toute prétention de Pétersbourg à signifier quoi que ce soit pour l'ensemble de la Russie est

²⁰⁹ N. Gogol « Lettre sur Pétersbourg » (1836) ; cité par Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003 ; p. 185-186 [c'est nous qui soulignons].

²¹⁰ On doit cette comparaison du duel Leningrad-Moscou à celui qui existe entre les villes américaines et italiennes au philosophe Joseph Brodsky, « Leningrad », *L'Autre Europe*, n° 5, 1985, p. 60-72 ; p. 71.

²¹¹ Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003, p. 188 et 192.

perçue comme une atteinte à la primauté de Moscou comme capitale spirituelle des Slaves orthodoxes (« Troisième Rome »).

En raison même de sa rationalité, de son dessein extérieur, de son côté masculin et froid, Pétersbourg n'aurait pas de légitimité à être le siège de l'autorité politique et morale du pays, puisque ce sont plutôt les caractéristiques de Moscou – la populeuse, la rêveuse, la spirituelle – qui décrivent le plus authentiquement ce qu'est l'âme russe, « ses mœurs sauvages et sa barbarie ».²¹² L'aliénation de Saint-Pétersbourg par rapport à l'identité russe est à la fois un prétexte et un projet à l'époque contemporaine où sont associés à la « russianité » de *l'homo post-sovieticus* divers travers comme la brutalité, la méconnaissance des bonnes manières ou la malhonnêteté. Autrement dit, l'identité européenne de Saint-Pétersbourg se pose comme alternative à l'identité russe incarnée par Moscou, et toute velléité d'affirmation identitaire de Pétersbourg passe pour une contestation du statut de capitale de Moscou. Étant donné que Moscou est à la fois une ville avec sa culture locale propre *et* le siège de l'autorité politique du pays, les discours anti-Moscou de Saint-Pétersbourg dépassent le champ de l'identité politique pour pénétrer celui de la politique identitaire, où la bataille rejoint celle menée par les régions autonomistes contre la domination du Centre.

La controverse entre Occidentalistes estimant que Saint-Pétersbourg devrait en toute logique servir de modèle pour le reste de la Russie, et Slavophiles qui considèrent au contraire que la ville, en raison de son côté mécaniciste et sans cœur, est totalement étrangère à la culture traditionnelle russe, a repris de plus belle dès les débuts de la *glasnost'* et s'est poursuivie tout au long des années 1990.²¹³ D'après Olga Vendina, l'épisode de la renomination de Saint-Pétersbourg en 1991 n'a fait qu'exacerber cette opposition en soulignant le caractère de « capitale culturelle » (sous-entendu « plus civilisée » que Moscou) de Saint-Pétersbourg et la légitimité de son leadership politique à l'heure des réformes. Dès lors que la deuxième capitale faisait, à la différence de Moscou, l'expérience d'une « renaissance » en regagnant son nom de baptême²¹⁴, la renomination se posait autant en porte-à-faux avec le pouvoir soviétique qu'elle envoyait un signe de défi à l'éternelle concurrente, Moscou comme centre de ce pouvoir.²¹⁵

À l'aube de la décennie, les deux capitales étaient plutôt solidaires puisqu'elles étaient toutes deux du même bord politique – celui des réformateurs et des démocrates qui soutenaient le président russe Boris Eltsine contre la direction soviétique du pays puis contre les conservateurs du Soviet Suprême. Pourtant, un an seulement après les élections qui portèrent Eltsine et les maires des deux capitales au pouvoir, des dissensions apparurent entre Pétersbourg et Moscou en raison de l'éviction de Gavriil Popov, porte-drapeau de l'intelligentsia démocrate et ami de Sobtchak, et forcé

²¹² Olga Vendina « Moskau und Petersburg. Städtemythen als Spiegelung ihrer Rivalität » [Moscou et Pétersbourg. Les mythes des villes comme reflet de leur rivalité], *Osteuropa*, n° 12, 2000, p. 1299-1315 ; p. 1303.

²¹³ Pour une présentation détaillée de l'histoire longue de ce débat, voir N. A Sindalovskij *Mifologiâ Peterbourga : Očerki* [La mythologie de Pétersbourg. Essais], Saint-Pétersbourg : Norint, 2000. La branche pétersbourgeoise de la Bibliothèque d'État héberge une section spécialement consacrée à l'identité et aux orientations idéologiques de Saint-Pétersbourg (près de 4000 entrées recensées dans la base informatique de la Bibliothèque). Depuis 1991, son fonds a été alimenté par les matériaux et sténogrammes de conférences mensuelles ouvertes au public, intitulées *Peterbourgskie Čteniâ* (Lectures pétersbourgeoises) au cours desquelles des spécialistes et des intellectuels discutent une œuvre, un concept ou un événement historique se rapportant à Saint-Pétersbourg.

²¹⁴ Olga Vendina « Moskau und Petersburg. Städtemythen als Spiegelung ihrer Rivalität » [Moscou et Pétersbourg. Les mythes des villes comme reflet de leur rivalité], *Osteuropa*, vol. 50, n° 12, 2000, p. 1299-1315.

²¹⁵ Daniil Kociûbkinskij « Velikij gorod dolžen byt' velikim » [Une grande ville doit être glorieuse], *Čas Pik*, 12 octobre 1994 ; Valerij Ostrovskij « Protivostoânie : gradonachal'e dvoukh stolic » [Opposition : la primauté urbaine des deux capitales], *Peterbourgskij Čas Pik*, 30 janvier 2002.

à démissionner de son poste de maire de Moscou le 5 juin 1992. Pour le remplacer, le président russe nomma par décret Yourij Loujkov, adjoint au maire élu en même temps que Popov, mais qui n'en partageait pas les idées. Loujkov, qui occupait les fonctions de chef du comité exécutif du Soviet de Moscou depuis 1985, était un proche d'Eltsine connu plus pour ses qualités de gestionnaire que pour la finesse de sa pensée politique, qui s'est toujours limitée à des considérations pragmatiques. Représentant de la plate-forme économique du mouvement réformateur, Loujkov s'est rapidement imposé comme un partisan d'une dépolitisation de la gestion des affaires municipales, ce qui le mit en porte-à-faux avec le couple d'économistes libéraux Gaïdar-Tchoubaïs, chargé de conceptualiser la privatisation « à la pétersbourgeoise ». A la même époque, Moscou s'est finalement imposée comme la ville-phare des privatisations dans l'industrie. D'après des spécialistes de l'Institut de Géographie de l'Académie des Sciences de Russie, au premier semestre de 1993, le secteur privatisé fournissait 51% de la production industrielle de la capitale, contre 41% à Saint-Pétersbourg, alors que la moyenne russe était de 36%²¹⁶ Le « modèle Loujkov » de gestion économique de la ville, à la fois pragmatique, technocratique, semi-dirigiste et à la lisière de la légalité, apparut donc comme plus prometteur que celui de Tchoubaïs.

En 1993-1994, Loujkov a lancé une féroce campagne contre Tchoubaïs et le gouvernement, qu'il accusait de produire un programme de privatisation irréaliste et d'être incapable d'agir concrètement pour sauver l'économie du pays. Il parvint ainsi à obtenir par arbitrage présidentiel le droit exclusif pour Moscou de mettre en œuvre la privatisation dans la capitale selon ses propres règles et non celles en vigueur dans le reste du pays et dont l'équipe d'économistes pétersbourgeois de Tchoubaïs avait la paternité.²¹⁷ Sous couvert d'une opacité totale du budget municipal et souvent grâce à des procédés mafieux et d'intimidation, un réel système politico-économique de patronage a ainsi été instauré par la mairie de Moscou.²¹⁸ Celle-ci a été elle-même partie prenante aux privatisations, en général par l'intermédiaire de sociétés-écrans (comme AFK Sistema, corporation financière présidée par un ancien membre du gouvernement municipal, Vladimir Evtoushenkov), de banques commerciales ou de firmes dirigées par des proches du maire (son épouse, notamment, dirige une entreprise de BTP qui contrôle quasiment tout le marché moscovite de la construction). Ces mêmes entreprises d'immobilier et institutions financières et de crédit ont obtenu de juteux marchés publics municipaux et des passe-droits pour investir précisément dans des sphères où la criminalité est élevée (casinos, clubs de sport, boîtes de nuit, marchés de produits alimentaires eux-mêmes contrôlés par des groupes ethniques caucasiens ou centre-asiatiques), ce qui a rapidement permis au virus de la corruption de devenir le signe distinctif du « système Loujkov de capitalisme municipal ».²¹⁹ Comme l'exprima un député de l'assemblée législative de Saint-Pétersbourg à ce sujet,

²¹⁶ Olga Vendina & Vladimir Kolossov « Moscou, retour à la voie mondiale », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, Géographie et cultures, 1997, p. 137-152 ; p. 138-139.

²¹⁷ Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper n° 7*, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 14.

²¹⁸ Donald N. Jensen « The Boss : How Yury Luzhkov Runs Moscow », CSRC E105, Camberley (UK) : Defence Academy, Conflict Studies Research Center, décembre 1999, p. 18-19.

²¹⁹ Michael Brie « The Political Regime of Moscow – Creation of a New Urban Machine ? », *Working Paper P 97-002*, Berlin : Humbolt University, WBS, 1997.

« (...) il y a trois endroits en Russie où la Constitution n'est pas appliquée – en Tchétchénie, au Tatarstan et à Moscou. »²²⁰

A ce titre, Loujkov a été régulièrement désigné comme une bête noire par l'artisan principal des réformes, Anatolij Tchoubaïs, qui serait, dit-on, derrière la décision prise par le gouvernement russe de réduire les subventions budgétaires à la ville de Moscou pour l'exercice des fonctions de capitale fédérale. Cette décision, décriée par Loujkov, a conduit à un scandale qui a durablement ébranlé les bases de la coopération entre la ville de Moscou et l'État fédéral entre 1994 et 1995. Par la suite, ce sont les ambitions présidentielles du maire qui ont conduit à un attisement de ce conflit entre Moscou et le Kremlin, tandis que se radicalisait « l'anti-moscovisme » des leaders régionaux suite à la crise financière de 1998 - dont beaucoup tenaient les cercles d'affaires moscovites pour responsables. Leur sentiment fut bien résumé par un écrivain pétersbourgeois pro-sécessionniste :

« Moscou, c'est le cynisme et l'absence de principes en politique, la corruption ancestrale dans la gouvernance, la filouterie dans le business, le manque de goût et le caractère pompeux de la culture officielle, la tartuferie dans l'idéologie, un mépris total de l'individu et de la servilité devant les chefs. Et tout cela se propage de Moscou vers toute la Russie, Pétersbourg compris! Telle est du moins l'opinion la plus répandue à Pétersbourg sur Moscou. »²²¹

La notion de « moskvoborčestvo » (littéralement « la lutte contre Moscou ») - terme hérité de la période féodale où la principauté de Moscou procédait au rassemblement des terres qui allaient constituer, vers le 15^{ème} siècle, l'État russe moderne²²² - a refait surface dans la presse russe des années 1990 pour caractériser l'attitude des gouverneurs de région et autres « princes » ou « roitelets » locaux (les présidents de républiques) non pas seulement à l'égard du pouvoir *fédéral*, mais plus précisément contre la domination de la *ville (mairie) de Moscou* sur les affaires du pays.²²³ L'un des députés de la première Assemblée législative locale (1994-1998) qui prirent part au débat sur l'autonomie de Saint-Pétersbourg considérait alors pour sa part que

« Trois quasi-États existent sur un même territoire : les ruines de l'URSS, la Fédération de Russie – un État en phase de montage-démontage (*v stadii sborki-razborki*) – et l'empire de Moscou. Au cœur d'une même ville, Moscou, se mélangent et se combattent les restes des structures centrales soviétiques, le centre du pouvoir de la Russie et Moscou, qui est elle-même une ville-région-État. Moscou procède à une régénérescence partielle de l'URSS, en coalisant autour d'elle des régions-bastions majoritairement criminelles et militarisées : la Transnistrie, la Crimée, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, l'Adjarie, etc. Moscou a un vassal, la Biélorussie ; la 'main de Moscou' s'étire jusque dans une série de régions stratégiquement importantes. Ce monstre géopolitique a des frontières extérieures rigides et, à l'intérieur, une périphérie de toutes façons indifféremment autre, bref ses structures reproduisent les traits de l'URSS. »²²⁴

²²⁰ S.n. « The New Identity Crisis : is St. Petersburg a City ? », St. Petersburg Times, 16-22 février 1997, cité par Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 251, note 137.

²²¹ Danila Lanine « Peterbourgskij etnos i političeskaâ nezavissimosť » [Ethnos pétersbourgeois et indépendance politique], *Peterbourgskij Čas Pik*, 8 octobre 1998.

²²² V.N. Gajdoukov & V.G. Ossipov « Regional'nyj etnos i 'moskvoborčestvo' : fenomenologija političeskoj koul'toury sovremennoj Rossii » [L'ethnos régional et l'anti-moscovisme : phénoménologie de la culture politique de la Russie contemporaine], in M. Il'ina & I. Boussyguina *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovaniâ političeskoj koul'toury v Rossii* [La conscience de soi régionale comme facteur de formation de la culture politique en Russie], matériau de séminaire (Tver', 5-7 mars 1999), Moscou : MONF, 1999, p. 151-163 ; p. 153.

²²³ Leonid Smirnâguine « Moskvoborčestvo kak faktor obščestvenno-političeskoj žizni Rossii » [L'anti-moscovisme comme facteur de la vie politique et sociale de la Russie], *EWI Rossijskij Regional'nyj Bülleten'*, 5 avril 1999, cité par Jeronim Perović *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft*, Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000 ; p. 272, n. 10.

²²⁴ Mikhaïl Pirogov « Federaciâ požiraet bûdžetnyj pirog SPb » [La Fédération s'empiffre du gâteau budgétaire de Saint-Pétersbourg], interview du député de l'Assemblée législative locale, *Čas Pik*, 17 décembre 1997.

Cette lutte morale contre tout ce qui incarne le pouvoir central et ses propensions à l'impérialisme est inséparable d'une stratégie très élaborée de « marquage » territorial du pouvoir par des chefs régionaux qui fixent ainsi des frontières à une prétendue identité régionale distincte de celle du reste de la Russie, identité essentialisée et instrumentalisée à des fins politiques.²²⁵ La construction identitaire, l'affirmation du pouvoir du leader régional et le développement autonome des RIEE sont trois logiques étroitement liées que l'on retrouve dans les stratégies paradiplomatiques de toutes les régions russes extraverties. Une fois élus, les leaders régionaux ont apporté leur soutien à tous les clubs de discussion qui contribuaient à promouvoir la culture politique régionale et affirmer une identité locale propre tournée vers autre chose que Moscou, essentiellement pour appuyer symboliquement et de façon populiste leur propre quête d'autonomie politique par rapport aux autorités centrales. Ainsi Sobtchak, alors député du Soviet Suprême de l'URSS, écrit-il dans ses mémoires

« Je n'aime pas vraiment Moscou, comme il se doit quand on est un vrai patriote de Saint-Pétersbourg. Je ne l'aime pas parce que cette ville n'a pas de personnalité, ou du moins elle n'en a plus. Mais, je le répète, elle vit à un rythme tout particulier, lié à la proximité de l'État et du pouvoir. (...) Les Moscovites eux-mêmes trahissent dans leur caractère leur proximité des affaires du pouvoir. Ici, il est plus facile de faire carrière, il y a plus d'opportunités pour trouver un emploi, et tout ceci laisse son empreinte. Moscou attire et retient les plus énergiques, les plus ingénieux et les plus doués. Dans cette ville, les amitiés se nouent facilement ; surtout si l'on a déjà fait ses preuves et mérité cette amitié, ne fût-ce que par les apparences qu'on se donne. »²²⁶

On pourrait aussi mentionner quelques extraits des entretiens menés en 1998 par Bo Petersson avec des députés de l'assemblée législative de Saint-Pétersbourg ; au sujet des problèmes que cause la domination de Moscou pour la vie politique du pays, des députés s'offusquent : « Ce genre de problèmes a toujours existé. Tout ça, c'est à cause de la mentalité de Moscou. Ils ne veulent pas admettre que Saint-Pétersbourg est la capitale culturelle » ; « on ne peut pas rivaliser à égalité. Moscou compte huit millions d'habitants, et Saint-Pétersbourg cinq, mais le budget [municipal] de Moscou est cinq fois plus important que [le nôtre] ». ²²⁷ Ceci dit, Petersson admet qu'il n'y a qu'à Saint-Pétersbourg que les députés locaux interviewés ont « affiché une forme d'identité régionale définie selon des paramètres positifs », alors que partout ailleurs l'opposition à Moscou ne s'appuie sur aucun élément identitaire local « positif » (alternatif).²²⁸ Un député de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg explique ce *moskvoroborčestvo* actuel des régions russes par le fait que :

²²⁵ O.I. Oračeva « Regional'naâ identičnost' : mif ili real'nost' ? » [L'identité régionale : mythe ou réalité ?] in M. Il'ina & I. Boussyguina *Regional'noe samoznanie kak faktor formirovaniâ političeskoj koul'toury v Rossii* [La conscience régionale de soi comme facteur de formation de la culture politique en Russie], matériau de séminaire (Tver', 5-7 mars 1999), Moscou : MONF, 1999, p. 36-43 ; p. 36.

²²⁶ Anatoli Sobtchak *Chronique d'une chute annoncée* [*Khoždenie vo vlast'*, traduit du russe par F. Trannov, A. Bagaev & M. Vichnevskaja], Paris : Flammarion, 1991 ; p. 292.

²²⁷ Interview Spb4 : député du RKPR, né en 1945 ; interview Spb10 : députée indépendante, née en 1948 (on en déduit qu'il s'agit de Natalya Evdokimova, l'unique femme à l'assemblée législative au moment de l'entretien en janvier 1998). Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 180 et 207.

²²⁸ Son enquête sociologique sur les *national self-images* des régions russes s'appuie sur des entretiens avec des députés locaux d'un échantillon de sujets non-ethniques de la Fédération de Russie – l'*oblast'* de Perm (20 députés), de Volgograd (21), de la ville de Saint-Pétersbourg (20), du territoire de Khabarovsk (16) – ainsi qu'un groupe de référence constitué par 33 députés de la Douma d'État (parmi lesquels trois députés résidant à Saint-Pétersbourg, et non à Moscou), cf. Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 187 et profils des interviewés, p. 206-208.

« Moscou ignore le reste du pays. Pour la province, elle est devenue un lointain élément étranger. Moscou, c'est un monde de cherté - chic, improductif, bureaucratique, avec une 'culture' impérialiste, courtisane - et qui n'est peuplé que de 'nouveaux riches'. (...) Moscou est une ville-État dans l'État. Toutes les caractéristiques d'une domination sont réunies : la citoyenneté, le régime de visas, les structures de force, les impôts, le budget, la politique étrangère, les colonies – c'est elle qui les définit ! (...) Moscou 'pastiche' le Pétersbourg impérial, c'est vrai, mais selon le principe du 'pareil au même, mais en pire', en devenant officieusement mais patriotiquement la porte du pays sur l'extérieur. (...) »²²⁹

D'après les résultats d'un autre sondage, réalisé auprès d'un échantillon représentatif de 200 Pétersbourgeois en juin 2000, ce sont surtout les personnes âgées, c'est-à-dire celles qui ont été socialisées à l'époque soviétique, qui font preuve de l'hostilité la plus marquée à l'égard de tout ce qui a un rapport avec Moscou et ce que la capitale représente.²³⁰ Les jeunes, en particulier ceux qui n'ont aucun souvenir du temps de Leningrad, sont beaucoup plus sereins sur cette question : les Pétersbourgeois vont régulièrement à Moscou pour faire du shopping, se détendre ou se cultiver, car, indéniablement, c'est la capitale qui donne aujourd'hui le rythme de la vie artistique, musicale et underground en Russie. Tous les nouveaux concepts commencent sur la scène moscovite, qu'il s'agisse de spectacles, d'éléments du débat littéraire ou de la mode, et c'est encore à Moscou qu'ont ouvert les premières boîtes de nuit gays et les premiers « sushi-bars » du pays, qu'il est très « branché » de fréquenter. A Saint-Pétersbourg, les anciens squats et sites informels qui donnaient leur « touche » pétersbourgeoise à la vie underground russe ont progressivement disparu, et c'est sous forme commerciale qu'ils réapparaissent ça et là dans la ville ... pour le plus grand plaisir des Moscovites qui, eux, aiment retrouver le temps d'un week-end à Saint-Pétersbourg le calme et l'authenticité qui ont déserté Moscou, dont le pouls bat en permanence si vite et où la vie est si chère. Les différences marquées de l'ancienne bipolarité socio-politique entre Moscou et Pétersbourg semblent s'estomper, à mesure qu'émergent d'autres capitales régionales qui « bougent », comme Novossibirsk, Ekaterinbourg ou Nijny-Novgorod, donnant au paysage urbain russe un caractère plus multipolaire.²³¹

4.3.3 L'autonomisme pétersbourgeois : formation et revendications dans les années 1990

Comme nous l'avons montré dans le chapitre II, les revendications autonomistes de nations et de régions d'ex-URSS se sont propagées en tache d'huile sur tout le territoire de l'ancienne Union dès l'été 1990. Le nationalisme séparatiste est rapidement apparu comme un mode d'autonomisme de « matrioshka » (poupée russe), où aux déclarations de souveraineté des républiques baltes succédèrent celles de républiques autonomes de RSFSR (1990), et aux déclarations d'indépendance des RSS (1991) celles de certaines républiques autonomes (la Tchétchénie en novembre 1991, le Tatarstan en mars 1992, la Crimée en mai 1995). Certaines régions ont suivi leur exemple en réclamant plus d'autonomie (*samooupravlenie*), en prenant de la souveraineté par la force, ou en contestant l'ordre juridique fédéral, ce qui fut le cas de certaines de celles situées près des frontières.

²²⁹ Mikhaïl Pirogov « Federaciâ požiraet bûdžetnyj pirog SPb » [La Fédération s'empiffre du gâteau budgétaire de Saint-Pétersbourg], interview du député de l'Assemblée législative locale, *Čas Psk*, 17 décembre 1997.

²³⁰ Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216 ; p. 206.

²³¹ Ol'ga Vendina « Moskau und Petersburg. Städtemythen als Spiegelung ihrer Rivalität » [Moscou et Pétersbourg. Les mythes des villes comme reflet de leur rivalité], *Osteuropa*, n° 12, 2000, p. 1299-1315 ; p. 1315.

A plusieurs occasions, l'élite politique des *oblasti* de Nakhodka²³² ou de Kaliningrad²³³ par exemple ont implicitement menacé de faire sécession (*otdelit'sâ*). Tout comme une partie des membres de l'intelligentsia et du gouvernement de Saint-Pétersbourg, ils considéraient que leur démarche était une variante « régionale ouverte et pacifique » et non pas une variante « nationaliste fermée et violente » de séparatisme.²³⁴ Avant d'analyser comment s'est structuré le débat sur l'autonomie à Saint-Pétersbourg et quelle place a occupée le facteur européen dans les discours (et les rêves) des leaders des mouvements autonomistes, il convient de donner une définition conceptuelle précise de la terminologie utilisée pour qualifier et différencier ces différents mouvements.

a) Définitions

Étymologiquement, l'autonomie signifie le fait de se donner et de suivre ses propres règles (de *nomos* –la loi), en premier lieu celle qui consiste, pour un individu ou un organisme, à prendre des décisions sans en référer à une autorité centrale ou à la hiérarchie. L'autonomie est un horizon accessible par la négociation, la lutte contre l'autorité (guerre civile ou de sécession) ou la sortie du système qui limite cette autonomie (indépendance). L'autonomisme est un processus de revendication de droits et libertés visant à l'auto-administration politique ou à l'obtention d'un régime de partage des prérogatives qui garantisse une participation juste et équitable de l'entité territoriale ou du groupe minoritaire dans les affaires du pays, au moins dans des domaines qui touchent directement les intérêts économiques, sociaux et culturels de cette entité ou ce groupe.²³⁵ Dans ce schéma, l'indépendance est le moyen le plus extrême dont puissent user les minorités pour réaliser leurs aspirations à l'autonomie. Pourtant, la lutte pour l'autonomie est un processus dont la sécession n'est pas la seule issue possible, les alternatives étant l'obtention d'un statut satisfaisant en termes d'auto-administration ; l'indépendance en qualité d'entité souveraine (à l'intérieur d'une confédération par exemple) ; ou encore l'abandon des revendications et la dissolution du désir d'autonomie dans le tout fédérateur d'un système administratif centralisé. Le scénario tribal, dans lequel priment des revendications ethniques, n'est pas le seul possible, car des entités territoriales ou des groupes politiques ayant un sentiment d'identité collective non-ethnique peuvent aussi revendiquer de l'autonomie pour gérer leurs affaires. Par convention, on qualifie leurs revendications d'autonomistes/séparatistes (dans le cas du séparatisme modéré des Kurdes d'Irak, des Catalans ou des Sikh du Punjab) alors que l'on réserve aux mouvements indépendantistes réclamant la création d'un État-nation distinct le qualificatif de sécessionniste (dans le cas de la

²³² Dans une interview au journal *Argoumenty i Fakty* de 1997, le gouverneur de Khabarovsk a affirmé que son rêve le plus cher était que sa région se sépare de la Russie. Le gouverneur du territoire voisin du Primorie, Evguenij Nazdratenko, a maintes fois émis la même idée, encore que dans ce cas c'est plus par mauvaise gestion économique que par indépendantisme que la région s'est retrouvée livrée à l'autonomie. D'après Viktor Nikolaïev « Prizrak separatizma brodit po Rossii... » [Le spectre du séparatisme rôde en Russie], *Nevskoe Vremâ* n° 186, 11 octobre 1997.

²³³ L'*oblast'* de Kaliningrad est dans l'ensemble loyal au centre, mais un parti indépendantiste, le « Parti Républicain Baltique » (*Baltijskaâ Respoublikanskaâ Partiâ*, BRP) a été fondé au printemps 1992 et s'est progressivement développé en force politique, grâce à son chef, Sergueï Pas'ko, directeur de l'Union des Entrepreneurs de l'*oblast'* et qui a occupé un siège de député. Le BRP souhaite la création d'une république parlementaire, avec pour capitale la ville renommée de Königsberg, qui serait à la fois membre de l'UE et membre associé de la Fédération de Russie. (voir le projet de Constitution de Kaliningrad sur le site internet du BRP : www.enet.ru/~baltia/const.htm, dernière consultation : août 2002). Voir à ce sujet Anaïs Marin « Autonomisme et régionalisme dans les périphéries baltiques de la Russie », sous la direction de Dmitri Fourman (Institut de l'Europe, Moscou), 2003, 53 p. (non-publié).

²³⁴ Daniil Kocûbinskij « Noužna li nam Velikaâ Rossiâ ? » [Avons-nous besoin de la Grande Russie ?], *Čas Pík*, 4 octobre 1996.

²³⁵ H.J. Steiner « Ideals and Counter-ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities », *Notre Dame Law Review*, n° 66, 1991 ; p. 1546.

guerrilla Tamil au Sri Lanka ou des Basques de l'ETA en Espagne).²³⁶ Dans tous les cas, ce processus s'étale sur plusieurs années (Catalogne, Kosovo) voire plusieurs générations (Ulster, Québec, Tchétchénie), si bien que l'autonomie est parfois partiellement atteinte et le climat conflictuel apaisé lorsque l'entité obtient une souveraineté intermédiaire, transitoire ou limitée à certains domaines et s'en satisfait. Le cycle de la revendication vers toujours plus d'autonomie trouve donc prétexte à reprendre ou à se terminer en fonction de l'évolution du contexte local, fédéral ou international plus ou moins propice à une auto-administration limitée (l'autonomie) ou extensive (l'indépendance), ce dont le destin de Hong-Kong, le Tibet ou le Cachemire sont des illustrations. La position d'un ou de plusieurs pays étranger(s) limitrophe(s) à l'égard des revendications autonomistes ou sécessionnistes d'une région frontalière est un facteur décisif dans tous les cas de figure. Un terme d'origine italienne sert à qualifier cette situation où le gouvernement d'un État voisin ou celui d'une entité infra-étatique de ce pays appuie activement le projet autonomiste – l'irréducentisme. Cette politique qui consiste pour un État à soutenir et financer, plus ou moins discrètement, les mouvements séparatistes dans un pays voisin, ou à promettre à leurs leaders le rattachement de leur région à son territoire ajoute une dimension extérieure qui incite à la radicalisation de l'autonomisme et à son évolution du séparatisme vers la sécession.²³⁷ Bien que ni l'Allemagne, ni la Finlande n'aient émis officiellement de revendications territoriales à l'encontre de la Russie, la multiplication des RIEE et de la coopération, fut-elle désintéressée, de ces pays avec, respectivement, l'*oblast'* de Kaliningrad (anciennement Königsberg, capitale de la Prusse orientale) et la république de Carélie ou l'*oblast'* de Leningrad (Vyborg), est souvent considérée en Russie avec une certaine circonspection ; il faut en effet tenir compte du fait que les territoires russes concernés ou limitrophes sont des conquêtes relativement récentes (leur incorporation à l'URSS ne date que de la Deuxième Guerre mondiale).

L'État assimile en général la sécession à une prise de pouvoir illégale sur un territoire (par un putsch par exemple) et les mouvements sécessionnistes (indépendantistes) à des groupements terroristes. Sur cette base, le gouvernement central peut empêcher le principe, reconnu en droit international, de « liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes » de s'appliquer aux revendications d'un mouvement sécessionniste minoritaire²³⁸. Cela signifie que l'État central n'en reconnaît ni la souveraineté (il refuse de discuter avec ses représentants), ni les actes normatifs (qu'il considère comme des violations de l'ordre constitutionnel), ni les tentatives d'auto-légitimation (il n'entérine pas les résultats d'un référendum d'auto-détermination et il menace implicitement les pays qui le feraient de rompre ses relations diplomatiques avec eux ou de les accuser d'irréducentisme). Si la sécession est une pathologie de la post-modernité et que l'ethno-nationalisme mène au tribalisme et

²³⁶ D.L. Horowitz *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley : University of California Press, 1985 ; p. 231.

²³⁷ Les exemples illustrant le caractère conflictogène de l'irréducentisme abondent – celui des rebelles tchéchéniens à l'égard du Daguestan, de la Somalie à l'égard de la région éthiopienne d'Ogaden et de Djibouti, du Maroc et de la Mauritanie concernant le Sahara occidental, de l'Argentine sur les îles Falkland, de l'Espagne sur Gibraltar, de la Serbie sur les régions à majorité orthodoxe de Bosnie-Herzégovine ou de Croatie, etc. D'après Gnanapala Welhengama *Minorities' Claims : From Autonomy to Secession. International Law and State Practice*, Aldershot : Ashgate, 2000 ; p. 213.

²³⁸ Les proportions démographiques de ces mouvements sont déterminantes dans leur quête de légitimité. Les Ossètes et les Abkhazes, qui constituaient respectivement 3% et 1,9% de la population totale de la Géorgie au début des années 1990, ont proclamé des États indépendants, puis sont revenus à des revendications plus réalistes en négociant avec Tbilissi des quotas limitant l'influence des Géorgiens dans la vie institutionnelle locale. Ceci dit, la sécession d'une région où la nation titulaire est majoritaire (la Tchétchénie, la Crimée) n'est pas nécessairement reconnue par l'État central.

à la violence²³⁹, l'État central s'accommode en revanche plus facilement de l'autonomisme. Ce dernier laisse une chance à la négociation avec les mouvements séparatistes, pour définir les modalités et les limites de leur liberté d'auto-gestion (*vol'noe samoupravlenie*), que ce soit de manière consensuelle ou contractuelle. Dans ce cas, le transfert de prérogatives ou l'octroi d'autonomie procède pacifiquement, par la confédéralisation ou la décentralisation. Accorder de l'autonomie aux régions séparatistes qui la réclament est une stratégie d'apaisement respectée car elle consiste à réformer le système vers plus de subsidiarité (justice) tout en préservant la stabilité du régime, les frontières de l'État et son unité territoriale (sécurité). Dans les démocraties, trois institutions jouent un rôle déterminant pour fixer les limites et les formes de l'autonomie que doit tolérer l'État central – la consultation démocratique (référendum) ; l'institution judiciaire (la Cour constitutionnelle fait respecter la Constitution et/ou le Traité fédératif délimitant les prérogatives des deux niveaux dans le cas d'une Fédération) et l'opinion publique internationale.

Une précision sémantique s'impose, car en russe la traduction de ces termes d'origine latine confère aux différentes formes d'autonomisme un sens spécifique. Si le terme de « séparatisme » a gardé le même sens en étant importé tel quel dans la langue russe (*separatizm*), celui de « sécession » en revanche a pour équivalent un terme qui signifie en russe « détachement » ou « séparation » (*otdelenie*) et emprunte à la rhétorique du divorce sans consentement mutuel. C'est un processus d'auto-détermination (*samoopredelenie*), par lequel une partie « se détache » du tout (le verbe est *otdelit'sâ*, qui traduit un mouvement centrifuge et unilatéral, et non *razvodit'sâ* qui est le synonyme de « se séparer ») pour exister en tant qu'entité « libre » (dont la volonté et le libre arbitre ne sont pas entravés de l'extérieur, ce qui est le sens du terme *vol'nyj* en russe). L'aboutissement de ce processus peut être, par ordre croissant :

- l'auto-administration (*samooupravlenie*), qui renvoie aux traditions russes de l'*obščina*, sorte de communauté territoriale auto-gérée à l'époque tsariste ;
- l'autonomie (*avtonomiâ*), qui, parce que c'est un terme importé, a une dimension idéologique plus marquée que *samooupravlenie*, et s'apparente au principe de l'auto-détermination des peuples ;
- la souveraineté (*souverenitet*), qui est le corollaire nécessaire et préalable de l'indépendance (*nezavissimost'*).

Cette mise au point permet de ne pas se tromper sur la véritable nature du séparatisme pétersbourgeois, dont les éléments extrémistes (sécessionnistes) sont tout à fait minoritaires. L'unique groupe indépendantiste ethno-nationaliste qui ait jamais opéré dans la région, le *Parti d'Ingermanland*, compte, d'après son chef, une douzaine d'activistes (*agitatory*) et un peu moins de cinq cents sympathisants (chiffre probablement exagéré).²⁴⁰ Il peut donc être considéré comme assez marginal. Ce qui l'est moins en revanche est la cascade d'articles qui alimente en permanence le débat-fleuve sur l'idée pétersbourgeoise, ses fondements et le sens de sa mission. Le séparatisme pétersbourgeois est donc d'après nous plutôt un autonomisme de type

²³⁹ Gnanapala Welhengama *Minorities' Claims : From Autonomy to Secession. International Law and State Practice*, Aldershot : Ashgate, 2000 ; p. 216-217. L'auteur précise (note 1, p. 225) que le concept d'État tribal post-moderne a été forgé par Thomas Franck « Postmodern tribalism and the Right to Secession », in C. Brolmann & al. (eds.) *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1993, p. 3-28. Il a été repris par A. Cassese mais critiqué par Patrick Thornberry qui lui préfère celui de « fondamentalisme ethnique ».

²⁴⁰ Interview par « chat » sur internet avec le secrétaire exécutif du groupement « Pétersbourg libertaire – Parti d'Ingermanland » (*Vol'nyj Peterburg – Partiâ Ingermanland*), Saint-Pétersbourg, mai 2001. Voir le « Manifeste » du Parti sur son site internet www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/Inger05.htm ; dernière consultation : novembre 2005 (le site a été très actif en 1999-2000, puis mis à jour à un rythme beaucoup moins soutenu et très irrégulièrement).

- *situationnel* : le désir d'autonomie est conditionné par l'espace géoculturel environnant (le Nord, la mer Baltique, l'UE) et l'existence de frontières attractives (l'Europe fait office d'aimant), mais sans écho irrédentiste dans les pays voisins. L'idée européenne est la pierre d'angle de l'autonomisme et la perspective d'une entrée dans l'UE en est l'horizon politique.
- *idéal* : le nationalisme autonomiste pétersbourgeois est fondé sur une *self-image* d'exception culturelle (« idée pétersbourgeoise » en est le référent idéologique de base). Son spectre ne se limite pourtant pas aux élucubrations d'intellectuels ou de fanatiques, puisque la majorité des Pétersbourgeois qui reconnaissent que la ville a une « idée » nationale particulière, à commencer par les personnalités politiques, sont favorables au principe de l'autonomie. Il est fréquent de lire que la ville adhère à une forme de « séparatisme *culturel* », la notion de culture se confondant, dans le cas de Pétersbourg, avec celle d'euroanéité.
- *narratif* (*peterburgskij tekst*, articles de journaux) et/ou *discursif* : les partisans de l'autonomie sont avant tout des intellectuels qui utilisent divers supports médiatiques (littérature, presse, télévision, radio, arène parlementaire locale) pour promouvoir leurs idées, voire se constituent en partis politiques, mais pas en groupements terroristes armés, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas dans une logique de passage à l'acte sécessionniste.
- *périphérique et conjoncturel* : l'autonomisme n'occupe que rarement le centre des débats politiques, tant sur place qu'à l'échelle fédérale. Il ne revient sur le devant de la scène que ponctuellement, généralement en réaction à un stimulus extérieur (crise nationale ou internationale, décision du gouvernement fédéral contestée, élection générale signalant la montée en puissance dans le pays des forces réactionnaires ou nationalistes, que les Pétersbourgeois dans leur majorité ne soutiennent pas).
- (*con-*)*fédéraliste* : l'autonomisme sert la construction d'un projet républicain pour la Russie ; il est constitutionnel et « dans le système », qu'il veut réformer (par le biais de la décentralisation, de plus de subsidiarité, d'un transfert de compétences vers la deuxième capitale). Dans l'ensemble, les partisans de l'autonomie admettent que la ville ne peut faire autrement que de rester un sujet de la FR, donc leur argument porte sur l'élévation de son statut (au rang de *kraj* ou de république) ou la négociation d'un régime hybride de « membre associé » – à la fois de la Russie (qu'ils souhaitent confédérale) et de l'UE (dans l'optique de constituer une Europe des Régions).

L'« idée européenne » intrinsèquement contenue dans le séparatisme pétersbourgeois nous a servi de fil rouge lors du dépouillement de la presse locale des années 1990-2003 en quête de signes d'une « segmentation » de la politique étrangère de la Russie. En effet, comme nous allons le voir, l'Europe comme modèle de gouvernance (démocratique) et comme acteur géopolitique (l'UE) est présente aussi bien dans la genèse des mouvements autonomistes pétersbourgeois que dans leurs programmes politiques.

b) Genèse et typologie des mouvements séparatistes pétersbourgeois

A l'aube des années 1990, une partie de l'élite politique et surtout de l'intelligentsia pétersbourgeoise a défendu assez ouvertement l'idée que l'exception culturelle pétersbourgeoise justifiait que la ville empruntât la voie du séparatisme.²⁴¹ Bien que le mot de sécession n'ait pas été systématiquement prononcé, l'idée était très présente dans les déclarations des membres de l'intelligentsia, dans la rhétorique des médias locaux et même celle des membres de la bureaucratie locale. Elle s'est exprimée en particulier à chaque fois que (re-)naissait un grief contre le centre/Moscou.²⁴² Soit la vie politique fédérale connaissait des cahots déstabilisateurs pour la ville, comme au moment de la crise des institutions de 1993. Soit une personne ou une organisation associée à Moscou s'était insidieusement immiscée dans les affaires intérieures de la ville ou l'avait

²⁴¹ S.B. Smirnov *Peterbourg-Moskva : Soumma Istorii* [Pétersbourg-Moscou. Somme d'histoire], Saint-Pétersbourg : Izdatel'stvo RGPOu (Institut Herzen), 2000, p. 206-230 ; I.V. Yakovlev « Koult'oura vseгда boudet vyše politiki » [La culture sera toujours au-dessus de la politique], *Nevskoe Vremâ*, n° 187, 1999, p. 1.

²⁴² I. Barskij « Čto mešaet razvitiu Peterbourga » [Ce qui empêche le développement de Pétersbourg], *Peterbourgskij Čas Pik*, n° 32, 1999, p. 4.

en quelque sorte contaminée de maux moscovites (comme au moment de l'effondrement de la bulle financière en 1998, imputée par les Pétersbourgeois à la spéculation des banques moscovites). Soit le gouvernement fédéral adoptait une ligne de politique extérieure jugée aventuriste et contre-productive compte tenu des intérêts propres de Saint-Pétersbourg (lors de la première intervention militaire en Tchétchénie, qui a valu aux Russes les reproches des démocraties occidentales, ou encore lorsque la Russie a apporté son soutien à des dirigeants peu fréquentables tels qu'Alexandre Loukashenko, Slobodan Milosevic ou Saddam Hussein).²⁴³

Les années 1991-1994 et 1997-99 ont été bouillonnantes du point de vue des débats sur l'autonomie de Pétersbourg. La première phase fut marquée par un idéalisme pro-occidental, du même ordre que celui qui avait cours au niveau fédéral durant la période dite de « lune de miel » avec l'Occident. Les premières discussions publiques sur l'autonomie de Leningrad/Saint-Pétersbourg sont apparues dès 1990-1991 dans le contexte de la préparation du projet de zone économique libre (SÉZ) par les jeunes réformateurs Anatolij Tchoubaïs et Alexeï Koudrine.²⁴⁴ Ces économistes libéraux collaboraient à la fois aux travaux de recherche du Centre Leontief et aux discussions à l'intérieur du Club « Perestroïka ». Les espoirs suscités à la même époque par la libéralisation économique de l'Estonie voisine ont ainsi alimenté à Saint-Pétersbourg un questionnement collectif sur la notion de liberté et d'autonomie économiques : une zone économique libre apporte-t-elle de l'autonomie politique ? Si oui, l'indépendance de Saint-Pétersbourg à l'intérieur de la Fédération russe est-elle envisageable ? Dans quel contexte serait-elle bénéfique ? Telles étaient les questions que les économistes réformateurs léningradois avaient mises sur l'agenda politique de la ville durant la période 1990-1992. Le refus de la Douma fédérale d'adopter une loi-cadre sur les zones économiques libres et le scandale qui a entaché la privatisation du port commercial de Saint-Pétersbourg dans les années qui suivirent ont provisoirement renvoyé le fantasme d'autonomie économique aux oubliettes, d'autant plus que le maire de la ville était lui-même un farouche opposant de la sécession, estimant que la première nécessité n'était pas une élévation du statut de Saint-Pétersbourg, mais « que les autorités fédérales respectent la Constitution ».²⁴⁵

L'épisode de la renomination en 1991, puis les incertitudes concernant l'évolution politique et économique du nouveau régime, ont donné matière à des projets d'autonomie pour la plupart totalement irréalistes. Les plus radicaux étaient aussi les plus populaires, à l'image de la député Marina Salié du Parti Démocratique Libre de Russie (*Svobodnaâ Demokratičeskââ Partiâ Rossii*), qui en 1991 fut la première personne à suggérer que la ville élève son statut de région à celui de territoire (*kraj*), ce qui revenait à se mettre au même niveau que Krasnodar, Khabarovsk ou le Primorie, eux aussi des territoires maritimes. Le projet de faire de la ville un « Territoire de la Neva » (*Nevskij kraj*) resta dans l'air durant toute la phase dite romantique de la transition (1991-1993). Anatolij Sobtchak était le représentant le plus en vue de cet autonomisme pétersbourgeois éclairé et légalement négocié : dans ses relations extérieures (avec le centre fédéral aussi bien qu'avec les partenaires étrangers de la ville), il veillait à mettre en avant à la fois l'exception culturelle (européenne) de

²⁴³ Yourij Vdovine « Slovo konfederata, ili razvod po-peterbourgskij » [Le mot du confédéraliste ou le divorce à la pétersbourgeoise], *Peterbourgskij Čas Pik*, 21 janvier 1998.

²⁴⁴ Aleksandr Belâev « Ya kategoričeskij protivnik suverenizacii regionov! » [Je suis un adversaire catégorique de la souverainisation des régions !], *Čas Pik*, 21 février 1996.

²⁴⁵ Anatolij Sobčak « Edinstvennoe, čto nam noužno – èto čtoby federal'nye vlasti soblioudali Konstitouciû » [La seule chose dont nous ayons besoin, c'est que les autorités fédérales respectent la Constitution], interview du maire de Saint-Pétersbourg, *Čas Pik*, 15 mai 1996.

Saint-Pétersbourg et la maturité politique de son électorat majoritairement démocrate et pro-occidental. Il fit tout son possible pour obtenir l'élévation du statut constitutionnel de la ville, tant unilatéralement (référendum d'avril 1993) que par la voie de la négociation avec les autorités fédérales, dans le cadre de la préparation, en 1995-1996, du traité bilatéral sur le partage des domaines de compétence et des prérogatives entre la ville et la Fédération. L'idée de constituer un Territoire de la Neva est revenue sur l'agenda politique à l'automne 1996, lorsque le nouveau gouverneur, Vladimir Yakovlev, signa avec son homologue de l'*oblast'* de Leningrad, Vadim Goustov, un projet de réunification des deux sujets de la FR en un seul, grand territoire dont l'autonomie aurait naturellement découlé de la complémentarité entre les économies respectives de la ville et de la région voisine. Bien que défendu par le représentant du président à Saint-Pétersbourg, Sergueï Tsyplyaev, le projet est resté lettre morte, Goustov ayant été battu aux élections gubernatoriales quelques semaines plus tard. Durant la première moitié des années 1990, l'autonomisme pétersbourgeois avait une vision candidement optimiste de l'avenir de la ville : l'horizon des possibles était très large, aussi bien au sein de la Russie où les institutions fédératives étaient en voie de reconstruction, que dans le cadre européen où, sous l'effet de la signature du traité de Maastricht et de l'annonce de l'élargissement à venir de l'UE, une Europe des Régions dans laquelle Saint-Pétersbourg retrouverait sa place semblait envisageable.²⁴⁶

Aux années 1997-1999 correspond en revanche un séparatisme moins naïf et plus pragmatique.²⁴⁷ Il est perceptible aussi bien au sein de l'administration municipale que chez les *idea-makers* qui ont pris part à la rédaction du Plan Stratégique de Saint-Pétersbourg et qui voyaient dans l'autonomie un gage d'accélération des réformes, alors qu'au niveau fédéral les moyens n'étaient pas réunis pour une vraie politique de soutien à la transition vers le marché. Irina Sokolova, économiste favorable à l'autonomie de la ville, affirma par exemple :

« En cas de souverainisation de Saint-Pétersbourg, le processus de conversion [des entreprises du CMI vers le civil] recevra une puissante impulsion et se déroulera à un rythme beaucoup plus soutenu que maintenant. »²⁴⁸

La fin des années 1990 est donc plutôt caractérisée par un séparatisme de rejet, dans lequel la Russie faisait office de repoussoir pour les Pétersbourgeois, contraints par les circonstances à envisager une sortie de la crise économique et politique par leurs propres moyens, quitte à recourir à la sécession pour éviter que la ville ne subisse le même sort que l'ensemble de la Russie. Réalistes et résignés, celles et ceux qui ont débattu de l'autonomie à cette étape ont reconnu que le projet sécessionniste n'était pas économiquement viable, les mentalités locales pas assez mûres pour l'indépendance²⁴⁹ et l'environnement extérieur trop peu propice à la survie de Saint-Pétersbourg en tant qu'entité séparée de la Russie. Malgré cela, la presse fédérale s'est emparée du sujet, soulignant que l'existence même de débats publics sur la question de l'indépendance pouvait insidieusement entretenir une forme locale de « séparatisme de la Neva » dans les esprits pétersbourgeois.²⁵⁰

²⁴⁶ Nikolaj Dobronravine « Evropejskie perspektivy Sankt-Peterbourga. Čto stroât naši zapadnye sosedy – Evropou nacij ili Evropou regionov ? » [Les perspectives européennes de Saint-Pétersbourg. Que construisent nos voisins occidentaux – une Europe des nations ou une Europe des régions ?], *Peterbourgskij Čas Pik*, 2 septembre 1998.

²⁴⁷ Sergueï Balouev « Kakim dolžen byt' dogovor Sankt-Peterbourga s Kremlëm ? » [Quel doit être le traité de Saint-Pétersbourg avec le Kremlin ?], *Peterbourgskij Čas Pik*, 26 août 1998.

²⁴⁸ Irina Sokolova « Smožet li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg s'en sortira-t-il sans la Russie ?], *Čas Pik*, 2 avril 1997.

²⁴⁹ Vladimir Rekshan « Svobodno žit' ne zapretiš' ! » [Tu n'empêcheras pas de vivre librement !], *Čas Pik*, 14 décembre 1994.

²⁵⁰ Anatolij Eželev « Prizrak separatizma na beregakh Nevy » [Le spectre du séparatisme sur les rives de la Neva], *Izvestiâ*, 19 février 1998.

L'année 1997 marque l'avènement de la politisation de l'idéologie séparatiste : dès lors, les organisations autonomistes déclarées prétendront incarner un patriotisme pétersbourgeois censé faire de la « nation en soi » de Pétersbourg une « nation pour soi », capable de s'administrer de façon autonome, si besoin hors des frontières russes.²⁵¹ L'idée a fait se coaliser des représentants de tous les pans de la société pétersbourgeoise autour de cette thématique de « Pétersbourg libre » (*vol'nyj Peterbourg*), qui avait même droit à une rubrique éponyme dans les journaux *Čas Pík* [L'heure de pointe], *Novskoe Vremya* [Le temps de la Neva] et *Smena* [La relève]. En 1997 le Centre Leontief et l'Assemblée législative locale ont organisé, dans l'hémicycle, une grande table ronde sur « la place de Saint-Pétersbourg dans la Fédération de Russie ». Des discussions publiques avec les rédacteurs du *Plan Stratégique* de la ville et avec le représentant du président à Saint-Pétersbourg, Sergueï Tsyplyaev, se sont tenues à cette occasion. L'année suivante, c'est Tsyplyaev lui-même qui a accueilli, dans la grande salle de réunion de la Maison Fédérale, une table-ronde sur le thème « L'indépendance de Saint-Pétersbourg. Pro & Contra », à laquelle participèrent des journalistes, des historiens, des économistes, des sociologues et des politologues pétersbourgeois.²⁵²

Après 1999 en revanche, les mouvements autonomistes sont passés dans la semi-clandestinité, faisant entrer le séparatisme pétersbourgeois dans une troisième phase, virtuelle, qui coïncide à la fois avec l'arrivée d'internet à Saint-Pétersbourg et celle de Vladimir Poutine au pouvoir au Kremlin. L'un des effets pervers de cette ascension d'un enfant du pays dans les structures fédérales est que le gros du contingent de professionnels que comptaient les différentes administrations de la ville a été invité à travailler dans les organes fédéraux du pouvoir. Le départ de ce pan de l'élite politique locale pour Moscou a fait que la ville a perdu une partie de sa capacité à se penser en tant qu'acteur autonome. Ceux qui sont restés sur place ont montré leur loyauté envers Poutine et son projet de re-centralisation, dans l'espoir de quelque récompense ou par crainte d'être limogés. Ce climat a conduit à un essoufflement du discours autonomiste d'une part, et, d'autre part, à une radicalisation de celui des quelques groupuscules séparatistes qui, malgré les intimidations, ont continué à prôner la sécession avec un argument supplémentaire – le fait que le pays était désormais dirigé par un « tchékiste belliqueux et autoritaire ».²⁵³ Mais l'arbre de la censure de ces cinq dernières années ne doit pas cacher la forêt : dans les années 1990, la liberté de parole était quasiment illimitée, le débat sur l'autonomie était récurrent dans les médias et groupes de réflexion léningradois et, ce qui est révélateur de la popularité et du sérieux des discussions menées sur l'autonomie, tout le spectre de l'élite locale y prenait part – non seulement les démocrates radicaux mais aussi les représentants de la bureaucratie aux vues traditionnellement plus réactionnaires, comme Alekseï Bol'shakov, qui arguait de la nécessité pour la ville de pouvoir s'auto-financer, c'est-à-dire disposer librement des leviers budgétaires pour mettre en œuvre des réformes à son propre rythme. Que ce fut pour stigmatiser l'élite moscovite, séduire l'électorat local ou rassurer les partenaires étrangers, les hommes politiques de Saint-Pétersbourg étaient en effet des agents actifs de discussion et de proposition concernant le statut et l'autonomie relative de la ville par rapport au reste de la Russie. De nombreuses personnalités politiques ont été invitées à se

²⁵¹ Daniil Kocûbinskij « Pora razvestis' s Moskvoy » [Il est temps de divorcer de Moscou], interview, *Mir Peterbourga*, n° 1, 1998.

²⁵² Cf. compte-rendus dans *Čas Pík* du 18 février 1998 et *Smena* du 20 février. Le sténogramme des discussions a été publié intégralement dans le bimestriel de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg, « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg survivra-t-elle sans la Russie ?] *Vestnik Sankt-Peterbourgskogo Ouniversiteta*, n° 6 (3473), mars 1998, disponible en ligne sur <http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005.

²⁵³ Memorandum contre l'élection de Vladimir Poutine au poste de président de la Fédération de Russie, mis en ligne sur le site du *Parti d'Ingermanland-Pétersbourg Libre* en avril 2000.

prononcer sur la question de l'autonomie, que ce soit pour la défendre ou la critiquer, mais toujours en avançant des arguments qui témoignent du sérieux de leur réflexion et montre que le débat ne se limitait pas à des idées abstraites. Les journalistes Viktor Nikolaïev et Mikhaïl Voytenkov, la député à la Douma d'État Galina Starovoïtova, l'ancien chef du KUGI (comité à la propriété municipale) Mikhaïl Manevitch, le maire Anatolij Sobtchak et son successeur le gouverneur Vladimir Yakovlev, le président du Comité aux relations internationales et économiques extérieures de l'Assemblée législative locale Vantaniar Yaguia, le yablokiste Igor Artemyev, vice-gouverneur en charge du Comité des Finances de la ville de 1996 à 1998, le chef du parti *Yabloko* Grigori Yavlinski et son ancien co-président Yourij Boldyrev, le directeur adjoint de l'Administration présidentielle Alexandre Kazakov ou encore le représentant du président à Saint-Pétersbourg Sergueï Tsyplyaev ont ainsi été interpellés sur un ensemble de problèmes concrets liés à la question du devenir politique de la ville.²⁵⁴ Il est symptomatique que dans ce groupe assez hétéroclite, seuls ces trois derniers étaient de fervents opposants à l'indépendance.²⁵⁵ Tout au plus un représentant du pouvoir fédéral comme Sergueï Tsyplyaev estimait-il qu'il était dans l'intérêt de la ville qu'elle jouisse d'une forme d'autonomie budgétaire, mais guère plus.

Dans la lignée des salons littéraires des années 1920, ce sont surtout les intellectuels qui ont fait l'essentiel du débat philosophico-politique sur le séparatisme à Saint-Pétersbourg dans les années 1990. Des personnalités comme le très respecté romancier Daniïl Granine, le défenseur des droits de l'Homme Yourij Vdovine, l'auteur-compositeur Vladimir Rekshan, le poète Viktor Krivouline, le metteur en scène et directeur de théâtre Nikolai Biélak, les économistes Dmitrij Travine (l'un des fondateurs de la zone économique libre) et Boris Zhikharevitch (co-auteur du *Plan Stratégique*), les sociologues Viktor Voronkov et Elena Zdravomyslova, les historiens Lev Lourié, Alexandre Pantchenko, Vitalij Startsev et Vladimir Noskov, la correspondante locale de « Radio Rossii » Galina Gavrilova, le philosophe Danila Lanine ou encore l'écologiste Yourij Shevtchouk (chef de la section locale de la « Croix Verte », ONG créée par Mikhaïl Gorbatchev) ont prêté leur plume aux tribunes sur « l'idée pétersbourgeoise » dans les colonnes des journaux locaux. La liberté de la presse, exercée *in extenso* à Pétersbourg, a permis l'émergence d'un débat public très large puisque les journaux publiaient aussi les lettres envoyées par leurs lecteurs, organisaient des sondages et des tables-rondes sur le thème de l'autonomie. Le rédacteur en chef de l'hebdomadaire *Smena*, Sergueï Balouev²⁵⁶, ainsi que l'analyste politique de *Večernij Peterbourg* Sergueï Chéline, donnaient régulièrement la réplique à Daniïl Kotsioubinskij, journaliste du bi-hebdomadaire local *Čas Pik* [Heure de pointe] qui s'était fait le chantre du séparatisme. Les journaux *Nevskoe Vremâ*,

²⁵⁴ Les quelques 200 articles sur l'idée autonomiste publiés dans *Čas Pik* entre 1993 et 1998 étaient disponibles en version électronique sur la page Internet www.alkor.ru/page/freespb (dernière consultation : octobre 2002), où ils étaient classés en plusieurs catégories - information générale sur les mouvements autonomistes de Saint-Pétersbourg ; aspects politiques de l'autonomisme ; aspects nationaux (« l'ethnos pétersbourgeois ») ; aspects culturels et historiques (y compris sur la rivalité avec Moscou) ; aspects légaux (le statut de la ville) ; aspects économiques ; aspects écologiques ; aspects internationaux et géopolitiques. Ce site n'existe plus.

²⁵⁵ Dans une interview télévisée accordée à Daniïl Kocûbinskij en 2000, Yourij Boldyrev a réitéré ses positions de l'époque : « Je n'ai jamais eu pour but de soutenir l'idée d'une quelconque sécession de Leningrad du reste du pays, ni de créer de quelconques mécanismes profitant seulement à la ville au détriment du reste du pays. Je pensais et je pense toujours que tous les problèmes majeurs à Saint-Pétersbourg étaient ceux de la Fédération de Russie dans son ensemble », cité par Daniïl Kocûbinskij *Novejšââ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 13.

²⁵⁶ Après la démission de Balouev de son poste de rédacteur en chef et le rachat de *Smena* par un holding médiatique contrôlé par Loujkov, au printemps 1998, ce journal a cessé de publier des articles sur le thème de l'autonomisme pétersbourgeois.

Novaâ Gazeta, *MK v Pitere*, les revues *Novoe Vremâ* et *Mir Peterbourga* ou encore *Radio Svoboda*²⁵⁷ ont aussi abordé la question, en particulier en 1997-1998 lorsque le *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg* (*Dviženie za Antonomiû Peterbourga*, DAP) a commencé à se faire connaître du grand public en annonçant l'intention de onze de ses membres de se présenter aux élections législatives locales de décembre 1998.²⁵⁸

Le *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg* (DAP), considéré par les régionologues russes comme l'union sociale-politique la plus ouvertement séparatiste et pro-européenne de Saint-Pétersbourg²⁵⁹, a été enregistré comme organisation politique en avril 1996, mais existait déjà de manière informelle depuis plus d'un an.²⁶⁰ La décision d'envoyer les chars de l'armée fédérale à Grozny en décembre 1994 avait été le déclencheur et le motif de ralliement d'une partie de l'intelligentsia pétersbourgeoise autour de la personne du journaliste Daniil Kotsioubinskij, qui avait sévèrement condamné cette intervention dans la rubrique politique de *Čas Pik*, dont il était le rédacteur en chef. Le fait que l'État ait recours à l'artillerie lourde pour mater son propre peuple provoqua la panique et la colère de milliers de Pétersbourgeois, qui prirent subitement conscience du fait que le Kremlin prenait des décisions qu'un démocrate ne pouvait pas cautionner.²⁶¹ L'invasion de la Tchétchénie a été suivie de la publication dans la presse locale de quantité d'articles et tribunes libres, dont les auteurs proposaient de faire de la Russie une confédération démocratique, où la souveraineté des républiques, entre autres celles de Tchétchénie et de Saint-Pétersbourg, serait garantie et où leur droit à l'autodétermination en matière de politique économique et de relations extérieures serait respecté. La liste complète des membres et sympathisants du DAP a été publiée à plusieurs reprises.²⁶² Outre les journalistes sus-cités, des sociologues, d'anciens informels (comme le « Mitek » Dmitrij Shaguine), des activistes des partis « Russie démocratique » (*DemRossiâ*) et « Choix Démocratique de la Russie » (*DemVybor Rossiï*), comme le défenseur des droits de l'Homme Yourij Vdovine, des représentants des minorités nationales (Anna Polianskaya, porte-parole de la section locale du Congrès Juif de Russie ou Svetlana Gavrilina, présidente de celle du Front National Biélorusse) ou encore des personnalités de la scène culturelle locale (comme l'écrivain et rock star Vladimir Rekshan).²⁶³

La politique étrangère du gouvernement fédéral a été un motif déterminant dans la constitution à Saint-Pétersbourg d'un autre mouvement autonomiste, plus radical encore, connu sous le nom de *Comité Pétersbourg indépendant* (*Nezavisimyj Peterbourg*). Il s'autoproclama le 3 avril 1996, au lendemain de la signature par Boris Eltsine et Alexandre Loukashenko du premier accord

²⁵⁷ Le journaliste Viktor Rezoukov a par exemple organisé un débat radiophonique entre partisans et opposants de l'autonomie sur le thème « La République de Saint-Pétersbourg », le 10 octobre 1998, dont le sténogramme est disponible sur le site internet de *Radio Svoboda*, www.svoboda.org/programs/SP/1998/SP-53.asp (dernière consultation : décembre 2005).

²⁵⁸ B. Whitmore « Movement pushes for Petersburg Autonomy », *St. Petersburg Times*, 18 septembre 1998. Faute de sponsors, aucun de ces candidats n'eut les moyens matériels de réunir les 1500 signatures nécessaires pour pouvoir se présenter.

²⁵⁹ Andrey Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 510-526 ; p. 514.

²⁶⁰ Le philosophe D. Lanine aurait pris la décision de contacter Kocûbinskij pour lui proposer de fonder un parti après avoir lu son article « Svobodnyj Peterbourg : mif ili virtoual'naâ real'nost' ? » [Pétersbourg libre : mythe ou réalité virtuelle ?], *Čas Pik*, 25 décembre 1996. En 1996, le *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg* comptait une trentaine d'adhérents déclarés et des centaines de sympathisants.

²⁶¹ Danila Lanine, « Peterbourg – éto celaâ vseleñaâ » [Pétersbourg, c'est tout un univers], interview d'un leader du DAP, *Čas Pik*, 12 mars 1997.

²⁶² On trouve la liste la plus complète dans le journal *Mir Peterbourga* n° 1 (13) de janvier 1998.

²⁶³ Yourij Nesterov & Serguej Vorzeenkâvičûs « Čital li Gousinskij Bouškova ? » [Goussinsky a-t-il lu Bouchkov ?], *Andreevskij Fond*, journal de la Fondation Andreev, 22 mai 1996.

prévoyant la constitution d'un État d'Union russo-biélorusse. C'est le président de l'ONG *Citizens' Watch* et membre du parti DVR [Choix Démocratique de la Russie] Yourij Vdovine, très impliqué dans le Front Populaire de Leningrad à la fin des années 1980 et dans la dénonciation des exactions de l'armée russe en Tchétchénie, qui en est le co-fondateur, avec le poète Viktor Krivouline et le député de *DemRossiâ* [Russie Démocratique] Rouslan Lin'kov. Pour eux, la démarche autonomiste était une manière d'afficher l'exception culturelle et le front de résistance morale des Pétersbourgeois à « la grande idéologie géopolitique » de la Russie, mais pas réellement de politiser la question au point d'encourir des sanctions qui pourraient, venant du Kremlin, être militaires.²⁶⁴ Ces démocrates de la première heure prenaient pour modèle le Front Populaire estonien, avec lequel ils avaient maintenu des passerelles depuis les débuts de la transition. Un membre du *Comité Pétersbourg indépendant* a d'ailleurs comparé le sort de Saint-Pétersbourg dans la Russie d'Eltsine à celui des républiques soviétiques baltes et argumenté que, par la taille de son économie, la sociologie de ses habitants et leur culture politique, la ville était en mesure d'emprunter la même voie que sa voisine estonienne – celle de l'indépendance :

« Je me sens comme les Baltes ont dû se sentir pendant la perestroïka. Nous sommes simplement fatigués de nourrir le reste du pays et d'être tirés vers le bas par [le reste de la Fédération]. Je comprends que l'idée [de la sécession] soit folle, mais d'une certaine manière, si nous voulons vivre normalement, c'est la seule solution. »²⁶⁵

Au départ l'organisation de Vdovine s'appelait *Volâ Peterbourga*²⁶⁶, mais elle fut renommée en *Nezavisimyj Peterbourg* pour éviter toute confusion avec un troisième mouvement autonomiste pétersbourgeois, foncièrement sécessionniste celui-là et que nous avons déjà mentionné, *Vol'nyj Peterbourg – Partiâ Ingermanland* [Pétersbourg libertaire – parti d'Ingermanland]. Ce dernier compte une dizaine de membres, qui n'écrivent que sous des noms de guerre des pamphlets distribués à la sauvette dans la rue et mis en ligne sur leur site internet. Ils sont partisans d'un rattachement de la république d'Ingermanland, Pétersbourg compris, à une hypothétique confédération de Finlande.²⁶⁷

Pour compléter ce panorama des organisations autonomistes et séparatistes apparues à Saint-Pétersbourg dans les années 1990, mentionnons enfin la fondation écologiste internationale *Zelënyj Krest* [Croix Verte], dont le président de la section régionale Nord-Ouest Yourij Shevtchouk (à ne pas confondre avec son homonyme, le chanteur du groupe de rock DDT) est aussi un fervent partisan de l'autonomie de Saint-Pétersbourg. Pour lui, l'une des missions de l'autonomisme pétersbourgeois est de faire en sorte que la frontière de la « Grande Europe » ne passe pas au niveau du fleuve Narova (frontière russo-estonienne), mais du Volkhov (qui traverse Novgorod).²⁶⁸ Il a aussi défendu dans les colonnes de *Čas Pík* l'idée que l'ouverture aux investissements étrangers était un bon moyen de faire en sorte que seuls des projets « propres » (écologiques) soient financés à Saint-Pétersbourg. Pour que la ville se développe économiquement, Shevtchouk lui recommande de suivre sa propre « éco-idéologie » et d'exiger certaines concessions de la part du centre. Ainsi il y

²⁶⁴ Daniil Granine « Ya sklonûs' k mysli, čto edinaâ Rossiâ nam bol'se ne noužna » [Je me prête à croire que nous n'avons plus besoin d'une Russie unie], *Čas Pík*, 31 décembre 1997.

²⁶⁵ Rouslan Linkov, cité par B. Whitmore « Can Secession Cure St. Petersburg's Woes ? », *St. Petersburg Times*, 14 avril 1997.

²⁶⁶ En russe, *volâ* signifie à la fois « volonté » et « liberté », une appellation qui rappelle le mouvement anarchiste-révolutionnaire *Zemlâ i volâ*, « Terre et liberté », responsable d'attentats contre le régime tsariste dans les années 1870-1890.

²⁶⁷ Armas Mišine « Repressii po nacional'nomou priznakou » [Les répressions au motif du critère national], *Severnyj Kour'er*, n° 212, 5 novembre 1998.

²⁶⁸ Yourij Ševčouk « Mir vokroug zelënye očki : k voprossou o « peterskom separatizme » [Le monde vu à travers des lunettes vertes : sur la question du 'séparatisme de Piter' », *Zelënyj Krest*, n° 4, 25 janvier 1998.

aurait un système de citoyenneté urbaine ; les douanes seraient régionales et non plus fédérales et les taxes frontalières seraient supprimées ; il faudrait pouvoir fixer un cours du rouble indépendant de celui de la Banque Centrale de la FR et empêcher ceux qui n'ont pas la citoyenneté de la ville d'y acheter un logement ; enfin il faudrait développer les énergies renouvelables en utilisant de manière indépendante les ressources locales.²⁶⁹ Beaucoup de sympathisants de la *Croix Verte* sont aussi des activistes de la *Ligue ingrienne (Inkerin Liito)*, un réseau clandestin qui prône de prendre l'indépendance par l'insurrection armée et dont les membres se recrutent sur tout le territoire transfrontalier de l'ancienne Ingermanland, c'est-à-dire en Estonie du Nord et de l'Est et sur les pourtours russes du golfe de Finlande (d'Ivangorod à Pétersbourg et partiellement sur l'isthme de Carélie).²⁷⁰

Comme on le voit, seuls le *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg* et le *Comité Pétersbourg indépendant* ont une certaine aura de respectabilité et diffusent ouvertement leurs idées dans tous les médias locaux, voire nationaux. Pourtant, aucun n'a véritablement acquis tous les attributs d'un parti politique, et ce notamment parce que les autonomistes pensent dans leur majorité qu'il vaut mieux éduquer les électeurs à l'autonomie que tenter de prendre le pouvoir :

« Pour ce qui est des expérimentations séparatistes mises en œuvre grâce à un parti, je dirais qu'un parti à besoin d'une base de classe. Lénine nous l'a enseigné ainsi, et il s'y connaissait. [A Saint-Pétersbourg] il n'y a pas cette base, parce que nous vivons dans une société sans classes, si bien que le parti n'existerait que dans l'imagination de ses fondateurs ou de ses sponsors. »²⁷¹

En avril 1997, lorsque le projet d'Union russo-biélorusse est entré dans une deuxième phase avec la signature d'un nouveau traité bilatéral, les membres du comité exécutif de ces deux organisations ont adopté une déclaration commune « Contre l'alliance de la Russie avec le régime de Loukashenko ». Ce fut le début d'un rapprochement entre les deux organisations. Cette pétition, signée par des dizaines de journalistes et personnalités locales, mentionnait la possibilité pour Saint-Pétersbourg de « sortir d'une Russie s'acheminant vers le totalitarisme ». Tous deux ont présenté des candidats aux élections à l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg du 2 décembre 1998 – mais aucun ne fut élu. En mars 1999, dans l'optique des élections du gouverneur prévues un an plus tard, les deux mouvements ont fondé ensemble un véritable parti politique régional, *Svobodnyj Peterbourg* [Pétersbourg libre], dont le président est l'historien et animateur de radio Vitalij Startsev, et le secrétaire exécutif Daniil Kotsyoubinskij.²⁷² Mais, à peine né, cet embryon de parti a subi directement les effets de la censure poutinienne. Au printemps 2000, Daniil Kotsyoubinskij a été contraint de donner sa démission à Natalya Tchaplina, la rédactrice en chef du journal *Čas Pík* pour lequel il travaillait depuis six ans, parce que, selon lui, il ne pouvait plus écrire librement. Il fut repris comme rédacteur en chef adjoint au journal pétersbourgeois *Delo* [L'Affaire] et engagé pour trois ans par la TRK (sorte de Maison de la radio et de la télévision de Saint-Pétersbourg). Il put se

²⁶⁹ Yourij Ševčouk « Peterbourgou noužna sobstvennapa êko-ideologiâ » [Pétersbourg a besoin d'avoir sa propre idéologie], *Čas Pík*, 12 février 1997.

²⁷⁰ Yourij Nesterov & Serguej Vorzeenkâvičûs « Čital li Gouskinskij Bouškova ? » [Gousinsky a-t-il lu Bouchkov ?], *Andreevskij Fond*, journal de la Fondation Andreev, 22 mai 1996 ; entretien avec un membre russe anonyme de l'*Inkerin Liito*, Narva, avril 1999.

²⁷¹ Andreï Antonenko « Moskoviâ nam – nié rodina » [La Moscovie n'est pas notre patrie], *Nevskoe Vremâ*, n° 139 (2362), 3 août 2000 ; en ligne dans la rubrique « revue de presse » du site internet du Parti d'Ingermanland.

²⁷² Hormis le journal *Ékonomika i vremâ* (n° 25, 2000), aucun journal local n'a mentionné cette création à l'époque. Seul le *Centre du journalisme extrême* [Centr êkstremaľnoĵ žournalistikij] met à la disposition des internautes le sténogramme de la première conférence de presse du parti *Svobodnyj Peterbourg*, qui s'est tenue le 23 juin 2000 (http://www.cjes.ru/lenta/view_news.php?id=2432&year=2000&lang=rus, dernière consultation : décembre 2005).

consacrer à la préparation d'un film documentaire sur Saint-Pétersbourg (diffusé en novembre 2002), mais plus à l'écriture d'articles appelant au séparatisme.²⁷³ Fin 2005, il ne restait plus trace sur la toile des publications pro-autonomistes, pourtant disponibles en ligne sur le site internet du DAP quand nous avons collecté ces matériaux en 2001.²⁷⁴

c) La place de l'Europe dans les discours sur l'autonomie de Saint-Pétersbourg

Le premier postulat dont dérivent les revendications de ces différents mouvements autonomistes est que les Pétersbourgeois ont une *identité* foncièrement différente de celle des autres Russes en général, et des Moscovites en particulier, car ce sont des Européens.²⁷⁵ Cette altérité ferait même de « l'idée pétersbourgeoise » (européenne, donc) l'anti-thèse de « l'idée russe », à laquelle les autonomistes ont tendance à associer les pires travers « asiatiques » du caractère national de leurs concitoyens.²⁷⁶ Alors que cette « idée russe » expliquerait le penchant de la Russie pour l'impérialisme, le communisme et l'eurasisme, « l'idée pétersbourgeoise » est celle d'un engagement philosophique et éclairé à se rapprocher de l'Europe, dont la ville aurait été coupée pendant plus de soixante-dix ans.²⁷⁷

Certains partisans de l'autonomie vont jusqu'à affirmer que, par leur mentalité, les Pétersbourgeois se rapprochent plus des Scandinaves ou des Baltes que des Slaves²⁷⁸, et que, tout comme les Estoniens, les Finlandais, ou les Caréliens, Saint-Pétersbourg est une nation « nordique ».²⁷⁹ Pour mythique ou schizophrénique que soit cette affirmation (ce que certains autonomistes reconnaissent²⁸⁰), la sécession de la ville est donc toujours présentée comme un désir plus ou moins conscient de ses habitants d'être réadmis au sein de ce que les autonomistes considèrent comme la « patrie naturelle » de Saint-Pétersbourg – l'Europe.

²⁷³ Daniil Kocûbinskij s'en explique dans une interview accordée au Club des éditeurs de Leningrad « Peterbourgskaa žournalistika – éto reptiliâ, sposobna k prâmokhoždeniû » [Le journalisme pétersbourgeois est un reptile capable de filer droit], Lenizdat.ru du 7 octobre 2005 (<http://www.lenizdat.ru/cgi-bin/redirect?l=ru&b=1&i=1034547>, consultation : 30 décembre 2005).

²⁷⁴ Fin 2002, les moteurs de recherche de l'Internet russe ne donnaient déjà plus qu'une quinzaine d'occurrences pour le « DAP » et « Kocûbinskij ».

²⁷⁵ Daniil Kocûbinskij « Vsplyvët li outopšij Petropol' ? » [L'utopique Pétrropole refera-t-elle surface ?], *Smena*, 27 octobre 1995 ; Aleksandr Komarov « Rossiâ slyškom velika, čtoby sokhranit' celostnost' » [La Russie est trop grande pour conserver son unité], *Čas Pik*, 9 juillet 1997 ; Marina Tokareva « Ostrov Peterbourg ? V gorode na Neve sformirovalos' dvizhenie za ego otdelenie ot Rossii » [L'île Pétersbourg ? Dans la ville sur la Neva s'est formé un mouvement pour sa sécession de la Russie], *Obščaa Gazeta*, 19-25 février 1998.

²⁷⁶ Vitalij Starcev « Sankt-Peterbourg i Moskva : dve koul'toury, dve politiki » [Saint-Pétersbourg et Moscou : deux cultures, deux politiques], *Peterbourgskij Čas Pik*, 29 juillet et 5 août 1998.

²⁷⁷ Daniil Kocûbinskij « 'Velikaâ Rossiâ' možet i ne oužit'sâ s rynkom » [La 'Grande Russie' pourrait ne pas s'accommoder au marché], *Smena*, 20 octobre 1993.

²⁷⁸ Yourij Ševčouk, vice-président de la « Croix Verte » du Nord-Ouest, « Peterbourgou noužna sobstvennapa êko-ideologiâ » [Pétersbourg a besoin d'avoir sa propre éco-idéologie], *Čas Pik*, 12 février 1997.

²⁷⁹ Vitalij Starcev « Respoublika n° 22 » [La république n° 22], *Peterbourgskij Čas Pik*, 10 juin 1998.

²⁸⁰ Pour une déconstruction des mythes pétersbourgeois, notamment celui de l'identité européenne, voir Lev Lourie, propos tenus à la table-ronde « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg survivra-t-il sans la Russie ?] du 6 mars 1998, sténogramme retranscrit par G. Gavrilova dans le journal de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg *Žurnal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ouniversiteta*, n° 6 (3473), 1998 (<http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005) ; Konstantin Žoukov « O pol'ze i vrede peterbourgskoj mifologii » [Sur l'utilité et les méfaits de la mythologie pétersbourgeoise], *Peterbourgskij Čas Pik*, 2-8 juin 1999 (disponible sur le site du *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg*, www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/chpi4.htm, dernière consultation : décembre 2005).

« En ce qui concerne la sécurité de politique extérieure, en cas de sécession de Pétersbourg de la Russie elle deviendrait certainement plus simple à garantir. L'exemple des pays baltes et d'Europe de l'Est est à cet égard assez éclairant. La « maison commune européenne » est un refuge solide pour tous les États, les grands comme les petits. (...) La séparation de Saint-Pétersbourg de la Russie – voilà la véritable voie pour l'entrée de cette glorieuse ville dans la maison européenne. »²⁸¹

Du fait qu'ils partageraient les mêmes valeurs morales que les Européens, soutenir la politique fédérale équivaldrait pour les Pétersbourgeois à se compromettre en trahissant les fondements historiques de leur identité européenne.²⁸² Pour les mêmes raisons, la plupart des autonomistes considère que la conquête de l'indépendance de Saint-Pétersbourg, quels que soit le contexte de son obtention et son étendue, devrait procéder pacifiquement, si possible légalement, c'est-à-dire par la négociation politique et en s'inspirant des exemples de l'Écosse, du Pays de Galles, du Québec ou encore de Venise.²⁸³ Plus près d'eux, les Pétersbourgeois ont pu observer le succès du modèle balte de sortie non-violente de l'URSS.

Leonid Limonov, un économiste du centre Leontief qui a pris part à la rédaction du Plan Stratégique de Saint-Pétersbourg (1997), a affirmé par exemple que l'Estonie post-soviétique incarnait pour Saint-Pétersbourg un bon exemple de comment le principe « small is beautiful » en économie devait s'accompagner d'une certaine prudence politique vis-à-vis du Kremlin pour garantir à la souveraineté pacifiquement acquise une chance de survie au stade de l'indépendance.

« Du point de vue purement économique, Saint-Pétersbourg est tout à fait capable d'exister comme entité indépendante, mais uniquement si elle conserve des contacts normaux, c'est-à-dire qui ne sont pas compliqués politiquement, avec le centre. Si en réponse à notre sécession la Russie nous place sous le coup d'un boycott économique, alors ce sera la catastrophe. Encore que, d'un autre côté, si la Russie se développe normalement, c'est-à-dire conformément aux règles économiques mondiales, alors puisque ce pays est économiquement fondé sur les exportations de matières premières, ce ne sont pas les politiques au pouvoir qui donneront le ton, mais les intérêts du lobby des exportateurs de matières premières. »²⁸⁴

Nous reviendrons ultérieurement sur le fait que la position de la ville dans le transit des exportations russes constitue un défi de RIEE mais aussi un facteur de dépendance (par rapport à des groupes industrialo-financiers ou des monopoles *moscovites*) limitant la capacité d'autonomie de la municipalité. Compte tenu du fait qu'ils auraient atteint un degré plus avancé de civilisation que les habitants de la Russie profonde les Pétersbourgeois seraient tous las de subir la « domination » de Moscou. Toujours d'après les autonomistes, « Moscou n'a aucune légitimité pour être l'étalon de la civilisation européenne en Russie »²⁸⁵ dès lors que « seule l'intelligentsia pétersbourgeoise garantit à la Russie un certain prestige international ».²⁸⁶ Suivre la ligne de conduite fixée par la Fédération

²⁸¹ Daniil Kocûbinskij « Svobodnyj Peterbourg : mif ili virtoual'naâ real'nost' ? » [Pétersbourg libre : mythe ou réalité virtuelle ?], *Čas Pik*, 25 décembre 1996.

²⁸² Serguej Balouev « Kakim dolžen byt' dogovor Sankt-Peterbourga s Kremlëm ? » [Quel devrait être le traité de Saint-Pétersbourg avec le Kremlin ?], *Peterbourgskij Čas Pik*, 26 août 1998.

²⁸³ Marina Tokareva « Ostrov Peterbourg ? V gorode na Neve sformirovalos' dviženie za ego otdelenie ot Rossii » [L'île de Pétersbourg ? Dans la ville sur la Neva un mouvement pour sa sécession de la Russie s'est formé], *Obščaa Gazeta*, 19-25 février 1998.

²⁸⁴ Leonid Limonov, « Federaciâ požiraet bûdžetnyj pirog Sankt-Peterbourga » [La Fédération s'empifre du gâteau budgétaire de Saint-Pétersbourg], sténogramme d'une table-ronde à l'Assemblée législative locale, *Čas Pik*, 17 décembre 1997.

²⁸⁵ Mikhaïl Boârskij « Moskva ne možet stat' 'oknom v Evropou', dlâ êtikh celej noužen Peterbourg » [Moscou ne peut pas devenir une 'fenêtre sur l'Europe', dans ce but c'est Pétersbourg qui est nécessaire], *Čas Pik*, 23 novembre 1994.

²⁸⁶ Danila Lanine « My oštalis' odni, potomou što v Moskve intelligencii bol'se net » [Nous voilà tout seuls, car à Moscou il n'y a plus d'intelligentsia], *Čas Pik*, 26 novembre 1997.

serait « une infamie », « une régression », « une compromission », une déviation par rapport au cours *normal* de leur Histoire. Beaucoup estiment que refuser de suivre la norme moscovite de comportement et de développement est l'unique moyen pour Saint-Pétersbourg d'être ré-acceptée au sein de l'Europe, et ainsi d'échapper au scénario de la marginalisation et de la régression civilisationnelle.²⁸⁷

Pour cette raison aussi, la critique de la politique fédérale se concentrait dans les années 1990 sur quelques grands dossiers²⁸⁸ :

- la guerre « coloniale » et son lot de violations des droits de l'Homme en Tchétchénie²⁸⁹ ;
- l'absence de législation fédérale libérale qui garantirait une saine consolidation de l'économie de marché en Russie et le succès de la lutte anti-corruption ;
- les « obstacles bureaucratiques fédéraux » aux initiatives locales, à la création de PME et à l'émergence de la société civile ;
- le « protectionnisme de la politique économique extérieure » (politiques tarifaire, douanière et fiscale), en particulier le recours aux sanctions commerciales à l'encontre d'anciennes républiques soviétiques que la Russie veut garder dans sa sphère d'influence (Estonie, Lettonie), alors que les Pétersbourgeois aspireraient à avoir des relations économiques normales avec ces pays voisins²⁹⁰ ;
- l'anti-occidentalisme, l'irréalisme des rêves de grande puissance (*velikoderžavie*) et les penchants impérialistes de la majorité parlementaire à la Douma (dominée par les communistes et les nationalistes de 1993 à 1999) ;
- « l'aventurisme » et les « impromptus » du président Eltsine dans l'arène internationale ;
- les relations privilégiées du gouvernement fédéral avec des régimes dictatoriaux (la Serbie de Milosevic, le Belarus de Loukashenko, l'Irak de Saddam Hussein)²⁹¹ ;
- la « crispation territoriale illégitime » au sujet des îles Kouriles revendiquées par le Japon et la contestation russe de la souveraineté de l'Ukraine sur la Crimée ;
- la tendance des groupes d'intérêt financiers moscovites à s'immiscer dans les affaires publiques locales ;
- l'absence de délimitation constitutionnelle précise et démocratique des prérogatives respectives de chaque niveau de gouvernement, le non-respect par les organes fédéraux du pouvoir de la Constitution.

Il est symptomatique que ces différents thèmes soient tous matière à critiques dans l'opinion publique russe en général, mais plus encore à Saint-Pétersbourg - du moins est-ce une hypothèse intuitive que nous n'avons pu vérifier que subjectivement sur le terrain. Au sujet précisément de la politique étrangère, il semble qu'au milieu des années 1990 beaucoup de Pétersbourgeois pensaient, comme le leader du *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg*, que la ville vivrait deux fois mieux si

²⁸⁷ Viktor Krivouline « Peterbourg meždou Moskvoj i Evropoj » [Pétersbourg entre Moscou et l'Europe], *Severnaâ Stolica*, n° 1, juillet 1998.

²⁸⁸ Aleksej Volyneč « Razoum i čouvtva » [Raison et sentiments], contribution en ligne sur le site du Parti indépendantiste d'Ingermanland - Pétersbourg Libre, sans date (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/volyn.htm, dernière consultation : décembre 2005). Pour une autre critique de la politique étrangère fédérale, voir Daniil Kocûbinskij « Čtoby nas nakonec ouslyšali, nam nado zamolčat'. Sankt-Peterbourgou vygodnee bojkotirovat' federal'nye vybory, neželi oučastvovat' v nikh » [Pour qu'on nous entende enfin, nous devons nous taire. Il est plus intéressant pour Saint-Pétersbourg de boycotter les élections fédérales que d'y participer], *Peterbourgskij Čas Pík*, 2-8 juin 1999.

²⁸⁹ Daniil Granine « Ya sklonûs' k mysli, čto edinaâ Rossiâ nam bol'se ne noužna » [Je me prête à croire que nous n'avons plus besoin d'une Russie unie], *Čas Pík*, 31 décembre 1997.

²⁹⁰ K. Žoukov « Kouda vedët Baltijskij pout' ? » [Où mène le chemin de la Baltique ?], *Peterbourgskij Čas Pík*, 1^{er} juillet 1997.

²⁹¹ Yourij Vdovine, propos tenus à la table-ronde organisée à la Maison Fédérale de Saint-Pétersbourg le 6 mars 1998, retranscrits par G. Gavrilova « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg survivra-t-il sans la Russie ?], *Žournal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ouniversiteta* [Journal de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg], n° 6 (3473), 1998 (disponible sur Internet, <http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005).

l'argent des caisses fédérales n'allait pas à ce qu'ils dénonçaient alors comme des « aventures géopolitiques » – les guerres dans le Caucase et le rapprochement avec le Belarus.²⁹² A ce propos, voici ce qu'écrivait un membre du parti d'Ingermanland en 1997 :

« Vous a-t-il seulement été donné d'entendre une analyse sensée, pondérée, concernant les raisons pour lesquelles la Russie soutient avec tant de zèle le mauvais garçon n° 1 en Europe, Milosevic? Ne faudrait-il pas que le gouvernement explique point par point à chaque citoyen de notre pays ce que lui apporterait l'unification avec notre sœur biélorusse? Les hommes politiques n'interpellent pas notre raison, mais nos sentiments, c'est plus simple. Il est plus facile d'acheter quelqu'un que de le convaincre. Ce que je voudrais – j'en ai le droit en tant que citoyen – c'est que des phrases aussi abstraites que "l'intégrité territoriale de la Russie", "la grandeur de la Patrie", "le prestige du pays", "les intérêts nationaux", "l'unité slave" au pis aller soient remplies d'un sens pratique (...) N'ayons pas peur de l'égoïsme par rapport à l'État – c'est normal et même indispensable (...) en politique, du moins dans une démocratie. »²⁹³

Pourtant, à partir de 1999, le front autonomiste critique de la diplomatie fédérale s'est fissuré : les Pétersbourgeois ne furent pas moins opposés aux bombardements de l'OTAN sur la Serbie que la moyenne des Russes (le Consulat des États-Unis à Saint-Petersbourg a été plusieurs fois assiégé et caillassé par des manifestants durant la crise du Kosovo), soutenant ainsi la ligne pro-Milosevic du gouvernement. Quant au déclenchement de la seconde campagne militaire contre la Tchétchénie suite aux attentats terroristes d'août 1999, il reçut un soutien populaire massif à Saint-Petersbourg, y compris parmi les intellectuels, à l'exception notable de Sergueï Stankevitch et des autonomistes les plus radicaux (ceux de *Petersbourg Libre – Parti d'Ingermanland* en particulier).

Une autre certitude des partisans de l'autonomie est que la Russie, telle qu'ils la perçoivent au moment où ils s'expriment (entre 1994 et 1999), est vouée à connaître le même sort que l'URSS, à savoir celui de se désintégrer et de disparaître, car il n'existait alors selon eux « aucun argument véritablement sérieux contre [le scénario de] la désintégration de la Russie ». ²⁹⁴

A l'origine de cette mort inéluctable, certains évoquent l'aggravation de la situation économique, d'autres une désintégration territoriale sous l'effet de sécessions en chaîne des républiques²⁹⁵ puis des régions²⁹⁶, d'autres encore la crise de légitimité d'un régime miné par la corruption et incapable d'empêcher que le pays ne sombre dans la guerre civile et s'auto-annihile. Alors que cette menace, perceptible en Russie dans les années 1990, a conduit nationalistes et nostalgiques du communisme à prôner un sursaut patriotique pour faire tenir entre eux ces morceaux de Russie à la dérive. Dans les cercles d'intellectuels, défenseurs de « l'idée pétersbourgeoise », le constat débouchait sur la recommandation que Saint-Petersbourg se ménage

²⁹² Daniil Kocûbinskij « S nas derout, a my krepčaem ! » [On nous écorche mais on s'endurcit !], *Čas Pík*, 7 juin 1995.

²⁹³ Andreï Volynets « Razoum i čoustvva » [La raison et les sentiments], article mis en ligne sur le site Internet du Parti d'Ingermanland - Pétersbourg libre (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/volyn.htm) consultation : avril 2001).

²⁹⁴ Daniil Kocûbinskij « Rossiâ slyškom velika dlâ sčast'â malen'kogo čeloveka » [La Russie est trop grande pour faire le bonheur du petit homme], *Smena*, 3 mars 1995 (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/dan/c-b5.htm, dernière consultation : décembre 2005).

²⁹⁵ « Après l'ltchkérie, ce sera le Tatarstan, le Bachkortostan et la Sakha-Yakoutie », prophétisa un membre du *Parti d'Ingermanland-Petersbourg Libre*, Mikhaïl Boïtenkov, lors du débat « Bombât Čečnû – celât vse rossijskie regiony » [Quand on bombarde la Tchétchénie, on vise toutes les régions de Russie], sténogramme mis en ligne à l'automne 1999 sur le site du Parti indépendantiste (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/chchn.htm).

²⁹⁶ Aleksandr Komarov « Rossiâ slyškom velika, čtoby sokhranit' celostnost' » [La Russie est trop grande pour conserver son intégrité], *Čas Pík*, 9 juillet 1997. Danila Lanine parle de cette forme de désintégration comme d'un « deuxième round de Belovej », cette fois entre les régions et le Kremlin, cf. sa tribune « My ostalis' odni, potomou čto v Moskve intelligencii bol'she net » [Nous voilà tout seuls, car à Moscou il n'y a plus d'intelligentsia], *Čas Pík*, 26 novembre 1997.

une « sortie de secours », c'est-à-dire se prépare à survivre sans et hors de la Russie pour éviter d'être entraînée par elle dans sa chute. Ainsi le séparatisme est-il conçu par les autonomistes pétersbourgeois comme un remède prophylactique, un antidote au poison de la crise latente qui se propagerait comme une épidémie de l'intérieur de la Russie vers ses périphéries. Dès lors, les partisans de l'autonomie se disent investis d'une double mission – prophètes de la catastrophe imminente, ils doivent apprendre aux habitants de Saint-Pétersbourg à s'immuniser contre la contagion (russe) et préparer le terrain qui les mènera vers le salut (l'Europe). Pour cela les habitants doivent retrouver une conscience citoyenne, et laisser leur sentiment de fierté nationale les guider pour reprendre en main leur destin politique et le contrôle des réformes. Ainsi trouve-t-on dans les statuts du *Mouvement pour l'Autonomie* (DAP) la profession de foi suivante :

« Le but de l'activité du DAP est le développement de la conscience civique de soi des Pétersbourgeois, la formation à Pétersbourg d'une société démocratique civilisée, capable de fonctionner efficacement dans des conditions de décentralisation, moralement *prête à la survie et au développement autonome en situation de crise générale de la Russie et de probable effondrement de la Fédération de Russie.* »²⁹⁷

Tout ce qui contribue à maintenir en éveil l'esprit critique des Pétersbourgeois envers le régime eltsinien, à entretenir leur attachement aux principes démocratiques et à susciter leur bienveillance à l'égard des voisins européens est donc mis à contribution par les autonomistes, qui s'efforcent de défendre ces valeurs publiquement. Sur ce point, ils ont été rejoints par une large portion de l'élite politique locale, qui n'a cessé de dénoncer combien l'imprévisibilité et l'instabilité politique en Russie créaient un climat nuisible aux intérêts de la ville et contre lequel celle-ci devait se prémunir. Le projet de zone économique libre, celui d'introduire une monnaie nationale pétersbourgeoise indépendante du rouble²⁹⁸ ou encore l'ambition d'élever le statut de la ville à celui de république s'inscrivirent dans cette logique. En outre, on trouve dans les discours des dirigeants politiques pétersbourgeois des années 1990 plusieurs indices qu'en effet, en prévision d'une crise majeure dans le pays, « Saint-Pétersbourg a son propre plan », selon la formule prononcée par Sobtchak au lendemain des événements de l'automne 1993.²⁹⁹ C'est aussi le maire qui déclara, après l'annonce de la victoire des nationalistes aux élections législatives de décembre 1995, que

« Jirinovsky ne passera pas par Saint-Pétersbourg. Si un jour cet individu arrive au pouvoir à Moscou, Pétersbourg ne se soumettra pas à lui! ».³⁰⁰

En 1996, c'est le risque d'une victoire du communiste Guennadij Ziouganov au deuxième tour de l'élection présidentielle qui suscita un mouvement préventif de résistance dans les grandes

²⁹⁷ *Oustav* (Charte) du *Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg*, document non-daté, en ligne sur le site Internet du DAP www.alkor.ru/page/freespb (dernière consultation : novembre 2002 ; la page n'existait plus en 2004) [c'est nous qui soulignons].

²⁹⁸ Le vice-gouverneur Igor Artem'ev (Yabloklo) en charge du Comité de l'Économie et des Finances entre juin 1996 et fin 1998, a suggéré que la ville de Saint-Pétersbourg crée sa propre monnaie, indexée sur l'écu, de manière à ne plus subir les fluctuations d'un rouble indexé sur le dollar. Voir ses tribunes publiées dans *Čas Pík* des 14 août 1996, 12 novembre 1996, 10 décembre 1997 et son article « Noužna li Peterbourgou sobstvennaâ valûta ? » [Pétersbourg a-t-il besoin de sa propre monnaie ?], *Čas Pík*, 26 août 1998. L'idée avait déjà été émise en 1989 dans *Argoumenty i Fakty* par l'économiste américain Leontiev (pour rémunérer les employés des joint-ventures de Leningrad), puis en 1993 par le député du Lensoviet et président d'Astrobank Kirill Smirnov, un proche de Tchoubaïs.

²⁹⁹ « Peterbourgou s Žirinovskim ne po pouti. Esli v Moskve kogda-niboud' pridët k vlasti ètot èl'ovek, Peterbourg pod nego ne lâžet ! » [notre traduction], cité par Daniil Kocûbinskij « Dolžen li Anatolij Sobčak esdit' na poklon k Viktorou Černomyrdinou ? » [Anatolij Sobtchak doit-il faire des courbettes devant Viktor Tchernomyrdine ?], *Čas Pík*, 28 décembre 1994.

³⁰⁰ Yourij Nesterov & Serguej Vorzeenkâvičûs « Čital li Gousinskij Bouškova ? » [Goussinsky a-t-il lu Bouchkov ?], *Andreevskij Fond*, journal de la Fondation Andreev, 22 mai 1996.

villes à tendance démocrate du pays (Moscou, Pétersbourg, Nijni-Novgorod, Ekaterinbourg), dont les gouverneurs se seraient mis d'accord pour refuser de reconnaître les résultats et proclamer leur indépendance par rapport à la Russie.³⁰¹ Aux yeux des autonomistes, l'attachement historique de la population pétersbourgeoise aux principes démocratiques justifierait à lui seul qu'en cas de dérive autoritaire (probable, disent-ils) du régime russe, la ville se séparât du reste de la Russie.³⁰² Certains journalistes pétersbourgeois estiment pourtant que le seul « spectre du séparatisme » qui ait jamais plané au-dessus de Saint-Pétersbourg était plus économique que politique, car c'est plus la primauté économique de Moscou que le désir d'indépendance politique qui inspire les autonomistes pétersbourgeois.³⁰³ Le gouverneur Vladimir Yakovlev lui-même aurait d'ailleurs affirmé que la ville devrait

« se détacher d'une manière ou d'une autre de la Russie pour pouvoir mettre en valeur son potentiel d'attraction des investissements étrangers, au lieu de rester dans l'ombre du mauvais classement que la Russie, dans son ensemble, obtient dans les ratings internationaux ».³⁰⁴

L'évaluation des obstacles à l'indépendance et les pronostics de survie de Saint-Pétersbourg en situation d'autarcie ont aussi fait l'objet de débats dans les tables-rondes sur l'autonomie dans les années 1997-1998. Sergueï Tsypliaev, le représentant du président, était alors quasiment le seul participant à défendre les arguments *contra* l'indépendance. Il évoqua par exemple le caractère mensonger des chiffres cités par les autonomistes concernant le partage des ressources budgétaires entre la ville et la Fédération. Pour lui les chances de survie d'une hypothétique république autonome de Saint-Pétersbourg étaient minces compte tenu de la dépendance énergétique de la ville, dont la dette gazière (c'est-à-dire l'argent que la ville doit au monopole d'État « Gazprom ») s'élevait à 10% du budget municipal en 1997.³⁰⁵ Un autre argument fréquemment invoqué par les sceptiques est que le potentiel d'indépendance économique et d'influence relative des élites locales sur le cours de la politique fédérale est entièrement tributaire du « Pétersbourgeois n° 1 » à Moscou, à savoir Anatolij Tchoubaï : beaucoup estimaient que dès lors qu'il serait évincé du gouvernement fédéral, le clan Korjakov aurait de nouveau les coudées franches pour rétrograder Saint-Pétersbourg en position de marginalité.

Les autonomistes ont cherché à offrir des solutions à tous ces problèmes, suggérant des modèles alternatifs de gouvernance inspirés de la social-démocratie des pays d'Europe du Nord, du libéralisme économique estonien et, surtout, du fédéralisme allemand. Les plus modérés, conscients que le statut de république ou territoire (Land) ne pourrait s'obtenir des autorités fédérales sans difficultés, évoquent le plus souvent comme modèle idéal d'autonomie pour Saint-Pétersbourg le statut de « ville libre » dont jouissent Hambourg³⁰⁶ ou même Brême³⁰⁷, auxquelles la Loi

³⁰¹ Viktor Toporov « Leningradskie separatisty » [Les séparatistes de Leningrad], *Pouškine* [revue littéraire], 1^{er} mai 1998.

³⁰² D. Kocûbinskij « Khotât li Peterbouržcy byt' graždanskim stadom ? » [Les Pétersbourgeois veulent-ils être un troupeau de citoyens ?], *Peterbourgskij Čas Pik*, n° 49, 1999, p. 1.

³⁰³ Viktor Nikolaïev « Prizrak brodit po Rossii » [Le spectre ère en Russie], *Nevskoe Vremâ*, n° 186 (1589), 11 octobre 1997.

³⁰⁴ Viktor Nikolaïev « Gibel' imperii » [La mort de l'empire], article mis en ligne en septembre 1998 sur le site du *Parti d'Ingermanland – Pétersbourg libre*, www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/imper.htm

³⁰⁵ Irina Sokolova « Smožet li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg peut-il se passer de la Russie ?], interview d'une économiste sur le thème de la souverainisation de la ville, *Čas Pik*, 2 avril 1997.

³⁰⁶ V.L. Anoufrieu « Gorod nikomu i ničego ne dolžen » [La ville ne doit rien à personne], *Čas Pik*, 5 mars 1997. Un historien partisan de l'autonomie a évoqué, outre celui d'Hambourg, le modèle de Berlin, deux villes dont il rappelle que les électeurs ont d'ailleurs moins soutenu le parti nazi que la moyenne des Allemands, tant avant qu'après l'accession d'Hitler au pouvoir, cf. Serguej Šeline, « Stoit li spešit' s okončatel'nym rešeniem imperskogo voprosa ? » [Vaut-il la peine de courir à une solution finale de la question impériale ?], *Smena*, 3 mars 1995.

fondamentale allemande accorde un degré d'autonomie qui serait satisfaisant pour la capitale du Nord sans pourtant départir la Fédération de Russie de ses prérogatives essentielles. Feue la députée démocrate Galina Starovoïtova fut la principale avocate de cette alternative à la sécession :

« Je ne pense pas que le slogan de l'autonomisation convienne à notre ville – il est plus approprié pour des entités nationales comme le Tatarstan. Il me semble qu'un modèle plus adéquat serait celui de Pétersbourg comme ville libre 'hanséatique', qui entrerait dans le système des villes européennes sur la base de l'égalité en droits. Je peux vous dire que je prends part à la création d'une telle union politique de villes d'esprit occidental, et que, d'ailleurs, toute une série d'hommes politiques du niveau fédéral qui partagent ces idéaux européens y apportent aussi leur soutien. »³⁰⁸

Quant aux plus radicaux, ils étaient favorables à l'introduction d'une « citoyenneté pétersbourgeoise », ou à défaut, ce qui serait conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution de 1993, d'un régime de double citoyenneté (russe, au sens de *rossijskij*, et « pétersbourgeoise », en guise de nationalité). Certains prétendent que cela serait plus pratique pour les Pétersbourgeois qui cherchent à obtenir un visa pour partir à l'étranger (l'indication sur leur passeport de leur « citoyenneté pétersbourgeoise » étant sensée faire bonne impression)³⁰⁹, d'autres y voient ultérieurement une garantie contre le risque que des conscrits pétersbourgeois puissent être enrôlés par l'armée fédérale pour aller combattre dans une guerre qu'ils ne cautionnent pas. Les plus engagés y voient un préalable nécessaire à l'instauration d'un système de contrôle de loyauté à l'entrée dans la fonction publique locale : dans la future république de Pétersbourg, seuls les titulaires de la citoyenneté pétersbourgeoise et qui prêteraient serment d'allégeance à la ville pourraient être admis dans son administration.³¹⁰ Ils conçoivent l'introduction d'une citoyenneté comme l'une des réformes à entreprendre dans le cadre d'une dévolution aux régions de plus de prérogatives en matière de politique de visas et d'immigration. On voit que la souverainisation de la ville dans ces matières a une forte dimension internationale. Il en va de même d'un autre pan important, mais fort utopique, du programme des autonomistes – la création d'une monnaie pétersbourgeoise qui, si elle restait moins forte que le rouble par rapport au dollar, permettrait à l'économie locale de survivre en situation d'indépendance.³¹¹

Un argument que les autonomistes évoquent comme une évidence du bien-fondé de leur démarche est que, compte tenu de la taille et de l'hétérogénéité de la Russie, il est absurde de

³⁰⁷ Vitalij Starcev « Respoublika n° 22 » [La république n° 22], *Peterbourgskij Čas Pik*, 10 juin 1998. Les chefs de l'exécutif des villes de Berlin, Brême et Hambourg sont les seuls à porter encore le nom de « bourgmestre », et pour cette raison à prétendre parfois à un rang équivalent de « ministre-président » de Land.

³⁰⁸ Galina Starovoïtova « Peterbourg dolžen stat' vol'nym gorodom » [Pétersbourg doit devenir une ville libre], interview de la députée à la Douma d'État, *Peterbourgskij Čas Pik*, 27 mai 1998.

³⁰⁹ s.n. « Zakhotât li žiteli Sankt-Peterbourga stat' ego graždunami ? » [Les habitants de Saint-Pétersbourg voudront-ils devenir ses citoyens ?], *Čas Pik*, 28 décembre 1994.

³¹⁰ Table-ronde organisée à la Maison Fédérale de Saint-Pétersbourg sur le thème « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? », [Pétersbourg survivra-t-il sans la Russie ?] le 6 mars 1998, sténogramme retranscrit par G. Gavriloïva dans le journal de l'Université de Saint-Pétersbourg - *Žournal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ouniversiteta*, n° 6 (3473), 1998 (<http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005).

³¹¹ Certains autonomistes ont suggéré d'appeler cette unité monétaire alternative « l'efimok » (Viktor Rezoukov) ou « le taler » (Daniil Kocûbinskij), cf. sténogramme du débat sur « La république de Saint-Pétersbourg » organisé par « Radio Svoboda » le 10 octobre 1998 (www.svoboda.org/programs/SP/1998/SP-53.asp, dernière consultation : décembre 2005). Lors de la table-ronde sur le thème « Pétersbourg survivra-t-il sans la Russie ? » qui s'est tenue à la Maison Fédérale le 6 mars 1998, l'économiste Dmitrij Travine avait pourtant mis en garde contre le risque d'un appauvrissement des Pétersbourgeois consécutif à l'introduction de cette monnaie, sténogramme retranscrit par G. Gavriloïva « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? », *Žournal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ouniversiteta*, n° 6 (3473), 1998 (<http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005).

vouloir imposer à toutes les régions les mêmes lois. Si le centre se résolvait à accorder plus d'autonomie à certaines régions, le pays en serait même renforcé puisqu'il « évoluerait pacifiquement vers ce à quoi il tend de toutes façons » – à savoir, de l'avis d'une majorité d'autonomistes, un système confédéral.³¹² Le député qui préside le Comité des Relations internationales de l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg, Vantaniar Yaguia, est aussi favorable à un système confédéral, qu'il estime indispensable à titre transitoire.³¹³

A l'époque où certains éléments de confédéralisme ont été en vigueur, c'est-à-dire entre 1996 (année de la signature du traité bilatéral de Saint-Petersbourg avec le centre) et 2000-2001 (période de création des districts fédéraux et de la réforme de la représentation à la Chambre haute du Parlement), des personnalités politiques pétersbourgeoises influentes au niveau fédéral étaient favorables à une « clarification démocratique des relations fédératives avec les élites régionales » ; c'était d'ailleurs un point du programme électoral de la candidate Galina Starovoïtova à la présidentielle de 1996.³¹⁴ A la différence d'un système décentralisé, un État confédéral obéit à certaines règles de fonctionnement qui sont conjointement fixées par les entités confédérées et le centre qu'elles ont investi d'une mission d'ordre public général. Confédéraliser le pays reviendrait donc à injecter de la décentralisation dans le fédéralisme russe et à laisser une marge de manœuvre la plus large aux entités confédérées pour leur auto-gestion. Vu sous cet angle, le séparatisme pétersbourgeois est plus réformateur que révolutionnaire, puisque son idée maîtresse en vue de garantir à la ville le statut qu'elle mérite et les droits qu'elle réclame est de modifier le système fédératif et non de le mettre à bas. Daniil Kotsioubinskij prône donc plutôt un divorce « de raison » d'avec la Russie, la menace séparatiste étant évoquée essentiellement pour obliger le centre à négocier un transfert de compétences, et non comme une fin en soi. Dès sa signature par Sobtchak et Eltsine, en juin 1996, le traité bilatéral délimitant les compétences et prérogatives des autorités fédérales et de la ville de Saint-Petersbourg a fait l'objet d'âpres critiques et de tentatives de renégociation. Pour certains, la priorité n'était pas la renégociation du traité mais plutôt la négociation d'un « droit d'entrée » dans le système de prise de décision au niveau fédéral en général, en particulier par le biais d'une plus grande participation des députés pétersbourgeois à l'élaboration de la législation fédérale. Pour l'ancien directeur du KUGI et membre du gouvernement de Saint-Petersbourg Mikhaïl Manevitch, cela aurait même été l'unique façon pour les élites politiques et économiques de la ville d'avoir une influence sur la formalisation juridique et la régulation normative du cadre institutionnel dans lequel la ville est contrainte d'évoluer.³¹⁵

L'attribution d'autonomie aux Pétersbourgeois est donc conçue comme un remède, un processus salvateur par lequel peut être créé « un type de civisme autonome distinct du reste de la

³¹² Danila Lanine, « Peterbourg – éto celaâ vseleñaâ » [Petersbourg, c'est tout un univers], interview d'un leader du DAP, *Čas Pík*, 12 mars 1997 ; Viktor Nikolaev « Prizrak brodit po Rossii » [Le spectre ère en Russie], *Nevskoe Vremâ*, n° 186 (1589), 11 octobre 1997 ; Aleksandr Nikonov « Kak nam razvalit' Rossiû, ili novye zadači dlâ istinnykh patriotov » [Comment va-t-on démolir la Russie, ou les nouvelles tâches des vrais patriotes], *Ogonëk*, n° 10, 8 mars 1999. L'idée que la Russie devrait accompagner ce mouvement qui la conduit du fédéralisme au confédéralisme a aussi été défendue par Dmitrij Ayatskov, le gouverneur de l'oblast' de Saratov ; d'après Viktor Nikolaev, « Gibel' imperii » [La mort de l'empire], article mis en ligne sur le site du Parti d'Ingemanland en septembre 1998 (www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/imper.htm) ; dernière consultation : novembre 2005).

³¹³ Vantaniar Yaguia « Gorod + oblast' = lûbov' li ? » [Gorod + oblast' = amour ?], *Čas Pík*, 5 février 1997.

³¹⁴ Galina Starovoïtova « Ya by Krym nikogda ne otdala ! » [Je n'aurais jamais rendu la Crimée !], *Čas Pík*, 8 mai 1996.

³¹⁵ Mikhaïl Manevič « Borot'sâ nado ne za vol'nost', a za porâdok ! » [Il ne faut pas se battre pour la liberté, mais pour l'ordre !], *Čas Pík*, 8 février 1995.

Russie » et grâce à l'avènement duquel « aucune sécession formelle ne serait plus nécessaire ». ³¹⁶ Dès lors, la tâche principale que se sont impartie les autonomistes est la renégociation du traité bilatéral de 1996. D'après une sociologue russe de renom, ce serait d'ailleurs l'unique opportunité pour la ville de se donner les moyens constitutionnels pour échapper à la provincialisation,

« à condition aussi que la municipalité fasse le choix d'un renforcement des positions régionales de Saint-Pétersbourg, [ce qui] suppose de couper les amarres avec les zones où c'est Moscou qui mène la danse (...) [et] de se tourner vers le marché libre de la Baltique en tant qu'acteur autonome ». ³¹⁷

Au début des années 1990, hormis de manière onirique, l'Europe n'était pas encore très présente dans les discours des autonomistes pétersbourgeoises, dès lors que la politique étrangère fédérale dans son ensemble, sous l'influence du ministre Andreï Kozyrev, était plutôt libérale et pro-occidentale. Les critiques de la politique étrangère émanaient plutôt des communistes et, à Saint-Pétersbourg, des détracteurs d'Anatolij Sobtchak. Daniil Kocûbinskij a une fois de plus rompu le silence en publiant dans les colonnes de *Čas Pík* deux articles très critiques de la politique étrangère et de sécurité russe en octobre 1994 et décembre 1996. ³¹⁸ Il y prônait, entre autres, la sécession de Saint-Pétersbourg et son rapprochement avec les pays baltes, l'UE et l'OTAN.

« Ce n'est pas un hasard si les anciens satellites soviétiques et les « petits frères » politiquement et économiquement développés s'efforcent ainsi d'entrer dans l'UE et l'OTAN aujourd'hui, et personne ne pourra interdire à Saint-Pétersbourg, une fois détachée de la Russie, de suivre leur exemple. » ³¹⁹

D'autres autonomistes ont adhéré à cette vision optimiste de l'avenir de la ville en Europe et placé le resserrement des relations de bon voisinage avec les pays riverains de la mer Baltique au cœur de leur stratégie d'intégration de Saint-Pétersbourg dans son environnement géopolitique régional :

« En fait il faut nous battre non pas pour l'autonomie politique, mais, avant tout, en faveur d'une bonne auto-définition [*adevkatnoe samoopredelenie*] (culturelle-nationale, économique, etc.) de Piter, en tant que porte [*vorota*] de l'Europe vers l'Asie, et restaurer des relations normales avec le reste de l'Europe. » ³²⁰

L'idée de l'Europe comme normalité prédomine dans les discours des autonomistes, qui considèrent comme un fait acquis que « les Pétersbourgeois n'ont pas d'autres priorités que de tendre vers une vie normale - c'est-à-dire d'orientation européenne. » ³²¹ Or, d'après nos observations, le pays qui, aux yeux des Pétersbourgeois, représente l'Europe qu'ils connaissent le mieux (hormis, par les livres et le cinéma, la France et l'Italie) est la Finlande, leur voisin le plus

³¹⁶ Andreï Pougovkine « Peterbourg ne dolžen žit' po vserossijskomou šablonou » [Pétersbourg ne doit pas vivre selon les poncifs communs à toute la Russie], *Čas Pík*, 18 novembre 1994.

³¹⁷ Elena Zdravomyslova « Khel'sinki dlâ nas važnee, čem Moskva » [Helsinki compte plus pour nous que Moscou], *Čas Pík*, 17 décembre 1997.

³¹⁸ Daniil Kocûbinskij « Velikij gorod dolžen byt' velikim » [Une grande ville doit avoir de la grandeur], *Čas Pík* 12 octobre 1994 ; « Svobodnyj Peterbourg : mif ili virtoual'naâ real'nost' ? » [Pétersbourg libre : mythe ou réalité virtuelle ?], *Čas Pík* 25 décembre 1996.

³¹⁹ Daniil Kocûbinskij « Svobodnyj Peterbourg : mif ili virtoual'naâ real'nost' ? » [Pétersbourg libre : mythe ou réalité virtuelle ?], *Čas Pík*, 25 décembre 1996. Dans ce passage, « qui s'est détachée » et « séparation » traduisent la notion de *otdelenie*, qui est celle employée par l'auteur dans l'article (voir supra, paragraphe « Définitions »).

³²⁰ Andreï Antonenko « Moskovîâ nam – nié rodina » [La Moscovie n'est pas notre patrie], *Nevskoe Vremâ*, n° 139 (2362), 3 août 2000 ; en ligne dans la rubrique « revue de presse » du site internet du Parti d'Ingermanland.

³²¹ Daniil Kocûbinskij « Svobodnyj Peterbourg : mif ili virtoual'naâ real'nost' ? » [Pétersbourg libre : mythe ou réalité virtuelle ?], *Čas Pík*, 25 décembre 1996.

proche. D'après un micro-trottoir réalisé avec des étudiants en sociologie de l'Université européenne sur la perspective Nevskij en mars 2001, les réponses les plus fréquentes à la question « quelles valeurs évoquent pour vous le mot Europe ? » étaient 1) la coupe d'Europe de football (chez les hommes de moins de 35 ans) ; 2) Schengen, les destinations pour lesquelles il est plus facile d'avoir un visa (femmes du même âge) ; 3) un idéal de vie (clichés : le bien-être, l'ordre et la sécurité, l'argent facile) 4) des standards de comportement (en voiture ou au restaurant par exemple), de bien-être (eau potable et autres produits de consommation courante), de qualité fonctionnelle ou esthétique d'objets (appareils électro-ménagers, moyens de transport, outils), de réparations (terme récurrent : « evroremont » – qualité d'une rénovation d'habitation « à l'européenne », dont un chantier primordial est la pose de fenêtres isolantes, un *steklopaket*, marché que les entreprises finlandaises dominant dans la région) 5) des règles de fonctionnement de la vie sociale (absence de corruption, transparence et responsabilité de l'administration, stabilité politique) et dans l'entreprise (droits de l'employé, paiement des salaires non pas « au noir » mais sur un compte en banque, avec indication des prélèvements sociaux).

A l'évidence, pour un Pétersbourgeois moyen l'européanité relève d'une antithèse de la russianité. Il est possible qu'il en soit de même ailleurs en Russie, en tout cas aux yeux de ceux à qui il a été donné de voyager en Europe ou de communiquer avec des ressortissants des pays d'Europe occidentale. Tel fut le cas d'une grande proportion des résidents de Russie du Nord-Ouest, à l'époque soviétique parce qu'ils vivaient à proximité des pays baltes, considérés comme une vitrine de l'Occident à l'intérieur de l'URSS, et dans les années 1990 parce qu'il était moins coûteux pour eux que pour des Russes vivant dans des régions plus éloignées des pays d'Europe de se rendre en Finlande, en Suède ou en Allemagne.³²² Pour les autonomistes, l'intérêt au maintien de relations de bon voisinage avec ces pays s'inscrit dans la perspective d'une intégration de la ville dans l'Europe. C'est donc un motif supplémentaire d'adhésion à l'idée selon laquelle Saint-Pétersbourg doit préférer aux relations avec les pays de la CEI un partenariat avec ceux d'Europe nordique-baltique, avec lesquels elle peut former une « Méditerranée nord-européenne ».³²³ C'est pourquoi les autonomistes ont été les premiers à affirmer que

« L'autonomie de Saint-Pétersbourg implique que la ville élargisse ses relations économiques extérieures, culturelles et touristiques avant tout avec ses voisins du golfe de Finlande et de la mer Baltique – l'Estonie, la Finlande, la Suède, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, l'Allemagne et le Danemark. »³²⁴

Telle était aussi la mission qui avait été donnée à Vladimir Tchourov, d'abord expert (consultant extérieur) pour les relations avec les pays baltes et la CEI à la mairie, puis directeur du département de la coopération régionale du Comité des Relations extérieures (KVS) de l'administration municipale, avec lequel nous avons eu plusieurs entretiens à différentes étapes du travail de terrain (1999-2003). La création d'une nouvelle Hanse est évoquée régulièrement dans la presse pétersbourgeoise, et la référence historique apparaît aussi bien dans le Plan Stratégique pour Saint-Pétersbourg (1997) que dans les discours des membres de l'administration municipale à la

³²² Vitalij Starcev, propos tenus lors de la table-ronde organisée à la Maison Fédérale de Saint-Pétersbourg le 6 mars 1998, retranscrits par G. Gavrilova « Proživët li Peterbourg bez Rossii ? » [Pétersbourg survivra-t-il sans la Russie ?], *Žournal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ounivertsiteta*, n° 6 (3473), 1998 (<http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html>, dernière consultation : décembre 2005).

³²³ Serguej Čebanov « Imperiâ kak sposob organizacii obšestvennoj žizni » [L'empire comme moyen d'organisation de la vie sociale], *Smena*, 3 mars 1995.

³²⁴ Vitalij Starcev « Respublika n° 22 » [La république n° 22], *Peterbourgskij Čas Ptk*, 10 juin 1998.

tribune de conférences internationales. Quant aux économistes et aux sociologues, beaucoup considèrent que favoriser les échanges avec les voisins baltes est la politique extérieure la plus logique que pourrait mettre en œuvre la municipalité, quitte à froisser Moscou.³²⁵

A compter de l'arrivée de Poutine au pouvoir, l'engouement pour la coopération internationale et le degré de sens critique de l'opinion publique pétersbourgeoise à l'égard de la diplomatie fédérale ont considérablement baissé. L'un des adjoints du recteur de la Faculté des Relations Internationales de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg, Stanislav Tkachenko, expliquait en 2002 que

« ... les questions de politique extérieure n'apparaissent [plus] que très rarement dans les discussions politiques concernant les problèmes locaux [de Saint-Pétersbourg], et en général l'analyse et les commentaires sont de piètre qualité et se limitent à des slogans. Si, au début des années 1990, les mouvements démocrates radicaux soutenaient l'idée d'une souverainisation de la ville hors des frontières de la Russie, dans la pratique l'élite politique pétersbourgeoise a rapidement compris qu'il était utopique d'envisager d'intégrer la ville et le Lenoblast dans un 'espace européen commun' à courte échéance ». ³²⁶

Dans ce sous-chapitre, nous avons essayé de démontrer que les questions de politique étrangère figuraient en bonne place parmi les *issue areas* sur lesquelles les divergences de vues de la ville par rapport à la ligne fixée par le centre ont été les plus visibles dans les années 1990. L'idée d'Europe était doublement présente. Premièrement, les Pétersbourgeois veulent vivre démocratiquement dans une Europe en paix, si bien que la politique étrangère du Kremlin vis-à-vis des petites nations luttant pour leur indépendance – l'Estonie, la Lettonie, la Tchétchénie, la Géorgie – est devenue un parangon d'impérialisme pour les électeurs démocrates de Saint-Pétersbourg, qui ont progressivement cessé de résister (augmentation du taux d'abstention aux élections). Deuxièmement, la ligne de politique extérieure fédérale nuisait indirectement aux intérêts domestiques de la ville. Par ses sanctions pour condamner la politique russe en Tchétchénie (suspension des projets TACIS en 1999-2000), Bruxelles condamnait injustement une population et des leaders pétersbourgeois *a priori* hostiles à la guerre. L'Histoire en a décidé autrement : l'arrivée d'un enfant du pays au pouvoir a poussé les Pétersbourgeois à le soutenir sans réserves, ce qui eût pour effet quasi-instantané de saper les fondements de l'autonomisme pétersbourgeois posés durant la première décennie de la transition post-soviétique par des intellectuels hostiles au pouvoir central (moscovite). La recentralisation et la censure qui caractérisent le régime de Poutine ont permis d'étouffer dans l'oeuf le séparatisme latent de l'ensemble des régions de Russie, Saint-Pétersbourg ne faisant pas exception. Dans le cas de cette ville-région, cependant, l'engagement de Vladimir Poutine à mener des politiques favorables aux intérêts de Saint-Pétersbourg et son projet d'en faire la capitale diplomatique du pays (à titre informel plutôt qu'administratif) ont aussi pu jouer en faveur d'un déracinement du désir d'autonomie des Pétersbourgeois et de leurs élites intellectuelles et politiques dans les années 2000.

³²⁵ Elena Zdravomyslova « Khel'sinki dlâ nas važnee, čem Moskva » [Helsinki est plus importante pour nous que Moscou], *Čas Pík*, 17 décembre 1997.

³²⁶ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 34 [notre traduction].

4.3.4 Saint-Pétersbourg comme « seconde capitale » : les débats sur le transfert de compétences fédérales

Après l'assassinat de Kirov, qui était partisan d'un transfert partiel des fonctions de capitale du régime soviétique à Leningrad, il resta longtemps tabou de suggérer l'hypothèse d'un tel transfert car cela s'apparentait à un crime de lèse-majesté qui avait valu à la ville, sous Staline, des purges pour réprimer les « tendances séparatistes » de la direction locale du Parti (le fameux *Leningradskoe delo*). Au début des années 1990, la thématique du transfert n'était pas un sujet d'actualité non plus. Durant la décennie, c'est Piotr Shelishch, l'un des députés de la Douma fédérale et élu de Saint-Pétersbourg, qui fut le plus fervent partisan d'un transfert des fonctions de capitale à Saint-Pétersbourg. Son principal argument était que Pétersbourg incarnait bien mieux l'idée que se faisaient les Russes d'un avenir idéal que ne pouvait le faire Moscou, ville minée par les monopoles, la bureaucratisation et la corruption. Un tel transfert, qu'il imaginait possible à l'horizon 2018 (année du centenaire de ce qu'il appelle la « décapitalisation » de la ville par les bolcheviks), lui semblait plus réaliste et surtout plus bénéfique, pour le pays dans son ensemble comme pour Saint-Pétersbourg elle-même, que la sécession pure et simple de la ville.³²⁷ Peu d'intellectuels et d'hommes politiques pétersbourgeois partageaient alors ses idées, convaincus que le pouvoir corrompt et donc qu'il vaut mieux que la ville, déjà moralement corrompue, ne se laisse pas pénétrer par des influences moscovites négatives, à commencer par le lobby industrialo-financier.³²⁸ Galina Starovoïtova, qui a d'autant plus incarné l'exception pétersbourgeoise en politique qu'elle fut assassinée pour ses convictions démocratiques, était convaincue par exemple que le transfert de la capitale faisait courir à la ville le risque de perdre son identité.³²⁹

Quand Sergueï Mironov, le président de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg, fut monté d'un cran dans la hiérarchie fédérative du pouvoir en étant élu président du Conseil de la Fédération par ses pairs à la Chambre haute du Parlement russe, c'est lui qui se fit le relais de revendications plus pressantes de la ville de Saint-Pétersbourg que cette assemblée, ainsi que des ministères fédéraux, y soient transférés. Mais lorsque Mironov demanda que des fonds supplémentaires soient dégagés du budget fédéral et distribués à Saint-Pétersbourg « pour l'exercice de certaines fonctions de capitale », un important groupe de pression « anti-pétersbourgeois » se constitua au sein de l'élite politique moscovite, notamment parmi les membres des organes fédéraux du gouvernement liés au « clan Loujkov ».³³⁰

Avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 1999-2000, quantité d'hypothèses parfois infondées ont été élaborées dans la presse russe et étrangère concernant une possible restitution à la ville de naissance du nouveau président de prérogatives spéciales. Sans envisager sérieusement un transfert pur et simple de la capitale de Moscou à Saint-Pétersbourg, beaucoup ont pensé que sous l'impulsion de Poutine ainsi que de ses anciens collègues pétersbourgeois qu'il invita à travailler dans le gouvernement à Moscou, un certain nombre d'institutions fédérales pourraient être

³²⁷ Pëtr Šelišč « Peterbourg dolžen stat' rossijskoj stolicej » [Pétersbourg doit devenir la capitale de la Russie], *Peterbourgskij Čas Pik*, 3 juin 1998.

³²⁸ Daniila Lanine « Peterbourgskij etnos i političeskaâ nezavissimost' » [Ethnos pétersbourgeois et indépendance politique], *Peterbourgskij Čas Pik*, 8 octobre 1998.

³²⁹ Galina Starovoïtova « Peterbourg dolžen stat' vol'nym gorodom » [Pétersbourg doit devenir une ville libre], interview de la députée à la Douma d'État, *Peterbourgskij Čas Pik*, 27 mai 1998.

³³⁰ Valerij Ostrovskij « Protivostoyanie : gradonachal'e dvoukh stolic » [L'opposition : les gouverneurs de deux capitales] *Peterbourgskij Čas Pik*, 30 janvier 2002.

déconcentrées vers la deuxième capitale – on évoqua en particulier le transfert de la Chambre Haute du Parlement, de la Cour des Comptes, du Ministère de la Justice ou encore de celui de la Culture³³¹. Faute d'argent pour cette opération particulièrement coûteuse et en raison de la réticence des fonctionnaires fédéraux à déménager leurs bureaux à Saint-Pétersbourg, où l'opinion publique pétersbourgeoise ne les considérait d'ailleurs pas comme bienvenus, ces organes du pouvoir fédéral restèrent à Moscou. Le 22 mars 2006, c'est finalement la Cour Constitutionnelle de Russie que la Douma a décidé de délocaliser dans la capitale du Nord, avec pour objectif de « partager les fonctions capitulaires entre les deux villes ».³³²

Déjà en 2000 l'équipe présidentielle a essayé de reprendre en main le destin de la capitale du Nord – sans succès, n'en déplaise à ceux qui aiment diffuser l'image de toute-puissance guébiste du président au pouvoir. Poutine avait une dent personnelle contre Yakovlev, qu'il traita de Judas par deux fois, en 1996 lorsque son ancien collègue se présenta contre Sobtchak, et quatre ans plus tard lors des obsèques de ce dernier. Dans un premier temps, le Kremlin a soutenu la candidature de Sergueï Stepashine, qui se retira de la campagne pour laisser la place à un autre poulain sur lequel préférerait miser Poutine, sa ministre des affaires sociales Valentina Matvienko. Les Pétersbourgeois ont eu le sentiment que cette candidate qui ne s'était pas particulièrement distinguée au cours des bouillonnantes années 1980 (elle dirigeait alors la section léningradoise du Komsomol) avait été « parachutée » de Moscou. Ils la placèrent si bas dans les sondages qu'elle préféra se retirer de la course. Il est peu probable que l'échec de la candidate officielle du Kremlin aux élections du gouverneur du 19 mai 2000 provienne de ce que la démocratie avait assez mûri à Saint-Pétersbourg pour que les électeurs refusent de se laisser téléguidé par les forces occultes des intérêts du centre. En effet, peu auparavant, en décembre 1998, se sont tenues à Saint-Pétersbourg des élections locales désormais considérées unanimement comme les plus « sales » (corruption, manipulation de l'opinion, coups bas) de toute l'histoire du parlementarisme en Russie. Dès lors, la confirmation au pouvoir de Yakovlev, qui a été ré-élu dès le premier tour avec plus de 70% des voix, serait plutôt une illustration du degré de contrôle sur les « ressources administratives » locales dont disposait le gouverneur, sous le regard bienfaisant du Kremlin. Les conseillers en « technologie politique » du président Poutine ont d'ailleurs été forcés d'admettre qu'aucune de leurs manœuvres pour amadouer l'électorat pétersbourgeois n'avait été efficace. Bien au contraire, la consigne de vote abstentionniste lancée par les personnalités du monde intellectuel et politique local qui protestaient à la fois contre la domination de l'équipe en place et contre l'immixtion du Kremlin dans les élections a été assez largement suivie puisque la participation n'a été que de 45,7%.³³³ Non seulement les Pétersbourgeois n'ont pas cru à, ou n'ont pas été séduits par, la rumeur d'un transfert de compétences fédérales de Moscou à leur ville, mais en outre ils ont soigneusement dissocié leurs

³³¹ Il faut savoir que malgré la réputation de Saint-Pétersbourg d'être la « capitale culturelle » de la Russie (qui s'explique par l'histoire et le nombre de musées, théâtres et instituts scientifiques de la ville) « cette formule n'a aucun contenu politique ou juridique, car le centre n'a jamais délégué à Pétersbourg aucune prérogative de niveau fédéral dans le domaine de la culture », même si, *de facto*, la ville « a réellement rempli des fonctions d'orientation spirituelle dans le domaine culturel à l'échelle du pays dans son ensemble ». D'après Konstantin Žoukov « O pol'ze i vrede peterbourgskoj mifologii » [Sur l'utilité et les méfaits de la mythologie pétersbourgeoise], *Peterbourgskij Čas Pik*, 2-8 juin 1999.

³³² Déclaration de Boris Gryzlov, président de la Douma, citée dans *Nezavissimââ Gazeta* du 23 mars 2006, au lendemain du vote par la Chambre basse d'un amendement à la loi sur la Cour Constitutionnelle. Sur ce dossier, voir Céline Bayou « Saint-Pétersbourg : une nouvelle capitale pour le pouvoir judiciaire russe », *Regard sur l'Est*, édition électronique du 6 février 2006.

³³³ V. Nikolaev « Ne golosuj i ne proigraeš » [Ne vote pas et tu ne perdras pas], *Nevskoe Vremâ*, n° 195, 1999, p. 3. La consigne d'abstention comme réponse des électeurs pétersbourgeois aux manœuvres électoralistes est un aspect de cette élection que nous avons observé sur place, dans les débats aux réunions politiques et sur la chaîne de télévision locale pendant tout le déroulement de la campagne (mars-mai 2000).

deux votes : celui de mars 2000 d'une part, qui fut un vote de cœur et de soutien massif à « l'un des leurs », Poutine, au poste de président de la Fédération, et celui de mai 2000, d'autre part, en faveur de Yakovlev, qui fut un vote de raison et de soutien tout aussi massif au gouverneur en exercice, et ce alors même que le Kremlin cherchait à tout prix à le déboulonner.

Malgré l'échec de cette tentative du Kremlin de reprendre en main les affaires de la ville, la préparation du tricentenaire de Saint-Petersbourg a fourni à l'équipe poutinienne au pouvoir un prétexte à s'immiscer dans la gestion du gouverneur Yakovlev tout au long de son deuxième mandat, émaillé de scandales. Le principal instrument de chantage et de manipulation utilisé par le centre était d'ordre financier. En effet, le budget fédéral a accordé à la ville un crédit de 40 milliards de roubles sur trois ans (2001-2003) pour qu'elle « se fasse belle » (la formule a été popularisée par Pouchkine dans le *Cavalier d'airain*) avant son jubilé. Or cette somme colossale n'a pas été mise à la disposition de Yakovlev, mais bien versée dans un fond d'investissement *ad hoc* contrôlé par l'homme de confiance de Poutine sur place, Viktor Tcherkessov, le Représentant Plénipotentiaire du président dans le District Fédéral Nord-Ouest.

Cette inflexibilité n'ôte rien au fait que les Pétersbourgeois se sont montrés très réceptifs aux slogans de Poutine. Le renouveau du patriotisme, les notions de *deržavnost'* et de *gossoudarstvenničestvo* sont très populaires dans la ville de naissance du président.³³⁴

³³⁴ Grigorii Golosov & Iulia Shevchenko « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216, p. 213.

Conclusion du chapitre IV. L'européanité de Saint-Pétersbourg, ferment de son extraversion paradiplomatique

Parce qu'il n'est pas nécessairement ethno-centré ni nourri de fondamentalisme religieux, le régionalisme autorise plus de diversité et surtout d'adaptabilité de ses critères d'appartenance que le nationalisme. En Russie, le régionalisme d'entités comme Saint-Pétersbourg ou Novgorod diffère radicalement du nationalisme indépendantiste tchéchène, bien que, dans les deux cas, c'est un facteur *identitaire* qui est la source et la justification de l'extraversion paradiplomatique. Fondamentalement plus conciliant que le nationalisme, le régionalisme ouvre la voie à l'affirmation identitaire de régions qui, d'un côté, se réclament d'une exception culturelle et historique, mais de l'autre veulent être loyales envers l'État russe. Il appelle alors à une autonomisation (souverainisation) qui n'a pas nécessairement pour corollaire le sécessionnisme et peut même s'accommoder d'un fort sentiment d'attachement patriotique à l'État russe. C'est ce que tendent à démontrer les résultats d'une enquête comparative menée en juin 2000 par deux sociologues norvégiens dans six régions de Russie.³³⁵ Les sondages ont montré que les républiques ethniques comme le Daguestan sont celles où le sentiment d'appartenance à la Russie (ce que ces auteurs appellent « *rossijskij* » *identity*) est le plus faible, alors que Saint-Pétersbourg est, dans cet échantillon, la région dont la population est la plus attachée à l'identité civique russe, loin devant Moscou [voir tableau n°40 en annexe V]. Pourtant, le « régionalisme pétersbourgeois » reste presque aussi fort qu'il l'était dix années plus tôt, lorsque Leningrad avait de véritables vellétés *séparatistes*, comme nous allons le voir à présent. Cette apparente contradiction révèle en réalité l'influence du « facteur Poutine », puisque les sondages ont été menés alors que l'ancien « enfant du pays » venait d'être élu président de la Russie : la soudaine notoriété de Vladimir Poutine a fait que les Pétersbourgeois ont massivement adopté ses idéaux « étatistes » (*gosoudastvenničestvo*).

Indépendamment de cela, dans les années 1990 les relations extérieures de la municipalité de Saint-Pétersbourg, comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant, ont été développées dans le cadre d'une stratégie globale de re-construction de la « nation » pétersbourgeoise. Cette affirmation identitaire passe par un processus de *mapping*, par lequel les traits de l'identité locale sont (re-)dessinés dans le but de *placer* la ville sur la carte (mentale) de la Russie et du monde. Par la mise en avant de symboles, de mythes et de textes hérités de l'Histoire (le *peterbourgskij tekst*) et dont la fonction première consiste à fixer l'identité européenne de la ville de Saint-Pétersbourg (« l'idée pétersbourgeoise »), les *idea-makers* et les hommes politiques de Saint-Pétersbourg ont ainsi réactualisé et « relooké » le mythe de Saint-Pétersbourg comme « fenêtre sur l'Europe » dans le but d'éviter à la ville d'être marginalisée ou dégradée dans une Russie post-soviétique en total bouleversement.

³³⁵ Guri Tyldum & Pål Kolstø « Value Consensus and Social Cohesion in Russia », Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2004, p. 29-57; tableau 2.5 « Mean Scores on Indices of Rossiskii Identity, by Region », p. 52. L'échelle de gradation des opinions des sondés à l'égard de l'identité civique russe (*rossijskij*) va de -3 (attitude très négative) à +3 (attitude très positive). La moyenne des indices de préférence de l'échantillon est de 0,81. Les sondés de la République de Komi situent leur sentiment national dans cette moyenne (0,80). Au Daguestan, l'indice est négatif (-0,96), tandis qu'au Bachkortostan il dépasse à peine la neutralité du zéro (0,13). Le sentiment civique russe (*rossijskij*) des Moscovites sondés les place à 1,54 sur cette échelle, derrière Novossibirsk (indice 1,63) et Saint-Pétersbourg (indice 1,68).

A partir de la deuxième moitié des années 1980, la révolution culturelle en URSS se fit en partie à et grâce à Leningrad, ville fougueusement anti-conformiste qui devint le vivier alimentant les mouvements informels, puis la « plate-forme démocratique » au sein du PCUS et enfin le Congrès des Députés du Peuple, dans lequel les démocrates léningradois entrèrent massivement en 1989. Pétersbourg est donc devenue au moment du lancement de la *perestroïka* le souffle spirituel de la vague démocratique qui déferla sur le pays en 1989-1990. En 1989-1991, les réformateurs du Front Populaire de Leningrad qui conquièrent le Lensoviet et portèrent au pouvoir A. Sobtchak constituaient une équipe municipale qui avait plus d'influence que n'en avaient alors les représentants du pouvoir fédéral sur place, ce qui leur a prodigués une autonomie considérable pour mener les réformes comme ils l'entendaient.³³⁶ D'une certaine manière et sans que Moscou ni les députés conservateurs ne puissent s'y opposer, la ville renouait ainsi avec son destin de « berceau des Révolutions » de l'histoire russe. La ville a ainsi joué un rôle primordial de modèle et de laboratoire des réformes en Russie.

Parmi les intellectuels qui ont pris part à la remise en scène de Saint-Pétersbourg comme acteur autonome et *pro-européen* sur la scène politique russe, nous avons évoqué les défenseurs de l'exception culturelle pétersbourgeoise qui revendiquent plus d'autonomie pour la ville. Comme on l'a vu, les choix de politique étrangère du gouvernement et de la Douma ont été à plusieurs reprises des facteurs favorables à la mobilisation en faveur de l'autonomie. La première guerre en Tchétchénie, le refroidissement des relations avec les pays européens en 1999 ou le soutien de la Russie au régime autoritaire de Loukashenko furent les principaux événements, décisions ou lignes directrices de la politique étrangère fédérale qui ont provoqué le mécontentement de l'élite démocrate pétersbourgeoise et suscité ses réactions séparatistes. Parmi les tendances diplomatiques que les autonomistes refusent et critiquent figurent le protectionnisme, l'impérialisme, le militarisme, l'autoritarisme et l'aventurisme. En voulant signifier à Moscou et au monde qu'elle se désolidarisait de ces politiques, au motif que la ville est plus « européenne » que le reste de la Russie, l'élite locale a puisé dans le registre lexical de la séparation (*otdelenie*) et proposé des alternatives : plus de libéralisme, des relations « normales » avec les pays voisins, la cessation du soutien aux régimes non-démocratiques, le rejet des conceptions géopolitiques « grand-russiennes » de la majorité national-communiste à la Chambre basse du Parlement, etc. Elle a ainsi réactualisé et reconstruit des notions telles que « l'idée pétersbourgeoise » et la mission civilisatrice de la ville comme Alter ego de la Russie impériale et pont naturel de communication avec l'Europe.

Dans le chapitre V, nous allons analyser le rôle joué dans les années 1990 par les différents acteurs locaux dans la mise en place d'une stratégie d'extraversion paradiplomatique et les modalités spécifiques de cette ouverture internationale sans précédent dans l'histoire longue de la ville.

³³⁶ Entretien avec Alexandre Patiev, ancien collaborateur d'A. Sobtchak, Saint-Pétersbourg, 17 février 2003.

**Chapitre V. De l'extraversion économique à la
stratégie paradiplomatique : agents et outils de
l'internationalisation de Saint-Pétersbourg dans
les années 1990**

Sommaire du chapitre

CHAPITRE V. DE L'EXTRAVERSION ÉCONOMIQUE À LA STRATÉGIE PARADIPLOMATIQUE : AGENTS ET OUTILS DE L'INTERNATIONALISATION DE SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES ANNÉES 1990 471

5.1 L'héritage soviétique– les atouts internationaux de Leningrad au sortir de la <i>perestroïka</i>	476
5.1.1 Le réseau traditionnel des jumelages, un tremplin vers l'actorité internationale.....	476
a) La coopération de Leningrad avec ses villes-sœurs durant la Guerre froide	476
b) La coopération avec les villes jumelées, premier axe de l'internationalisation.....	479
5.1.2 La force des liens faibles avec l'extérieur : communautés épistémiques en réseau.....	482
5.1.3 Présence étrangère à Saint-Pétersbourg : consulats, représentations commerciales et bureaux de représentation d'organisations internationales	485
5.1.4 Les réseaux diasporiques : une ville multiculturelle	488
5.1.5 Leningrad, laboratoire de l'extraversion : la Zone Économique Libre	490
5.2 L'environnement économique et les outils de l'extraversion de Saint-Pétersbourg dans les années 1990	497
5.2.1 Le succès de la privatisation à Leningrad/Saint-Pétersbourg, un contexte propice à l'extraversion économique	497
5.2.2 La planification administrative de l'extraversion économique.....	500
a) Une stratégie efficace d'attraction des flux d'investissements étrangers.....	501
b) Le Plan Stratégique : vers une internationalisation du développement urbain	509
c) Le commerce extérieur, facteur d'intégration dans la mondialisation	513
5.2.3 Les infrastructures orientées sur l'extérieur : atouts et défis.....	514
a) Les transports : Saint-Pétersbourg comme « nœud » de transit en devenir du commerce extérieur russe.....	514
b) L'infrastructure touristique et hôtelière.....	517
5.2.4 Le système bancaire : financer l'extraversion	520
5.2.5 Les médias, des instruments essentiels de la paradiplomatie urbaine	522
5.3 L'influence des leaders sur la politique extérieure de la ville	526
5.3.1 L'ère Sobtchak (1990-1996) : le temps des grandes ambitions internationales.....	527
a) La philosophie sobtchakienne de l'extraversion : une paradiplomatie pro-occidentale mais de prestige	527
b) Les contraintes institutionnelles à l'action du maire.....	530
c) Les RIEE en pratique : les activités quotidiennes du Comité des Relations Extérieures sous Vladimir Poutine (1991-1996).....	533
5.3.2 L'ère Yakovlev (1996-2003) : banalisation et régionalisation des RIEE.....	537
a) L'alternance « démocratique » de 1996, un retour au pragmatisme	538
b) Le recentrage de l'activité municipale sur les affaires domestiques	540
c) La régionalisation de la stratégie internationale de la ville : « l'Initiative Baltique » ..	542
5.4 Du marketing international à la paradiplomatie urbaine : panorama des techniques de mise en valeur internationale de la ville.....	547
5.4.1 Une bureaucratie de professionnels au service de la paradiplomatie urbaine	548
5.4.2 Une capacité matérielle d'action : les conditions budgétaires de la paradiplomatie....	549
5.4.3 La signature d'accords internationaux : des partenariats commerciaux aux relations « diagonales ascendantes ».....	552

5.4.4 L'organisation de manifestations internationales : la paradiplomatie événementielle et ses retombées	554
a) Les compétitions sportives : le rendez-vous manqué avec les JO de 2004.....	554
b) L'art du marketing international de la ville : les « Journées de ... ».....	555
c) L'organisation de forums économiques d'envergure internationale	557
5.4.5 Recevoir des hôtes étrangers : protocole et prestige paradiplomatiques	557
5.4.6 Ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger : une opération coûteuse.....	559
5.4.7 La « colocation » : l'inclusion des paradiplomates dans les délégations officielles	562
Conclusion du chapitre V. Saint-Petersbourg, une ville directionnelle d'envergure régionale ?	564

*« La politique extérieure des régions sert à la fois
à rechercher des ressources dans l'environnement international et,
en postulant un intérêt commun pour les relations avec l'extérieur,
en projetant la région comme acteur dans l'arène internationale,
à faciliter à l'intérieur la consolidation d'une coalition
axée sur le développement régional ».*

Michael Keating¹

Dans ce chapitre, nous commencerons par analyser les conditions matérielles et humaines qui ont permis l'établissement de RIEE et justifié la planification d'une stratégie d'extraversion qui, même si elle n'a pas été entièrement couronnée de succès, révèle l'existence d'une volonté partagée de ses élites tant politiques, économiques, que culturelles, d'insérer la ville dans son environnement nord-européen. Le cas de Saint-Pétersbourg illustre l'idée que même si les conditions structurelles de départ (c'est-à-dire à l'aube de la transition) n'étaient pas favorables à l'extraversion – site stratégique du complexe militaro-industriel soviétique (CMI), Leningrad était une « ville fermée » à l'époque soviétique – ses élites dirigeantes ont mis en œuvre des politiques innovantes d'utilisation de l'international pour soutenir l'extraversion et ainsi accélérer le développement socio-économique de la ville *par le biais* de son insertion dans la mondialisation. Après un rappel de ces conditions économiques et institutionnelles initiales, nous nous intéresserons aux activités paradiplomatiques de la bureaucratie locale, en présentant les atouts dont elle disposait pour s'internationaliser et qui selon nous sont de deux ordres –organisationnel et idiosyncratique. Le premier atout d'une bureaucratie locale provient de ses structures administratives, préexistantes ou nouvelles, qui donnent aux politiques de la ville en matière de RIEE une amplitude, une intensité et une profondeur institutionnelle qualitativement supérieures à la moyenne puisque Saint-Pétersbourg a été à l'avant-garde de l'extraversion économique régionale en Russie dans les années 1990. Le deuxième se rapporte au capital humain, aux préférences et à la volonté individuelle des agents de l'internationalisation, c'est-à-dire des « paradiplomates » à proprement parler. L'efficacité des politiques extérieures municipales dépend du degré de professionnalisme et de la capacité des membres de l'administration locale à développer un attirail paradiplomatique performant, grâce à la planification stratégique et à l'organisation d'événements de rang international qui contribuent à rehausser l'image de la ville aux yeux des partenaires étrangers. La combinaison de ces deux facteurs, organisationnel et idiosyncratique, sous l'impulsion d'Anatolij Sobtchak et de Vladimir Poutine en particulier, a permis à la ville de développer une véritable stratégie internationale de marketing de l'image de la ville à l'échelle régionale. Cela a permis à la ville de s'imposer, sinon comme une ville « directionnelle », du moins comme une capitale régionale, à l'échelle de l'Europe du Nord comme à celle de la Russie du Nord-Ouest. Capable d'influencer le cours des RI grâce à son activisme paradiplomatique, la ville a développé un réel potentiel d'influencer aussi les orientations de la politique extérieure russe en direction de l'Europe, comme nous le verrons dans le chapitre VI.

Commençons par revenir sur la « boîte à outils d'apprenti-paradiplomate » dont disposait Leningrad au moment d'entamer sa transition post-soviétique. En effet, la préexistence, du temps de Leningrad, d'institutions et de réseaux de coopération transnationales, a été la pierre d'angle de l'internationalisation de Saint-Pétersbourg à l'aube des années 1990.

¹ Michael Keating « The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe », *EUI Working Paper RSC n° 1998 / 39*, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game ? », Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, octobre 1998 ; p. 16.

5.1 L'héritage soviétique– les atouts internationaux de Leningrad au sortir de la *perestroïka*

Dans cette partie nous dressons un panorama des atouts, enjeux et obstacles de l'extraversion tels qu'ils se présentaient à la ville de Leningrad/Saint-Pétersbourg dans les premières années de son actorisation internationale (1987-1993).

A l'époque soviétique, la pratique du jumelage était l'une des rares « portes d'entrée » (ou « de sortie », serait-on tenté de dire) des villes vers l'international. C'est sur la base des réseaux de coopération en matière culturelle et scientifique que s'établirent officiellement, à partir de la *perestroïka*, les premières relations internationales et économiques extérieures (RIEE) des deux capitales (Moscou et Saint-Pétersbourg), puis des capitales de républiques et de régions, et seulement ensuite des sujets de la FR en tant que tels.

5.1.1 Le réseau traditionnel des jumelages, un tremplin vers l'actorité internationale

En raison de son exceptionnel attrait touristique et scientifique, Leningrad est la ville d'URSS qui a signé le plus d'accords de jumelage avec des villes-sœurs, et ce y compris avec des partenaires situées au-delà du rideau de fer. Entre 1953, année de la mort de Staline et de la signature du premier accord de jumelage d'une ville soviétique (avec Turku, la deuxième ville de Finlande) et 1989, Leningrad est devenue la ville-sœur de 22 grandes villes du monde, parmi lesquelles Manchester, Milan, Bombay, Shanghai ou encore Rio de Janeiro [voir fiche n°14 en annexe VI]. Les années 1970 de stagnation brejnévienne n'ont vu la signature que de deux accords, mais à compter des années 1980 la pratique du jumelage a repris à un rythme soutenu. Entre 1990 et 1996, c'est-à-dire sous le mandat du maire Anatolij Sobotchak, 13 accords de jumelage ont été signés (notamment avec Los Angeles, Paris, Lyon, Stockholm et Helsinki). Au cours des sept années durant lesquelles son successeur, le gouverneur Vladimir Yakovlev, était à la tête de l'administration municipale, pas moins de 35 nouveaux accords de jumelages ont été signés, portant ainsi à 70 le nombre total de « villes-sœurs » de Saint-Pétersbourg à travers le monde.

a) La coopération de Leningrad avec ses villes-sœurs durant la Guerre froide

En URSS le cadre institutionnel du jumelage autorisait les organisations soviétiques de niveau municipal à mettre en place des relations internationales avec leurs homologues à l'étranger dans trois domaines :

- les échanges culturels (écoles, musées, théâtres, ballets)
- la coopération scientifique
- la coordination des activités portuaires et des chantiers navals, ce qui constituait un atout pour les villes maritimes

A l'époque soviétique, c'est avec la ville est-allemande de Dresde, l'ancienne capitale du Royaume de Saxe, que Leningrad entretenait les relations de jumelage les plus nourries.² Politiquement d'abord, selon le vecteur traditionnel de coopération entre cellules locales du Parti

² Entretien avec Natalia Grigorieva, responsable des jumelages avec les villes des pays francophones ainsi qu'avec Helsinki, Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, mars 2001.

Communiste (PC) : de nombreux échanges entre villes du bloc socialiste existaient au niveau des soviets municipaux, des organisations de la jeunesse (Komsomol) et des services de sécurité.³ A l'occasion des 60 ans de l'URSS, en octobre 1982, c'est précisément dans cette ville-sœur que Leningrad a organisé sa première grande exposition culturelle à l'étranger, les « Journées de Leningrad à Dresde ».⁴ La coopération culturelle et humanitaire entre les deux villes remontait au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale qui avait laissé le patrimoine architectural et la population civile des deux villes tout autant meurtris. Les biens culturels de la Galerie de Dresde saisis par l'Armée Rouge – la rhétorique officielle russe affirme qu'ils ont été « transférés » en URSS pour y être « préservés » des bombardements alliés – ont ensuite été conservés dans les caves des musées de Leningrad. Dans l'attente d'un accord de restitution entre les deux pays, pendant plus de cinquante ans cela a donné matière à une coopération entre représentants des autorités culturelles des deux villes sur la conservation de ces trésors de guerre. Dans les années 1990 les autorités municipales de Dresde et de Saint-Pétersbourg, ainsi que le consulat d'Allemagne sur place, ont été régulièrement interpellés par des particuliers sur des questions de restitution, qu'il s'agisse d'héritiers allemands à la recherche de trésors de guerre conservés au musée de l'Ermitage ou d'anciens soldats de l'Armée Rouge ou leurs enfants désireux de rendre ou de vendre à ceux-ci les trophées ramenés d'Allemagne pendant la guerre et l'occupation. Depuis la réunification, les directeurs de musée, de bibliothèque ou de fondation, les employés municipaux, députés et mécènes des deux villes ont été nombreux à tenter d'influencer non pas le cours des négociations diplomatiques (elles étaient quasiment inexistantes entre l'Allemagne et la Russie sur ce point), mais les décisions de politique étrangère à l'intérieur de la Douma. Cette dernière a adopté en 1997 une loi rendant quasiment impossible la restitution de biens culturels aux pays de l'Axe. A défaut d'avoir pu faire amender cette loi, les élites locales ont tâché d'influencer, dans leur circonscription, les représentants des autorités fédérales compétentes pour qu'ils accordent aux touristes allemands des facilités pour obtenir des visas et ainsi avoir la possibilité d'admirer ces œuvres. C'était une forme « humanitaire » de coopération internationale et une alternative paradiplomatique pour compenser le fait que les trésors de guerre ne quitteront jamais la Russie. En effet, aucun accord de droit international ne permettrait de garantir le retour de ces œuvres dans les musées russes qui les prêteraient, au cas où des propriétaires légitimes intentaient une action en justice auprès des tribunaux du pays étranger où les collections seraient temporairement exposées.⁵

Leningrad, « musée à ciel ouvert » et « ville-héros » de la Grande Guerre Patriotique », était une étape obligée pour les délégations de représentants de partis communistes, de parlementaires,

³ Vladimir Poutine, agent du KGB en poste à Dresde (RDA) de 1985 à 1990, a participé à la coopération interurbaine de Leningrad avec cette ville, dans son domaine de spécialité - le renseignement extérieur dans les pays germanophones (Allemagne, Autriche, Suisse). D'après Piotr Prânišnikov, éditorial, *Versâ*, n° 2, 2000. Entré au KGB de Leningrad au milieu des années 1970, Poutine aurait été envoyé une première fois en RFA en 1975-76 sous couverture de journalisme, mais ce n'est qu'à l'été 1985 qu'il s'installa avec sa famille à la base militaire de Dresde. Cf. A.A. Moukhine, *Kto est' Mister Poutine i kto s nim prišël?* [Qui est Mister Poutine et qui est arrivé avec lui?], Moscou : « Gnom i D. », 2002 ; p. 30.

⁴ Tikhon Nepomâščij & Mikhaïl Peslâk *V droužbe s gorodami mira* [En amitié avec les villes du monde], Moscou : Ūridičeskaâ Literatoura, 1987, p. 24 et suivantes.

⁵ Entretien avec Mme Ekaterina Guenieva, directrice de la Bibliothèque nationale de Littérature étrangère et avec M. Wolfgang Drautz, conseiller culturel de l'Ambassade d'Allemagne, Moscou, octobre 1997. Sur la question du refus de la Douma de restituer ces trophées transférés d'Allemagne par l'Armée Rouge, voir Anaïs Marin « Un litige russo-allemand : la restitution des biens culturels », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1008, septembre 2000, pp. 64-79.

de sportifs et de scientifiques des pays « frères » en voyages organisés en URSS.⁶ Mais ni les autorités culturelles locales ni les députés du Soviet n'avaient de prise sur le déroulement de cette visite de complaisance dont l'ensemble du protocole était étroitement supervisé par le Comité Central du PC à Moscou ainsi que par le KGB via son antenne locale. Les autorités municipales n'avaient aucun pouvoir d'initiative ni de marge de manœuvre pour l'organisation du séjour à Leningrad de leurs invités occidentaux. Il était très rare que le Comité Central délèguât aux responsables du Parti sur place quelque responsabilité que ce soit quant au choix du circuit touristique, sans parler de leur laisser l'initiative d'inviter eux-mêmes une personnalité étrangère.

Les seules initiatives tolérées étaient celles que les provinces et villes d'URSS prenaient dans le cadre, beaucoup moins centralisé et idéologiquement plus neutre, des accords de jumelages. Certes, un contrôle sur la présélection des villes étrangères partenaires s'exerçait en amont, c'est-à-dire au moment de la signature de l'accord de jumelage – choix subordonné à l'approbation du Comité Central du PCUS. Par la suite, la coopération se déroulait de manière moins formelle et plus décentralisée, le KGB se contentant des informations prodiguées par ses « résidents » dans les administrations municipales et consulaires pour s'assurer que les villes jumelées n'outrepassaient pas leurs prérogatives. En principe, seules les capitales de républiques (RSS) avaient la possibilité de signer des accords de jumelage avec des villes situées hors du Pacte de Varsovie. Leningrad, en sa qualité de capitale culturelle de rang international, faisait donc exception, car non seulement ses partenariats étaient comparativement nombreux, mais surtout leur spectre géographique ne se limitait pas à des villes de pays communistes [voir fiche n°14 en annexe VI].

L'existence d'un port de commerce international a donné à la coopération extérieure de Leningrad une dimension dont ne jouissaient que très peu d'autres villes d'URSS : à l'instar des autres villes portuaires du pays, cela ouvrait la voie à l'établissement de relations de jumelage avec des homologues du monde capitaliste dont ne pouvaient même pas avoir idée les habitants d'autres parties du pays. Ainsi la ville d'Odessa (Ukraine) fut-elle jumelée avec Valencia (Espagne) et Marseille ; Riga (Lettonie) avec Kobe (Japon) ; Leningrad avec Le Havre (France), Rotterdam (Pays-Bas), Le Pirée (Grèce), Barcelone (Espagne) ou encore Los Angeles (États-Unis). A partir du milieu des années 1980 et à la faveur de la *glasnost*, les échanges de délégations officielles sont devenus plus fréquents et surtout beaucoup plus médiatisés dans le cadre de ces jumelages. En 1985, l'*ispolkom* de Leningrad a reçu la visite officielle du bourgmestre d'Anvers, ville-sœur qui rendit l'invitation à l'automne 1986. En mars 1985, une importante délégation léningradoise a été accueillie en grande cérémonie par le maire de Barcelone, signalant le début d'une coopération bilatérale qui jouera plus tard un rôle décisif dans les réformes de la gestion du port de Saint-Pétersbourg. Elle fournira surtout, en la personne du maire Pasqual Maragall, un interlocuteur averti en matière de lobbying paradiplomatique et d'influence sur les affaires fédérales.⁷

⁶ Les hôtes étrangers venant d'au-delà du rideau de fer ne pouvaient être accueillis avec les honneurs par les autorités de Leningrad que s'ils faisaient partie de l'opposition de gauche dans leur pays, ou bien s'il s'agissait d'artistes dont les œuvres étaient autorisées par la censure soviétique, et à condition bien sûr qu'ils n'aient jamais critiqué l'URSS. C'est ainsi que Gérard Philippe, Alain Delon et Mireille Matthieu, très populaires en URSS, ont été reçus à Leningrad, la seule ville hormis Moscou qu'ils purent visiter.

⁷ Pasqual Maragall a été maire de Barcelone de 1982 à 1997. Lorsque sa ville fut choisie, en 1986, pour accueillir les Jeux Olympiques d'été de 1992, Maragall se lança dans une active campagne d'aménagement urbain, mais aussi de marketing international. En qualité de maire de la capitale administrative de la Catalogne, mais aussi parce qu'il a exercé les fonctions de président du Conseil des Municipalité et Régions d'Europe (1991-1997) et de président du Comité des Régions de l'Union européenne, Pasqual Maragall est l'un des « paradiplomates » des années 1990 qui a le mieux su défendre les intérêts locaux et régionaux dans les institutions communautaires.

Quoi qu'il en soit, à l'époque soviétique les relations avec des villes étrangères jumelles ne pouvaient exister sans l'intermédiation des structures du pouvoir central – le PC à l'étape de la prise de contact entre municipalités, et le consulat ou les bureaux de l'Internationale Communiste pour tout ce qui touchait aux communications, échanges et à la coordination. Il semble que le jumelage était un complément essentiel des relations diplomatiques, strictement encadré par la direction du PCUS, au point que même les PC des républiques craignaient d'outrepasser leurs prérogatives en autorisant les jumelages. Nicolas Polianski affirme dans sa biographie que le consulat russe à Zagreb, où il était en poste comme traducteur entre 1976 et 1979, était « l'intermédiaire tout à fait indispensable dans les relations entre les villes jumelées de Zagreb et Leningrad, Ljubljana et Tbilissi, et aussi entre les républiques de Croatie et d'Ukraine ».⁸ Il relate comment la municipalité de Ljubljana (Yougoslavie) avait dû s'adresser au consulat soviétique pour obtenir une réponse de sa ville-sœur Tbilissi, qui, elle, attendait l'aval de la direction géorgienne du PC pour accepter la proposition de sa ville-sœur slovène d'étendre leur coopération à de nouveaux domaines. Quant au PC de Géorgie, il s'abstenait de prendre une quelconque décision tant qu'aucune consigne « centrale » ne lui était parvenue du PC ou du MID de l'URSS, soit directement, soit par l'intermédiaire de la représentation diplomatique soviétique en Yougoslavie.

Le conseil municipal de Leningrad, en revanche, pouvait obtenir *directement* des informations sur le pays étranger dans lequel se trouvait l'une de ses villes-jumelles. Il disposait pour cela de deux canaux, ce qui lui donnait une latitude plus grande que celle dont disposaient certaines RSS pour nouer des contacts avec l'étranger. Le premier canal était la coopération directe avec les homologues de la ville-sœur, ce qui s'étendait aux membres du PC et au personnel administratif de l'*ispolkom*, aux représentants d'unions syndicales, aux recteurs d'université, aux directeurs d'usine ou de musée, etc. Le deuxième canal était la hiérarchie diplomatique soviétique. En effet, toujours d'après Nicolas Polianski, les ambassades et consulats soviétiques dans les pays occidentaux où les grandes villes d'URSS avaient des villes-sœurs envoyaient aux conseils municipaux de ces villes des extraits des rapports annuels confidentiels rédigés par leurs services sur le pays concerné, sa politique économique et culturelle, l'histoire et la teneur de ses relations avec l'URSS, etc. Les diplomates en poste dans le pays étranger faisaient des recommandations aux villes soviétiques sur ce qu'elles pouvaient ou non attendre de leur partenariat avec des villes-sœurs du pays, information qui pouvait, certes, orienter leurs choix, mais qui, en elle-même, constituait une ressource utile pour les fonctionnaires municipaux.⁹

b) La coopération avec les villes jumelées, premier axe de l'internationalisation

Avec la « nouvelle pensée » en politique étrangère de Gorbatchev et Chevardnadzé, le réchauffement des relations avec l'Ouest et le relâchement de la contrainte centralisatrice ont permis aux institutions locales soviétiques impliquées dans les jumelages – hormis l'*ispolkom*, le Komsomol [organisation de la jeunesse communiste], les universités et les musées - de faire preuve de plus d'audace et d'autonomie dans la conduite de leurs relations internationales. L'*ispolkom* de Leningrad était sûrement, de toutes les villes d'URSS, celui dont la section des relations extérieures

⁸ Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p. ; p. 234.

⁹ Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p. ; p. 206. Nicolas Polianski mentionne spécifiquement cela à propos de la coopération de Moscou et Leningrad avec Genève et Lausanne. L'information a été confirmée par un diplomate russe de carrière Nikolai Krassavine, deuxième secrétaire de l'Ambassade de Russie au Danemark au moment de notre entretien, Copenhague, 9 septembre 2003.

était la plus au fait des différents problèmes pratiques de la coopération internationale, car elle les vivait régulièrement dans le cadre des jumelages (négociations bilatérales, traduction et interprétariat, adaptation du protocole, etc.). A la fin des années 1980, les ASSR et même certaines RSS n'avaient pas acquis autant d'expérience des contacts extérieurs et de la coopération internationale que la ville de Leningrad.

Mais c'est pour faire face au risque de famine qui menaçait la ville entre 1990 et 1992 que la ville s'est véritablement autonomisée à l'international. Anatolij Sobtchak a multiplié ses voyages à l'étranger pour demander aux dirigeants occidentaux – il rencontra personnellement George Bush, François Mitterrand, Margaret Thatcher et Helmut Kohl – une aide alimentaire destinée spécifiquement à la ville, où la crise des approvisionnements et du chauffage avait pris, comme à Kaliningrad, des proportions particulièrement dramatiques.¹⁰

La coopération interurbaine de Leningrad avec des villes étrangères s'est approfondie et surtout diversifiée durant les années 1990. Au tout début de l'extraversion économique, en 1991, elle a servi de tremplin à l'administration municipale pour signer des contrats d'affaires et établir de nouveaux partenariats internationaux, par exemple avec des régions, des associations de régions ou encore des gouvernements centraux d'États étrangers. C'est ainsi que Saint-Pétersbourg, par l'intermédiaire de ses villes-sœurs Barcelone et Hambourg, a pu nouer des contacts avec les autorités de la Communauté de Catalogne et celles du Land de Schleswig-Holstein. Quant à la « Troïka baltique »¹¹, une coopération triangulaire informelle des maires de Saint-Pétersbourg, Helsinki et Stockholm, elle facilita l'accès direct de Smolnij à différents ministères finlandais.¹²

Au début des années 1990, les jumelages ont été exploités par le Comité des Relations Extérieures de la mairie (*Komiteet po vnešnim svâzâim* - KVS) avant tout pour favoriser la conclusion d'accords commerciaux avec des entreprises de travaux publics et de télécommunications d'Europe du Nord (Allemagne, Danemark, Finlande), les premières qui firent des investissements dans le secteur réel pour le compte de la mairie. Un deuxième axe important consistait à promouvoir la « nouvelle » Saint-Pétersbourg d'une part auprès des pays d'origine du tourisme international (Europe de l'Ouest, États-Unis) et, d'autre part, au sein des réseaux spécialisés d'échange d'expériences réussies (*best practices*) entre villes culturelles, touristiques et/ou portuaires de la planète, par le biais des jumelages avec des villes comme Melbourne, Bordeaux, Edimbourg, Istanbul ou encore Salonique¹³. Dans le cadre de ces jumelages, certains fonctionnaires municipaux

¹⁰ L'Allemagne s'est montrée la plus généreuse : rien qu'en provenance de sa ville-sœur Hambourg, Leningrad a reçu plus de 800 000 colis d'aide humanitaire durant le terrible hiver 1990-1991. Entretien téléphonique avec Kauko Yamsen, vice-directeur de Département « Russie » au Ministère des Affaires étrangères de la République de Finlande, Helsinki, juin 2001.

¹¹ A partir d'août 1996, le gouverneur de Saint-Pétersbourg Vladimir Yakovlev a rencontré une fois par mois ses homologues le (la) bourgmestre d'Helsinki et le (la) maire de Stockholm au cours d'un petit déjeuner « sans cravate » et en public organisé alternativement dans chacune des trois villes. Valentina Matvienko n'a apparemment pas prolongé ce rituel.

¹² La Finlande est un pays unitaire où ce sont les communes, et non les régions, qui jouissent d'autonomie administrative et ont les relations institutionnelles les plus étroites avec le gouvernement central. Entretien avec Olli Keinänen, coordinateur pour les affaires des pays de la mer Baltique, département des relations internationales de la mairie d'Helsinki, Helsinki, avril 1999.

¹³ Le jumelage de Saint-Pétersbourg avec la deuxième ville grecque, Salonique (capitale culturelle d'Europe en 1997) est intéressant parce que ces deux villes-sœurs se revendiquent comme des « capitales du Nord ». Depuis 1998, Saint-Pétersbourg a échangé des informations avec sa ville-sœur grecque et profité de l'expérience de celle-ci dans deux domaines : l'organisation de compétitions sportives internationales (« best practices » qui ont aidé Saint-Pétersbourg à préparer les Championnats du monde de hockey sur glace du printemps 2000) et la modernisation des infrastructures intermodales de transit portuaire (Salonique, carrefour commercial entre la Méditerranée et les Balkans, peut servir de modèle à Saint-Pétersbourg pour devenir un pont de transit entre la mer Baltique et la CEI). D'après un entretien avec Natalia Grigorieva, responsable des jumelages au KVS de l'administration municipale, Saint-Pétersbourg, mai 2000.

pétersbourgeois ont pu effectuer des stages professionnels à l'étranger, tandis que d'autres constituaient le noyau dur initial des délégations de Saint-Pétersbourg qui se rendaient pour la première fois à des expositions et des foires internationales à l'étranger, où businessmen et bureaucrates russes avaient l'occasion de voir par eux-mêmes comment s'organisent des manifestations internationales d'une telle envergure et ainsi de s'en inspirer.¹⁴

Au vu de l'agenda de l'administration municipale dans la signature d'accords de jumelage au cours des années 1990, il semble que cette pratique se soit spécialisée selon quatre vecteurs :

1. *l'intensification des relations interurbaines selon le vecteur régional nordique-baltique* (coopération culturelle et échanges de « bonnes pratiques » en matière de gouvernance municipale). Le symbole de cette intégration en réseau est le projet dit « Palette Baltique » mis en œuvre conjointement par les cinq « capitales » de la partie orientale de la Baltique – Saint-Pétersbourg, Tallinn, Riga, Helsinki et Stockholm.¹⁵ Cette mise en réseau a servi de tremplin vers les institutions de l'Union européenne à Bruxelles (Association des Régions d'Europe) et elle a facilité l'apaisement des relations avec les villes des États baltes.

2. *la mise en valeur du vecteur économique global* (coopération avec des villes mondiales qui organisent des forums sectoriels qui intéressent les entreprises de Saint-Pétersbourg, comme l'industrie, la construction navale, le tourisme¹⁶, la pharmaceutique, les nouvelles technologies). Ceci a conduit la municipalité à nouer des liens avec des villes d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine.

Deux autres vecteurs sont apparus depuis la fin des années 1990, qui traduisent une tendance des administrations de V. Yakovlev puis de V. Matvienko (depuis l'automne 2003) à vouloir apporter, par la coopération interurbaine, un *soutien* à la politique étrangère fédérale :

- *le resserrement des relations avec les villes des pays de la CEI*, un geste « patriote » appelé de ses vœux par le gouvernement fédéral et qui illustre le suivisme de l'équipe municipale de Vladimir Yakovlev.
- *la multiplication des accords avec des villes du Moyen-Orient*, une région du monde qui a regagné en importance dans la diplomatie « multipolaire » et « pétrolière » de la Russie au cours de la deuxième moitié des années 1990.

Dès lors qu'à l'époque soviétique le canal des jumelages concernait essentiellement, pour Leningrad, des relations interurbaines dans les domaines culturel, scientifique et de l'éducation, à la fin de la *perestroïka* les relations scientifiques extérieures étaient devenues le principal vecteur de l'actorité internationale de Saint-Pétersbourg. Par la suite, ces réseaux transnationaux de coopération entre communautés épistémiques ont fourni à la ville un moyen privilégié d'élargir le champ de ses activités internationales.

¹⁴ Entretien téléphonique avec le responsable des relations publiques de la compagnie privée exploitant le palais des expositions de Saint-Pétersbourg, LENEXPO, octobre 1996, mené dans le cadre d'un stage au Poste d'Expansion Économique près le Consulat de France (préparation de la première Foire internationale des Vins à Saint-Pétersbourg).

¹⁵ Les années 2000 ont été particulièrement riches en échanges d'expertise entre les administrations locales dans le cadre de la préparation des fêtes d'anniversaire de Riga (800 ans en 2001), Helsinki (450 ans), Stockholm (750 ans en 2002) et enfin Saint-Pétersbourg (300 ans en 2003).

¹⁶ C'est ainsi qu'en 1997 Saint-Pétersbourg s'est jumelée avec Nice, destination privilégiée du tourisme mondial et en particulier des « nouveaux riches » russes. Sur cette base, le Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale a pu se rapprocher d'une autre ville de la Côte d'Azur, Cannes, qui organise chaque année une foire internationale consacrée à l'industrie du tourisme, le MIPIM. D'après le responsable de ce dossier à la mairie, Igor Lonskij interviewé en avril 2000, la coopération avec des villes organisatrices de foires commerciales est un vecteur prioritaire de la paradiplomatie « pragmatique » du gouverneur V. Yakovlev.

5.1.2 La force des liens faibles avec l'extérieur : communautés épistémiques en réseau

En situation d'économie ouverte et de libéralisme politique, c'est-à-dire lorsqu'elles sont autorisées, les communications entre les unités impliquées dans la société mondiale sont essentielles, puisque ce sont ces connexions et transactions sociétales, et non les rapports de force ou les rapports de classes, qui structurent le système international.¹⁷ Cette idée, qui s'inspire autant de la théorie de la communication sociale de Karl Deutsch (1969) que de l'hypothèse de Norbert Elias selon laquelle la coopération est un « processus d'apprentissage » et de socialisation à l'échelle mondiale qui renforce les liens de l'interdépendance¹⁸, a été reprise par Ernst Haas dans une perspective institutionnaliste pour rendre compte de l'influence des processus de communication et de circulation d'idées sur la définition des préférences de l'État. Dans un article qui a fait date, Haas évoque en effet le pouvoir des « communautés épistémiques », c'est-à-dire des scientifiques et des experts, de faire évoluer les positions d'un gouvernement sur telle ou telle question politique.¹⁹ Dès la fin de l'ère Gorbatchev, ces modèles ont pu être testés en Russie grâce à des études empiriques qui ont démontré que les réseaux transnationaux de scientifiques avaient une *influence communicationnelle* sur l'environnement des décisions de haute politique dans les instances de gouvernement. Dans un article de référence, Matthew Evangelista a montré que ces réseaux d'échanges d'idées avaient des effets directs dans un domaine de *hard security*, les essais nucléaires, puisque la communauté scientifique internationale avait convaincu les experts soviétiques de faire renoncer le gouvernement à ces essais.²⁰ Par le biais de ces relations transnationales, les communautés épistémiques constituent donc un relais important entre l'international et la scène domestique, puisqu'elles peuvent influencer aussi bien l'opinion publique que les décideurs politiques d'un pays étranger.

Historiquement, la ville de Saint-Pétersbourg/Leningrad concentre une part importante des activités scientifiques et universitaires du pays. Avec 8% des étudiants du pays et 15% de ses doctorants en 1992, c'était la deuxième ville universitaire de l'ex-URSS, derrière Moscou. Un natif de Leningrad sur trois avait alors un diplôme d'enseignement supérieur, ce qui était largement supérieur à la moyenne russe. En nombre absolu d'étudiants étrangers (environ 6 000 en 1989 et près de 10 000 en 2003), elle est aussi la ville universitaire la plus « ouverte » de Russie. Son pouvoir d'attraction s'étend aux pays de la CEI, mais aussi aux pays voisins, (républiques baltes, pays d'Europe du Nord et Allemagne en particulier), voire plus lointains (Afrique, Asie, Amérique latine). En 1989, Georges Nivat écrivait que l'Université de Leningrad était d'ailleurs une institution

¹⁷ John Burton *World Society*, Cambridge : Cambridge UP, 1972 ; p. 45.

¹⁸ Norbert Elias, « Les transformations de l'équilibre 'nous-je' », *La Société des Individus*, Paris : Fayard, 1991, p. 205-301 ; cité par Guillaume Devin « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, p. 305-327 ; p. 309-310.

¹⁹ Peter Haas « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, hiver 1992, p. 1-35.

²⁰ Matthew Evangelista « Transnational Relations, Domestic Structure and Security Policy in the USSR and Russia », in Thomas Risse-Kappen (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge : Cambridge UP, 1995, chapitre 5.

« pionnière », puisqu'elle était l'une des premières institutions de la ville, et la seule université du pays, à avoir été autorisée à ouvrir un compte en banque en devises.²¹

Au 1^{er} janvier 1998, d'après les données communiquées par la mairie, la ville comptait environ 2300 établissements scolaires, universitaires et techniques, employant plus de 70 000 enseignants et accueillant en tout plus de 1,5 million d'écoliers et étudiants. Chaque quartier dispose d'écoles, y compris des écoles spécialisées pour les enfants en difficulté, d'au moins un collège et un lycée d'enseignement secondaire (il y en a 65 en tout), mais aussi de conservatoires de musique et d'écoles d'art. Dans l'enseignement supérieur, ce ne sont pas moins de 46 facultés (de l'Université d'État) et 30 grandes écoles d'enseignement privé qui font la réputation internationale de la formation dispensée dans la ville. Un chercheur sur six en URSS a été étudiant ou enseignant-chercheur à Leningrad/Saint-Pétersbourg. Les instituts de recherche y sont très nombreux et certains sont internationalement réputés, en particulier dans le domaine des technologies de pointe du civil et de l'armée, de la littérature et des langues étrangères, mais aussi dans des disciplines scientifiques plus « jeunes » en ex-URSS comme la sociologie ou la science politique. Depuis toujours, nombre de professeurs étrangers enseignant la langue russe dans leur pays ont étudié dans l'un des instituts de formation des maîtres les plus prestigieux de Russie, l'Institut Herzen. Quant au Conservatoire de musique Rimsky-Korsakov, à l'Institut Répine des Arts, de Sculpture et d'Architecture ou encore à l'Académie Vaganova du Ballet Russe, ils ont formé de nombreux artistes de renommée mondiale qui font perdurer à l'extérieur l'image de Saint-Pétersbourg comme capitale culturelle de la Russie.

Les représentants de l'élite académique et scientifique russe ont d'ailleurs eux-mêmes compté parmi les agents principaux de l'extraversion de la ville à ses débuts, en participant à des conférences internationales à l'étranger et en organisant régulièrement dans leur institution de rattachement. L'Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences, la Faculté de l'Économie et des Finances ou encore celles de Journalisme, de Droit ou de Relations Internationales ont formé des experts chevronnés sur les problèmes de la transition en Russie et des relations avec les pays de l'UE. L'influence de ces universitaires et chercheurs de Saint-Pétersbourg a dépassé la seule importation de concepts ou de techniques d'analyse occidentaux car elle a contribué à la « désidéologisation » des sciences sociales en Russie et à la professionnalisation des employés de la bureaucratie locale. En outre, beaucoup de ces experts pétersbourgeois se trouvent être engagés dans la vie publique locale. On pourrait citer par exemple le nom d'un sociologue de renom, Alexandre Douka²², ou encore celui d'un professeur de science politique de l'Université Européenne de Saint-Pétersbourg, Vladimir Gel'man.²³ L'influence de ce dernier ne s'est pas limitée

²¹ « Tout ce qu'elle gagnera à l'étranger lui reviendra, et cela change totalement les mentalités », écrit G. Nivat dans sa chronique « Pâques à Moscou » au *Journal de Genève* en 1989, publié in Nivat, Georges, *Russie-Europe. La fin du schisme. Etudes littéraires et politiques*, Lausanne : L'Age d'Homme, 1993, p. 727.

²² Sous sa direction a été publiée une étude sociologique de référence intitulée *Regional'nye élitny Severo-Zapada Rossii : političeskie i ékonomičeskie orientacii* [Les élites régionales du Nord-Ouest de la Russie : préférences politiques et économiques], Saint-Pétersbourg : Aleteja, 2001.

²³ Ce spécialiste des questions régionales a mis sur pied, au sein de la branche locale de l'Académie des Sciences de Russie, l'une des premières équipes de sociologues indépendants de Russie post-soviétique et formé les premiers politologues que compte la ville. Sa spécialité est la régionologie, c'est-à-dire qu'il s'intéresse aux enjeux auxquels on fait face les sujets de la FR durant la transition, comme la démocratisation, les réformes administratives et le développement de l'auto-administration locale. Auteur de nombreuses publications en Russie (notamment dans la revue de science politique *Polis*) et à l'étranger, Gel'man a importé des universités américaines où il a été professeur invité, toute une série de concepts et de paradigmes qui ont permis de dresser une cartographie des régimes politiques régionaux de Russie. Ses recherches comparatives ont permis de faire connaître et de donner à comprendre les spécificités du fédéralisme russe et de la transition politique en Russie aux niveaux régional et local.

au monde académique ; en effet, Gel'man a travaillé dans les années 1990 comme consultant, puis s'est impliqué personnellement dans la constitution du « Parti Régional du Centre » (1993) ainsi que dans celle de la liste électorale du parti « Yabloko » à Saint-Pétersbourg. Dans une certaine mesure, en faisant bénéficier ce parti de son expertise, il a contribué à l'élaboration du programme politique de « Yabloko » qui est, du moins aux yeux des Occidentaux, le seul parti de Russie qui s'inspire des idéaux de la social-démocratie européenne.²⁴

Les universités de Saint-Pétersbourg, qu'elles soient publiques ou privées, ont donc indirectement contribué à orienter les réformes : en 1990, ce sont de jeunes diplômés de l'Institut Voznessenskij d'Économie et de Finance de Leningrad (qui prendra ensuite le nom de FINÊK) qui ont formalisé le projet de zone économique libre, pris pour modèle par les libéraux des régions frontalières de toute la Russie. Lorsque le parti « Yabloko » a été représenté dans le premier gouvernement municipal du gouverneur Vladimir Yakovlev (1996-1998) - en la personne d'Igor Artemiev (vice-gouverneur en charge du Comité des Finances) et de Mikhaïl Amossov - les nombreux intellectuels de Saint-Pétersbourg qui avaient pris part à la rédaction du programme de la branche locale de « Yabloko » ont eu une certaine influence sur les décisions économiques et de politique extérieures prises à Smolnij.²⁵ Plus récemment, c'est encore au sein de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg (précisément à la bibliothèque de la Faculté des Relations Internationales) et grâce à l'implication personnelle de son recteur, Konstantin Khoudoley, et de l'un des professeurs spécialistes des questions européennes, Viatcheslav Morozov, que s'est ouvert dans la ville un Bureau d'Information des Communautés Européennes.

De nombreux instituts de recherche dont la scientificité et la diffusion des travaux sont de qualité très inégale ont aussi fait leur apparition dans la ville durant les années 1990. Le plus sérieux et le plus influent est sans conteste le *Centre Leontieff*, fondé en 1992, dans lequel la représentation sociologique et idéologique des différents pans de l'élite intellectuelle locale est assez équilibrée. Cet institut de recherches en sciences sociales a été le coordinateur de la préparation et du suivi de la mise en œuvre du Plan Stratégique. La plupart de ses collaborateurs, à commencer par sa directrice Irina Karelina, sont des démocrates libéraux et pro-occidentaux, et beaucoup sont affiliés au parti « Yabloko ».

Le *Centre Leontieff* a été la pépinière d'où sont sorties diverses autres organisations sociopolitiques qui ont mis dans les années 1990 leur expertise à disposition de l'administration municipale sur plusieurs dossiers qui touchent aux RIEE, à commencer par celui de l'amélioration des conditions économiques permettant l'internationalisation du business pétersbourgeois. Parmi ces organisations, on peut citer le cas de la branche locale du Centre de sciences humaines et de politologie « Strategîâ/Strategy », établi au printemps 1993 par Guennadij Bourboulis et animée à

²⁴ « Yabloko » a toujours fait son meilleur score aux élections fédérales (législatives, présidentielles) et locales (élections à l'Assemblée législative locale, élections du gouverneur) en Russie et précisément dans les circonscriptions de Saint-Pétersbourg ; la population de cette ville est constituée pour un tiers de membres du monde académique (universitaires et chercheurs en exercice ou à la retraite, étudiants), l'électorat le plus fidèle du parti « Yabloko » dans les années 1990.

²⁵ D'après plusieurs témoignages recueillis à Saint-Pétersbourg auprès de jeunes partisans de « Yabloko ». Précisons que Yabloko est un parti qui, ailleurs en Russie - et notamment au niveau du gouvernement fédéral - n'a jamais été associé à la gestion des affaires publiques, malgré un bref passage de Grigorij Yavlinskij au gouvernement avec un portefeuille ministériel en 1992 et le fait que sa candidature avait été proposée par les libéraux en 1994 pour former un gouvernement à la place de Viktor Tchernomyrdine. Même Boris Nemtsov, pourtant un proche de Yavlinskij, a été élu gouverneur de Nižnij-Novgorod en novembre 1995 sur la base d'un programme économique d'inspiration « yablokiste », mais pas officiellement sous les couleurs de « Yabloko ».

Saint-Pétersbourg par les sociologues Alexandre Soungourov (activiste du mouvement démocratique des années 1980 et dont nous avons cité, dans le chapitre précédent, les travaux sur la transition politique à Leningrad/Saint-Pétersbourg) et Mikhaïl Gornij (spécialiste des problèmes du fédéralisme et de l'auto-administration locale). La branche pétersbourgeoise de « Strategy » compte de nombreux experts qui, tout en enseignant à l'Université, travaillent ponctuellement comme conseillers pour l'administration municipale. La plupart des séminaires de recherche qu'a organisés « Strategy » à Saint-Pétersbourg étaient axés sur une comparaison « régionale » (à l'échelle de la région de la mer Baltique) des conditions de la transition sociopolitique en Russie du Nord-Ouest et dans les républiques baltes ou en Pologne. De nombreux experts estoniens, lituaniens, finlandais, allemands et suédois ont été invités aux conférences internationales organisées par « Strategy », et leurs interventions publiées en russe et mises à disposition d'un public qui se compose essentiellement d'universitaires et de membres de l'élite politique locale. A Saint-Pétersbourg, le Centre « Strategy » dispose d'une maison d'édition qui publie, entre autres, un journal culturel d'obédience réformatrice, « Severnaâ Pal'mira » [La Palmyre du Nord].²⁶

5.1.3 Présence étrangère à Saint-Pétersbourg : consulats, représentations commerciales et bureaux de représentation d'organisations internationales

Même si Moscou est, par définition, la seule ville de Russie où se trouvent les ambassades de pays étrangers, Saint-Pétersbourg héberge un nombre considérable de représentations étrangères ayant ou non un statut diplomatique. Beaucoup ont été établies au cours des années 1990, mais certains consulats ont été ouverts à Leningrad longtemps auparavant – comme le consulat de Finlande, établi en 1967, qui a pris part à l'ouverture d'une Chambre de Commerce Finno-Russe dès 1981 dans la capitale du Nord. La ville avait ainsi renoué avec une tradition remontant à l'entre-deux-guerres : en effet, comme d'autres grandes villes d'URSS à l'époque (Novossibirsk, Vladivostok, Odessa, Kharkov), Leningrad hébergeait alors encore une quinzaine de représentations diplomatiques, qui ont toutes été fermées par Staline entre 1936 et 1942, au motif que cette présence étrangère représentait un danger pour la sécurité nationale.²⁷ Au début de la transition, hormis les Consulats de pays étrangers et les filiales d'entreprises commerciales, rares étaient les personnes morales dont l'ouverture de bureaux de représentation à Leningrad/Saint-Pétersbourg était bien perçue par la population locale. Ceci tenait à la fois à la méfiance traditionnelle des Russes et des Soviétiques vis-à-vis de ce qu'ils considéraient longtemps comme du prosélytisme (catholique)²⁸ ou de la propagande (capitaliste), mais aussi à la mentalité des Léningradois qui ont toujours vécu dans une « ville-fermée ».

La présence de représentations consulaires de pays étrangers à Saint-Pétersbourg constitue cependant l'un des principaux canaux par lesquels l'administration municipale peut obtenir des

²⁶ D'après A.A. Moukhine & P.A. Kozlov *'Semejnye' tajny ili neoficial'nyj lobbizm v Rossii* [Les secrets de « Famille » ou le lobbying officieux en Russie], Moscou : Centre d'Information Politique (CPI), 2003 ; p. 57-58.

²⁷ Vernon Aspaturian *The Union Republics in Soviet Diplomacy : A Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*, Genève : Droz & IUHEI, 1960 ; p. 47.

²⁸ A l'aube des années 1990, la principale menace perçue sur le terrain était celle que représentait pour l'orthodoxie dominante et renaissance la concurrence des sectes étrangères. Sobtchak a d'ailleurs été accusé d'avoir favorisé l'installation précoce dans sa ville, puis le développement incontrôlé, des activités des Témoins de Jéhovah ; d'après Yourij T. Šoutov *Sobčac'e serdtsse ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991 ; p. 86.

informations utiles à la conduite de ses RIEE sans passer par le biais du MID ou des ambassades de Russie à l'étranger. Au 1^{er} janvier 1998, près d'une trentaine de consulats plénipotentiaires ou honoraires étaient accrédités pour exercer directement leurs activités à Saint-Pétersbourg.²⁹ Les plus grands pays ne se sont pas contentés d'ouvrir des représentations consulaires : ils se sont dotés dès le début des années 1990 de sections commerciales du type Poste d'Expansion Économique comme cela fut le cas pour la France : chacune de ses institutions embauche, outre du personnel diplomatique expatrié, des recrutés locaux, russes pour la plupart. Des centaines de Pétersbourgeois travaillent ainsi en qualité d'experts, secrétaires, traducteurs-interprètes, chauffeurs ou cuisiniers pour ces représentations officielles étrangères.

La coopération au jour le jour avec ces consulats constitue un cadre dans lequel la municipalité peut exercer sa paradiplomatie selon trois axes en particulier :

- la collecte et la diffusion d'information
- la constitution de réseaux transnationaux de lobbying sur des questions d'ordre économique, politique, écologique, culturel, etc.
- l'organisation de manifestations, sur place ou à l'étranger, permettant de mettre en valeur les atouts de la ville comme destination pour les flux touristiques, financiers et d'investissement.

La présence de consulats étrangers est une chance mais aussi un fardeau. Elle permet à la bureaucratie municipale d'avoir des informations par l'intermédiaire de la communauté diplomatique étrangère, mais elle donne aussi à la municipalité des responsabilités vis-à-vis de cette communauté en termes de sécurité, d'offre de bâtiments ou encore de transparence dans la diffusion des informations concernant les activités de la mairie. La « deuxième capitale » a un avantage sur Moscou de ce point de vue : Moscou est particulièrement engorgée par les ambassades et consulats de pays étrangers, en particulier les bureaux de représentation des pays de la CEI, mais en outre elle accueille les représentations des républiques, régions et grandes villes de Russie et de certains pays voisins (Crimée, Transnistrie). Saint-Pétersbourg héberge pour sa part, outre les bureaux d'une trentaine de régions et/ou villes de Russie, ceux de nombreuses organisations régionales, au premier rang desquelles l'Assemblée Interparlementaire de la CEI, qui siège de manière non-permanente au Palais de Tauride. Parmi les autres organisations internationales à vocation régionale qui ont ouvert des bureaux de représentation ou des antennes locales à Saint-Pétersbourg, on peut mentionner le Conseil des États de la mer Baltique, le forum des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, la BERD et l'UE, qui y a ouvert un bureau technique de TACIS en 1997.³⁰ La même année, le Conseil Nordique a ouvert un bureau d'information à Saint-

²⁹ Il s'agissait des consulats des États-Unis, des Pays-Bas, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, d'Inde, d'Ukraine, d'Azerbaïdjan, d'Arménie, d'Autriche, du Japon, du Canada, du Belarus, du Kazakhstan, de Chine, de Suisse, de France, de Grande-Bretagne, de Norvège, de Finlande, de Suède, du Danemark, de Grèce, de Hongrie, de Pologne, de la République Tchèque, de Slovaquie, de Slovénie, d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. Au 1^{er} janvier 2005, s'ajoutaient à cette liste les consulats des pays suivants ouverts plus récemment : Angola, Bangladesh, Bulgarie, Indonésie, Islande, Chypre, Corée, Malte, Principauté de Monaco, îles Seychelles, Thaïlande, Philippines et Sri Lanka ; cf. site internet du Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale <http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/international/consuls/>, dernière consultation : novembre 2005.

³⁰ Il ne s'agit que d'une division territoriale de la « maison-mère » de l'UE en Russie, à savoir la représentation de la Commission européenne à Moscou. Malgré les demandes répétées de l'administration municipale pour que le bureau TACIS de Saint-Pétersbourg obtienne le statut d'antenne autonome de l'UE, la Commission a continué à respecter les volontés du gouvernement fédéral, qui veut contrôler directement depuis Moscou les activités de l'UE en Russie ainsi que les relations des sujets de la FR avec Bruxelles.

Pétersbourg.³¹ Grâce à l'initiative personnelle d'un membre du Comité des Relations Internationales de la mairie, Vladimir Tchourov, une section de l'Académie du « Forum Nordique » a aussi été ouverte à Saint-Pétersbourg en 1999, ce qui était à la fois un aboutissement et le signe d'un nouveau souffle dans la coopération paradiplomatique de la ville avec les pays nordiques.³²

En raison de son importance en tant que capitale culturelle, Saint-Pétersbourg accueille aussi des branches d'organisations culturelles de rang mondial, comme le British Council, l'US Culture & Information Centre, l'Alliance Française et le Goethe Institut. L'accès à la bibliothèque et aux bases de données et d'information de ces organismes est libre et gratuit. On y rencontre aussi bien des lycéens faisant des recherches pour des exposés que des étudiants candidats à une bourse de stage pour partir dans une université à l'étranger, des responsables d'institutions culturelles locales en quête de financements extérieurs que des businessmen qui y passent des examens de langue comme le TOEFL. Pour les étudiants étrangers séjournant à Saint-Pétersbourg, ce sont des lieux où ils peuvent rencontrer des compatriotes et des Pétersbourgeois s'intéressant à leur pays, faire des vacations ou donner des cours de façon bénévole. Ces institutions sont donc à la fois des lieux de rencontres et d'échanges multiculturels qui occupent une place significative dans l'ouverture de la ville sur le monde.

La municipalité a fait un lobbying multiforme durant plusieurs années pour obtenir que l'ONU ouvre une représentation permanente des Nations Unies à Saint-Pétersbourg, ce qui lui a toujours été refusé par le gouvernement fédéral. Une représentation officielle de l'UNESCO a cependant ouvert ses portes dans la capitale du Nord en 1999, non sans difficultés.³³ Le réseau de l'ONU « Global Trade Point Network » avait alors déjà obtenu l'autorisation d'installer ses bureaux dans le bâtiment réservé aux représentations d'organisations internationales, au 12 de la perspective Nevskij – le premier bâtiment de la ville à avoir été équipé d'Internet. Ce centre de développement du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg est avant tout destiné à fournir des informations aux entreprises locales orientées sur les exportations. Il maintient à jour des bases de données sur les conditions de commerce international avec tous les pays du monde, disponibles à la vente sur CD-Rom. L'Organisation de l'ONU pour le Développement Industriel (UNIDO) a, quant à elle,

³¹ Le Conseil Nordique est une ONG internationale créée le 8 novembre 1991 par les représentants des régions des cinq pays nordiques membres du Conseil Nordique des ministres (organisation intergouvernementale établie en 1952 avec pour mission de créer un espace économique et social commun des pays d'Europe du Nord). Dans les années 1990, l'Estonie, qui se considère comme un pays nordique plutôt que d'Europe centrale et orientale, a demandé à rejoindre le Conseil Nordique des ministres, mais elle a dû se contenter, comme les deux villes-régions du Nord-Ouest russe (Kaliningrad et Saint-Pétersbourg) d'un simple bureau d'information du Conseil Nordique.

³² Entretien avec Vladimir Tchourov, directeur du Département de la Coopération Internationale du Comité des Relations Internationales de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Bureaux du « Forum Nordique », Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.

³³ Le bureau de représentation de l'UNESCO existait de manière officieuse depuis le milieu des années 1990. Après sa défaite aux élections de mai 1996 au poste de gouverneur de Saint-Pétersbourg, l'ancien maire Anatolij Sobtchak en est devenu le président ; d'après Victoria Voloshina « A. Sobchak : Never Say Die », *Moscow News*, 8 janvier 1997.

toujours travaillé en étroite collaboration avec l'administration de la ville et ses associations d'entreprises industrielles pour promouvoir leur savoir-faire.³⁴

Outre les missions consulaires, commerciales et culturelles d'États étrangers et les bureaux de représentation d'organisations internationales, la ville accueille depuis quelques années les bureaux de représentation d'entités infra-étatiques. Il s'agit en premier lieu des bureaux de représentation de régions ou villes de Russie³⁵, mais aussi ceux de villes étrangères, comme Helsinki et Stockholm. L'*oblast*' de Leningrad a quant à lui participé à la création d'une « Maison du commerce de Ceylan » à Saint-Pétersbourg, établie en 2000 en coopération avec le Sri Lanka et le Ministère russe des Affaires étrangères.

5.1.4 Les réseaux diasporiques : une ville multiculturelle

Une dimension de l'identité pétersbourgeoise qui a été soigneusement effacée du temps de Leningrad, mais qui a retrouvé toute sa vigueur dans les années 1990, est le caractère historiquement *cosmopolite* de la ville. De ce point de vue, Leningrad a subi le même sort qu'Odessa – ce qui faisait sa richesse de ville multiculturelle est devenu matière à suspicion tout au long de la période soviétique. En 1951, dans la sinistre « affaire des médecins de Leningrad », le prétexte de la purge orchestrée par Moscou au sein de l'élite médicale de la ville était précisément que ces personnes avaient affiché des opinions « cosmopolites », assimilées à de l'anti-patriotisme dans l'URSS de Staline. Les différentes facettes de l'identité pré-soviétique de la ville étaient laissées dans l'ombre par l'historiographie soviétique officielle, qui, en travestissant la réalité passée (avec des films de propagande comme *Alexandre Nevskij* d'Eisenstein) parvenait à mobiliser les Leningradois derrière des slogans comme « Petrograd, berceau de la Révolution » et à déraciner de la mémoire collective les mythes associés au passé glorieux de capitale impériale et de « fenêtre sur l'Europe ». Avec la désoviétisation, ce qui était « étranger » à Leningrad/Saint-Pétersbourg est devenu moins suspect et la ville est repartie à la recherche de son passé multiculturel. Des chantiers de recherche sur les sites « pré-historiques » de Saint-Pétersbourg ont ainsi été ouverts. On savait, par les écrivains du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècles, que la ville était entourée de hameaux peuplés de tribus finnoises et ingriennes (d'Inkerie, ou *Ingermanland* en allemand), répartis aux abords du golfe de Finlande jusqu'en Estonie³⁶, ou que les premiers artisans et petits commerçants qui ont fait battre le poumon de Saint-Pétersbourg étaient des autochtones et des travailleurs pendulaires Finnois. Mais cela n'est redevenu pour les Pétersbourgeois un terrain d'investigation et une source de fierté identitaire qu'après la *glasnost*'. Cette prise de conscience allait faciliter l'établissement de relations de confiance avec les ressortissants des deux pays voisins qui partagent la même souche

³⁴ Fin septembre 1994, l'UNIDO a sponsorisé la tenue à Saint-Pétersbourg et à Novgorod d'une grande conférence internationale sur le thème des investissements dans la reconversion des industries de haute technologie de la région Nord-Ouest. De l'avis de Natalya Grigorieva, qui travaillait à l'époque au Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg, cette intervention de l'UNIDO a permis aux industries locales de trouver des partenaires financiers et des investisseurs étrangers qui les ont aidées à développer un plan de reconversion et une stratégie marketing performante, évitant même à certaines la faillite. Entretien avec Natalya Grigorieva, expert en chef de la Direction de la coopération économique extérieure du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, avril 2000.

³⁵ La ville de Moscou a ouvert un bureau de représentation en 1997, suivie par d'autres villes ou sujets de la FR : l'*oblast*' d'Astrakhan (1999).

³⁶ Une carte de cette région historique, mais peu connue, est disponible dans l'ouvrage d'Anne de Tinguy *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004 ; p. 328.

ethnolinguistique finno-ougrienne que ces lointains ancêtres ingermanlandais des Pétersbourgeois : la Finlande et l'Estonie.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre IV, à l'époque soviétique la population de Leningrad était beaucoup moins cosmopolite que du temps de Pierre le Grand ou encore en 1910 au moment du dernier recensement de l'époque tsariste. Au cours du XXème siècle, les représentants des nouvelles républiques soviétiques (du Caucase, d'Asie centrale) ont progressivement remplacé la population étrangère « historique » de la ville (allemande, française, polonaise, finlandaise). A la fin du siècle, d'après les chiffres du dernier recensement soviétique (1989), sur 4 990 700 habitants, Leningrad comptait une majorité de personnes de nationalité russe (89%), mais aussi environ 151 000 Ukrainiens, 106 100 Juifs, 93 600 Biélorusses, 44 000 Tatars, 12 100 Arméniens, 11 800 Azéris, 9000 Tchouvaches, 8000 Polonais, 7900 Ouzbeks, 7800 Géorgiens, 6300 Kazakhes, 5500 Finlandais, 5400 Moldaves, 5200 Mordves, 5000 Estoniens. Plus de 60 nationalités étaient représentées parmi le reste de la population étrangère recensée en 1989 à Leningrad (63 100 personnes).³⁷ Ceci ne concerne que la population urbaine. Pour ce qui est de la population des environs de la ville, celle de l'*oblast'* de Leningrad (1,6 million d'habitants en 1989), la présence finno-balte est beaucoup moins marquée qu'un siècle auparavant, en particulier dans les zones rurales (un tiers de la population de l'*oblast'*) où les nationalités finlandaise, vepse, estonienne, carélienne et ijorienne représentent à peine plus d'individus que les Biélorusses, soit moins de 3% de la population totale de l'*oblast'*.

Après avoir passé plus de 50 ans dans la clandestinité, les mouvements culturels des nations d'URSS ont retrouvé une certaine autonomie dans les années 1970. Les événements qui se sont déroulés dans les capitales socialistes durant les années 1980 (le coup d'état militaire à Varsovie en décembre 1981, le tremblement de terre d'Erevan en 1988, le massacre de Tbilissi en 1989, le réveil des nationalités dans les pays baltes durant la *perestroïka*), les minorités nationales présentes à Leningrad ont commencé à s'investir de nouveau dans la défense de leurs droits culturels et ont renoué des liens avec les membres de leurs communautés hors de Russie.³⁸ Il faut savoir aussi que, contrairement à Moscou, à Leningrad très peu d'églises ont été détruites par le pouvoir soviétique, si bien que la ville est restée la seule d'URSS hébergeant à la fois des églises orthodoxes, catholiques, réformées et arméniennes (grégoriennes), des synagogues, un temple bouddhiste ainsi qu'une mosquée.

Saint-Pétersbourg est restée une ville multiethnique et multiculturelle, en raison de la présence traditionnelle sur son territoire de communautés originaires de toutes les régions de l'ancien Empire. Cela lui a permis, jusqu'à récemment³⁹, de conserver une réputation de ville tolérante et ouverte sur le monde. Elle intéresse en particulier les commerçants et maraîchers des républiques du Caucase (Azéris) et d'Asie Centrale (Ouzbeks) : chaque semaine, des milliers de ces

³⁷ O.M. Fishman, N.V. Juhnova, O. Konkova, I.I. Shangina & A.You. Zadneprovskaja « Historical ethnographic composition of St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 71-103 ; tableau 3, p. 74.

³⁸ Le groupement culturel des Juifs de Leningrad a été légalisé en 1987 et celui des Finlandais d'Ingermanland (*Inkerin Liitto*) en 1989. D'après O.M. Fishman & alii. « Historical ethnographic composition of St. Petersburg... » *ibid.* ; p. 79.

³⁹ Avec la montée du phénomène skinhead dans la jeunesse russe depuis la fin des années 1990, on a noté à Saint-Pétersbourg une multiplication des crimes à caractère raciste, dont les personnes à la peau foncée de Saint-Pétersbourg sont les premières victimes ; sur ce thème, voir Anaïs Marin « Les nuits rouges de Saint-Pétersbourg », *Gagarine Times. Bimestriel associatif russo-romand*, n° 12-13, été 2005 ; p. 4-5.

marchands font la route en camion pour alimenter les étalages de la ville et de ses environs en fruits et légumes frais. Moscou reste cependant, et de loin, la ville de Russie qui a le plus de relations transnationales de type diasporique avec des pays étrangers, tant d'ex-URSS qu'en Occident (Europe, Amérique du Nord, Israël).⁴⁰

Outre ces traits socioculturels d'internationalité qui ont été propices à l'extraversion de Leningrad/Saint-Pétersbourg lorsque la ville a entamé sa transition post-communiste, il convient de rappeler quelques spécificités économiques locales qui ont facilité cette transition. Nous examinerons notamment le rôle de moteur et de symbole qui a été conféré au projet de zone économique libre par la municipalité lors de la première étape de la libéralisation et de l'ouverture de l'économie pétersbourgeoise.

5.1.5 Leningrad, laboratoire de l'extraversion : la Zone Économique Libre

Comme par trois fois déjà au XX^{ème} siècle, Saint-Pétersbourg a été le « berceau » d'une révolution – mais une révolution non-violente et qui a conduit à faire de la ville un laboratoire des réformes libérales et un modèle pour le reste du pays. A partir de la *perestroïka* et jusque fin 1993, Saint-Pétersbourg a donc joué un rôle déterminant dans la démocratisation de la Russie (introduction du multipartisme et d'élections libres), mais aussi, comme nous allons le voir, dans le processus de transition vers l'économie de marché, renouant ainsi avec le capitalisme dont la ville avait été le laboratoire un siècle auparavant.

La plupart des nouveautés introduites dans le fonctionnement du régime économique soviétique à compter de la *perestroïka* ont été testées « in vivo » d'abord à Leningrad, en particulier la création de zones franches, qui, bon an mal an, ont favorisé l'ouverture et la décentralisation de l'économie soviétique. C'est aussi à Leningrad que fut enregistrée la première joint-venture du pays, en l'occurrence la société germano-soviétique *Lenvest*, qui ouvrit un magasin de chaussures sur Nevskij prospekt en 1989.⁴¹ Deux ans plus tard, le 31 mars 1991, se tenaient les premières enchères publiques du pays, au cours desquelles cinq magasins de Leningrad furent vendus à des acheteurs privés. En juin, la bourse de Leningrad, fermée depuis la Révolution, émit ses premières cotations sur le marché des biens et des valeurs. Entre février et septembre 1991, pas moins de 430 entreprises à capital étranger s'installèrent à Leningrad⁴², la préférant à Moscou où les investisseurs étrangers craignaient de subir les contrecoups d'une crise politique latente, qui fit d'ailleurs des dizaines de morts lors du coup d'État manqué d'août 1991.

⁴⁰ En une quinzaine d'années, la structure de la population de la capitale a considérablement évolué, au point qu'à l'heure actuelle près de 3 millions d'étrangers y résident officiellement (soit plus du tiers de la population totale de la ville). La moitié d'entre eux a immigré au cours des dix dernières années d'autres républiques d'ex-URSS, en particulier celles touchées par la guerre (Tadjikistan, Géorgie, Azerbaïdjan). D'après Svetlana Kol'čik « U Moskviček boudout raskossye glaza » [Les Moscovites auront les yeux bridés], www.aif.ru/moskva/377/aif39_50.php, cité par Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, Avril 2001 ; p. 17, notes 32 et 33.

⁴¹ Comme tant d'autres produits de consommation, les chaussures étaient rationnées en URSS. Les coupons de *Lenvest* pour les chaussures de la marque Salamander, distribués dans les entreprises de Leningrad, se revendaient très cher au marché noir. D'après Daniil Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 7.

⁴² *Ibid.* p. 44.

Parmi les réformes structurelles mises en œuvre à Leningrad/Saint-Pétersbourg à partir de 1987 figure en particulier l'établissement de relations économiques extérieures, un processus d'internationalisation favorisé par la création de zones économiques spéciales qui a joué un rôle primordial pour poser les bases de l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg durant les années 1990. Pour se faire une idée de l'ampleur de la tâche, précisons qu'en 1990 il était encore impossible depuis un poste de téléphone à Leningrad d'avoir une connexion directe avec un interlocuteur à l'étranger. C'était vrai pour les particuliers, qui s'inscrivaient à l'avance auprès d'un opérateur pour obtenir une plage horaire d'appel international, mais aussi pour les personnels de l'administration et les gestionnaires d'entreprises, leurs bureaux étant le plus souvent situés dans le centre ville où le système de lignes téléphoniques est saturé depuis déjà 30 ans.⁴³ L'un des premiers actes « paradiplomatiques » d'Anatolij Sobtchak une fois maire fut de signer un contrat avec un consortium public-privé danois pour l'installation d'un câble sous-marin à haut débit reliant les centrales téléphoniques de la ville directement aux pays occidentaux riverains de la mer Baltique et, par eux, au reste du monde.⁴⁴

Les régions maritimes furent parmi les premières d'URSS à obtenir du gouvernement central le droit de créer des zones économiques libres (*svobodnaâ êkonomičeskaâ zona*, SÊZ), ce qui découlait de leur fonction de zones frontalières et de transit pour les exportations soviétiques.⁴⁵ Étaient alors concernées seulement les villes de Kaliningrad, Leningrad, Vyborg, Novgorod et Nakhodka, ainsi que des zones frontalières du territoire du Primorie et de l'*oblast'* de Tchita.⁴⁶ L'expérience, inspirée des SÊZ de Chine maritime établies dans les années 1980 (Hainan, Zhuhai, Shenzhen, Shantou, Xiamen), devait permettre d'intégrer l'économie soviétique dans la division internationale du travail. L'idée était d'utiliser le potentiel intellectuel, industriel et de transport de ces régions pour accélérer la modernisation des secteurs de production à fort contenu en hautes technologies (étrangères) et favoriser le développement des infrastructures et l'amélioration du niveau de vie de la population. A Leningrad, l'ambition de départ était de soumettre *toute la ville* au régime de zone franche, ce qui montre combien la ville était perçue comme un laboratoire d'innovation dans le cadre de la transition de l'URSS vers le marché. Quant à l'idée de transformer Saint-Pétersbourg en un « Taïwan de la Baltique », sous-jacente dans le projet de Sobtchak de faire de sa ville un centre financier international, elle posait aussi implicitement la question de l'indépendance de la « capitale du Nord » par rapport au reste du pays.⁴⁷ Pour beaucoup, la liberté économique ouvrait en effet une

⁴³ La Russie a hérité de l'URSS un total de 1100 lignes téléphoniques internationales mais seulement un centre de transmission, alors que dès les années 1990 les besoins étaient cent fois plus importants ; d'après Ari Puheloinen « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999, p. 31.

⁴⁴ Entretien avec Grigorij Dvas, vice-gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad, ancien conseiller d'Anatolij Sobtchak pour les questions de relations économiques extérieures (1990-1992), Saint-Pétersbourg, août 2001. Vladimir Tchourov le mentionne aussi dans l'interview qu'il a donnée aux auteurs de la biographie de V. Poutine, *Ot pervogo lica, razgovory s Vladimirom Poutinym* [A la première personne, discussions avec Vladimir Poutine], éd. N. Gevorkyan, N. Timkova & A. Kolesnikov, Moscou : Vagrius, mars 2000 ; p. 89.

⁴⁵ La décision de créer des « zones de liberté d'entreprise » (*zona svobodnogo predprinimatel'stva*, ZSP) fut prise par le Conseil des ministres de l'URSS en novembre 1989 et entérinée par le Soviet Suprême de la RSFSR le 14 juillet 1990.

⁴⁶ V.I. Šabaeva « Opyt sozdaniâ zon svobodnogo predprinimatel'stva v Sankt-Peterbourgue i Leningradskoj oblasti » [L'expérience dans la création de zones de liberté d'entreprise à Saint-Pétersbourg et dans l'*oblast'* de Leningrad], recueil de travaux *Problèmes économiques et sociaux de la Russie*, tome IV, *Svobodnye êkonomičeskie zone. Opyt Rossii* [Les zones économiques libres. L'expérience de la Russie], Moscou : RAN, 1997, p. 58-74 ; p. 58.

⁴⁷ Daniil Granine « Ya sklonûs' k mysli, što edinaâ Rossiâ nam bol'se ne noužna » [Je me prête à croire que nous n'avons plus besoin d'une Russie unie], *Čas Pík*, 31 décembre 1997.

fenêtre d'opportunité pour obtenir plus d'autonomie politique – ce qui explique pourquoi les opposants, comme Yourij Boldyrev, aux idéaux séparatistes alors défendus par certains intellectuels léningradois (cf. *supra*, chapitre IV), ont toujours été catégoriquement hostiles au projet de zone économique libre.⁴⁸

Ce projet était alors étroitement associé aux noms du président du Lensoviet, Anatolij Sobotchak⁴⁹ et du vice-président de l'*ispolkom*, Anatolij Tchoubaïs : c'est en effet ce dernier qui, aidé d'autres jeunes diplômés d'économie de Leningrad (Alexeï Koudrine, Sergueï Vassiliev), a élaboré le plan de fonctionnement de la zone économique libre et l'a mis en œuvre dans la ville. D'après S. Vassiliev, qui présidait alors la Commission des réformes économiques du Lensoviet,

« L'idée de la SÊZ consistait à permettre à une série de territoires particulièrement évolués sur les plans politique et social de fonctionner selon un régime plus capitaliste et alors que les conditions aux niveaux fédéral [soviétique] et russe étaient celles d'une grande désorganisation. On supposait que grâce à un développement plus avancé des relations de marché, ces territoires se bâtiraient des conditions économiques plus avantageuses. »⁵⁰

En 1990-1991, il ne se passait guère plus de quelques jours sans qu'un article ne soit publié dans la presse locale au sujet de la « zone libre ». A l'époque, et pour économique qu'il fut, le projet était systématiquement assimilé à une démarche *politique* d'autonomisation de Leningrad par rapport au reste du pays. Sur le papier, les soviets locaux se voyaient en effet déléguer par la loi sur les ZSP des responsabilités importantes dans l'orientation et la mise en œuvre du passage à la liberté d'entreprise dans chaque région. En pratique, cependant, des obstacles considérables les attendaient, car ce n'est qu'en 1991 que le Conseil des ministres de la RSFSR adopta l'ordonnance d'application relative aux ZSP. Comme le dit quelques années plus tard un membre de l'administration de Saint-Petersbourg :

« Dans la mesure où cette ordonnance n'était pas d'application directe, et dès lors que les organes fédéraux de gouvernement ont manqué à leur mission d'adopter les décisions nécessaires pour l'introduction du régime d'avantages [fiscaux] correspondant, la conception initiale de développement de la zone comme ville-oasis libre dans le désert fédéral de l'économie centralisée est restée lettre morte. »⁵¹

⁴⁸ Déclaration de Boldyrev lors d'une interview télévisée en 2000, cité par Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Petersbourg 1989-2000], Saint-Petersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 13 et 28.

⁴⁹ Alors qu'il venait d'être élu député du peuple de l'URSS, Anatolij Sobotchak s'est en effet rendu en Chine en mai 1989 à l'invitation de l'Académie des Sciences de Liaoning pour rencontrer des experts et des membres de l'administration chinoise qui lui ont fait partager leur expérience de la gestion des zones franches. Ce voyage a débuté le 21 mai 1989 ; alors qu'il retournait à l'aéroport de Pékin, Sobotchak a été profondément marqué par la vue du rassemblement de 3 millions de Chinois sur la place Tien An Men, dispersé par la force quinze jours plus tard. A. Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée*, Paris : Flammarion, 1991 ; p. 39-40.

⁵⁰ Sergueï Vassiliev, interview télévisée donnée en 2000, cité par D. Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda ...* [Histoire contemporaine d'une ville...], *op. cit.* ; p. 29.

⁵¹ A. Khodatchek (chef par interim du Comité de l'Économie et de la Politique industrielle de l'administration de Saint-Petersbourg) « Zony êkonomičeskogo razvitiâ Sankt-Peterbourga kak sistema oupravleniâ êkonomikoj goroda » [Les zones de développement économique de Saint-Petersbourg comme système de gestion de l'économie de la ville], communication à la IIIème Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique, Helsinki, 22 juin 1999 ; p. 1.

Dans sa mouture initiale, en effet, le projet de zone libre de Leningrad est unanimement considéré comme un demi-échec.⁵² Cela tiendrait en partie au caractère irréaliste des plans de Tchoubaï et aux vues anti-occidentales de celui qui lui succéda, fin 1991, à la tête du département de la mairie chargé de la SÊZ, Yourij Saveliev.⁵³ En outre, il s'avéra que les entreprises qui avaient profité de privilèges fiscaux généraient plus de flux illégaux de devises que de recettes budgétaires ou d'emplois : les zones franches en question s'apparentaient moins à des oasis de prospérité qu'à des bazars contrôlés par des organisations criminelles locales. Mais l'explication la plus probable à l'échec de la ZÊS de Leningrad tient au fait qu'elle se fondait sur le principe d'un capitalisme *limité* à quelques territoires de l'URSS : prévue pour ralentir l'agonie des industries non-productives héritées du système soviétique, la SÊZ de Leningrad était conçue pour fonctionner comme une bouffée d'oxygène dans un système soviétique en décrépitude, mais fondamentalement *inchangé* par rapport aux canons de l'économie dirigée (comme en Chine à l'époque). D'après le journaliste et économiste pétersbourgeois Dmitrij Travine, le « modèle économique pétersbourgeois » a donc été « victime de son succès » : né à la fin de la *perestroïka* pour servir de locomotive à la libéralisation économique en URSS, sa raison d'être et sa mission ont été réduites à néant dès lors que la libéralisation et la thérapie de choc ont été généralisés à l'ensemble de la Russie à compter de 1992.⁵⁴ Dans l'ensemble, les expérimentations de zones libres se sont avérées beaucoup moins efficaces dans les régions du Nord-Ouest qu'en Extrême-Orient, où les investisseurs japonais et américains se sont montrés particulièrement prompts à créer des comptoirs commerciaux. Après trois ans de fonctionnement, la ZSP de Kaliningrad et celle de Nakhodka accueillent à peu près autant de joint-ventures (entre 800 et 900 chacune), mais, en termes de capital total, les sommes investies dans la création de joint-ventures dans la ZSP de Kaliningrad (2 millions d'USD au 1^{er} septembre 1994) étaient bien inférieures à celles recueillies par le territoire du Primorie (300 millions d'USD sur la même période).⁵⁵ Saint-Pétersbourg ne faisait guère mieux que Kaliningrad, avec 3 millions d'USD générés en tout et pour tout entre le début de l'application du régime de ZSP à l'automne 1990 et la fin de l'année 1993.⁵⁶

⁵² Sur l'ensemble des ZSP, seules celles de Nakhodka (Primorie) et « Yantar » (Ambre) dans l'enclave de Kaliningrad ont connu des succès d'envergure. Le gouverneur de l'*oblast'* de Kaliningrad Yurij Matochkine avait l'ambition de faire un « Hong-Kong de la Baltique », ce qui concurrençait directement le projet de Sobchak de faire de Saint-Pétersbourg une place financière importante à l'échelle de la mer Baltique.

⁵³ Dès lors que l'activité de la majorité des entreprises à capitaux mixtes créées dans le cadre des ZSP était davantage orientée vers le secteur des services (agences de voyage, bureaux de consulting) que vers les secteurs productifs, on reprocha à ces joint-ventures de ne pas contribuer au projet initial de relance de la production industrielle des usines locales en déclin.

⁵⁴ C'est aussi l'idée de l'ancien président du Petrosoviet, Alexandre Beliaev. D'après Dmitrij Travine « Dîâ togo, čtoby borot'sâ za svobodou, my nedostatočno golodny » [Nous ne sommes pas assez affamés pour nous battre pour notre liberté] et Aleksandr Beliaev, « Centrobankou Rossii mesto ou nas! » [Il y a de la place chez nous pour la Banque centrale de Russie], article et interview publiés dans *Čas Pîk* du 14 décembre 1994.

⁵⁵ Aleksandr' Sergounine « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Les facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie], in A.S. Makaryčev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé – Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997, p. 130-149 ; p. 139.

⁵⁶ Quant à l'*oblast'* de Leningrad, il a mieux su tirer profit de sa position géographique frontalière pour attirer des capitaux finlandais dans ses zones franches. Entre le 12 mai 1991 (entrée en vigueur du décret du Soviet Suprême de Russie créant la ZSP de Vyborg) et le 31 juillet 1992, 70 joint-ventures ont été créées dans cette ville située sur la frontière avec la Finlande, la plus grande du Lenoblast'. Ces sociétés mixtes ont fait directement vivre plus de 130 entreprises de Vyborg impliquées dans des activités de commerce international. D'après V.I. Šabaeva, « Opyt sozdaniâ zon svobodnogo predprinimatel'stva v Sankt-Peterbourgue i Leningradskoj oblasti » [L'expérience dans la création de zones de liberté d'entreprise à Saint-Pétersbourg et dans l'*oblast'* de Leningrad], *Svobodnye êkonomičeskie zone. Opyt Rossii* [Les zones économiques libres. L'expérience de la Russie], recueil de travaux, Moscou : RAN, 1997, tome IV, p. 58-74, p. 61-62 ; et entretien avec Mme Alla Vil'kova, responsable des relations extérieures de la ville de Vyborg, 24 avril 2000.

Malgré ce premier bilan négatif, le classement de Saint-Pétersbourg en régime de zone économique libre a impliqué une innovation juridique majeure - celle de reconnaître « l'égalité en droits de toutes les formes de propriété ». Cela signifiait que le capital *étranger* investi dans les entreprises enregistrées dans les ZSP était inaliénable et pouvait être rapatrié vers son pays d'origine, alors même que la législation fédérale n'accordait pas autant de garanties aux investisseurs étrangers. Le régime fiscal avantageux pour les investissements étrangers a donc occasionné une croissance inégalée du nombre de sociétés à capitaux mixtes à Saint-Pétersbourg et dans les zones du Lenoblast' proches de la frontière finlandaise, où sont apparus des dizaines de petits commerces (boutiques hors-taxes, stations-services), des sociétés d'import/export et des bureaux de change. Or il se trouve que, dans le même temps, la propriété d'État gérée par les administrations régionales était formellement transférée sous l'autorité de celles-ci, ce qui leur procurait d'autant plus de sites en friche qui pouvaient être soumis au régime de zone franche.⁵⁷ A Leningrad/Saint-Pétersbourg, cela concernait des pans entiers de l'industrie d'armements et d'optique (dont les entreprises réalisaient entre 30 % et 60% de la production industrielle de la ville dans les années 1980), des secteurs qui devaient trouver une alternative aux commandes militaires de l'État. Soumettre ces usines, ou des zones de services leur étant destinés (services portuaires, douaniers, aéroportuaires) au régime de SÊZ, équivalait donc à une ouverture d'une partie de leur capital aux repreneurs étrangers, invités à moderniser les installations existantes et à reconverter des milliers d'employés.⁵⁸ Dans la majorité des cas, les investisseurs devaient racheter 60 % à 70% du capital des sociétés existantes : concrètement, cela signifie qu'à Saint-Pétersbourg la privatisation était devenue une réalité dès le printemps 1991, et non seulement en janvier 1992 comme dans le reste de la Russie.⁵⁹ Cela a donné à la ville, tout comme aux autres régions frontalières russes autorisées à instaurer des zones franches, un avantage certain pour se libéraliser et s'extravertir par la suite.

Face aux réticences des autorités fédérales russes⁶⁰ et aux difficultés techniques de proclamer tout son territoire en régime de SÊZ, Saint-Pétersbourg a abandonné l'idée de devenir, économiquement du moins, une « ville libre ». La mairie préféra la formule qui consistait à déclarer seulement quelques quartiers ou petites zones industrielles d'une surface inférieure à 20 hectares des « sous-zones » de liberté d'entreprise (ZSP) auxquelles elle offrait les conditions fiscales avantageuses fixées par une ordonnance du maire du 18 février 1992. C'est ainsi qu'entre l'été 1992 et l'automne 1993 trois ZSP ont été créées à Saint-Pétersbourg, chacune avec des fonctions

⁵⁷ Ce transfert de propriété de l'ancien État central aux régions et communes ne concernait ni les biens à privatiser (qui relevaient d'un régime juridique spécial fixé par le KUGI) ni une série d'installations et de services stratégiques qui restaient la propriété fédérale : les circuits d'acheminement de l'électricité, les oléoducs et gazoducs, les chemins de fer, les biens des forces armées, des garde-frontières, des douanes, de la police et des services de sécurité (ex-KGB).

⁵⁸ V.I. Šabaeva, « Opyt sozdaniâ zon svobodnogo predprinimatel'stva v Sankt-Peterbourgue i Leningradskoj oblasti » [L'expérience dans la création de zones de liberté d'entreprise à Saint-Pétersbourg et dans l'oblast' de Leningrad], *Svobodnye ékonomičeskie zone. Opyt Rossii* [Les zones économiques libres. L'expérience de la Russie], recueil de travaux, Moscou : RAN, 1997, tome IV, p. 58-74 ; p. 61.

⁵⁹ En outre, les terrains occupés dans les zones franches par des joint-ventures établies par le rachat de sociétés privatisées étaient eux aussi privatisables, ce qui était alors une première en ex-URSS. D'après Sergueï Beliaïev (directeur du KUGI de Saint-Pétersbourg), interview publiée dans *La lettre de Moscou et ses régions – Saint-Pétersbourg*, 5 mars 1993.

⁶⁰ Les députés de la RSFSR, qui, dès 1992, n'étaient plus très nombreux à soutenir la thérapie de choc du gouvernement Gaïdar et condamnaient la « vouchérisation » de l'économie provoquée par la privatisation « à la Tchoubaïs », ont fait en sorte qu'aucune loi sur les zones économiques libres ne soit adoptée en Russie. Durant la campagne du printemps 1996 pour sa réélection, Anatolij Sobtchak leur reprocha d'ailleurs d'avoir sabordé son projet. Voir Anatolij Sobčak « Edinstvennoe, čto nam noužno, èto čtoby federal'nye vlasti soblûdali Konstitouciû » [La seule chose dont nous avons besoin, c'est que les pouvoirs fédéraux respectent la Constitution], interview du maire de Saint-Pétersbourg, *Čas Pík*, 15 mai 1996.

spécifiques⁶¹, et qui furent bientôt suivies par une dizaine d'autres ZSP situées à proximité du port de commerce.⁶² Précisons qu'au stade de la fixation des différents régimes d'allègement de la fiscalité pour les entreprises de transport et de dédouanement installées dans ces « sous-zones », la mairie a été conseillée par l'administration de la zone économique libre du port de Barcelone⁶³ ainsi que par les experts de la municipalité de l'une des villes-sœurs de Leningrad, Shanghai.

Conseillée par des experts aguerris, la bureaucratie pétersbourgeoise a malgré tout dû faire face à plusieurs types de problèmes. Premièrement, il fallait déterminer quel territoire devait prioritairement bénéficier du régime de zone de liberté d'entreprise. Les districts administratifs candidats à ce statut se répartissaient en trois catégories aux besoins et atouts très différents :

- a) le centre historique, très attractif pour les activités du tertiaire telles que les télécommunications et les exportations de services ;
- b) les quartiers-dortoirs, où la priorité était donnée à l'emploi des jeunes, au développement des services aux personnes et à l'amélioration du cadre de vie des résidents ;
- c) les zones industrielles en déclin, où malgré un fort potentiel, le développement économique était freiné par la mauvaise qualité des routes, la rareté des transports publics et les contraintes en matière de respect de l'environnement.⁶⁴

Deuxièmement, il fallait sélectionner celles des firmes résidentes qui pourraient bénéficier du régime de ZSP et quels types de personnes morales pourraient être parties prenantes des projets. L'enjeu était d'inciter les compagnies étrangères à venir investir dans l'économie de la ville sans pour autant pénaliser les investisseurs nationaux, quand bien même ils avaient moins de capital à apporter. Au départ, les entreprises à capital 100% étranger ne pouvaient pas prendre part à la création d'une ZSP. Ce ne fut possible qu'après l'adoption par l'assemblée législative locale, en avril 1996, d'une loi très attendue « Sur les zones de développement économique ».

Troisièmement, et c'était la difficulté principale de l'exercice, il fallait fixer très concrètement la nature juridique et l'étendue des privilèges à accorder aux participants des ZSP.⁶⁵ Les autorités locales avançaient à l'aveuglette étant donné qu'aucune loi-cadre n'existait au niveau fédéral. La plupart des zones industrielles qui pouvaient prétendre au régime de ZSP faisaient autrefois partie du complexe militaro-industriel : la municipalité estimait donc que puisque leur modernisation

⁶¹ Il s'agissait de *Sovavto* (hangars de stockage d'automobiles), *Severnaâ Verf'* (port franc de transbordement et de stockage de cargos d'import-export pour les trois principaux chantiers navals de la ville) et *Gavan'* (zone franche de l'île Vassilievskij comprenant le centre d'exposition *Lenexpo* et la gare maritime de passagers).

⁶² A l'été 1994 fut créée la zone *Pouškinskaâ* (commerce d'électronique et petit équipement, services d'import-export), bientôt suivie de deux autres dans la banlieue sud-ouest de la ville, à Oranienbaum (services douaniers) et Lomonossov (port de transbordement de marchandises et port de pêche « Progress »). D'après l'auteur d'une thèse d'économie sur la question, S.G. Ovčinnikova « Opyt Sankt-Peterbourga po sozdaniû sistemy soubzon » [L'expérience de Saint-Pétersbourg dans la création d'un système de sous-zones], résumé in A.E. Karlika (red.) *Zony svobodnogo predprinimatel'stva* [Les zones de liberté d'entreprise], manuel universitaire d'économie, Saint-Pétersbourg : FINËK, 1996 (2^{ème} éd.), p. 48-56.

⁶³ V.I. Šabaeva « Opyt sozdaniâ zon svobodnogo predprinimatel'stva ... » [L'expérience de la création de zones de liberté d'entreprise ...], *op cit.* ; p. 66-67.

⁶⁴ A. Khodaček « Zony êkonomičeskogo razvitiâ Sankt-Peterbourga kak sistema oupravleniâ êkonomikoj goroda » [Les zones de développement économique de Saint-Pétersbourg comme système de gestion de l'économie de la ville], communication du chef par intérim du Comité de l'Économie et de la Politique industrielle de l'administration de Saint-Pétersbourg à la III^{ème} Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique, Helsinki, 22 juin 1999, p. 3.

⁶⁵ La municipalité décida d'offrir des garanties de rapatriement des investissements étrangers et s'engagea à ne pas prélever d'impôt sur les bénéfices des entreprises enregistrées dans les ZSP avant l'an 2000. Cela ne concernait que les entreprises dont l'activité contribuerait à élargir la base des prélèvements fiscaux (par l'ouverture de filiales de droit local) tout en stimulant la diversification et la modernisation des activités productives.

pouvait servir les intérêts stratégiques de l'État - en contribuant à rehausser le prestige international de l'industrie d'armement russe (navires de guerre, machines-outils à fort contenu en technologies de pointe, instruments d'optique) – le budget fédéral aurait dû compenser les avantages fiscaux que la ville offrait à ces entreprises. Quant aux zones douanières (ports, hangars de stockage et de transbordement, zones de dédouanement), il était dans l'intérêt économique de la Russie dans son ensemble qu'elles puissent fonctionner rapidement selon des standards internationaux (en termes de coûts, de délais d'attente et de sécurité des biens), ce qui aurait aussi justifié que le budget municipal de Saint-Pétersbourg perçoive des aides pour en faire des ports francs. Malgré l'insistance du maire, aucun lobbying n'y fit, et le budget municipal eût à supporter seul le manque à gagner.

Les mesures incitatives offertes par la mairie ne se sont pas révélées suffisantes pour attirer les flux escomptés d'investissements étrangers. Le constructeur automobile français *Peugeot* par exemple, pressenti pour reprendre des installations sur une île industrielle de Saint-Pétersbourg, a finalement préféré ouvrir une usine dans une autre région de Russie. Quant aux géants mondiaux *General Motors* et *Gillette*, ils ont préféré installer leurs activités dans l'*oblast'* de Leningrad, une région qui adopta en juillet 1997 une loi offrant des conditions plus avantageuses aux investisseurs étrangers que celles de Saint-Pétersbourg. Face à ce revers, l'administration municipale modifia son approche du problème et, pour faire face à la concurrence d'autres régions russes, elle élaborait une véritable stratégie *offensive* de développement des ZSP. Leur établissement s'insérait aussi de manière plus logique dans le plan d'urbanisme et de développement économique adoptés par le gouvernement municipal fin 1997, le *Plan Stratégique* (voir *infra*) : au lieu de vouloir sauver des zones industrielles décaties ou agrandir des sites portuaires voués à la saturation, la ville se concentra sur la mise en valeur de ses fonctions de zone de transit dans les corridors trans-européens de transport. A partir de 1997, le régime de ZSP ne fut donc plus accordé qu'aux sites dont les projets d'investissements étaient orientés sur le développement d'infrastructures de transport intermodales, c'est-à-dire des projets situés à des carrefours de différents types de voies de communication et de transport (autoroutes, voies fluviales, nœuds ferroviaires). En dépit de ce sursaut, les résultats de l'expérience des ZSP à Saint-Pétersbourg dans la deuxième moitié des années 1990 sont restés très en dessous des attentes⁶⁶, si bien que le régime de zone franche n'a pas prouvé son efficacité sur le plan économique.

Les zones économiques libres n'ont donc pas fait de Saint-Pétersbourg un port franc ni une « ville libre ». Si leur existence a accompagné l'extraversion de la ville tout au long des années 1990, elle n'a cependant pas donné l'impulsion autonomiste escomptée au départ par certains des concepteurs du projet, qui y voyaient un moyen de faire de Leningrad/Saint-Pétersbourg un territoire économiquement indépendant de l'URSS. Cet échec au niveau local d'un projet d'autonomisation porté aussi au niveau politique dans les années 1991-1993, a été compensé par le succès au niveau fédéral sinon du *modèle* pétersbourgeois, du moins de l'influence de ceux qui l'avaient inventé à pousser les réformes à l'échelle de tout le pays. En effet, la libéralisation et l'ouverture de l'économie léningradoise aux règles du capitalisme dès 1990-1991 a servi de *laboratoire*

⁶⁶ Il faut dire que les projets de développement des zones s'appuyaient sur la projection optimiste que, même si la ville ne recevait pas les Jeux Olympiques de 2004, elle pouvait s'attendre à bénéficier à l'horizon 2003, dans le cadre de la préparation des festivités de son tricentenaire, d'un afflux de capitaux étrangers (entre autres pour l'aménagement des infrastructures touristiques et la modernisation de l'aéroport de Poulkovo). Là encore, les espoirs étaient par trop irréalistes, et il a même fallu un sérieux coup de pouce financier du budget fédéral, entre 2000 et 2003, pour permettre l'achèvement des travaux à temps pour le début des manifestations.

dans lequel ont été testées des mesures que l'équipe de réformateurs dirigée par le Léningradois Anatolij Tchoubaïs, devenu ministre du gouvernement fédéral en novembre 1991, allait appliquer à l'ensemble de la Russie afin de la transformer en une économie de marché. Le « centre » a regagné au cours de ce processus un pouvoir de contrôle sur les réformes de la ville, si bien que Saint-Pétersbourg a perdu le rôle exclusif de locomotive de l'extraversion économique qui était le sien en 1990. Sur le terrain, d'autres obstacles allaient devoir être surmontés pour poursuivre le rêve initial de Sobtchak et Tchoubaïs de transformer la ville en un « Shanghai de la Baltique ».

5.2 L'environnement économique et les outils de l'extraversion de Saint-Pétersbourg dans les années 1990

Le principal problème auquel fait face toute région infra-étatique en situation d'économie ouverte est celui de la dépendance économique, qui peut être de deux types – une dépendance alimentaire et/ou énergétique (besoins d'approvisionnement, recours aux importations ou attente d'aide humanitaire extérieure) et une dépendance par rapport aux marchés extérieurs, aux prix mondiaux des matières premières et/ou aux coûts de transport, lorsque l'économie locale est extravertie. Si la dépendance économique des régions productrices de pétrole et des régions dites « de transit » situées près des frontières extérieures relève plutôt du deuxième cas de figure, dans le cas d'une *ville-frontière* comme Saint-Pétersbourg, le principal enjeu des RIEE consiste à garder une porte ouverte sur les marchés extérieurs. En effet, une ville-frontière coupée du monde est une ville morte.⁶⁷ Durant la période d'après-guerre, la planification et la centralisation ont assuré un approvisionnement à peu près régulier de Leningrad en biens de consommation. La ville s'est rapidement reconstruite et repeuplée, atteignant presque 5 millions d'habitants en 1989.

Un certain nombre de caractéristiques socio-économiques propres à Leningrad ont ralenti et compliqué le cours des réformes dans la ville au début des années 1990, obstacles que la stratégie d'extraversion a permis de surmonter. Le principal obstacle à la libéralisation de l'économie locale et, partant, à la compétitivité internationale des entreprises de la ville, tenait au départ à la structure de la production. C'est précisément le besoin de restructurer ces entreprises pour les rendre compétitives qui a poussé l'administration municipale à s'investir dans le soutien à l'extraversion de l'économie locale : à Saint-Pétersbourg, plus qu'ailleurs en Russie, les réformes et l'ouverture économiques sont allées de pair.

⁶⁷ Leningrad en a fait la tragique expérience pendant le siège (*blokada*) de la ville par les Nazis (de septembre 1941 à 1944), durant lequel la moitié de sa population (1 à 1,5 million d'habitants) périt. Si la ville assiégée n'a pas été entièrement décimée durant ces 900 jours de siège, c'est d'ailleurs parce que la Finlande, rangée derrière l'Allemagne mais qui refusait de prendre part au blocus humanitaire, a laissé ouvert l'accès qui, durant les mois d'hiver, permettait à l'URSS d'acheminer des vivres aux Léningradois par l'est : le lac Ladoga gelé qui était alors une frontière naturelle entre les deux pays.

5.2.1 Le succès de la privatisation à Leningrad/Saint-Pétersbourg, un contexte propice à l'extraversion économique

L'héritage le plus lourd à porter pour Leningrad/Saint-Pétersbourg dans le cadre de la transition était la structure de sa production, dominée par les activités non productives (recherche et enseignement) et de défense (usines du *complexe militaro-industriel* – le CMI)⁶⁸. La dépendance de la ville vis-à-vis des commandes d'armements de l'URSS et des pays du COMECON s'est faite durement ressentir à partir de l'hiver 1990-1991, lorsque la disparition de l'économie dirigée a placé Leningrad dans une situation d'isolement commercial, sans que les usines locales aient encore mis en place de relations directes avec leurs fournisseurs ni avec leurs clients étrangers. Or, comme nous allons le voir, *la privatisation, la reconversion et l'extraversion* des structures productives de la ville de Saint-Pétersbourg sont trois processus qui se sont nourris les uns les autres durant la première phase de la transition vers l'économie de marché (1989-1994).⁶⁹

Leningrad/Saint-Pétersbourg a été le laboratoire et le modèle de la libéralisation économique en URSS car elle a été la première région de RSFSR à parvenir à « démonopoliser » et « désétatiser » son économie.⁷⁰ Ce succès est à mettre à l'actif de l'un des économistes les plus en vue à l'époque dans le clan des réformateurs léningradois, le jeune libéral Anatolij Tchoubaïs. Nommé en 1991 par A. Sobtchak à la tête d'un comité spécial de la mairie chargé des privatisations, le KUGI.⁷¹ Tchoubaïs avait la confiance de beaucoup de jeunes réformateurs et de candidats au métier d'entrepreneur, qui étaient convaincus du bien-fondé de ses réformes (la création de zones économiques libres, la privatisation, l'ouverture du capital aux investisseurs étrangers) pour freiner la chute vertigineuse de la production. La méthode Tchoubaïs de « petite privatisation » (par vouchers), qui aboutit en un temps record à Saint-Pétersbourg⁷², était aussi celle que cautionnaient les bailleurs de fonds internationaux, ce qui justifia que Tchoubaïs soit appelé au gouvernement fédéral dès novembre 1991 pour s'occuper de la privatisation à l'échelle de l'ensemble du pays, puis

⁶⁸ Dans les années 1980, le CMI concentrait 80% des emplois industriels, répartis dans 24 des 30 plus grandes usines de la ville. En 1995, ce taux était tombé à 35%, signe qu'une grande partie des usines du CMI ont fermé ou se sont reconverties dès la première moitié des années 1990. En 1996, elles employaient encore 29% de la main d'œuvre industrielle, mais leur part dans la production totale des entreprises de la ville était tombé en dessous de 10% (contre 75% dix ans auparavant). D'après Irina Sokolova « Smožet li Peterbourg bez Rossii? » [Pétersbourg s'en sortira-t-elle sans la Russie?], interview d'une économiste co-auteur du Plan Stratégique de Saint-Pétersbourg (1997), *Čas Pík*, 2 avril 1997.

⁶⁹ Voir par exemple Erik Whitlock « Defense Conversion and Privatization in St. Petersburg », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n° 24, 11 juin 1993, p. 21-25.

⁷⁰ Le passage des entreprises à l'autonomie financière (*khozraschet*), commencé dès 1987 à Leningrad, a été totalement atteint en 1992, ce qui était une première dans le pays.

⁷¹ *Komitet Oupravleniâ Gorodskogo Imouščestva* [Comité de gestion de la propriété municipale], à ne pas confondre avec le Comité équivalent au niveau fédéral et dont il dépend, qui s'appelle KUGI aussi, mais où le « G » désigne *gossoudarsvtennyj*, « d'État », et non *gorodskoj*, « municipal ».

⁷² Dès 1995, on estimait que l'économie pétersbourgeoise était privatisée à hauteur de 80%. Le seul secteur où la petite privatisation a été plus lente à être mise en œuvre est celui du logement, en raison des obstacles juridiques et pratiques qui compliquaient le transfert, vers des mains privées, d'appartements qui, dans le centre ville, sont pour un tiers des « *kommunalka* » où cohabitent plusieurs familles. Certaines pouvaient théoriquement racheter leur appartement avec des vouchers, mais elles ne pouvaient le faire contre le gré des autres locataires, qu'il fallait dans tous les cas reloger, ce qui imposait d'abord d'investir dans la construction de nouveaux logements à la périphérie de la ville.

pour négocier des crédits auprès du FMI.⁷³ A Saint-Pétersbourg, le processus qu'il avait initié connut de si bons résultats que la ville fut l'un des quatre sujets de la FR⁷⁴ auxquels un décret présidentiel de juin 1993 donna le droit d'organiser, avec plusieurs mois d'avance sur le reste du pays, la « grande privatisation ». Il s'agissait de la privatisation des grandes entreprises industrielles dont l'État fédéral était propriétaire et qu'il mettait en vente aux enchères, en général par tronçons - pour conserver le contrôle majoritaire de celles de leurs activités qui représentaient un intérêt stratégique pour l'État (productions militaires « sensibles », par exemple).

La rapidité avec laquelle le KUGI de Saint-Pétersbourg a mené la « petite privatisation » des entreprises de la ville est aussi une des raisons pour lesquelles l'économie pétersbourgeoise a été dans le peloton de tête des régions russes les plus extraverties dès le début des années 1990. En 1995, les entreprises privatisées assuraient 87% de l'approvisionnement de Saint-Pétersbourg en biens de consommation⁷⁵, ce qui signifie qu'elles réalisaient aussi une proportion significative des importations de la ville. Les entreprises privatisées grâce au système de vouchers se concentraient dans le secteur des services. Fin 1995, les 2/3 des PME de Saint-Pétersbourg opéraient d'ailleurs dans ce secteur (commerce de détail, services et restauration) ; elles employaient 60 % des salariés du secteur privé de la ville et pesaient à hauteur de 60% dans son produit régional brut (PRB), soit 12 points de plus que la moyenne des autres sujets de la FR.⁷⁶ Le dynamisme de la petite privatisation et de la création d'entreprises à Saint-Pétersbourg a été tel qu'en 1997, la ville et l'*oblast'* de Leningrad comptaient pas moins de 114 600 PME à eux deux, soit 13,3% du nombre total de PME officiellement en activité en Russie [voir tableau n°17 en annexe V].⁷⁷ Quant aux PMI de Saint-Pétersbourg qui comprenaient du capital privé (toutes n'étaient pas privatisables à 100%), elles réalisaient en 1994 pas moins de 80% de la production industrielle de Saint-Pétersbourg et fournissaient 2/3 des emplois industriels de la ville. Autrement dit, dans le contexte de la libéralisation, les usines privatisées, ne fut-ce que partiellement, avaient un net avantage sur celles restées contrôlées par l'État, si bien qu'au moment du lancement à Saint-Pétersbourg des premières enchères pour privatiser de grandes industries, le 1^{er} mars 1993, nombreuses furent les entreprises candidates à la privatisation. La plupart étaient prêtes à ouvrir leur capital à des investisseurs étrangers, car il apparaissait que c'était la meilleure option pour garantir, sinon la préservation des emplois, du moins une reconversion plus rapide vers des productions compétitives sur les marchés mondiaux. Déjà à l'époque soviétique la plupart des usines de Leningrad, en particulier celles du CMI, exportaient leur production hors des frontières de l'URSS – *Elektrosila*, les usines *Kirov* et

⁷³ Cette nomination entraîna une « fuite des cerveaux libéraux » de Saint-Pétersbourg à Moscou, où Tchoubaïts fit venir ses anciens collègues pour l'épauler au gouvernement. Cela pourrait expliquer pourquoi la municipalité de Saint-Pétersbourg est revenue après 1992 à des positions moins favorables aux réformes libérales. D'après Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 372.

⁷⁴ Les trois autres étaient les *oblasti* de Belgorod, de Nižnij-Novgorod et de Sverdlovsk. D'après Peter Rutland « Privatisation in Russia : One Step Forward, Two Steps Back ? », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1109-1131 ; p. 1113.

⁷⁵ A.Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 211-212.

⁷⁶ Anaïs Marin « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, (dir. : Ph. Fristot), Saint-Pétersbourg : PEE & Paris : DREE, novembre 1996, p. 17.

⁷⁷ Cela les plaçait en deuxième position derrière Moscou et son *oblast'* (212 555 PME, soit 24,7% du total en 1997) dans la liste des régions où le tissu de PME était alors le plus dense, et loin devant les deux seules autres régions de Russie pouvant se targuer d'avoir plus de 30 000 PME sur leur territoire (Tyomen' et Sverdlovsk). D'après Goskomstat *Regiony Rossii 1998* [Les régions de Russie en 1998], tome 2, p. 300-301. [voir tableau n° en annexe].

l'usine métallurgique de Leningrad (*LMZ*), le consortium *Leningradskoe Optičeskoe i Mekhaničeskoe Ob'edinenie* (appareils photo de la marque « LOMO »), etc. Certes, cela les obligeait à améliorer constamment la qualité de leurs produits, soumis à la concurrence internationale, mais elles n'en restaient pas moins dépendantes des structures étatiques centrales – le Gosplan, *RosVoorouženie* (l'intermédiaire étatique pour les exportations militaires) et la banque du commerce extérieur (*Vneštorgbank*). Dès lors que l'État fédéral russe n'a pas proposé de réel plan de reconversion des usines du CMI avant l'adoption de la *Doctrine militaire* de 1993, ces entreprises léningradoises ont vu dans la privatisation de leur capital (et son ouverture à des repreneurs étrangers), la reconversion de leur production (du militaire vers le civil) et la réorientation de leurs ventes (vers l'export) le meilleur moyen de compenser la baisse des commandes étatiques.

La conversion des usines du secteur de la défense devenues non rentables et dont la production industrielle a chuté de moitié entre 1990 et 1994 a donc été le principal laboratoire de la « grande privatisation » à Saint-Petersbourg.⁷⁸ Les usines locales ont suivi les plans proposés par les réformateurs de l'administration municipale et mis à profit l'exceptionnel capital humain de Leningrad pour penser des programmes de reconversion industrielle pharaoniques qui comptent désormais parmi les *best practices* de la transition économique russe. Les entreprises de l'ancien CMI ont été les premières à vendre des parts de leur capital à des acheteurs étrangers, en échange de plans de sauvetage de leurs activités.⁷⁹ L'ouverture de leur capital a permis à des fleurons industriels de la ville [voir fiche n°13 en annexe VI], comme les usines métallurgiques *Ižorskie Zavody* [usines d'Izhora]⁸⁰, de reconquérir des parts de marché, y compris à l'international⁸¹, ce qui a contribué à relancer la production industrielle pétersbourgeoise (à partir de 1997) et à restaurer une partie du prestige perdu par les industries traditionnelles russes durant la transition. Cela a été possible parce que la municipalité de la ville s'est investie dans différents programmes de soutien à la reconversion et à la privatisation, palliant ainsi les déficiences du centre, mais aussi parce qu'elle a très tôt mis en œuvre une stratégie offensive d'attraction des investissements étrangers.

5.2.2 La planification administrative de l'extraversion économique

Déjà à l'époque soviétique la ville de Leningrad avait développé une stratégie de planification du développement socio-économique qui faisait d'elle une exception et surtout un modèle à l'échelle de l'URSS. Dans les années 1970-1980, sous l'impulsion du secrétaire général du PC local, G. Romanov, un vaste programme d'urbanisme a été mis en œuvre à Leningrad et des infrastructures de transport construites pour connecter la région (à l'époque, la ville et l'*oblast'* qui

⁷⁸ s.n. « Privatizaciâ kak 'Leningradskoe delo' » [La privatisation comme 'affaire de Leningrad'], *Smena*, 20 décembre 1995.

⁷⁹ Ce fut le cas des anciennes usines chimiques *Severnoe Siânie* (Aurore Boréale), dont la majorité du capital a été rachetée par le géant mondial *Unilever*, qui a ouvert en 1994 dans la banlieue de la ville une chaîne ultra-moderne de production. D'après A.Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 214.

⁸⁰ En 1990, cette usine était, avec les chantiers aéronavals Kirov, la plus grande compagnie industrielle de Leningrad (chacune employait plus de 20 000 ouvriers) ; d'après « Russia Today », *Johnson's Russia List*, n° 1155 (§7) du 29 août 1997.

⁸¹ En 1995, *Ižorskie Zavody* a signé un contrat de plusieurs milliards de dollars pour la construction de tubes high-tech destinés à l'industrie pétrochimique. Sa réalisation a permis à l'entreprise, qui allait être mise en faillite, de regagner une réputation de fiabilité suffisante pour pouvoir remporter des appels d'offres étrangers, comme celui lancé par un laboratoire américain de recherche en physique des particules, ou encore des commandes chinoises de réacteurs nucléaires. D'après A.Z. Vakser « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244 ; p. 213.

l'entouré n'étaient qu'une seule et même entité) avec les républiques soviétiques voisines. La nouveauté de l'initiative à l'époque portait autant sur le fond - on se mit à penser la planification des investissements de manière plus rationnelle, en tenant compte de réalités sociales locales telles que la pénurie de main d'œuvre ou les menaces pour la santé publique - que sur la forme, puisque le PC n'a pas orienté *seul* le projet d'urbanisme de Leningrad, mais s'est appuyé sur l'expertise du monde académique. Cette façon de procéder a ancré dans les mentalités administratives locales une perception de la ville comme système complexe méritant une planification adaptée aux contraintes et surtout aux potentiels préexistants.⁸² Non seulement cela constituait une rupture avec les pratiques habituelles du Gosplan, mais cela a aussi permis à la bureaucratie municipale de développer une expérience de l'auto-gestion et de l'utilisation des ressources en R&D, qui, complétée par celle acquise au contact de professionnels étrangers dans le cadre des jumelages puis de la libéralisation du commerce extérieure, allait lui servir dans les années 1990 pour procéder aux réformes structurelles et soutenir l'extraversion de son économie.

a) Une stratégie efficace d'attraction des flux d'investissements étrangers

La période 1991-1999 est une décennie durant laquelle le volume des investissements dans l'économie réelle n'a cessé de baisser d'année en année en Russie (à son plus bas, en 1998, le volume d'investissements totaux était à 20% de son niveau de 1989). Les besoins en investissements étaient pourtant colossaux à l'aube des années 1990, car depuis plusieurs années déjà la plupart des grands chantiers de la fin de l'ère soviétique étaient à l'abandon et les infrastructures existantes nécessitaient une sérieuse modernisation. Dès lors que l'état des finances publiques russes en 1991-1994 ne pouvait laisser envisager que le « centre » aiderait les régions à mener des restructurations de leurs usines et des aménagements de leur territoire, les administrations régionales et municipales ont mis tous leurs espoirs dans les investisseurs privés, étrangers notamment.

La mise en œuvre d'une stratégie d'attraction des flux d'investissements directs étrangers (IDE) traduit, de la part des pouvoirs publics locaux, une propension à l'extraversion ; pour être efficace, cette stratégie doit passer par l'élaboration de lois et d'un programme de développement axé sur la mise en valeur du potentiel d'exportation. Mais elle suppose aussi d'avoir recours à des mesures « éco-diplomatiques », sur place, à Moscou ou à l'étranger, pour convaincre les investisseurs potentiels de venir s'installer sur un site plutôt qu'un autre. L'adoption d'une législation régionale favorable aux investissements étrangers a partout été l'élément décisif permettant de concrétiser les grands projets d'infrastructures et d'améliorer tous les indicateurs économiques régionaux – le taux d'emploi, le niveau du produit régional brut par habitant, la balance du commerce extérieur de la région et donc, potentiellement, l'état de ses finances publiques. Au début de l'année 1999, pas moins de 54 des 89 sujets de la FR s'étaient dotés d'une législation régionale favorable aux IDE. Certains se sont montrés particulièrement prompts à

⁸² Sur la planification urbaine à Leningrad et le rapport entre l'expérience acquise à l'époque soviétique et les pratiques de planification développées à Saint-Petersbourg dans les années 1990, voir les travaux de Céline Bayou, notamment *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 82 et suivantes ainsi que « Saint-Petersbourg, capitale russe de la mer Baltique? », *Les Cahiers du CREMOC*, n° 34, juin 2002, p. 39-55 (www.cremoc.org/articles/StPetersbourg34.doc, dernière consultation : novembre 2005).

alléger les charges fiscales pesant sur les entreprises étrangères, ce qui en a fait des locomotives de l'extraversion de la Russie.⁸³

Saint-Pétersbourg a pris le leadership de ce processus d'extraversion en Russie, d'abord en créant des zones économiques spéciales (1990-1992), puis en adoptant une législation plus favorable aux investisseurs étrangers que la législation fédérale et, encore à l'époque, que celle d'autres régions de Russie. Dès 1994, la tendance au désinvestissement s'inversa à Saint-Pétersbourg car le principe des allègements fiscaux pour les entreprises compétitives à l'import-export a été étendu à l'ensemble des activités économiques de la ville, ce qui concernait donc aussi les entreprises créées avec un apport de capital étranger. Ces mesures, au départ ponctuelles, se pérennisèrent. L'impôt sur les bénéfices, par exemple, est resté plafonné à Saint-Pétersbourg à l'un des niveaux les plus bas du pays durant toute la décennie. L'assemblée législative locale a aussi veillé à alléger le nombre des différentes taxes en vigueur, de manière à ne pas compliquer inutilement la tâche des entrepreneurs étrangers. Un effort de la municipalité qui fut apprécié des investisseurs, étrangers surtout, était que les entreprises privatisées obtinrent dès 1993 le droit d'être propriétaires non seulement des bâtiments mais aussi du terrain qu'elles occupaient, ce qui constituait une avancée sans précédent par rapport au régime fédéral, hérité de l'époque pré-communiste, qui bannissait la propriété privée de la terre.⁸⁴

Le premier élément dynamisant de l'extraversion a été l'apparition rapide d'un grand nombre de joint-ventures. Les premières sociétés privées comprenant du capital en devises ont fait leur apparition dans le centre ville de Leningrad dès la fin des années 1980, en même temps qu'à Moscou.⁸⁵ En 1995, Saint-Pétersbourg comptait environ 650 joint-ventures, ce qui plaçait la ville en quatrième position parmi les sujets de la FR qui hébergeaient le plus de joint-ventures.⁸⁶ Mais le chemin fut long et chaotique pour y parvenir et il a supposé de la part de la municipalité des efforts constants pour convaincre les investisseurs étrangers de s'intéresser à la ville. L'un des premiers grands projets d'investissement pour le financement duquel la municipalité a cherché à obtenir des IDE concernait la France. Au tout début de l'année 1991, des entreprises françaises étaient sur les rangs pour rénover le quartier de la Nouvelle Hollande, avec l'idée de faire de cette lagune de dépôts en friche un complexe hôtelier et d'affaires de standing.⁸⁷ Le projet n'a pourtant jamais vu le jour. L'opinion publique locale, notamment les militaires sous l'autorité desquels se trouvaient les îles abandonnées, s'est braquée contre l'idée de donner à des étrangers un bail de 99 ans sur un quartier entier du centre ville après que la compagnie française CBC eût précisé qu'elle ne comptait pas faire un cadeau à Leningrad, mais bien garder la moitié des bénéfices d'exploitation du futur

⁸³ Dès 1997, les conditions les plus libérales opéraient dans les *oblasti* de Leningrad, Novgorod et Yaroslav, ainsi qu'en république du Tatarstan et à Saint-Pétersbourg. D'après L.B. Vardomskij « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždounarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXIème siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université de Linguistique N.A. Dobrolûbov, 2000, p.48-68 ; p. 59.

⁸⁴ Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 373.

⁸⁵ On peut mentionner le groupe allemand *Salamander*, qui a apporté du capital à *Lenvest* en 1987 pour ouvrir un atelier de confection et, quelques années plus tard, le premier magasin de chaussures « de luxe » de Saint-Pétersbourg, sur Nevskij.

⁸⁶ En 1999, avec 276 sociétés à capitaux 100% étrangers, la ville arrivait en deuxième position derrière Moscou en nombre de bureaux de représentation d'entreprises étrangères. Chiffres cités par un fonctionnaire du MID, V. Orlov « Vnešnââ politika i rossijskie regiony » [La politique étrangère et les régions russes], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 10, 2000 ; p. 48.

⁸⁷ Boris Kirikov « Saint-Pétersbourg : à nouveau une fenêtre sur l'Europe », *La revue générale*, n° 1, 1998 ; p. 49-53.

complexe.⁸⁸ L'annulation du contrat a porté un coup fatal aux grandioses projets d'extraversion de la mairie. Il faut dire que le climat politique instable des années 1991-1993 et l'absence de législation fédérale protégeant les investissements dissuadaient les investisseurs étrangers de s'aventurer sur le marché russe – alors qu'au même moment les marchés asiatiques, chinois notamment, étaient bien plus attractifs. La mésaventure des Français à Saint-Pétersbourg a donc durablement poussé les investisseurs étrangers potentiels à préférer Moscou ou les régions pétrolifères à la capitale du Nord.

Après cet épisode, les plus importants flux de capitaux étrangers injectés dans les entreprises de Saint-Pétersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad sont venus des pays voisins (Finlande, Suède), mais aussi des États-Unis, de Grande-Bretagne et de Chine, pays dont les entreprises ont ouvert des dizaines de joint-ventures à Saint-Pétersbourg dès 1992 [voir le diagramme n°18 en annexe V]. Quant aux sociétés françaises, italiennes et allemandes, elles ont été les premières à introduire de nouvelles formes de coopération économique avec les PME de Saint-Pétersbourg en ouvrant, dans les zones franches de la ville, les premières sociétés en leasing. En 1994-1995 de grandes multinationales comme *Coca Cola*⁸⁹, *Cadbury* ou encore *British Airways* se sont finalement décidées à investir à Saint-Pétersbourg, au départ en louant des espaces publicitaires sur les façades en rénovation du centre ville, par la suite en ouvrant des usines ou des filiales. La municipalité ayant choisi d'accorder des exemptions fiscales très alléchantes pour les attirer, les revenus que ces investissements représentaient pour son budget étaient encore dérisoires, si bien que le principe lui-même est devenu assez impopulaire.

Durant une deuxième phase (1994-1998), la ville a mis en œuvre une stratégie offensive et plus systématique de valorisation de ses infrastructures de transport, de tourisme et de ses fleurons industriels aux yeux des sponsors et investisseurs étrangers, tant privés que publics.⁹⁰

Dans le cadre de la privatisation, des allègements de droits de douane ont été accordés à un nombre plus grand d'entreprises, y compris hors des zones économiques spéciales. C'est alors que les investissements en capital fixe sur des friches industrielles ont commencé à se faire plus conséquents. Après *Coca-Cola*, de grandes multinationales sont venues faire des offres à la municipalité, notamment *Caterpillar*, *General Motors*, *Unilever*, *Ikea* ou *RuhrGas*. En 1996, le géant allemand *Siemens* a rejoint un consortium international, créé par des entreprises finlandaises et des sociétés mixtes locales (*LAES*, la Centrale d'Électricité Nucléaire de Leningrad, et *Lenergo*, qui a le monopole de l'approvisionnement en électricité et en chauffage à Saint-Pétersbourg) pour construire une nouvelle centrale de chauffage et d'électricité à proximité de Saint-Pétersbourg. Un autre exemple est celui de *LFZ* (*Lomonosovskij Farfornij Zavod*) une très ancienne fabrique de porcelaine située dans la banlieue sud-ouest de la ville (Lomonossov) : elle a été littéralement sauvée de la faillite par un investisseur français qui a réorienté la production vers les exportations (vente de vaisselle par correspondance, pièces uniques sur commande) et s'est entendu avec les autorités

⁸⁸ Daniil Kocubinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 46.

⁸⁹ L'usine d'embouteillage *Coca-Cola* est la première grande enseigne qui s'offre à l'œil du voyageur sortant de l'aéroport de Pulkovo.

⁹⁰ L'une des premières mesures de Yakovlev après son élection en juin 1996 a été de promulguer un vaste « Programme de Stabilisation et de Développement Futur de l'Économie de Saint-Pétersbourg sur la période 1997-2000 », dans lequel la priorité était donnée aux mesures visant à relancer la production des industries traditionnelles, CMI en tête.

locales des ensembles de parcs et palais des environs de Saint-Petersbourg sur la meilleure façon de promouvoir l'artisanat local auprès des touristes étrangers.⁹¹ Le secteur agroalimentaire a aussi été une destination privilégiée des investissements étrangers durant cette deuxième phase⁹², en particulier en provenance de Finlande, des pays scandinaves et d'Allemagne. L'exemple le plus emblématique est celui de la brasserie *Baltika*, détenue à 70% par une holding nord-européenne (*Baltic Beverages*, alliance entre le conglomérat norvégien *Orkka - Pripps Ringnes*, et *Hartwall*, le numéro 1 de la bière en Finlande)⁹³, et qui est devenue en l'espace de quelques années le fleuron de l'industrie agroalimentaire pétersbourgeoise, en devenant un leader sur le marché russe⁹⁴, mais aussi à l'étranger où *Baltika* exportait, en 2001, 13% de sa production annuelle de bière, ce qui faisait d'elle la principale société agroalimentaire russe présente dans les pays de « l'étranger lointain » (Allemagne, Suisse, Amérique du Nord).

Fin 1997, la capitale du Nord arrivait en deuxième position dans la liste des régions russes les mieux dotées en IDE, avec près de 3000 joint-ventures produisant plus de 2 milliards d'USD de biens et services chaque année (ce qui représente près d'un cinquième de la production totale de la ville).⁹⁵ Grâce à la présence de ces joint-ventures, la ville a commencé à être considérée comme économiquement extravertie, quand bien même les capitaux investis ont été, en volume, bien moindre qu'à Moscou par exemple [voir *supra*, chapitre II, et le tableau n°5 en annexe]. La ville est particulièrement dépendante des investissements étrangers : 81 % du capital investi jusqu'en 1997 l'a été par des firmes étrangères, pour un volume total de 195 millions d'USD⁹⁶. La présence de ces capitaux étrangers a été particulièrement bénéfique à l'emploi et à la croissance de la production industrielle locale. Ce sont bien souvent des investisseurs étrangers – finlandais, suédois, néerlandais, britanniques⁹⁷ – qui ont financé la réhabilitation de sites industriels (huit zones à la périphérie de la ville) ainsi que des infrastructures de transport y menant. En faisant repartir ces usines ou en ouvrant de petites structures dans le secteur agroalimentaire, de la vente de détail, de l'assurance, de l'hôtellerie ou encore des agences de voyage, ces sociétés ont eu un effet d'entraînement positif pour l'ensemble de l'économie locale, moribonde au sortir de la crise

⁹¹ Alors que l'entreprise allait se déclarer en faillite, sous l'impulsion de ce repreneur français, les ventes par correspondance ont décuplé à la fin des années 1990, les colis étant envoyés dans le monde entier avec d'après Dima Forsov, manager des ventes à LFZ, 2001-2002.

⁹² En 1999, de toute l'industrie pétersbourgeoise, c'est dans la branche de la production agro-alimentaire que l'on trouvait la plus forte concentration d'entreprises à capital 100% étranger (37,8 % des entreprises de cette branche). D'après Dmitrij Zimine « St. Petersburg : a Challenging Case of Economic Restructuring », *Working Paper Series* n° 18, University of Birmingham, Russian Regional Research Group, juin 1999; p. 14.

⁹³ Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 117.

⁹⁴ En 2000, *Baltika* réalisait un quart de la production russe de bière. Alors qu'en Russie, le marché de la bière est typiquement localisé (chaque région a ses propres marques et empêche parfois celles d'autres régions de conquérir des parts de marché sur son territoire), *Baltika* était devenue le leader sur l'ensemble du territoire russe (20% des parts de marché), y compris dans la capitale (35%).

⁹⁵ La quasi-totalité de ces joint-ventures (94%) a été créée par l'apport de capitaux étrangers. La moitié des IDE s'est concentrée dans le secteur de la production industrielle, plus du quart dans les communications, 9% dans le secteur agroalimentaire et 6,3% dans celui de la construction. D'après les données citées par l'Administration de Saint-Petersbourg *Strategic Plan for St. Petersburg* [traduit du russe], Saint-Petersbourg : Centre Leontief, 1998 ; p. 20.

⁹⁶ Ol'ga Korotkova « Inostrannye investicii v Peterbourgue » [Les investissements étrangers à Pétersbourg], *Ékonomika i Žizn'*, supplément de Saint-Petersbourg, n° 6, février 1997.

⁹⁷ Le nombre de joint-ventures russo-britanniques enregistrées en Russie du Nord-Ouest a triplé en trois ans et s'établissait à 55 entreprises à la mi-1995, la majorité installées à Saint-Petersbourg ; entretien informel avec un stagiaire de la section commerciale du Consulat de Grande-Bretagne à Saint-Petersbourg, avril 2001.

économique des années 1990-1993. Les joint-ventures ont accéléré la tendance à la *tertiairisation* de l'économie pétersbourgeoise, déjà évoquée plus haut. La présence de personnel étranger a aussi favorisé une *transnationalisation* du commerce extérieur pétersbourgeois, en raison des relations intra-firmes qui existaient entre les joint-ventures et le pays d'origine de leurs capitaux, qui était aussi, bien souvent, le pays de destination de leur production.

A Saint-Pétersbourg, les deux années qui précéderent la crise de 1998 furent aussi l'époque du lancement des Eurobonds et, pour la ville comme pour l'*oblast'* de Leningrad, des premiers programmes TACIS dits « CBC » (*cross-border cooperation*) finançant des projets transfrontaliers avec les régions de Finlande orientale qui bénéficiaient d'INTERREG II A. Les statistiques révèlent à partir de cette époque une augmentation plus rapide des flux transfrontaliers d'IDE que des flux en provenance des États-Unis, ce qui peut s'expliquer par l'amélioration globale des conditions douanières et de transit aux postes-frontières avec la Finlande (Vyborg-Lappeenranta et Svetogorsk-Imatra). Concrètement, la liberté d'entreprise à l'échelle transfrontalière restait entravée par des barrières administratives (paperasserie, délais d'attente), souvent contournées par la corruption. Il y avait aussi certaines absurdités – comme le fait que l'aide humanitaire et les dons de matériaux de construction ou de matériel informatique utilisés par les entreprises et ONG étrangères implantées en Russie du Nord-Ouest et opérant dans le cadre des accords TACIS étaient soumis à des droits de douane.⁹⁸ Le lobbying incessant des élites économiques et politiques locales a finalement permis que ces obstacles aux échanges soient levés.

Il est symptomatique qu'à cette deuxième phase correspond aussi un afflux de capitaux provenant de pays connus pour être des paradis fiscaux, signe d'un début de rapatriement, vers la ville, de capitaux qui avaient fui l'économie russe auparavant. Au cours des 9 premiers mois de 1998, 19% des IDE sont en effet venus de Chypre (36,5 millions d'USD) et 16% du Luxembourg, soit autant que des États-Unis (18%) et des Pays-Bas (14%).⁹⁹ En 1998, alors que le volume de capitaux étrangers investis non pas en devises, mais en roubles, dans l'économie pétersbourgeoise, avait doublé par rapport à l'année précédente, 45% provenaient de Finlande (335,7 millions de roubles). Avant la crise de 1998, les IDE en devises n'atteignaient qu'un volume annuel inférieur à 200 millions d'USD¹⁰⁰, ce qui était très en-deçà des attentes de la municipalité, qui chiffrait les besoins d'investissements de Saint-Pétersbourg à des dizaines de milliards de dollars.

Plusieurs raisons expliquent la frilosité relative des investisseurs étrangers jusqu'en 1997. Premièrement, il faut souligner que l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg, longtemps réduite à l'immobilisme en raison de son opposition aux réformes lancées par la mairie (entre 1994 et 1996) et par la suite à cause de luttes politiques intestines (en 1998-1999), n'a pas été en mesure de

⁹⁸ Entretiens avec deux anciens vice-gouverneurs de l'*oblast'* de Leningrad : Grigorij Dvas (directeur du Comité de l'Économie et des Investissements de 1993 à 1998) et Mark Vybornov (directeur du Comité des Relations Économiques Extérieures de 1994 à 1996), Saint-Pétersbourg, 20 avril 2000.

⁹⁹ Goskomstat Rossii, *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenigradskoj oblasti* [Situation socio-économique de Saint-Pétersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad], Saint-Pétersbourg : Goskomstat, 1998 ; p. 39.

¹⁰⁰ En 1997, le volume d'IDE réalisés dans l'économie de la ville s'établissait à 158 millions d'USD et 329 milliards de roubles. D'après Goskomstat Rossii, *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenigradskoj oblasti* [Situation socio-économique de Saint-Pétersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad], Saint-Pétersbourg : Goskomstat, 1997 ; p. 45.

produire des lois garantissant aux investisseurs une sécurité et une rentabilité minimales.¹⁰¹ Du coup ceux-ci se sont intéressés aux régions voisines, en particulier les *oblasti* de Leningrad¹⁰² et Novgorod qui leur offraient des conditions fiscales privilégiées. Entre juillet et décembre 1997, l'administration régionale de l'*oblast'* de Leningrad a fait voter trois lois particulièrement favorables aux IDE – en réalité il s'agissait de la législation la plus libérale en la matière qui ait jamais été en vigueur en Russie.¹⁰³ Dans les régions conservatrices, ce type de législation fut taxée d'anti-patriotisme au motif qu'elle favorisait les investisseurs étrangers au détriment des investisseurs nationaux, tandis qu'à Saint-Pétersbourg elle fut accusée de favoriser une concurrence déloyale.¹⁰⁴ Quant à l'*oblast'* de Novgorod, il a su s'imposer comme un modèle, au même titre que ceux de Moscou, Saratov ou Samara. L'*oblast'* de Novgorod avait pourtant une situation de départ particulièrement difficile, puisqu'il était pauvre en ressources naturelles et que sa production industrielle était tirée vers le bas, quantitativement et qualitativement, par un imposant complexe militaro-industriel.¹⁰⁵ De nombreux économistes sont persuadés que l'*oblast'* doit son succès économique et l'augmentation fulgurante du niveau de vie de ses habitants précisément à l'afflux d'investissements étrangers dans la région¹⁰⁶, créateur d'emplois¹⁰⁷ et facteur de rattrapage en matière de progrès technique. Le gouverneur Proussak a ainsi pu se vanter que près de la moitié du produit régional brut était directement imputable à des entreprises constituées avec du capital étranger.¹⁰⁸ Dans l'ensemble, les conditions d'investissement et surtout de retour sur investissement étaient meilleures à Moscou qu'à Saint-Pétersbourg, qui a même vu certaines de ses joint-ventures se délocaliser vers la capitale durant la

¹⁰¹ Les députés de l'Assemblée législative ont en effet consacré des mois de procédure à l'élection, puis au renvoi de leur président, Yourij Kravtsov, au lieu de débattre du projet de loi sur les investissements que leur avait soumis la mairie à l'automne 1997. D'après Viktor Nikolaïev « Begstvo pod moskovskou 'kryšou' » [La fuite sous la protection moscovite], *Nevskoe Vremâ*, n° 146, 14 août 1998.

¹⁰² L'*oblast'* de Leningrad, qui avait des besoins d'investissement considérables dans le secteur des infrastructures de transport et de transit pétrolier, a attiré en 1996 autant d'IDE (environ 2,5% du total) que Saint-Pétersbourg. D'après Andreas Wenger & Jeronim Perovic « Russland zwischen Zerfall und Grossmachtsanspruch. Herausforderungen der Regionalisierung » [La Russie entre désintégration et prétention de grande puissance. Défis de la régionalisation], *Heft* n° 47, Zürich : ETH, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse [Centre d'Études de Sécurité et d'Analyse des Conflits], 1998, p. 68, note 160.

¹⁰³ Voir à ce sujet James T. Hitch « Leningrad *oblast'* investment Law », *Business News Agency's Eastern Europe Reporter*, 12 janvier 1998 ; p. 21.

¹⁰⁴ A partir du 1^{er} janvier 1998, les entreprises nouvellement enregistrées sur le territoire du Lenoblast' se voyaient accorder un crédit d'impôts de 50%, offre qui a incité de nombreuses entreprises à se délocaliser de Moscou ou Saint-Pétersbourg, un changement d'adresse juridique qui diminuait de moitié au moins les impôts versés par ces entreprises au budget local. D'après Irina Sokolova « Strategičeskij plan – êto pervyj šag k političeskoj nezavissimosti goroda » [Le Plan stratégique est un premier pas vers l'indépendance politique de la ville], *Čas Pïk*, 3 décembre 1997.

¹⁰⁵ Voir Kathrine Stoner-Weiss *The Political Economy of Russian Regional Governance*, Princeton : Princeton UP, 1997.

¹⁰⁶ Alexander Sergounin « The External Relations of the Novgorod Region of the Russian Federation », *SCHIFF-Texte*, n° 60, Kiel : Schleswig-Holstein Institut für Friedenswissenschaften, novembre 2000.

¹⁰⁷ Dans une étude très complète consacrée à la transition économique et politique de cet *oblast'*, Nicolai Petro illustre cet impact des IDE sur l'augmentation du niveau de vie des Novgorodiens. Ses calculs montrent que les revenus réels dans la région ont augmenté de 70% entre 1995 et 1997 et surtout qu'ils avaient continué à croître dans les premiers mois de 1998, alors que leur croissance était négative dans le reste de la Russie. Ceci permettait à cette région autrefois considérée comme plus pauvre que celle de Pskov de revenir dans le premier quart des régions de Russie en termes de niveau de vie. Cf. Nicolai Petro *Creating Social Capital in Russia : the Novgorod Model*, Washington : National Council for Eurasian and East-European Research, 1999.

¹⁰⁸ Les investissements étrangers ont été multipliés par quatre en l'espace de cinq ans, la valeur totale des IDE passant de 153 millions d'USD en 1994 à plus de 600 millions en 1999. D'après Viktor Troânovskij « Investory snimaût šlâpou pered Velikim Novgorodom » [Les investisseurs lèvent leur chapeau devant Novgorod-la-Grande], *Rossijskaâ Gazeta*, 6 novembre 1999 ; p. 5 ; cité par Alexander A. Sergounin & Mikhail I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, mars 2002 ; p. 33, note 44.

deuxième moitié des années 1990. Peu avant la crise, certaines sociétés à capital 100% russe se sont ré-ouvertes à Moscou ou dans l'*oblast'* de Leningrad pour bénéficier des conditions avantageuses que ne leur offrait pas la municipalité de Saint-Pétersbourg, dont la principale préoccupation à l'époque était la rigueur budgétaire.

Deuxièmement, Saint-Pétersbourg avait à cette époque assez mauvaise réputation en affaires en raison des déclarations de certains politiciens et journalistes russes qui lui ont collé l'étiquette de « capitale du crime » de la Russie.¹⁰⁹ Comme l'a bien mis en évidence Céline Bayou, l'argument était fallacieux, car si les statistiques montrent en effet que la ville détenait au milieu des années 1990 le triste record en nombre d'assassinats commandités (les *zakaznye*, meurtres sur commande, *po zakazu*)¹¹⁰, les victimes étaient majoritairement des businessmen russes impliqués dans des affaires douteuses, tandis que pour les autres crimes de sang, Saint-Pétersbourg était en dessous de la moyenne russe.¹¹¹ Autrement dit, il s'agit surtout de règlements de compte mafieux, une forme de criminalité qui n'affecte pas directement les simples citoyens, qui se savent relativement en sécurité par rapport à d'autres villes de Russie devenues très dangereuses (Saratov, Vologda), et encore moins les étrangers, relativement protégés. Le fait que certains assassinats commis à Saint-Pétersbourg ont touché des personnalités politiques [voir fiche n°17 en annexe VI], comme le vice-gouverneur Mikhaïl Manevitch en août 1997 et la députée démocrate Galina Starovoïtova en novembre 1998, a en revanche conduit à une très grande médiatisation à l'étranger de la réputation de Saint-Pétersbourg comme capitale russe du crime.

Malgré tout, dans le classement des régions russes en termes d'attractivité pour les investisseurs étrangers proposé par le très sérieux hebdomadaire *Ékspert*, la ville est passée du 12^{ème} rang en 1996 (sur 89 sujets de la FR) au 4^{ème} rang en 1997, avant d'occuper, ex-aequo avec Moscou, le premier rang en 1998 et en 1999. Cette progression tient pour beaucoup à l'entrée en vigueur, le 30 juillet 1998, de la très attendue loi « Sur le soutien étatique aux activités d'investissement sur le territoire de Saint-Pétersbourg ».¹¹² Il s'agissait du premier véritable engagement de la municipalité à offrir soutien et garanties aux entreprises investissant dans la ville, qu'il s'agisse de sociétés russes, de filiales de sociétés étrangères ou de joint-ventures. Par cette loi, la municipalité de Saint-Pétersbourg s'engageait à :

- se porter garante des crédits contractés par les investisseurs auprès de banques locales ;
- offrir des avantages fiscaux aux investisseurs (concernant les seules taxes dues au budget local – réduction de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt foncier, exonération de l'impôt sur la propriété) ;
- offrir des réductions d'impôt sur les bénéfices aux entreprises et institutions de crédit enregistrées à Saint-Pétersbourg qui accordaient des prêts aux investisseurs ;

¹⁰⁹ Cette image a été popularisée et entretenue par des ministres moscovites et des gouverneurs de régions concurrentes, à commencer par celui de l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod, Boris Nemtsov.

¹¹⁰ Avec 77 hommes d'affaires et une cinquantaine de membres de gangs criminels assassinés sur contrat (*zakaznye*) au cours de l'année 1995, la ville de Saint-Pétersbourg a gagné la réputation d'être la capitale du crime en Russie ; chiffres cités par ITAR TASS, 4 avril 1996. D'après le procureur de Saint-Pétersbourg, il y aurait eu dans la ville encore 79 meurtres « sur commande » en 1998 et 52 en 1999.

¹¹¹ Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 199.

¹¹² Préparée conjointement par le Comité du vice-gouverneur V.N. Scherbakov et le Comité de l'Économie de l'Assemblée Législative locale, elle a été votée *in extremis* avant les vacances parlementaires de l'été, en même temps qu'une autre loi qui allait améliorer le climat général des activités des entreprises étrangères à Saint-Pétersbourg, la loi « Sur les investissements dans l'immobilier à Saint-Pétersbourg ».

- offrir des conditions favorables pour la location de surfaces commerciales aux entreprises qui s'engageaient à les utiliser pour y faire des investissements, y compris la possibilité de différer jusqu'à cinq ans le paiement du loyer ou de le remplacer par des réparations des lieux ;
- proposer une aide financière aux investisseurs, par l'intermédiaire de plusieurs fonds spéciaux ;
- participer à l'amélioration de l'offre d'expertise en s'engageant dans la mise en œuvre de plusieurs programmes municipaux d'investissements.¹¹³

L'administration municipale a aussi créé en 1999 un organisme unique et indépendant chargé d'attribuer les licences d'exportation, alors qu'auparavant les entreprises locales devaient s'adresser à la fois à la mairie et à différents ministères fédéraux pour obtenir ces licences.¹¹⁴ Les activités de commerce extérieur en ont été favorisées. L'adoption de ces mesures a ouvert une troisième phase de libéralisation et d'internationalisation des activités économiques de Saint-Petersbourg, qui a débuté en 1999 et atteint son apogée durant l'année 2001. Elle concerne à la fois les sociétés de services orientées vers l'international, parmi lesquelles on trouve une proportion croissante de joint-ventures, mais aussi les fleurons industriels qui ont fini par renouer avec la productivité et se sont lancés à l'assaut des marchés étrangers en devenant eux-mêmes des pourvoyeurs d'investissements. Entre 1999 et 2000, les flux d'investissements étrangers à Saint-Petersbourg ont presque doublé en volume (passant de 600 millions à plus d'un milliard d'USD) [voir le diagramme n°20 en annexe V]. En 2003, année du jubilé durant laquelle était promise la livraison de plusieurs grands chantiers financés par des capitaux étrangers, le volume annuel d'investissements était pourtant retombé à 700 millions d'USD. Dans l'ensemble, durant cette période, qui correspond au premier mandat présidentiel de Vladimir Poutine, les investisseurs étrangers se sont tout de même davantage intéressés à Saint-Petersbourg. Ils pensaient qu'avec l'accession au pouvoir d'un Pétersbourgeois ils pourraient compter sur l'indispensable participation de leurs partenaires russes (interlocuteurs officiels, banques) pour piloter des projets de coopération économique extérieure, voire obtenir des garanties officielles que leurs avoirs ne seraient pas menacés, et ce, quelle que soit l'issue des élections du gouverneur de Saint-Petersbourg de mai 2000 et mai 2004 (avancées à septembre 2003 suite à la démission de V. Yakovlev).

La plupart des observateurs estime que les IDE ont joué un rôle majeur dans la reprise de la production et surtout des exportations à Saint-Petersbourg dans la deuxième moitié des années 1990.¹¹⁵ Le Comité des Relations extérieures de l'administration municipale insiste quant à lui sur le fait que ce n'est que lorsque la municipalité a affiché de bons indicateurs macroéconomiques et une certaine transparence budgétaire que les IDE ont commencé à affluer.¹¹⁶ Le climat socio-économique s'est en effet amélioré à partir de 1997, sans que cela puisse être imputable au changement d'administration de juin 1996. Il est vrai qu'à partir de 1997, le produit régional brut (PRB) par habitant à Saint-Petersbourg a dépassé le PIB/hab. moyen en Russie (alors de 15

¹¹³ D'après le compte-rendu explicatif détaillé de deux experts du bureau *Baker & McKenzie* de Saint-Petersbourg, James Hitch & Irina Davydenkova « St. Petersburg's New Investment Law », *Business News Agency's Eastern Europe Reporter*, janvier 1999, p. 24-27 ; p. 25.

¹¹⁴ G. Ostàkova & V. Orlov « Kogo podderžit gorod? » [Qui la ville soutient-elle?], *Nevskoe vremà*, n° 60, 3 avril 1999.

¹¹⁵ Dmitrij Zimin « St. Petersburg : a Challenging Case of Economic Restructuring », *Working Paper Series* n° 18, University of Birmingham, Russian Regional Research Group, juin 1999 ; Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002.

¹¹⁶ Interview avec Guennadij Tkatchëv, vice-gouverneur de Saint-Petersbourg, président du Comité des Relations extérieures de l'administration municipale, Saint-Petersbourg, septembre 2001.

millions de roubles, ce qui, avant la dénomination du 31 décembre 1997, équivalait à environ 3000 USD) [voir aussi les tableaux n°1 et 3 en annexe V]. En l'an 2000, la croissance du produit régional brut de Saint-Pétersbourg (10%) a dépassé de 3 points le taux de croissance annuel du PIB russe.¹¹⁷ Malgré ces bons résultats imputables en partie à la rigueur budgétaire et au professionnalisme de l'administration municipale, les investisseurs étrangers ont continué de préférer Moscou, destination de plus de 40% des flux d'IDE totaux vers la Russie en 2001. Certes, Saint-Pétersbourg est remonté en deuxième place avec 13,3%, soit 10 points de plus que cinq ans auparavant.¹¹⁸ Mais le volume global de ces IDE a progressé très lentement et irrégulièrement à Saint-Pétersbourg en comparaison avec d'autres régions, et ce alors même que la mairie a énormément investi dans une stratégie originale de marketing urbain d'envergure internationale en adoptant, fin 1997, un ambitieux « Plan Stratégique ».

b) Le Plan Stratégique : vers une internationalisation du développement urbain

La préparation du Plan Stratégique de Saint-Pétersbourg (PS) a commencé au dernier trimestre de l'année 1996, à l'initiative du gouverneur Vladimir Yakovlev, qui chargea le Centre Leontief de coordonner les différentes contributions des experts consultés pour le préparer. Il s'agissait pour l'administration de se doter d'un document programmatique de stabilisation et de développement socio-économique de la ville à l'horizon 2000, conformément aux exigences de la Banque Mondiale qui conditionnait l'octroi de crédits à la municipalité à la fixation par elle d'objectifs concrets de développement urbain.¹¹⁹

Des représentants de tous les secteurs d'activité, par l'intermédiaire de 168 organisations, se sont réunis dans un « Conseil général pour le Plan Stratégique » pour faire des propositions dans ce sens, dans le cadre de discussions qui se sont déroulées durant plus d'un an au sein de 14 commissions sectorielles.¹²⁰ Ce n'est donc pas à un travail bureaucratique que se sont livrés les rédacteurs du Plan, mais bien à une vaste consultation des forces vives de la ville, chaque sphère d'activités pouvant faire valoir ses intérêts dans les discussions, et faire figurer ses ambitions et ses engagements dans le Plan Stratégique. L'idée était de rechercher des synergies en associant toutes les institutions concernées : les Comités de l'administration municipale (leurs directeurs - I. Artemiev, I. Klebanov, A. Gref, D. Kozak, etc. – siégeaient au Conseil général), les députés de l'Assemblée législative locale, les agences fédérales (Comité des statistiques, Douanes, Armée, Administration du Port maritime de Saint-Pétersbourg, Banque centrale), les ministères fédéraux

¹¹⁷ Grigory Dudarev & Paavo Suni « St. Petersburg. A Russian Gateway to Europe? », in Lars Heldegaard & Bjarne Lindström (eds.) *NEBI Yearbook 2003*, Oslo (Nordregio) : Springer, North European and Baltic Sea Integration yearbooks collection, 2003, p. 67-83 ; p. 70.

¹¹⁸ La part de Saint-Pétersbourg dans les IDE place la ville cinq points devant le territoire de Krasnoïarsk et l'oblast' de Tchéliabinsk, et environ 10 points devant les oblasti de Sverdlovsk, Orenbourg et Sakhaline et même la république de Yakoutie, ancienne championne des IDE au milieu des années 1990. Chiffres du Goskomstat pour 2001, cités par Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; tableau 1, p. 17.

¹¹⁹ Irina Sokolova « Strategičeskij Plan – éto pervyj šag k poličičeskoj nezavissimosti goroda » [Le Plan Stratégique est le premier pas vers l'indépendance politique de la ville], *Čas Pík*, 3 décembre 1997.

¹²⁰ Liste de ces commissions : Climat économique ; Relations économiques extérieures et nœud de transport ; Industrie ; Tourisme ; Culture ; Innovations scientifiques et enseignement ; Télécommunications et technologies de l'information ; Planification urbaine ; Système de transports publics urbains ; Économie urbaine et économie d'énergie ; Questions sociales ; Politique du logement et de la construction d'habitations ; Sécurité ; Écologie. D'après Administration de Saint-Pétersbourg *Strategic Plan for St. Petersburg* [traduit du russe], Saint-Pétersbourg : Centre Leontief, 1998 ; p. 108-110.

concernés (ministères des Finances, du Travail, des Transports et Communications, des Affaires étrangères), les députés de Saint-Pétersbourg à la Douma, mais aussi les partenaires extérieurs – les autorités de l'*oblast* de Leningrad, les représentants de la communauté des affaires, les institutions scientifiques, académiques et culturelles (musées), les médias locaux, les ONG et autres organisations sociales. Le résultat est un *Plan Stratégique pour Saint-Pétersbourg* de plus de 100 pages, publié en russe et en anglais, et qui a été adopté par le Conseil Général le 1^{er} décembre 1997 et promulgué par le gouverneur V. Yakovlev en janvier.

Le PS dresse un état des lieux de l'état du développement de la ville dans les domaines économiques et social (statistiques), identifie des créneaux porteurs (potentiel de compétitivité) et établit une liste de quatre grands objectifs stratégiques à poursuivre :

1. *créer les conditions d'un climat local favorable aux affaires* en éliminant les contraintes juridiques et fiscales à l'activité des entreprises, ce qui concerne aussi bien l'immobilier que la mobilité du travail et la mobilisation des ressources financières pour les investissements ;
2. *valoriser le potentiel de certaines industries locales à s'intégrer dans l'économie mondiale* en mettant en œuvre des réformes structurelles pour consolider la compétitivité des industries manufacturières pétersbourgeoises et des infrastructures et services portuaires, pour favoriser une augmentation du commerce extérieur de la ville en la connectant aux réseaux internationaux et russes de transport intermodaux. Cet objectif comprend aussi la promotion de la ville sur les marchés mondiaux de la culture et du tourisme, comme centre scientifique d'enseignement et d'innovation, et comme ville intégrée dans la société mondiale de l'information ;
3. *améliorer l'environnement urbain*, en faisant revivre le centre historique de Saint-Pétersbourg, en créant des zones de développement, en développant les infrastructures urbaines (approvisionnement en eau et en chauffage, réseaux de transports publics) et en améliorant la qualité de l'environnement naturel et urbain ;
4. *établir un environnement social stable qui favorise l'amélioration de la qualité de vie des citoyens*, en résolvant les problèmes de logement et de santé publique, en facilitant leurs déplacements et leur sécurité de tous les jours et en investissant dans l'avenir de la jeunesse ; la réalisation de cet objectif passe aussi par une réforme profonde du système administratif municipal et régional.

Le PS s'ouvre sur le constat réaliste qu'en situation d'économie de marché, les entités territoriales (villes, régions), tout comme les entreprises, sont en concurrence, non seulement à l'intérieur de la Russie, mais aussi sur la scène internationale. Sont évoqués ensuite les atouts de la ville, autrement dit les conditions locales lui permettant de devenir compétitive en situation d'économie ouverte :

- la situation géopolitique
- le haut niveau d'éducation d'une partie significative de la population
- la réputation internationale de la ville
- une physionomie urbaine et une architecture uniques
- une vie culturelle intense et de niveau mondial
- des secteurs économiques à fort potentiel de compétitivité
- un environnement légal et institutionnel relativement développé et du type des économies européennes
- l'attractivité en tant que centre intellectuel, culturel et touristique

D'après Natalya Zhikharevitch, une sociologue pétersbourgeoise qui a pris part à l'élaboration du Plan Stratégique, l'un des objectifs à peine dissimulé de l'administration municipale, lorsqu'elle proclama la ville « zone de contact international », consistait à empêcher la ville de

redevenir une zone militaire fermée, dans l'éventualité d'une dégradation de la situation géopolitique régionale ou d'un retour, en Russie, à une politique néo-impérialiste.¹²¹ Avec ce Plan Stratégique, la municipalité a parié sur le développement autonome de la ville comme *nœud (hub) des transports* et *pôle régional* entre l'Europe et l'Asie, c'est-à-dire qu'elle conçoit l'avenir de Saint-Pétersbourg comme celui d'une ville-porte ou d'une région-couloir (*gateway city-region*). Le but assigné aux forces vives de la ville, et la stratégie poursuivie par son gouvernement, consiste à rehausser le statut de la ville en tant qu'acteur économique majeur au sein de l'espace russe autant que de son environnement nord-européen. Le PS souligne que le développement de la fonction de pont commercial entre la Russie et l'Occident s'inscrit dans une stratégie globale de captation d'une partie des flux de transit des exportations russes et asiatiques vers l'Europe, ce qui équivaut à un contournement des ports baltes. Pour autant, à aucun moment, le texte n'utilise-t-il les arguments des national-patriotes russes au sujet des pays baltes, qui sont perçus non pas comme des concurrents, mais bien comme des partenaires à l'échelle de la mer Baltique. Le PS fait aussi apparaître de nouveaux vecteurs directionnels des RIEE qu'il recommande de favoriser – les relations commerciales avec les pays d'Asie-Pacifique et du Sud-Est (Chine et Inde en particulier). On peut voir dans cette innovation l'influence personnelle du PDG du Port Maritime de Saint-Pétersbourg, A.P. Bilichenko, qui présidait en 1996-1997 la Commission « Relations économiques extérieures et nœud de transport » du Conseil général pour le Plan Stratégique. Pour lui comme pour la majorité des membres des comités « pragmatiques » de l'administration municipale (ceux du Développement économique, de la Politique industrielle et des investissements, des Transports), l'accent devait en effet être mis sur le potentiel de la ville comme *intermédiaire* international (pont de transit des flux de marchandises) plutôt que comme *destination* (des flux de tourisme international par exemple). Comme nous le verrons, non seulement cet objectif stratégique de devenir un nœud dans le système intermodal de transport est devenu prioritaire sur l'agenda de l'administration municipale à partir de 1997, mais il a aussi été rehaussé au rang de priorité de la politique économique extérieure du gouvernement fédéral.

Dans l'esprit des rédacteurs du PS, l'intégration de Saint-Pétersbourg dans l'économie mondiale (Objectif stratégique n° 2), condition nécessaire à l'amélioration du niveau de vie des habitants, a pour principal obstacle les mesures protectionnistes imposées par la réglementation *fédérale* aux entreprises locales qui ont un potentiel d'exportation. Les auteurs du PS ont fixé des objectifs ambitieux à la ville tout en partant du postulat optimiste qu'au niveau fédéral les conditions nécessaires minimales pour sa réalisation seront réunies – « le maintien du modèle d'économie ouverte en Russie », « la reprise économique et l'augmentation du volume de ses échanges extérieurs », « l'établissement de mécanismes de marché » et « l'amélioration de l'environnement juridique » en Russie.¹²² A cet égard, il est intéressant aussi de noter que « le changement d'orientation de la politique économique extérieure de la Russie » et « le durcissement des régimes douanier et frontalier (*pograničnyj*) » figurent parmi les facteurs exogènes (le PS utilise le terme de *vnešnie obstoatel'stva*, « contingences extérieures ») qui peuvent « sérieusement compliquer le développement de la ville », aux côtés de deux autres problèmes imputés au niveau fédéral – « la poursuite de la fuite de ressources financières à Moscou et dans les régions riches en matières

¹²¹ N. Žikharevič « Replika iz-za širmy. Čto skryvaet strategičeskij Plan Sankt Peterbourga? » [Réplique de derrière la scène. Que cache le Plan stratégique de Saint-Pétersbourg?], *Ékspert Severo-Zapad*, n° 17, 9 octobre 2000 ; p. 28.

¹²² Administration de Saint-Pétersbourg *Strategic Plan for St. Petersburg* [traduit du russe], Saint-Pétersbourg : Centre Leontief, 1998 ; p. 21, 38

premières » et « la déstabilisation politique de la Russie ». ¹²³ Plus loin, c'est la « centralisation excessive de l'activité économique extérieure dans le pays », « les imperfections de la législation fiscale et douanière, le manque d'infrastructures, les délais d'obtention des documents et les procédures de contrôle douanier » qui sont spécifiquement dénoncés comme des contingences qui ne dépendent pas des autorités locales et obèrent le développement de la ville.

Même si la plupart des spécialistes ont fait les louanges du document, qui a d'ailleurs été pris pour modèle par d'autres villes du monde ayant recours à la planification urbaine (Vilnius par exemple), le PS fait aussi l'objet de critiques parce qu'il manque d'indications sur la façon dont la municipalité comptait attirer les ressources indispensables à sa mise en œuvre et surtout par quels moyens administratifs elle procéderait à l'application concrète des mesures énumérées. Certains détracteurs ont notamment reproché au PS d'être le produit de tactiques politiques, puisque l'une des méthodes choisies pour accélérer le développement économique de la ville est le renforcement du rôle des grands groupes industrialo-financiers. ¹²⁴ Daniil Kotsioubinskij a qualifié le PS de « déguisement libéral-patriotique d'une déclaration d'intention sans moyens de mise en œuvre » et « rappelant les pires traditions de l'économie planifiée soviétique ». ¹²⁵ Il reprocha aux « planificateurs » du Centre Leontief de faire mièvrément l'impasse sur une dimension essentielle du développement de la ville, à savoir ses relations avec le centre et les moyens concrets que la municipalité doit mobiliser pour agir sur le cours de la politique fédérale, notamment en matière douanière et fiscale. La sociologue Elena Zdravomyslova, une fervente partisane du Plan Stratégique, a donné la réplique à Kotsioubinskij en affirmant que le PS pouvait permettre à la ville de tendre vers une autonomie culturelle et économique dont bénéficierait l'ensemble de la Russie du Nord-Ouest, mais qui pouvait clairement – et elle semble y être favorable – favoriser l'émancipation de Saint-Pétersbourg par rapport au reste de la Fédération, ou encore pousser à la confédéralisation de celle-ci :

« Le Plan stratégique est un acte d'auto-identification, c'est-à-dire un acte démonstratif d'affirmation identitaire par les hommes politiques de la ville avec à leur tête le maire. (...) Cependant si on lit attentivement les articles de ce document, écrits par de jeunes auteurs compétents – à l'évidence des patriotes de la ville – il y a des raisons de l'interpréter comme une intention d'entériner l'autonomie pétersbourgeoise dans le cadre de la Fédération de Russie. Et si on laisse libre cours à son imagination, alors ce plan mérite le nom de Plan stratégique de libéralisation politique et économique de Saint-Pétersbourg, un plan pour s'affranchir de l'emprise du pouvoir fédéral. (...) Une interprétation encore plus radicale serait d'y voir l'utopie tant choyée de Pétersbourg comme ville-État. » ¹²⁶

Les rédacteurs du Plan affirmèrent au départ que sa mise en œuvre permettrait de créer 200 000 emplois, d'augmenter les revenus moyens de la population de 15% et d'engendrer une hausse des recettes du budget municipal de 20% en 3 ans. ¹²⁷ Même si un suivi de la mise en œuvre du Plan a été assuré par le Centre Leontief les années suivantes, le fait qu'il n'y a jamais eu de

¹²³ Daniil Kocûbinskij « Pokhvala mestnoj strategii » [Éloge de la stratégie locale], *Čas Pík*, 12 novembre 1997.

¹²⁴ N. Žikharevič « Replika iz-za širmy. Čto skryvaet strategičeskij Plan Sankt Peterbourga? » [Réplique de derrière la scène. Que cache le Plan stratégique de Saint-Pétersbourg?], *Ėkspert Severo-Zapad*, 9 octobre 2000 ; p. 28.

¹²⁵ Daniil Kocûbinskij « Pokhvala mestnoj strategii » [Éloge de la stratégie locale], *Čas Pík*, 12 novembre 1997.

¹²⁶ Elena Zdravomyslova « Khel'sinki dlâ nas važnee, čem Moskva » [Helsinki compte plus pour nous que Moscou], *Čas Pík*, 17 décembre 1997.

¹²⁷ Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 374.

véritable évaluation de son succès ne permet pas de dresser un bilan, voire peut laisser penser que les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Malgré tout, le Plan Stratégique a contribué à améliorer l'environnement économique et administratif des activités des entreprises locales¹²⁸ et à restaurer des liens de coopération entre les quelques 195 institutions locales qui se sont engagées à prendre part à la réalisation de ses objectifs.¹²⁹ Il a surtout donné une impulsion au développement des infrastructures existantes orientées sur l'extérieur, et qui sont désignées par l'administration comme des moteurs pour l'intégration de l'économie pétersbourgeoise dans la mondialisation.

c) Le commerce extérieur, facteur d'intégration dans la mondialisation

La mise en valeur de la ville dans le système économique mondial a été un instrument d'intégration de l'économie de Saint-Pétersbourg dans la mondialisation, c'est-à-dire un moyen pour la ville de capter les flux mondiaux de richesses (IDE) et de rester connectée au monde (par des réseaux de transport et de communication) dans un contexte où la marginalisation par rapport aux marchés mondiaux est synonyme d'appauvrissement. Si son commerce extérieur n'a cessé d'augmenter l'une des constantes des années 1990 est que la ville était plus une porte d'entrée qu'un sas de sortie pour les produits échangés avec l'extérieur : les statistiques montrent qu'elle importait beaucoup plus de biens qu'elle n'en exportait [voir tableau n°26 en annexe V]. Ce déficit de la balance commerciale de Saint-Pétersbourg aurait pu constituer un handicap, voire une menace pour sa survie économique au moment de la crise financière de 1998, puisque la dévaluation du rouble a rendu les importations beaucoup plus coûteuses qu'auparavant. Or il se trouve que le commerce extérieur de la ville a très peu souffert de la baisse des importations en 1998-1999 [voir tableau n°25 en annexe V]. Cela montre que la municipalité avait su convaincre ses partenaires extérieurs que la ville resterait l'une des « portes d'entrée » en Russie les plus fiables (la ville récupéra des flux d'importation qui passaient avant août 1998 par d'autres ports russes) et, surtout, qu'elle sut s'adapter au renversement des années 1998-1999 qui vit augmenter très rapidement les exportations russes. En ce sens, elle conforta sa vocation à être l'une des principales *gateway regions* de Russie. Si l'oblast' de Leningrad a, lui aussi, vu ses exportations augmenter après 1998, seul Saint-Pétersbourg peut prétendre au statut de leader dans le commerce extérieur de la région Nord-Ouest, précisément parce que ses exportations mais aussi ses importations se sont maintenus à des niveaux importants [voir tableaux n°34 et 35 en annexe V].

L'examen de la structure géographique du commerce extérieur de la ville montre une autre spécificité : le fait qu'il est nettement dominé par les échanges avec des pays que les statistiques des Douanes russes classent comme étant de « l'étranger lointain », c'est-à-dire hors-CEI. En 1999, plus de 90% des échanges extérieurs de la ville ont été réalisés avec ces pays [voir tableau n°31 en annexe V]. Avec un tel taux, la ville s'impose comme un pont de transit commercial entre la Russie et l'Occident : sur la période 1997-2003, Saint-Pétersbourg réalisa en moyenne 10% des importations hors-CEI de la Russie (mais en moyenne 2-3% des exportations hors-CEI de la

¹²⁸ Celles du secteur industriel en particulier ont bénéficié d'un allègement fiscal conséquent : leur part dans les recettes fiscales locales a diminué de 57% en 1996 à 33% en 2000. Une cinquantaine d'usines de l'industrie légère ont aussi profité d'aides du budget municipal et de crédits à taux préférentiels pour s'approvisionner en matières premières. D'après Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *op. cit.* ; p. 375.

¹²⁹ Liste des institutions disponibles dans Administration de Saint-Pétersbourg *Strategic Plan for St. Petersburg* [traduit du russe], Saint-Pétersbourg : Centre Leontief, 1998 ; p. 94-96.

Russie, ce qui est relativement modeste).¹³⁰ Dans le même temps, la ville de Moscou pesait pour 38% dans les importations russes en provenance de la CEI, alors que moins de 2% des importations pétersbourgeoises provenaient de ces pays. On ne peut que se demander dans quelle mesure cette faible part des pays de la CEI dans les échanges commerciaux pétersbourgeois serait la conséquence d'un choix politique délibéré. Les principaux fournisseurs du marché pétersbourgeois sont surtout les États-Unis, les pays européens et, parmi eux, les pays proches qui sont riverains de la mer Baltique, au premier rang desquels l'Allemagne [voir tableau n°30 en annexe].

5.2.3 Les infrastructures orientées sur l'extérieur : atouts et défis

L'économie pétersbourgeoise a pu s'extravertir parce que la ville est objectivement dépendante des RIEE qui relient la ville au monde extérieur. C'est en effet un grand port de commerce et un centre touristique majeur par lequel transitent quantités de flux de biens et de personnes. Le défi auquel la paradiplomatie de l'administration municipale a dû faire face au début des années 1990 était de mettre en valeur et d'utiliser ces atouts pour soutenir l'extraversion économique.

a) Les transports : Saint-Petersbourg comme « nœud » de transit en devenir du commerce extérieur russe

Saint-Petersbourg est une ville portuaire qui a toujours eu un rôle à jouer vis-à-vis de l'extérieur, que ce soit en matière de défense navale durant les phases de *fermeture* du pays sur le monde extérieur, ou pour assurer le transit des flux commerciaux de et vers la Russie durant les périodes d'*ouverture* de son économie. D'après Panayotis Soldatos, la présence d'infrastructures de transport est un atout majeur de l'extraversion d'une ville, et leur développement l'un des principaux enjeux de sa paradiplomatie :

«Le réseau des transports [d'une ville] est l'autoroute du développement international. Dotation de la nature (ports) ou création humaine (autoroutes, réseau ferroviaire, réseau aérien), le transport remplit plusieurs rôles essentiels : il achemine les flux commerciaux ; il alimente l'activité industrielle (approvisionnement et circulation de matériaux, d'équipements, etc.) ; il permet la distribution de biens ; il facilite les communications sociales (tourisme, etc.) ; il remédie à l'éloignement géographique, en réduisant, voire en neutralisant les effets négatifs d'une distance ; il favorise le développement de secteurs connexes de services (services d'assurances, touristiques, de télécommunications, d'entretien, etc.). »¹³¹

Dans la division intra-soviétique du travail, ce sont les ports baltes qui jouaient la fonction de portail commercial sur l'extérieur. Après l'indépendance des républiques baltes, ce qui restait de littoral russe en mer Baltique a acquis une fonction stratégique pour l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale. Ces territoires ont dû faire face à une augmentation des flux de marchandise qui, parce que le transit par les anciennes républiques soviétiques (Ukraine, Belarus, pays baltes) était devenu beaucoup plus coûteux après l'indépendance, étaient redirigés vers eux. En 1995, pas moins de 30% des importations et 20% des exportations de la Russie transitaient par le territoire de

¹³⁰ Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 167 et tableau 11 p. 168.

¹³¹ Panayotis Soldatos *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire. Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégique innovantes. Une perspective nord-américaine*, Bruxelles : Bruylant, 2003 ; p. 79.

Saint-Pétersbourg.¹³² L'année 1995 est, sur toute la décennie, celle où la pénétration des produits importés était la plus grande, puisque ces produits comptaient pour 54% des ventes au détail de la ville, alors que durant les années suivantes cette part a baissé pour s'établir à 34% en l'an 2000. Les autorités portuaires et municipales ont donc cherché à développer la capacité de la ville, en termes de manutention des flux de marchandises entre la Russie et l'Europe, afin de sortir du relatif enclavement auquel le système soviétique avait poussé Leningrad.¹³³ Pour ne pas se limiter à être un sas de pénétration des importations en Russie (la fonction principale du port de Saint-Pétersbourg au début des années 1990 [cf. tableau n°23 en annexe V]), elles ont aussi cherché à développer les capacités de transit et de réexportation des biens produits sur l'ensemble du territoire russe et destinés aux marchés occidentaux. L'un des défis auxquels la ville devait faire face était donc la spécialisation dans les secteurs des services aux entreprises d'import/export (transport de marchandises, transit portuaire, dédouanement, etc.). Grâce à des réformes structurelles, des investissements et une modernisation facilitée par l'existence du régime de zone franche, à compter de l'année 1995 le Port Maritime de Saint-Pétersbourg retrouva une activité à la hauteur de ses capacités, avec un trafic annuel de l'ordre de 17-21 millions de tonnes de marchandises (contre seulement 9 millions au début de la décennie).¹³⁴

Les infrastructures portuaires ont rapidement été saturées, contraignant les pouvoirs publics à construire de nouveaux docks dans le port de la ville ainsi que sur le littoral de l'*oblast'* de Leningrad pour accueillir des porte-conteneurs de plus en plus nombreux. La route a aussi dû prendre le relais durant la deuxième moitié des années 1990¹³⁵ : il n'est pas rare en effet que des navires de cabotage déchargent leur cargaison dans les ports finlandais voisins, d'où elle est acheminée par camions en Russie, ce qui explique la longueur des files d'attente à la frontière et les embouteillages sur le boulevard périphérique qui contourne Saint-Pétersbourg et dessert ses hangars de stockage et de dédouanement.¹³⁶ Pour la Finlande, c'est une situation doublement bénéfique : d'une part, cela fournit du travail aux entreprises de services des ports de Porvoo et Helsinki, et, d'autre part, cela garantit aux entreprises finlandaises orientées à l'export la disponibilité de conteneurs vides une fois les marchandises destinées au marché russe déchargées. Cette situation a été un facteur d'interdépendance positive entre la Finlande et la Russie puisque, dans les années 1990, cette dernière ne réalisait pas encore assez d'exportations pour remplir les conteneurs des navires quittant son port, et qui refusaient en général de repartir à vide vers Rotterdam ou Londres.

¹³² Centre for Finnish Business and Policy Studies (EVA) *The EU and Finland from the St. Petersburg Perspective. The Two Faces of St. Petersburg*, Helsinki : EVA, 1996 ; p. 10.

¹³³ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 20.

¹³⁴ Cette augmentation est aussi à mettre sur le compte d'une réorganisation plus administrative que territoriale qui a fait entrer dans les statistiques du « Grand Port de Saint-Pétersbourg » les flux gérés par les ports et bases navales situés à Lomonossov et dans ses environs. Voir à ce sujet Antoine Kunth « Le port de Saint-Pétersbourg : de grandes ambitions », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 58-72 ; carte 1 et tableau 1.

¹³⁵ En 1999, 40% du commerce extérieur de la Russie réalisé par voie routière transitait par la Finlande, c'est-à-dire aussi par la principale route permettant de rejoindre les postes-frontière avec la Finlande, à savoir la route Saint-Pétersbourg-Vyborg. D'après René Nyberg « Finskij zaliv – novyj Øresund. 'Severnoe Izmerenie' i transportnaâ infrastrouktoura severo-zapadnoj Rossii » [Le golfe de Finlande, un nouvel Øresund. La 'Dimension Septentrionale' et l'infrastructure de transport de la Russie du Nord-Ouest] in N. Arbatova (dir.) *'Severnoe Izmerenie' : ideâ i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale' : idée et réalité], Moscou : Comité « La Russie dans une Europe Unie », 2002, p. 12-20 ; p. 17.

¹³⁶ Compte tenu de la corruption et de la criminalité qui règnent dans le milieu des services portuaires à Saint-Pétersbourg, de nombreux importateurs préfèrent être livrés en Finlande et surveiller par eux-mêmes l'acheminement terrestre des cargaisons depuis la frontière. Entretien avec Nicolas Laurencé, importateur français de viande installé à Saint-Pétersbourg depuis 1997.

A priori, la municipalité n'a aucun pouvoir de contrôle sur le port maritime de Saint-Pétersbourg qui, contrairement aux autres ports de la mer Baltique, n'est pas la propriété de la ville car ses actions se partagent entre l'État russe et des mains privées.¹³⁷ Pourtant, de nombreux scandales de corruption ont révélé les liens étroits qui existaient entre la direction du port commercial et la municipalité.

Le géant pétrolier *Loukoil* a été l'une des premières grandes entreprises de Russie à s'intéresser au potentiel de Saint-Pétersbourg comme port de transit pour l'acheminement du brut extrait en Russie du Nord-Ouest vers l'Europe (via le terminal lituanien de Boutingué). Saint-Pétersbourg a même bénéficié du fait que son pays avait mauvaise réputation comme investisseur aux yeux des Lituaniens : la ville a été choisie comme site de raffinement des produits pétroliers de *Loukoil*, qui, au départ, ambitionnait pourtant de racheter la grande raffinerie lituanienne Mazeikių Nafta. D'après le PDG de *Loukoil*, Vagit Alekperov, la décision « purement politique » des autorités lituaniennes de vendre les parts de la raffinerie à des Américains (la société *Williams International*) plutôt qu'à *Loukoil* est ce qui a poussé le géant pétrolier russe à se replier sur un plan national¹³⁸ : Saint-Pétersbourg pour le raffinage, et la route maritime septentrionale (*SevMorPout*), dans l'océan arctique, pour les exportations vers les marchés américains et asiatiques.

Le principal défi pour les autorités portuaires et municipales de Saint-Pétersbourg consiste à compenser le fait que le port maritime, à l'inverse de ses concurrents baltiques (Kaliningrad, Riga) et d'Arkhangel'sk, ne soit pas libre de glaces toute l'année. C'est pour cela que l'accent a été mis, à partir de 1996, sur le développement d'infrastructures *alternatives* de transit, avec pour objectif de faire de la ville un centre *intermodal* de transports où les conteneurs de marchandises pourraient plus facilement être transbordés de bateaux ou de camions venant d'Europe, vers des trains et des péniches desservant le reste de la Russie.

Saint-Pétersbourg compte déjà cinq gares ferroviaires de passagers qui la connectent aux grandes villes de Russie (via Moscou) et de la région économique Nord-Ouest (Novgorod, Petrozavodsk), et, au-delà, à celles d'Europe centrale (Kiev, Varsovie), baltique (Tallinn, Riga) et du Nord (Helsinki). Le premier train à grande vitesse de Russie a précisément été mis en service sur la ligne Saint-Pétersbourg-Helsinki, avec une durée de trajet qui devrait être réduite de 4h30 à 3h à l'horizon 2008. Le transport ferroviaire de marchandises, en revanche, est assez peu développé, mais les autorités municipales ont tenté d'y remédier en construisant une nouvelle gare intermodale dans la banlieue sud-ouest de la ville (quartier Avtovo).

Quant au transport aérien, même si Saint-Pétersbourg est potentiellement un important nœud du trafic aérien à l'échelle eurasiatique, cela reste le mode de transport le moins développé de la ville. L'aéroport international de Poulkovo II, entré en service en 1934, est désormais du même gabarit que ceux d'Helsinki ou de Riga.¹³⁹ Ainsi 35 avions en décollent ou y atterrissent chaque jour, dont les 2/3 appartiennent à des compagnies étrangères. Il a fallu des investissements considérables

¹³⁷ Anatolij Sobčak « Edinstvennoe, čto nam noužno – èto čtoby federal'nye vlasti soblúdali Konstitouciú » [La seule chose dont nous ayons besoin est que le pouvoir fédéral respecte la Constitution], interview du maire de Saint-Pétersbourg, *Čas Pík*, 15 mai 1996.

¹³⁸ V. Černitsyne « LUKoil ne otstoupaet ot Peterbourga » [*Loukoil* ne se retire pas de Pétersbourg], *Ekspert Severo-Zapad*, n° 9, 31 janvier 2000 ; p. 6.

¹³⁹ La compagnie aérienne « Poulkovo », la quatrième du pays, dessert une trentaine de villes russes, autant de villes de « l'étranger lointain » et une quinzaine de villes de CEI. Chiffres cités par Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 151.

pour qu'il soit mis en conformité avec les standards internationaux en 2003. L'essentiel des financements pour la modernisation de l'aéroport est venu de l'UE, mais une grande partie de ces fonds a longtemps été détournée pour renflouer les caisses des compagnies d'aviation nationales russes déficitaires. Cela explique pourquoi certaines compagnies aériennes européennes ont décidé de suspendre leur desserte des aéroports russes, ce qui, au final, a nui à une autre activité internationale importante de Saint-Pétersbourg – le tourisme.

b) L'infrastructure touristique et hôtelière

À l'aube des années 1990, les autorités locales de Saint-Pétersbourg misaient surtout sur la réputation de la ville comme centre culturel et artistique de rang international pour sortir de la crise. Les autorités locales pensaient qu'une publicité adéquate pourrait attirer des touristes étrangers du monde entier (qui apporteraient à la ville des devises étrangères) et qu'une bonne stratégie de marketing international convaincrerait des investisseurs étrangers de financer la rénovation des bâtiments historiques et la modernisation des infrastructures urbaines (hôtels, routes, aéroport, etc.). Alexeï Koudrine, qui dirigeait le Comité de l'Économie et des Finances de la mairie sous A. Sobtchak, a bien exprimé cette idée en vogue à l'époque que le tourisme international pourrait tirer le développement économique de la ville :

« Notre ville doit apprendre à se débrouiller seule et à compter sur ses atouts. (...) D'abord, le commerce doit ouvrir de nouveaux marchés pour notre industrie. Puis il est indispensable d'utiliser le potentiel scientifique pour devenir concurrentiel dans le domaine de la technologie de pointe. Troisièmement, il faut utiliser les possibilités uniques de notre ville sur la Neva pour attirer des centaines de milliers, des millions de touristes du monde entier. Les devises pourront alors être investies dans la modernisation de l'industrie et de l'économie de la ville. Mais il faut comprendre que personne ne viendra si Saint-Pétersbourg est sale et peu accueillante. Cela signifie que le développement du tourisme pourrait résoudre tous les problèmes économiques de la ville. »¹⁴⁰

Au motif que la ville faisait partie du Patrimoine mondial de l'Humanité¹⁴¹, les élites locales étaient en effet persuadées que l'opportunité de redécouvrir le Pétersbourg authentique, suite à la chute du mur de Berlin, inciterait les investisseurs du monde entier à se presser pour aider la ville à retrouver son attrait ancestral.¹⁴² Leur argument était que la richesse du patrimoine architectural pétersbourgeois avait été globalement préservée durant la période soviétique, si bien que 80% des monuments de la ville sont d'époque (XVIIIe-XIXe siècles).¹⁴³ Allié à la magie des nuits blanches (le soleil ne se couche pas entre la mi-mai et début juillet), cet état de fait pouvait rendre un séjour touristique dans cette ville que l'on surnomme en Russie la « Venise du Nord » d'autant plus romantique et ainsi attirer une clientèle étrangère avide de découvertes culturelles.

¹⁴⁰ Alexeï Koudrine, premier adjoint au maire, chef du Comité de l'Économie et des Finances, « Kak oupravlât' gorodom » [Comment gérer la ville], *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, 30 mai 1996.

¹⁴¹ En 1989, le centre ville et les ensembles de palais et parcs impériaux des environs de Saint-Pétersbourg (Petrodvorets/Peterhof, Gatchina, Lomonossov, Pouchkine) ont été placés sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Cela a indéniablement contribué à mettre en valeur la ville comme destination touristique internationale.

¹⁴² Voir par exemple V. Nevel'skij « Tri idei predsdatelâ Lenosveta ili o tom, počemu on ezdit za granico » [Trois idées du président du Lensoviet, ou pourquoi il va souvent à l'étranger], interview d'Anatolij Sobtchak, *Izvestiâ*, 16 mai 1991.

¹⁴³ C'est d'autant plus exceptionnel en comparaison du destin qu'ont connu d'autres grandes villes d'Europe de l'Est partiellement détruites pendant la Deuxième Guerre Mondiale, comme Varsovie, et qui ont été reconstruites sans respect du plan original. Si le centre historique de Moscou a été partiellement défiguré par de monumentales constructions soviétiques, à Leningrad en revanche l'allure générale du centre ville – la perspective Nevskij, l'île Vassilievskij, le quartier Petrogradskaâ – est restée la même.

Pour ces raisons, l'industrie touristique est le secteur économique de Saint-Pétersbourg dont le potentiel de croissance est le plus élevé, mais il se trouve que c'est aussi l'un des plus sous-développés. Cela tient surtout au manque d'hôtels et à l'inadaptation de l'offre hôtelière à la demande étrangère (la ville compte cinq palaces et une centaine de petits hôtels vétustes au confort minimal, mais n'offre aucune solution d'hébergement à des tarifs modérés pour des touristes ayant un budget moyen). Des efforts considérables ont aussi dû être faits pour rendre la signalétique (dans les musées et les transports publics) accessibles à des personnes ne lisant pas le cyrillique. C'est alors que les contacts de la mairie avec des investisseurs étrangers se sont avérés utiles : ce sont de grandes firmes multinationales qui ont financé le remplacement des panneaux indicateurs, dans le métro et dans les rues de la ville, par des panneaux bilingues (en russe et en anglais), qui, du coup, comportent tous le logo publicitaire de la firme en question.

D'après l'UNESCO, avec 2,1 millions de visiteurs en 1998 (contre 1 million en 1995), Saint-Pétersbourg occupait la huitième place parmi les villes touristiques les plus visitées du monde. En réalité, l'afflux de touristes étrangers est très irrégulier et soumis aux aléas de la politique et de l'économie russes dans leur ensemble, si bien que certaines années la ville n'a pu attirer qu'un million de touristes.¹⁴⁴ Ce n'est qu'à l'occasion de son Tricentenaire en 2003 - c'est-à-dire après que le gouvernement fédéral ait contribué au financement de la rénovation du centre ville et au développement de ses infrastructures touristiques (agrandissement du terminal international de l'aéroport de Poulkovo, construction d'hôtels, mise en œuvre d'une véritable politique d'offre de services à destination des touristes étrangers) – que Saint-Pétersbourg a véritablement pu renouer avec sa vocation historique de destination touristique majeure.

Entre-temps, le problème des conditions juridiques de développement des flux de touristes était devenu prioritaire sur l'agenda paradiplomatique des autorités pétersbourgeoises : celles de Saint-Pétersbourg se sont particulièrement mobilisées depuis le début des années 1990 pour que soit simplifiés les régimes de visas entre la Russie et les pays voisins. Au départ, c'était surtout un problème d'ordre micro-diplomatique, car les Pétersbourgeois qui avaient les moyens de se rendre dans un pays de « l'étranger lointain » étaient encore rares, mais c'est rapidement devenu un réel facteur de segmentation des intérêts entre le centre et les régions frontalières : les habitants des régions du Nord-Ouest étaient en effet nombreux à avoir une datcha¹⁴⁵ ou de la famille dans les pays baltes, et encore plus à vouloir partir en week-end en Finlande pour y goûter aux plaisirs du confort occidental. Au début des années 1990, les conditions d'obtention d'un visa pour ces pays étaient relativement faciles à remplir, mais elles se sont compliquées d'année en année. C'est alors que la mairie a cherché à exercer un lobbying auprès des autorités responsables de l'immigration dans ces pays, mais aussi auprès du gouvernement fédéral russe : le régime des visas étant toujours une affaire de réciprocité, pour que les Russes puissent voyager facilement à l'étranger, il fallait que

¹⁴⁴ En 1998, les trois quarts des visiteurs venaient de l'étranger lointain, avec une nette prédominance de touristes en provenance des pays voisins (46% des touristes étrangers viennent de Finlande et 28% des pays baltes). Chiffres cités par Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 185.

¹⁴⁵ D'après le responsable des relations avec l'Estonie à la mairie de Saint-Pétersbourg, Vladimir Tchourov, en 1993 pas moins de 10 000 datchas dans la campagne estonienne étaient la propriété d'habitants de Saint-Pétersbourg ou de ses environs. Ceci le conduisit à affirmer dans une interview : « Nous ne pouvons pas accueillir positivement la loi estonienne sur les étrangers qui vient d'être adoptée, pas plus que les mesures prises en réponse par la Russie. (...) [Les nouvelles conditions économiques] rendaient déjà les choses très compliquées, et voilà que la haute politique nous gêne, et beaucoup. (...) ». Cité par Boris Rovda « Rousskim i Èstoncam delit' nečego » [Rien ne divise Russes et Estoniens], interview de Vladimir Tchourov publiée dans *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, n° 195 (594), 7 septembre 1993 ; p. 4.

la Russie assouplisse sa propre législation en la matière.¹⁴⁶ Dans certains cas, les autorités locales ont pris des mesures unilatérales et totalement anticonstitutionnelles pour réguler de manière autonome les problèmes transfrontaliers.¹⁴⁷ Par la suite, elles ont plutôt été une force d'impulsion et de proposition, réussissant à convaincre les autorités fédérales d'accorder un régime de visa simplifié dans des cas précis, pour faciliter les migrations pendulaires des travailleurs transfrontaliers (à la frontière russo-estonienne ou russo-finlandaise par exemple) ou permettre à des délégations de scientifiques ou de businessmen étrangers de se rendre en Russie le temps d'une réunion de travail sans avoir à passer par l'intermédiaire du Consulat de leur pays.¹⁴⁸

L'élection de Vladimir Poutine à la présidence du pays a laissé un temps entrevoir qu'un régime simplifié de visa pourrait même être accordé aux ressortissants de l'UE désireux de se rendre en Russie en week-end. L'idée avait été émise dès le début des années 1990 par la mairie de Saint-Petersbourg, qui suggérait que le visa de court séjour en Russie puisse être délivré aux touristes visitant Saint-Petersbourg directement à la sortie de l'avion à Poulkovo. Au printemps 2001, le ministre russe des Affaires étrangères annonça que l'expérience pourrait en effet être mise en place à titre expérimental dès le début de l'année suivante¹⁴⁹ : l'annonce suscita beaucoup d'espoirs, tant chez les professionnels du tourisme de Saint-Petersbourg que parmi les étrangers ou même les Russes émigrés qui avaient pris la nationalité d'un autre pays et devaient aussi se soumettre à une longue procédure bureaucratique pour obtenir une lettre d'invitation et un visa pour se rendre ne fut-ce qu'une journée en Russie. A l'origine, le projet ne devait concerner que les touristes des pays Schengen, d'Angleterre, de Suisse et du Japon dont le séjour, d'une durée inférieure à 72h, était organisé par une agence de voyage agréée. Après plusieurs fausses annonces, le système a été officiellement déclaré valide, mais la procédure était si compliquée et les conditions si restrictives qu'il n'entraîna pas l'augmentation escomptée des flux de touristes étrangers à Saint-Petersbourg.¹⁵⁰

Un autre enjeu en rapport avec le développement du tourisme était le développement d'un système bancaire autonome et performant à Saint-Petersbourg. Cela figurait en tête des priorités internationales d'Anatolij Sobtchak au début des années 1990, lorsque le maire ambitionnait de faire de la ville une place financière de rang international. Le défi était de taille, compte tenu des conditions de départ, et au début de la décennie suivante le but restait loin d'avoir été atteint.

¹⁴⁶ Lorsque le gouvernement russe a accrédité le premier Consul de Lituanie à Saint-Petersbourg, en novembre 1993, il a refusé de lui accorder le droit d'émettre des visas – ce qui provoqua un tollé dans la capitale du Nord. Le maire A. Sobtchak fit personnellement pression pour que cette restriction soit suspendue (ce qui ne fut effectif que fin 1994). D'après s.n. « V Litvou poka čerez Moskvu » [Il faut encore passer par Moscou pour aller en Lituanie], interview d'Edvardas Groujas, Consul de Lituanie à Saint-Petersbourg, publiée dans *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, n° 240 (639), 9 novembre 1993 ; p. 1.

¹⁴⁷ Durant l'été 1993, les autorités municipales d'Ivangorod (ville-frontière du Lenoblast' avec l'Estonie) ont ainsi instauré une taxe pour la traversée de leur ville par les automobiles immatriculées dans les pays baltes. Elles prétendaient que cet impôt permettrait de financer un fond de stabilisation pour compenser les pertes nettes occasionnées par la baisse du cours du rouble par rapport à la couronne estonienne. D'après *Sankt-Peterbourgskie Novosti*, n° 211 (610), 29 septembre 1993 ; p. 2.

¹⁴⁸ En 1999 a été ouvert à la frontière russo-estonienne la première section consulaire de passage simplifié de la frontière russe pour les ressortissants de pays tiers, précisément au point de passage de « Šoumilino ». Ce bureau est compétent pour émettre des visas de court séjour (moins de 24h) pour des groupes de personnes (pas moins de 7 individus) désireux de se rendre en Russie par la route depuis l'Estonie.

¹⁴⁹ Vladimir Kovalyev « City to Try Short-Term Visas at Border », *St. Petersburg Times*, n° 669, 15 mai 2001.

¹⁵⁰ Lyuba Pronina « 3-Day Visas are Off to Shaky Start », *St. Petersburg Times*, n° 741, 1er février 2002.

5.2.4 Le système bancaire : financer l'extraversion

La première étape du « retour » de Leningrad/Saint-Pétersbourg en Europe, du point de vue économique et financier, a été la réouverture de sa Bourse. Après plus de soixante-dix ans de fermeture, la Bourse de Saint-Pétersbourg a rouvert en 1990. A l'époque, il s'agissait encore seulement d'une salle dépouillée où une centaine de *brokers* autoproclamés se réunissait les mardi et jeudi pour des ventes aux enchères de titres ou de contrats sur des produits de base. Rapidement, la spécialité de la bourse – à l'intérieur du bâtiment, mais surtout dans la rue près de l'entrée – devint la spéculation sur les opérations de change de devises étrangères. Les connaissances boursières de ces jeunes spéculateurs étaient pour le moins sommaires, car tirées de la lecture du seul « manuel » de finance en langue russe disponible à l'époque dans les librairies de Leningrad – une réédition d'un recueil datant d'avant 1917.¹⁵¹ Bon an mal an, la Bourse s'est développée. En 1994, environ 500 entreprises (dont 87 joint-ventures) ont réalisé des transactions à la Bourse de Saint-Pétersbourg, pour une valeur de 180 milliards de roubles (environ 40 millions d'USD de l'époque). En 2003, une quinzaine de grandes compagnies russes étaient cotées à la bourse des valeurs de Saint-Pétersbourg : *Sberbank, Gazprom, Loukoil, Youkos, Mosénergo, Dagénergo, Kouzbassénergo, Noril'sk Nickel, Sourgoutneftegaz, EÉS-Rossia, Volga-Telekom, RosTelekom, Severo-Zapadnyj Telekom, CentrTelekom*. Contre toute attente, le fleuron pétersbourgeois *Baltika* n'est coté qu'à la bourse fédérale (RTS) et à la Bourse Internationale des Valeurs de Moscou (MMVB), et non à Saint-Pétersbourg où est pourtant coté *Gazprom* (à l'exclusion de toute autre bourse de Russie).¹⁵² Ceci contraste avec les débuts de la transition, quand le financement privé ne constituait pas encore une alternative aux commandes et aux investissements de l'État. Le chemin parcouru a été un élément important pour que la ville, à défaut de retrouver le rang de capitale financière qui était le sien avant la Révolution, se dotât d'un réseau bancaire et financier capable de soutenir l'effort d'internationalisation des entreprises locales, mais aussi de la municipalité.

En effet, ce dont la ville avait surtout besoin au début de la libéralisation de l'économie russe étaient des institutions financières pouvant fournir des services bancaires élémentaires, à commencer par l'offre de crédits. Dans un contexte où l'épargne fondait à chaque minute à cause de l'inflation, il s'agissait-là d'un défi particulièrement difficile à relever. A défaut de pouvoir attirer à Saint-Pétersbourg les banques privées russes, qui avaient une nette préférence pour la capitale¹⁵³, la mairie a établi des contacts que l'on pourrait dire « éco-diplomatiques » avec des pays étrangers afin d'attirer des banques étrangères. Ainsi A. Sobtchak est-il parvenu à faire en sorte que deux grandes banques européennes, le *Crédit Lyonnais* (France) et la *Dresdner Bank* (Allemagne), choisissent d'installer dès 1991-1992 leur siège social en Russie non pas à Moscou, mais à Saint-Pétersbourg. Le maire avait su les convaincre que la place financière pétersbourgeoise serait le tremplin idéal pour l'extension future de leurs activités bancaires en Russie et dans les autres pays de la CEI. D'après des informations recueillies au cours d'entretiens informels sur place, l'arrivée du *Crédit Lyonnais*

¹⁵¹ Rapporté par Fred Coleman, *The Decline and Fall of the Soviet Empire*, New York : St. Martin's Press, 1996, p. 366.

¹⁵² D'après *Kommersant*, 20 février 2004 ; p. 19.

¹⁵³ Les trois quarts des banques commerciales nouvellement créées dans les années 1991-1995 se sont installées à Moscou, où certaines ont tiré des bénéfices colossaux des services financiers qu'elles rendaient aux différents organes de gouvernement sis à Moscou. Fin 1996, 1194 banques commerciales avaient leur siège social dans la capitale fédérale, contre seulement 159 à Saint-Pétersbourg [voir tableau n°7 en annexe]. Quant aux filiales de banques étrangères, elles étaient au nombre de 844 à Moscou, contre 56 à Saint-Pétersbourg. D'après les données citées par l'Administration de Saint-Pétersbourg *Plan Stratégique pour Saint-Pétersbourg*, Centre Leontief, 1998 ; p. 22.

dans la capitale du Nord a été orchestrée par A. Tchernov, chef du District militaire de Leningrad. Cela n'a pas été sans causer un début de scandale, puisque la banque française s'est vue mettre à disposition par la mairie de luxueux locaux pour un loyer très inférieur au prix du marché, au numéro 12 de la prestigieuse avenue Nevskij.¹⁵⁴

La première opération financière d'envergure engagée par Saint-Pétersbourg a commencé à l'automne 1994, lorsque la mairie a annoncé la mise en circulation au 1^{er} janvier 1995 de Bons du Trésor municipaux pour financer la rénovation des logements. Certes, la Banque Centrale de Russie s'était portée garante des remboursements de ces titres sur le budget municipal, mais la ville a aussi négocié en parallèle avec la *Dresdner Bank* et le *Crédit Lyonnais*, pour ce qui relevait des options de rachat en devises.¹⁵⁵ Ceci démontre que les institutions bancaires étrangères faisaient relativement confiance à la municipalité à l'époque. Sans reprendre le slogan que le gouverneur de Kaliningrad avait déjà fait sien (N. Gorbenko prétendait à l'époque faire de l'enclave un « Hong-Kong de la Baltique »), le maire de Saint-Pétersbourg répétait à l'envi que, grâce à sa bourse des valeurs et à un environnement législatif plus rassurant pour les opérateurs financiers que celui de bien d'autres capitales régionales, la ville pouvait devenir une place financière internationale. Il n'en fut rien car les années 1990 ont été celles d'un processus de « colonisation » financière du territoire russe par les grandes banques du pays, c'est-à-dire depuis Moscou, la seule place financière d'importance du pays. Il a fallu attendre la deuxième moitié des années 1990 pour que Saint-Pétersbourg, grâce aux amitiés « moscovites » de son gouverneur, parvienne à attirer les grandes banques russes dans la « capitale du Nord », ce qui a rapidement permis à l'administration municipale d'obtenir bien plus de fonds et de facilités de paiement qu'elle n'en avait auparavant pour financer son activité. Une fois élu gouverneur, au printemps 1996, Vladimir Yakovlev a accordé des privilèges à ceux qui avaient financé sa campagne, si bien qu'un petit groupe d'entreprises et de banques locales se virent offrir des ponts d'or pour investir le marché bancaire pétersbourgeois.¹⁵⁶ L'une d'entre elles, la *PromStrojBank* (PSB – Banque d'Industrie et de Construction), a rapidement acquis une position stratégique de leader dans la région Nord-Ouest. En 2001, c'était la première banque non-moscovite de Russie et elle se classait en 13^{ème} position dans la liste des 200 plus grandes banques du pays en termes de volume d'actifs [voir le tableau n°8 en annexe V].

L'une des raisons de ce succès est que, paradoxalement, la crise financière d'août 1998 a reporté sur Saint-Pétersbourg l'intérêt de nombreuses entreprises qui voyaient dans les institutions bancaires de la ville des partenaires plus fiables que les banques moscovites.¹⁵⁷ Au 1^{er} janvier 1999, environ 40 banques opéraient à Saint-Pétersbourg, c'est-à-dire beaucoup moins qu'il n'y en avait

¹⁵⁴ D'après Yourij T. Šoutov *Sobčac'e serdtse ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991 ; p. 107.

¹⁵⁵ « City in a basket », page d'informations économiques du journal *The St. Petersburg Press*, n° 74, 4-10 octobre 1994, archives online du *St. Petersburg Times* <http://archive.sptimes.ru/archive/sppress/74/basket2.html> (consultation : août 2005).

¹⁵⁶ Début 1997, Yakovlev a accordé par décret la gestion des budgets des Comités de la Culture et de l'Éducation à la filiale locale de la banque *Oneximbank*, qui avait elle aussi participé au financement de sa campagne électorale. Cette décision fut très mal perçue par l'opinion publique locale, prompte à dénoncer cette immixtion de la finance moscovite dans les affaires locales, et à se représenter le gouverneur de Saint-Pétersbourg comme une marionnette corrompue entre les mains des oligarques. D'après M. Bivens & E. Borisova « Moscow Money Publicly Eyeing St. Petersburg », *St. Petersburg Times*, 14-20 juillet 1997.

¹⁵⁷ Hormis une banque qui connaissait des difficultés depuis plusieurs années, aucune banque pétersbourgeoise n'a été contrainte à la faillite suite à la crise d'août 1998, très probablement parce qu'elles avaient moins investi que les banques moscovites dans les Bons du Trésor (GKO). D'après Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 37.

avant la crise financière de 1998¹⁵⁸, qui avait considérablement épuré le système bancaire russe de ses institutions les moins solides. Du coup, celles qui avaient résisté à la dévaluation du rouble et à la fuite des capitaux apparurent comme d'autant plus puissantes. Suite à la crise et pour combler leur déficit budgétaire, toutes les régions du Nord-Ouest de la Russie se sont mises à utiliser la bourse de Saint-Petersbourg pour émettre des Bons du Trésor régionaux, ce qui a favorisé la reprise spectaculaire des activités financières et de crédit dans la capitale du Nord.¹⁵⁹ A partir de 1999, certaines banques pétersbourgeoises bien positionnées dans la région Nord-Ouest (*PromStroiBank*, *Menatep-SPB*, *Petrovskij Bank*, *Baltijskij Bank*) sont même devenues plus entrepreneuriales sur le marché moscovite. Ceci leur a incontestablement donné un avantage dans la compétition interrégionale en Russie pour l'attraction d'investisseurs et de créateurs étrangers.

Si l'existence d'un système bancaire fort est une pré-condition essentielle à l'extraversion d'une région, celle de médias diversifiés et intéressés par les questions internationales a été un atout tout aussi indispensable pour les entités fédérées russes qui désiraient s'internationaliser.

5.2.5 Les médias, des instruments essentiels de la paradiplomatie urbaine

L'un des plus importants bouleversements des années Gorbatchev a sans conteste été l'introduction de la *glasnost'* – transparence – qui revenait à reconnaître aux Soviétiques le droit à la liberté de conscience et d'expression, et qui s'étendit progressivement à la liberté de la presse. Après des décennies de censure et d'autocensure, de langue de bois et de pseudo-déficits d'encre et de papier, la presse écrite devint un média quasi-indépendant, autant par rapport au pouvoir politique que par rapport aux intérêts privés qui, quelques années plus tard, allaient prendre le contrôle du paysage médiatique russe par l'intermédiaire des groupes industrialo-financiers. Au début des années 1990, la presse écrite avait une autonomie, une diffusion et une influence sur l'opinion publique beaucoup plus grandes que la télévision, un média qui, comme ailleurs, a supplanté les autres en Russie depuis.

A la fin de la *perestroïka* apparurent aussi bien à l'échelle fédérale que locale quantité de titres se réclamant de la démocratie, les plus populaires étant les hebdomadaires satiriques *Ogoniok* et *Krokodil'*, ainsi que quelques quotidiens réformateurs comme *Moskovskij Komsomolec*, *Moskovskie Novosti* ou encore *Smena*. Ce dernier est un journal de Saint-Petersbourg, le premier qui se soit permis de critiquer ouvertement Mikhaïl Gorbatchev dans ses colonnes, au motif que le secrétaire général aurait manqué de respect au président de l'Académie des Sciences de la RSS d'Arménie. De ce jour de 1989, *Smena* devint le porte-drapeau de la contestation anti-communiste « éclairée », démocratique et d'esprit pétersbourgeois, et par extension, « le premier quotidien que se devaient de lire les membres du Politburo en arrivant au travail le matin ».¹⁶⁰ A l'aube des années 1990, comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, Pétersbourg exerçait donc une forme de leadership en matière de libre pensée.

¹⁵⁸ A l'automne 1994, on dénombrait en tout 422 institutions bancaires et de crédit enregistrées à Saint-Petersbourg. Parmi elles, il y avait les branches de la Caisse d'Épargne russe (Sberbank), dont le nombre est resté stable, mais aussi 46 banques locales indépendantes ayant elles-mêmes des filiales (59) dans le reste de la Russie.

¹⁵⁹ Konstantin Khudoley & Stanislav Tkachenko « The Russian Debate on the Role of St. Petersburg », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOU, 2001, p. 53-66 ; p. 57.

¹⁶⁰ D'après Daniil Kocûbinskij *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Petersbourg 1989-2000], Saint-Petersbourg & Moscou : Limbous press, 2004 ; p. 9-10.

Pour ce qui est de la télévision, il faut signaler que la qualité des programmes d'analyse politique et d'information grand public de la chaîne locale « Peterbourg – Kanal 5 » [Cinquième chaîne – Pétersbourg], la seule qui diffusait dans tout le pays ailleurs que depuis Moscou, était moins médiocre que la moyenne des chaînes de télévision en Russie.¹⁶¹ L'influence de certaines émissions de la 5^{ème} chaîne s'est manifestée lors des débats du tout début de la décennie 1990, au sujet de la renomination de Leningrad ou de l'élection de son maire. Deux émissions en particulier ont contribué à désoviétiser le paysage audio-visuel russe et à l'eupéaniser « à la manière pétersbourgeoise »¹⁶² : « Pâtaâ kolessa » [Cinquième roue, présentée par la journaliste Bella Kourkova], programme particulièrement audacieux et critique du pouvoir communiste, et « 600 sekound » [600 secondes], le journal politique quotidien du jeune et très populaire Alexandre Nevzorov. Par la suite, Nevzorov a créé la controverse en adoptant des vues extrémistes (par exemple au sujet de la Tchétchénie, qu'il recommandait en 1991 de « nettoyer » définitivement) et par ses amitiés avec les nationalistes et les communistes, auxquels tantôt il apporta, tantôt il prit des voix. En 1993 il fut élu député indépendant de Saint-Pétersbourg à la Douma d'État, et aux législatives de décembre 1995 il fut réélu, mais dans une circonscription où ses vues ultra-patriotiques pouvaient trouver écho chez les électeurs, à savoir l'*oblast'* de Pskov, la seule région de Russie alors dirigée par un gouverneur qui s'était présenté sous l'étiquette du LDPR. Nevzorov est donc un personnage haut en couleur, dont l'influence sur l'opinion publique s'étendit bien au-delà des frontières de la ville, puisqu'à une certaine époque il a aussi animé une émission sur la chaîne d'État ORT. Il est avec Nikolai Fomenko le seul journaliste pétersbourgeois qui ait une audience élevée à la télévision et à la radio à l'échelle fédérale.

De nombreux scandales ont entaché le secteur audiovisuel pétersbourgeois à l'occasion de la privatisation de « Peterbourg - Kanal 5 ». Faisant fi des préférences des députés de l'Assemblée législative locale, qui s'opposaient à l'ouverture du capital de la chaîne, le gouverneur Yakovlev a signé un décret en novembre 1996 autorisant la vente de 49% des actions de la chaîne. Profitant des dissensions locales, Boris Eltsine, auquel les députés pétersbourgeois avaient demandé d'arbitrer le conflit, le résolut en retirant à la ville le contrôle de la chaîne. Celle-ci fut rebaptisée « Koultoura » [Culture] et transférée sous l'autorité de la chaîne nationale RTR, financée entièrement par le budget fédéral et dont le PDG est nommé par le président. Ne restait à la ville qu'une plage horaire réduite pour diffuser localement une partie des programmes de l'ancien « Kanal 5 ».¹⁶³ D'un côté, la ville pouvait se targuer d'avoir contribué à la naissance de la première chaîne culturelle, apolitique et qui ne diffusait pas de publicité commerciale, du pays. De l'autre, les élites locales ont perdu à compter de 1997 un canal précieux d'influence sur l'opinion publique nationale, dès lors que la grille de programmes de « Koultoura » était fixée d'en haut par RTR et le gouvernement fédéral (notamment le Ministère de la Culture).

¹⁶¹ Une autre chaîne pétersbourgeoise, « TV3 – Kanal 27 », créée en septembre 1994 sur la base d'un partenariat entre « Kanal 5 » et la chaîne londonienne « International Network TV » a émis durant quelques mois, avant d'être interdite d'antenne par la décision d'un tribunal fédéral en mars 1995. D'après *The St. Petersburg Press*, n° 97, 14-20 mars 1995.

¹⁶² A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Politicheskii Almanach Rossiiskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65 ; p. 53.

¹⁶³ Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000, thèse de science politique*, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 253-254. Fin février 1998, les députés ont une nouvelle fois tenté de s'opposer à la privatisation de la chaîne et au licenciement de ses salariés, cf. *St. Petersburg Times*, 23 février et 20 avril 1998.

La liberté de la presse dans son ensemble a été réduite à mesure que les dirigeants pétersbourgeois prenaient la mesure de la puissance qu'ils pouvaient retirer de la manipulation de l'opinion publique par le biais d'un contrôle des médias locaux. En 1995, des journalistes des deux quotidiens dont la mairie était actionnaire (*Večernyj Peterbourg* [Pétersbourg du Soir] et *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti* [Les Nouvelles de Saint-Pétersbourg, anciennement *Leningradskaâ Pravda*]) ont dénoncé les pressions dont ils étaient victimes de la part de l'administration locale. Des journalistes de l'un des seuls journaux d'obédience libérale que la ville subventionnait, *Smena*, s'irritaient de voir le soutien financier du budget municipal se réduire comme peau de chagrin.¹⁶⁴ Le contrôle et le bâillonnement des médias locaux se sont accentués sous Yakovlev, sur fond de tentative de corruption des journalistes des principaux quotidiens par la banque la plus proche de la nouvelle administration municipale, *Balt-Oneximbank*.¹⁶⁵ Parfois, ce n'était pas seulement l'administration, mais le FSB qui était à l'origine des menaces et tentatives d'intimidation à l'encontre des journalistes de Saint-Pétersbourg.¹⁶⁶ Les médias locaux ont, comme ailleurs en Russie, été repris en main par le centre à compter de l'an 2000. Le Représentant Plénipotentiaire du président nommé dans le District Fédéral Nord-Ouest, Viktor Tcherkessov, est par exemple soupçonné de collusion avec Vladimir Evtoushenkov, le patron d'une entreprise privée proche du Kremlin, AFK «Sistema». Ensemble ils auraient essayé de mettre au pas l'un des journaux pétersbourgeois les plus indépendants par rapport au pouvoir, *Čas Pik* [Heure de pointe], dont nous avons vu dans le chapitre précédent qu'il avait pris le parti de publier quantité d'articles écrits par des partisans de l'autonomie de Saint-Pétersbourg. Les pressions du Kremlin auraient ainsi poussé le directeur de la section politique du journal et chef de file du courant séparatiste pétersbourgeois, Daniil Kociûbinskij, à démissionner. Quelques mois plus tard, c'est l'agence d'information *Rosbalt*, créée en 1999 par la rédactrice en chef de *Čas Pik*, Natalya Tchaplina (qui n'est autre que l'épouse de Viktor Tcherkessov), qui a été accusée de servir les intérêts du centre. Le bruit court en effet que le budget de l'État aurait contribué à hauteur de 700 000 USD à la création de *Rosbalt*, en échange de l'engagement des journalistes, chercheurs et modérateurs du site internet de l'agence à "présenter une image positive du pouvoir fédéral dans le District Nord-Ouest".¹⁶⁷

Malgré tout, quelques journaux locaux ont constitué un élément essentiel d'influence indirecte sur l'orientation des RIEE de la ville au moins jusqu'à la fin des années 1990. A en croire les observations de Stanislav Tkachenko, actuellement vice-recteur de la faculté de Relations Internationales de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg, de nombreux députés de l'Assemblée Législative locale écrivaient régulièrement dans les colonnes des grands journaux locaux sur des questions touchant de près ou de loin aux intérêts de politique étrangère et économique extérieure

¹⁶⁴ Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie ...*, op. cit. ; p. 257, notes 169 et 170.

¹⁶⁵ Géraldine Bertrand affirme, sur la base de révélations faites par B. Whitmore dans le seul journal réellement indépendant de la ville, *St. Petersburg Times*, que les journalistes de *Sankt-Peterbourgskie Vedomosti*, *Nevskoe Vremâ*, *Čas Pik* et *Večernij Peterbourg* ont confirmé avoir reçu des offres de prêt à taux préférentiel de la part de cette banque s'ils cessaient de ternir l'image du gouverneur dans leurs colonnes. D'après Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie*, op. cit. ; p. 258, note 173.

¹⁶⁶ Le patron de la branche locale du FSB, Viktor Tcherkessov, aurait par exemple accusé la chaîne locale «Kanal 11» de transmettre des secrets d'État à l'étranger et aurait menacé de l'empêcher de diffuser, d'après B. Whitmore «Arrested TV Head: Case Part of Smolny Attack», *St. Petersburg Times*, 15 septembre 1998, cité par Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie ...*, op. cit., p. 261, note 189.

¹⁶⁷ A.A. Moukhine *Piterskoe okrouženie Prezidenta* [L'entourage pétersbourgeois du président], Moscou : Centr Političeskoj Informacii, 2003 ; p. 127.

de la ville ainsi qu'à ses RIEE.¹⁶⁸ Comme à l'échelle fédérale, c'est souvent la presse économique locale qui fournissait à l'administration municipale les bases informationnelles pour ses décisions en matière de politique économique extérieure. En outre, la majorité des journaux locaux les plus lus par les décideurs économiques de Saint-Petersbourg diffusent des analyses d'orientation libérale dans leurs rubriques consacrées à l'international. Nous présenterons ci-après deux, des journaux que nous avons dépouillés systématiquement [voir fiche n°15 en annexe VI pour leur tirage], qui sont considérés par les hommes politiques locaux comme ayant la plus grande influence sur les orientations extérieures de la ville.¹⁶⁹

Le journal pétersbourgeois avec la plus large diffusion à l'échelle de toute la région Nord-Ouest est *Delovoj Peterbourg* [*Business Petersburg*, DP], qui a commencé à paraître à l'automne 1994 avec une fréquence de deux numéros hebdomadaires, avant de devenir un quotidien en 1999. Fondé par un très jeune chef éditorial, Oleg Tretyakov, ce journal qui occupe une niche dans la presse locale d'affaires est la propriété de *Bonnier Business Press*, groupe de presse suédois qui avait fondé auparavant des journaux similaires sur papier rose (pour rappeler le *Financial Times*) en Estonie et en Lettonie. Dès 1995, DP comptait 35 000 abonnés, qui appréciaient de trouver dans ses colonnes un style professionnel, des informations sérieuses et une indépendance éditoriale conforme aux standards internationaux en la matière. DP se distingue enfin par sa bonne qualité d'impression ; en effet, faute d'avoir pu trouver une bonne imprimerie à Saint-Petersbourg même, le journal est imprimé en Finlande.¹⁷⁰

Un autre journal, en anglais celui-là, est systématiquement lu par les membres de l'élite politique et économique locale – le *St. Petersburg Times*, un bihebdomadaire réputé pour son indépendance et sa propension à révéler des scandales politico-financiers que la presse contrôlée par l'administration tend à garder secrets. Au départ destiné à informer la communauté étrangère installée ou de passage à Saint-Petersbourg, le *St. Petersburg Times* est devenu, comme le *Moscow Times* à Moscou, un acteur influent du paysage médiatique local. Il est diffusé gratuitement dans tous les lieux de la ville fréquentés par les étrangers (aéroports, grands hôtels, restaurants, musées, etc.), mais plus de la moitié de son lectorat est de nationalité russe [voir fiche n°16 en annexe VI].

On le voit, l'environnement économique, culturel et législatif des années 1990 était relativement favorable au processus d'extraversion de Saint-Petersbourg. Cependant, pour faire de ces atouts des instruments d'internationalisation qui puissent appuyer la stratégie *politique* de la municipalité sur la scène internationale, il fallait qu'existe une véritable motivation de la part des élites dirigeantes pour investir la scène paradiplomatique. L'intensité, l'envergure et les objectifs de la paradiplomatie pétersbourgeoise ont en effet considérablement varié en fonction de la personnalité et des préférences de politique étrangère du maire, puis du gouverneur, qui ont incarné l'actorité internationale de la ville durant la période étudiée.

¹⁶⁸ Il mentionne en particulier Vantaniar Iaguis, Mikhail Amossov, Vladimir Eremenko et Mikhail Tolstoj, cf. Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 29.

¹⁶⁹ Entretien avec Kirill Avdeev, chef du département de la coopération économique extérieure du Comité des Relations extérieures de l'Administration municipale, Saint-Petersbourg, août 2001.

¹⁷⁰ Katya Yusupova « City business editor puts in paper in the pink », *St. Petersburg Press*, n° 76, 18-24 octobre 1994, (archives en ligne du *St. Petersburg Times* <http://online.sptimes.ru/archive/spress/76/citybusi.html> , consultation : août 2005).

5.3 L'influence des leaders sur la politique extérieure de la ville

Le mode opératoire le plus efficace de la paradiplomatie de Saint-Pétersbourg dans les années 1990 était sans doute ce que Stanislav Tkachenko a appelé la « diplomatie du gouverneur » (*governor diplomacy*)¹⁷¹. Les contacts personnels du chef de l'exécutif avec les hauts responsables de villes, régions, pays ou organisations internationales, et la multiplication de ses visites officielles à l'étranger ont contribué à rehausser le prestige international de Saint-Pétersbourg. La volonté du leader d'attirer l'attention d'investisseurs et de partenaires étrangers à même de soutenir l'extraversion de la ville, son intégration dans la mondialisation et sa participation aux RI est un facteur de type idiosyncratique déterminant pour évaluer l'influence de la ville sur la politique étrangère russe. Au fil des quinze années écoulées depuis les débuts de l'extraversion de Saint-Pétersbourg, l'actorité internationale de la ville a évolué principalement en fonction du *style paradiplomatique* et des *ambitions personnelles* des agents (leaders) qui ont incarné cette actorité. Il s'agit principalement du maire Anatolij Sobtchak (1991-1996), puis du gouverneur Vladimir Yakovlev (1996-2003). Mais leurs adjoints et conseillers chargés des questions de RIEE, ainsi que certaines personnalités politiques gravitant autour de l'administration municipale et dont l'influence avait des ramifications tant sur la scène domestique (intra-fédérale) que dans l'arène internationale, ont aussi orienté la paradiplomatie pétersbourgeoise. En fonction de ce critère idiosyncratique, trois phases, chacune marquée par sa philosophie propre, peuvent être distinguées dans l'histoire récente de l'extraversion paradiplomatique de Leningrad/Saint-Pétersbourg :

1. L'ère Sobtchak-Poutine (1990 - juin 1996)
2. L'ère Yakovlev (juin 1996 – été 2003)
3. L'ère Poutine (depuis le printemps 2000)

Dans ce chapitre qui se limite à l'étude du phénomène *dans les années 1990*, nous nous intéresserons seulement aux deux premières phases. La troisième, qui débute avec la nomination de Vladimir Poutine au poste de président par intérim (1^{er} janvier 2000) et se superpose à la fin de la deuxième période (ce qui correspond au deuxième mandat de V. Yakovlev comme gouverneur), est une phase durant laquelle le « centre » a progressivement pris le *contrôle* de la paradiplomatie pétersbourgeoise et l'a instrumentalisée pour le compte de l'État central.¹⁷² La paradiplomatie de la ville ayant cessé d'être autonome depuis cette époque, nous traiterons de la philosophie propre liée à cette phase de l'histoire récente de la ville dans la partie du chapitre VI consacrée aux *limites* de l'influence de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère fédérale.

¹⁷¹ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 30.

¹⁷² Cela s'est fait d'abord par l'intermédiaire de Viktor Tcherkessov, l'ancien directeur du FSB de Leningrad, que Poutine a nommé en juillet 2000 au poste nouvellement créé de Représentant plénipotentiaire du président dans le District Fédéral Nord-Ouest, puis par l'intermédiaire de Valentina Matvienko, sa remplaçante, que le Kremlin a aidée à conquérir le poste de gouverneur de la ville, en octobre 2003, après avoir poussé V. Yakovlev à la démission.

5.3.1 L'ère Sobtchak (1990-1996) : le temps des grandes ambitions internationales

Du printemps 1991 au printemps 1996, l'extraversion de la ville a été incarnée et mise en œuvre par le couple Sobtchak-Poutine, le premier étant le président du Lensoviet puis le maire de la ville, et le deuxième son adjoint pour les affaires de politique internationale et économique extérieure. Vladimir Poutine fut en effet appelé à diriger l'un des Comités les plus importants de l'administration municipale à l'époque, le Comité des Relations Extérieures (*Komitet po vnešnim svyázám*, KVS). Avec une centaine d'employés, ce Comité était de loin le plus fourni de la mairie ; bien que directement subordonné au maire [voir l'organigramme n°13 en annexe IV], c'était un organe relativement indépendant et dont l'une des missions était de « tirer » vers l'extérieur les activités des autres départements et comités de la mairie (ceux de l'économie, l'industrie, la culture). Les pouvoirs et les moyens qui étaient conférés au KVS et à son chef, V. Poutine, illustrent bien l'importance qu'avaient les RIEE aux yeux du maire A. Sobtchak.

a) La philosophie sobtchakienne de l'extraversion : une paradiplomatie pro-occidentale mais de prestige

Sobtchak est unanimement considéré comme le « père » de la transition à Leningrad/Saint-Pétersbourg, d'abord parce qu'il a été l'artisan de la renomination de la ville, en juin 1991, mais aussi parce qu'il est parvenu à « réécrire le nom de celle-ci sur la carte du monde ».¹⁷³

Sous son impulsion, la ville a en effet retrouvé en quelques années son rang international de « capitale culturelle de la Russie ». C'est d'ailleurs la formule restée pour la postérité : au Musée des Figurines de Cire de Saint-Pétersbourg, où la statue d'A. Sobtchak a fait son entrée en juin 2001, l'ancien maire est représenté tenant le texte de la Constitution russe de 1993 à la main, debout entre Pierre le Grand et Stolypine – tous deux des symboles historiques de l'esprit réformateur dans l'imaginaire populaire russe. A ses pieds, une tablette indique :

« A. Sobtchak, homme politique et démocrate de Russie, maire de Saint-Pétersbourg de 1991 à 1996, qui rendit à la ville son nom historique et joua un grand rôle dans la renaissance de Saint-Pétersbourg en tant que capitale culturelle de la Russie ».

Si A. Sobtchak est ainsi parvenu à « désoviétiser » Leningrad, c'est avant tout parce qu'il était, depuis plusieurs années, un homme politique d'envergure en URSS même : à la charnière des années 1980-1990, c'était l'un des chefs de file incontestés de la vague démocratique. En tant que juriste, il avait une réputation de rigueur intellectuelle et d'intégrité ; son implication personnelle en faveur de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁷⁴ lui conférait une aura de respectabilité, et, en tant qu'homme de lettres proche d'Andreï Sakharov, il avait une influence morale certaine sur le cours des réformes à l'échelle de la Russie dans son ensemble. A l'époque, beaucoup pensaient, en Occident notamment, qu'il aurait fait un meilleur président que Boris Eltsine.¹⁷⁵ En conséquence, lorsqu'il pratiquait des activités paradiplomatiques, que ce soit en tant

¹⁷³ Expression popularisée par les déclarations de nombreuses personnalités politiques locales et reprises dans la presse russe et internationale, en particulier au lendemain du décès d'A. Sobtchak en février 2000.

¹⁷⁴ Durant l'été 1989, c'est lui qui prit la tête de la Commission d'enquête parlementaire chargée de mettre en évidence les responsabilités des services spéciaux, de l'armée et de la direction du PC géorgien dans le massacre de Tbilissi, qui fit des centaines de victimes parmi des civils réunis pour une manifestation pacifique dans la capitale géorgienne les 8-9 avril 1989.

¹⁷⁵ Voir par exemple à ce sujet Daniel Vernet « Un entretien avec le maire de Leningrad », *Le Monde*, 7 février 1991 ; Frederick Kempe « Reluctant Hero Builds St. Petersburg », *Central European Economic Review*, automne 1993 ; p. 36.

que député du Congrès des Députés du Peuple de l'URSS (1989-1990) ou que président du Lensoviet (1990) puis maire de Saint-Pétersbourg (1991-1996), il était considéré à l'étranger avec les égards réservés à un « présidentiable ».

Anatolij Sobotchak avait des idées assez arrêtées sur les méfaits de l'isolement dans lequel avait été plongé Leningrad durant la période soviétique. Pour lui, le développement économique de la ville passait nécessairement par l'établissement de relations extérieures avec les grands pays démocratiques, en privilégiant les relations avec les pays européens et les plus proches voisins (nordiques et baltes), au détriment de Moscou s'il le fallait.¹⁷⁶ Sobotchak avait l'ambition que la ville renoue avec son rôle *historique* de tremplin pour permettre le « retour » de la Russie parmi les grandes nations civilisées d'Europe, comme autrefois l'ouverture de la « Fenêtre sur l'Europe » par Pierre le Grand avait permis de moderniser l'empire russe et de « civiliser » ses habitants.¹⁷⁷ Dans son premier essai écrit en tant qu'homme politique, Sobotchak affirma d'ailleurs avoir inscrit son combat de député du peuple de l'URSS en faveur de la légalisation de la propriété privée de la terre (qu'il mit en œuvre à Saint-Pétersbourg une fois devenu maire) dans la lignée de l'idéologie pétroviennienne, considérant que :

« Nous [les Soviétiques] avons érigé une 'Grande Muraille' qui, pendant des décennies, nous a isolés de l'Europe ; or de l'isolement naît toujours une psychologie de provincial. C'est précisément ce que nous avons été : une grande puissance provinciale du XXème siècle. (...) Mais il a suffi de trois ou quatre ans pour que la transparence, et surtout l'ouverture de notre société, bouleversent notre façon de voir le monde et nous-mêmes. Le temps est donc venu de promulguer des lois modernes. »¹⁷⁸

Sobotchak se présentait donc avant tout comme un *zapadnik* (Occidentaliste) : pour lui, la ville avait le potentiel de redevenir une ville *mondiale* (« directionnelle », pourrait-on dire), mais cela passait avant tout par l'introduction de réformes « européennes ». L'Europe était à ses yeux une plate-forme par laquelle Saint-Pétersbourg pourrait retrouver une légitimité de capitale culturelle et - c'étaient les deux autres credo du maire à l'époque - devenir un *centre financier* et un *pôle touristique* d'envergure internationale. Dans une interview accordée à la revue *Rousskaâ mys'* en 1993, Sobotchak affirma par exemple que

« D'ici le Tricentenaire de Saint-Pétersbourg en 2003, notre ville sera devenue un pôle scientifique, culturel et spirituel, un centre du tourisme international, le principal centre financier de Russie et l'un des plus grands d'Europe. »¹⁷⁹

C'est avec ce slogan que le maire a tenté de convaincre les chefs de gouvernement et les investisseurs étrangers de s'intéresser au sort de Saint-Pétersbourg, qu'il considérait comme un bien commun de l'humanité toute entière (pour susciter la compassion et la générosité des partenaires étrangers, il répétait à l'envi que « Pétersbourg appartient à tout le monde »). On dit que Sobotchak passait alors plus de temps à sillonner le monde en avion qu'à travailler à son bureau à la mairie. Il donnait aussi quantité d'interviews à des journalistes étrangers, convoquant la presse locale à chaque fois qu'il recevait un hôte étranger de marque, qu'il s'agisse du Prince Charles ou de la top model

¹⁷⁶ Svetlana Boym *The Future of Nostalgia*, New York : Basic Books, 2001, chapitre 9 (« St. Petersburg, the cosmopolitan province ») ; p. 158.

¹⁷⁷ Anatolij Sobotchak *Chronique d'une chute annoncée* (traduction de *Khoždenie vo vlast'! Rasskaz o roždenii Parlamenta* [L'ascension au pouvoir. Récit sur la naissance du Parlement], Moscou : Novosti, 1991), Paris : Flammarion, 1991 ; p. 254.

¹⁷⁸ *Ibid.* ; p. 252.

¹⁷⁹ Anatolij Sobotchak, interview à *Rousskaâ Mys'* [L'idée russe], Paris, 2-8 décembre 1993.

Claudia Schiffer, afin de faire parler de Saint-Pétersbourg dans les médias étrangers. Cette stratégie de « marketing international » appuyait une paradiplomatie qui se voulait globale, mais qui se cantonnait à un niveau que l'on pourrait dire symbolique : en effet, la personnalité du maire faisait qu'il se souciait plus des questions de prestige international que des problèmes concrets liés à l'extraversion économique.

C'est probablement pourquoi s'opéra dès 1991 un partage des tâches au sein de la mairie : à Sobtchak revenaient les opérations de relations publiques internationales (paradiplomatie globale), et à son fidèle adjoint, Vladimir Poutine, le soin de gérer au quotidien les RIEE de la ville (éco-diplomatie). Le premier multipliait les voyages officiels à l'étranger, les cocktails dans les consulats de Saint-Pétersbourg et les rencontres « au sommet » avec des hôtes prestigieux.¹⁸⁰ Le deuxième, même s'il était toujours présent lors des apparitions publiques de Sobtchak, était beaucoup plus proche du terrain, s'affichait beaucoup moins à l'étranger et s'entretenait peu avec les journalistes. Il est difficile de déterminer lequel des deux hommes fixait les grandes orientations de la politique extérieure de la ville. Il est indéniable que la philosophie de l'extraversion paradiplomatique était le fait de Sobtchak, qui avait quelques connaissances en matière de gestion économique¹⁸¹ mais était surtout concerné par les questions de *high politics*. En pratique, l'influence de Poutine sur l'ensemble des activités de la mairie était très grande, autant parce qu'il était le premier pourvoyeur d'information et le conseiller de Sobtchak sur toutes les questions de politique internationale et économique extérieure que parce qu'il était *de facto* le maire par intérim lorsque Sobtchak était en déplacement hors de la ville : il présidait des réunions à sa place et avait le blanc-seing du maire pour signer des documents officiels en son nom.

De l'avis de tous les observateurs de l'époque, Sobtchak s'intéressait peu aux affaires courantes de la mairie et aux soucis quotidiens de ses administrés, pensant apparemment que tous les problèmes pratiques étaient d'ordre conjoncturel et qu'ils se résoudraient d'eux-mêmes une fois que la ville serait intégrée dans les dynamiques de croissance et d'intégration de l'Europe occidentale. Les Pétersbourgeois lui ont d'ailleurs reproché de se dérober à ses obligations en tant que premier gestionnaire des problèmes concrets de la ville – l'état des routes et des lieux publics, la santé, l'éducation, la hausse des prix et de la criminalité, etc.. Le pari de Sobtchak était de sortir Saint-Pétersbourg de la léthargie et de la marginalité dans laquelle le communisme avait fait tomber celle qu'il appelait sa « Belle au Bois Dormant », mais sur place le quotidien faisait dire aux habitants que Saint-Pétersbourg s'était réveillée, en 1991, dans un décor de Cendrillon. Les grands élans romantiques et optimistes du maire étaient donc en décalage avec la réalité (« quel investisseur étranger serait séduit par cette ville délabrée ? » ironisaient ses détracteurs), ou peut-être trop en avance sur leur époque. C'est pourquoi les électeurs ne lui renouvelèrent pas leur confiance aux élections de 1996. A l'heure de ce premier bilan en tant que maire sortant, en 1996 (un autre, plus mélioratif, sera dressé après le décès de Sobtchak, en février 2000), la ville n'avait en effet rien d'un grand centre touristique et financier international, surtout comparée à Moscou, dont le maire Yourij

¹⁸⁰ Celui qui fut le vice-maire de juin 1991 à mars 1994, Vyatcheslav Shcherbakov (élu en même temps que Sobtchak à la mairie), voyageait aussi beaucoup. En novembre 1993, par exemple, il était à Londres pour préparer l'organisation de la régata « Cutty Sark » prévue pour se dérouler en juillet 1996 à Saint-Pétersbourg, à l'occasion du tricentenaire de la Flotte Russe.

¹⁸¹ A en croire du moins l'intitulé de sa thèse de doctorat, défendue à la Faculté de Droit de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg en 1991 – « Aspects juridiques de l'autonomie financière et économique dans l'industrie soviétique ».

Loujkov avait développé le potentiel avec un tel brio que le président Eltsine lui accorda un soutien sans réserve au moment de l'organisation des 850 ans de Moscou, en 1997.

Il faut dire que Sobtchak avait jusque-là utilisé les leviers de l'extraversion paradiplomatique autant pour soutenir l'effort de libéralisation de sa ville que pour accroître son autonomie culturelle, financière et *politique* par rapport aux structures fédérales.¹⁸² Pour ce faire, il s'était rapproché de certains leaders régionaux de Russie partageant les mêmes idéaux que lui, avait créé son propre parti (le RDDR – *Mouvement Russe pour les Réformes Démocratiques*), qui présenta une liste de candidats aux élections législatives de 1993, et, surtout, ne s'était pas privé pour critiquer la politique du « centre ». Parce que cela fit progressivement de lui un adversaire et un concurrent de Boris Eltsine, l'autonomie internationale de Saint-Petersbourg et l'influence de son maire sur les affaires du pays est allée déclinant durant la deuxième moitié du mandat de Sobtchak. Il faut dire que l'institution elle-même de chef du pouvoir exécutif municipal n'était pas encore consolidée.

b) Les contraintes institutionnelles à l'action du maire

Dans un premier temps, se posa à l'administration municipale - comme à d'autres niveaux de gouvernement en Russie, en particulier dans les services diplomatiques - le problème des cadres : le manque de personnel compétent se fit particulièrement sentir au moment de la création du KVS. La mairie peinait à trouver des collaborateurs et du personnel administratif maîtrisant les langues étrangères, si bien qu'il lui fallut même débaucher des guides du musée de l'Ermitage pour réunir un contingent d'interprètes à plein temps à la mairie. Dans un premier temps, la mairie recruta surtout des anciens bureaucrates et des entrepreneurs pour fournir le KVS [voir schéma n°15 en annexe IV], ainsi que l'autre Comité le plus important de la mairie à l'époque - celui du Développement Économique - en personnel qualifié et surtout expérimenté sur les questions internationales et économiques extérieures.¹⁸³

Très rapidement, un autre problème pratique entrava le travail de l'administration municipale : l'obstruction de l'assemblée législative locale, qui reprochait à Sobtchak ses tendances autocratiques et son attitude méprisante envers les députés qui l'avaient pourtant porté au pouvoir au printemps 1990.¹⁸⁴ Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre IV, avec l'élection au suffrage universel d'Anatolij Sobtchak au poste, nouvellement créé, de maire de Saint-Petersbourg (12 juin 1991), la ville s'est retrouvée dans une situation de double pouvoir (guerre des lois) et de transfert de l'autorité du Soviet vers la mairie.¹⁸⁵ Jusqu'en décembre 1993, la ville était concurremment

¹⁸² G. Musaelyan « Sobchak : the Man from Leningrad », *Moscow Magazine*, juillet 1990.

¹⁸³ Ayant laissé au vice-maire V.N. Shcherbakov, un ancien commandant de la Marine militaire, la responsabilité des sous-directions « techniques » (les départements de la construction, de l'approvisionnement alimentaire, de la santé, du logement, de l'énergie, de l'éducation, des questions sociales, du commerce et de la restauration, des transports), Sobtchak prit sous son autorité exclusive les organes de la mairie qu'il considérait comme stratégiques et dans le travail desquels il allait lui-même prendre une large part - les départements de la propriété municipale et des privatisations (KUGI), de la culture et des arts, des relations extérieures, des affaires légales et de la gestion de la zone économique spéciale.

¹⁸⁴ D'après Sergueï Tsypljaev (représentant du président de la FR à Saint-Petersbourg de 1992 à 1999), propos tenus lors de la table-ronde sur le thème « Péttersbourg survivrait-il sans la Russie? » organisée à la Maison Fédérale de Saint-Petersbourg le 6 mars 1998, retranscrits par G. Gavrilova « Proživët li Peterbourg bez Rossii? » [Péttersbourg survivrait-il sans la Russie], *Žurnal Sankt-Peterbourgskogo Gossoudarstvennogo Ounivërsiteta* [Journal de l'Université d'État de Saint-Petersbourg], n° 6 (3473), 1998 (<http://www.spbumag.nw.ru/97-98/no06-98/13.html> dernière consultation : décembre 2005).

¹⁸⁵ Durant l'été 1991, le centre du pouvoir exécutif fut transféré, physiquement, du palais Marie (siège du Soviet) vers les locaux qui incarnaient, symboliquement, le « cœur » du pouvoir politique de la ville, parce que le PCUS y avait ses quartiers jusqu'en août 1991 - l'aile sud de l'Institut Smolnyj. L'aile nord du bâtiment, celle de l'ancien couvent pour jeunes filles de la noblesse que Pierre le Grand fit construire pour y enfermer sa mère et sa première épouse, devint en 1994 le siège de la Faculté des

dirigée par ces deux organes : d'une part le Soviet municipal de Leningrad (Lensoviet, qui prit le nom de Petrosoviet après la renomination de la ville), dont les députés, élus en 1990, se disaient les représentants légitimes de la volonté populaire ; et d'autre part la mairie, qui assumait plus de fonctions que n'en avait du temps de l'URSS le *gorispolkom* (comité exécutif municipal, institution qui émanait elle-même du Soviet). Pour les députés, la démocratisation devait passer par une remise en valeur de leur pouvoir de contrôle sur le chef de l'exécutif.¹⁸⁶ Le maire, en revanche, estimait que l'onction populaire qu'il avait reçue le même jour que Boris Eltsine l'autorisait à se passer de l'aval des députés pour gérer comme il l'entendait le budget voté par eux. Il tenait notamment à pouvoir restructurer le système de gestion des affaires urbaines¹⁸⁷ afin de mettre en œuvre sa politique de réformes (libéralisation, privatisation, reconversion, extraversion). Les trente premiers mois de Sobtchak à la mairie ont donc été marqués par le même conflit de pouvoirs qu'au niveau fédéral¹⁸⁸, ce qui entraînait un blocage des institutions qui gênait au quotidien les activités internationales du KVS.

En juin 1992, les députés ont eu vent d'un projet de décret présidentiel (« Sur les prérogatives des organes administratifs de Saint-Petersbourg pendant la période des réformes économiques radicales ») qui risquait d'augmenter encore la marge de manœuvre du maire au détriment du Petrosoviet : sur le modèle des oukazes par lesquels le président Eltsine s'attribuait les pleins pouvoirs et outrepassait le veto de la Douma, le décret s'apprêtait à donner à Sobtchak les moyens de gouverner seul.¹⁸⁹ Étrangement, le document se serait perdu dans les arcanes de l'administration présidentielle pendant l'été, apparemment suite à l'intervention d'un « lobby anti-Sobtchak » au Kremlin.¹⁹⁰ Ce n'est donc qu'après la dissolution du Petrosoviet, le 21 décembre 1993, que le maire a formellement obtenu de Boris Eltsine ces pleins pouvoirs¹⁹¹ et a pu ordonner une refonte de la bureaucratie municipale dont il avait hérité.

Incapable de faire confiance à ses anciens amis démocrates du Lensoviet, qu'il considérait comme des rêveurs irresponsables, Sobtchak s'est privé du soutien institutionnel de l'Assemblée législative locale (nom que prit le soviet lorsqu'il se reconstitua, conformément à la Constitution de 1993, durant l'année 1994) et a continué sur la voie de ce qui était considéré par les démocrates comme une dérive autocratique.¹⁹² Tout comme en août 1991 il avait préféré nommer des anciens

Relations Internationales. Cette proximité géographique avec la mairie (les deux bâtiments communiquent même par d'anciens passages secrets) a favorisé des interdépendances certaines entre le monde universitaire et le pouvoir politique local – un phénomène que l'on ne retrouve pas à Moscou par exemple.

¹⁸⁶ Kathryn Stoner-Weiss *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance*, Princeton : Princeton UP, 1997 ; p. 80.

¹⁸⁷ La majorité démocrate du Soviet s'opposa à ce projet, arguant que l'entériner reviendrait pour le législateur à se saborder et à laisser la mairie fonctionner sans aucun garde-fou. Les députés tenaient surtout à être consultés par le maire avant toute nouvelle nomination à des postes importants dans l'administration municipale.

¹⁸⁸ Mary McAuley *Russia's Politics of Uncertainty*, Cambridge : Cambridge UP, 1997 ; p. 232-263. La tension a été particulièrement vive en mars 1992, lorsque le Soviet a lancé une procédure de défiance visant à destituer le maire. L'intervention du gouvernement fédéral et un décret du président Eltsine ont étouffé la procédure dans l'œuf.

¹⁸⁹ Robert Orttung affirme que Sobtchak lui-même aurait rédigé le texte de ce décret ; d'après R.W. Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, New York : St. Martin's Press, 1995 ; p. 269 et suivantes.

¹⁹⁰ Vladimir Gel'man & Mary McAuley « The Politics of City Government : Leningrad/St. Petersburg, 1990-1992 », in T.H. Friedgut & J.W. Hahn *Local Power and Post-Soviet Politics*, Armonk (New-York), Sharpe, 1994, p. 15-34 ; p. 30.

¹⁹¹ Décret présidentiel n° 2013 « Sur la réforme des organes du pouvoir d'État de Saint-Petersbourg ».

¹⁹² Par là même, Sobtchak s'est irrémédiablement aliéné le respect d'une partie significative de l'électorat réformateur, ce qui contribue à expliquer pourquoi celui-ci ne lui a pas renouvelé sa confiance aux élections du gouverneur de mai-juin 1996.

nomenklaturistes à des postes clés de la mairie¹⁹³ plutôt que de puiser parmi les députés issus du Front Populaire de Leningrad pour constituer son équipe municipale ; en mars 1994, lorsqu'il forma son nouveau « gouvernement », Sobtchak a ignoré les députés.¹⁹⁴ Grâce à ce « putsch », pour reprendre l'expression popularisée dans la presse à l'époque, le maire se dota d'une prérogative essentielle à la direction des affaires locales – le droit de modifier la structure et la composition de son administration sans en référer au Petrosoviet, qui du coup perdait toute influence sur les nominations à la tête des Comités de la mairie.

Sobtchak constitua donc en mars 1994 un nouveau gouvernement réduit (passant de 30 à 12 Comités)¹⁹⁵, dans lequel la fonction de vice-maire avait été supprimée (ce qui modifiait la hiérarchie préexistante), tandis que trois chefs de Comités étaient promus au rang de premiers vice-présidents du gouvernement : Alexei Koudrine (économie et finances), Vladimir Poutine (relations extérieures) et Vladimir Yakovlev (gestion municipale) [voir organigramme n°14 en annexe IV]. Si jusque-là la composition de son équipe avait été marquée par un certain équilibre des influences respectives de la « vieille garde » administrative (ex-nomenklaturistes, industriels, représentants du CMI) et du clan réformateur, à partir de mars 1994 les jeunes libéraux ont clairement vu leur rôle valorisé au sein de la mairie. Le Comité du Développement Économique et le Comité des Finances fusionnèrent, ce qui signalait une évolution des priorités économiques de la mairie de la protection des intérêts des industries traditionnelles vers celle de secteurs plus « ouverts » à la libéralisation et à l'internationalisation (le développement des services à l'export, des activités financières et des sphères à fort potentiel d'attraction d'IDE). La montée en puissance concomitante de Koudrine au sein de la mairie inaugura aussi une phase de plus grande rigueur budgétaire, l'ancien chef du Comité des Finances s'étant auparavant distingué pour avoir tenu la bride aux comités dépensiers – comme celui de la Gestion Municipale, de la Construction et de l'Énergie que dirigeait Vladimir Yakovlev. Avec cette valorisation du poids de Koudrine à la mairie, la politique économique de la municipalité a recouvré, en 1994-1996, le rôle de laboratoire d'innovation qu'elle jouait dans les années 1990-1991 lorsque Anatolij Tchoubais avait lancé les privatisations et le projet de zone économique libre à Saint-Pétersbourg. Ce fut une période très fertile du point de vue de dynamisation du « profil » international de la ville, dès lors que Koudrine et Poutine, qui étaient de proches amis dans le privé, travaillaient à la réalisation des mêmes objectifs de politique extérieure.

¹⁹³ Gueorguij Khija, un ancien « directeur rouge », a été nommé vice-maire et président du Comité du Développement Économique de la ville en octobre 1991. Il n'y resta qu'un an car il fut appelé au poste de vice-ministre du gouvernement fédéral en charge de l'Industrie, des Transports et des Communications. Grâce à ses liens professionnels avec le patronat des industries de la ville en particulier celles du complexe-militaro-industriel (il présidait auparavant l'Union des Associations des Entreprises de Leningrad et, depuis 1986, occupait un poste important au sein du consortium d'électronique de pointe « Svetlana »), Khija a garanti à la mairie la préservation de bonnes relations avec la sphère industrielle et le monde ouvrier, que Sobtchak connaissait lui-même très mal et qui n'était pas *a priori* favorable aux réformes libérales.

¹⁹⁴ Sobtchak n'a nommé aucun des anciens députés du Petrosoviet, des personnes pourtant compétentes dans leur domaine, et que l'autodissolution de décembre 1993 avait laissées au chômage technique. Les députés élus en mars et novembre 1994 à l'Assemblée Législative locale lui tinrent rigueur de ce mépris. Ils ont donc continué à empêcher le maire de mener sa politique de réformes économiques et administratives durant les deux années suivantes de son mandat (1994-1996).

¹⁹⁵ A. Sobtchak « Položenie o pravitel'stve Sankt-Peterbourga » [Règlement sur le gouvernement de Saint-Pétersbourg], *Sankt-Peterbourgskoe Ékho*, 11 mai 1994, p. 21-22. Voir aussi Robert Orttung *From Leningrad to St. Petersburg : Democratization in a Russian City*, Basingstoke : MacMillan, 1995 ; p. 211 et suivantes.

C'est à l'occasion de ce remaniement que Vladimir Poutine a consolidé son statut de numéro Deux de la mairie.¹⁹⁶ Bien que, sur le papier, deux autres membres du gouvernement municipal avaient le même « rang » que lui, seul Poutine avait l'aval du maire pour contrôler et invalider les décisions prises dans les comités et départements qui ne relevaient pas formellement de sa juridiction : les questions de RIEE étant toujours, aux yeux de Sobtchak, la priorité absolue de l'action municipale, les activités de l'ensemble de la mairie étaient subordonnées à la poursuite des objectifs fixés par le président du Comité des Relations Extérieures.¹⁹⁷ A la veille des élections de 1996, Poutine était considéré dans les sondages comme le membre de l'élite administrative locale qui avait le plus d'influence sur les orientations de politique générale de la municipalité.¹⁹⁸ Les employés de la mairie étaient alors d'autant plus censés s'en remettre au leadership de Vladimir Poutine que celui-ci était le chef de campagne d'Anatolij Sobtchak.

c) Les RIEE en pratique : les activités quotidiennes du Comité des Relations Extérieures sous Vladimir Poutine (1991-1996)

Lorsqu'il n'était encore que président du Lensoviet (de mai 1990 à juin 1991), A. Sobtchak s'appuyait pour les affaires économiques extérieures sur les conseils de son homme de confiance, Yourij Shoutov¹⁹⁹ et pour les questions de politique étrangère sur ceux de Vantaniar Yaguia, un « arabiste » qui dirigeait la Commission des relations internationales du Lensoviet depuis plusieurs années.²⁰⁰ A son arrivée à la mairie, Sobtchak leur préféra l'expertise de Vladimir Poutine, un jeune homme (il avait alors 39 ans) qui avait suivi ses cours à la Faculté de Droit de l'Université de Leningrad au début des années 1970 et qui venait de passer cinq années à Dresde.²⁰¹ Sobtchak

¹⁹⁶ Dans la première moitié des années 1990, la presse locale avait donné à V. Poutine le surnom de « Měr dva » [le maire n°2]. Beaucoup de Pétersbourgeois, connaissant le passé de « guédiste » de V. Poutine, estimaient alors que cet « homme de l'ombre » manipulait A. Sobtchak, qui d'ailleurs lui vouait une confiance aveugle. D'après des entretiens informels avec d'anciens employés de la mairie et avec des dizaines de personnes qui vivaient à Saint-Pétersbourg à l'époque (entretiens menés entre 1996 et 2003).

¹⁹⁷ D'après Alexandre Patiev, ancien membre de l'équipe Sobtchak, Saint-Pétersbourg, 17 février 2003.

¹⁹⁸ Derrière Anatolij Sobtchak et devant trois autres vice-présidents du gouvernement municipal (A. Koudrine, M. Manevitch et V. Yakovlev). Cependant, le nom de Poutine n'apparaissait pas dans le « top-5 » des Pétersbourgeois considérés comme les plus connus de Russie (A. Sobtchak, A. Nevzorov, A. Tchoubaïs, You. Boldyrev et G. Starovoïtova), d'après « Tridcat' veduščikh politikov Sankt-Peterbourga v aprele 1996 » [Trente hommes politiques pétersbourgeois dominants en avril 1996], *Otkrytaâ Ėkspertiza*, n° 4, mai 1996, cité par Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 202, note 140.

¹⁹⁹ Après 1991, des conflits personnels ont fait de Shoutov le plus fervent dénonciateur des malversations qu'il observa au sein de la mairie. Dans un livre-pamphlet, *Sobčac'e serdce ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires du second de l'ascension au pouvoir] dont le titre est un clin d'œil à l'écrivain Mikhaïl Boulgakov (*Cœur de chien*, « chien » se disant *sobaka* en russe), il donne une réplique acerbe à la première autobiographie de Sobtchak (*Khoždenie vo vlast'* – « L'ascension au pouvoir »). Shoutov accuse entre autres le maire d'avoir voulu le faire assassiner (les photos en couverture de *Cœur de Sobtchak* le montrent sur son lit d'hôpital après avoir échappé à cette tentative). Bien que partiellement mythomane, ce récit en forme de règlement de comptes est un témoignage d'autant plus précieux sur les conditions initiales du développement de la paradiplomatie de Leningrad/Saint-Pétersbourg qu'il est désormais aussi difficile de se le procurer en Russie que cela le fut dès sa sortie en 1991 – mais, à l'époque, parce que c'était un best-seller que les Pétersbourgeois s'arrachaient.

²⁰⁰ D'après A. Belkine « Lensoviet : april' 1990 – ūn' 1991 gg » [Le Lensoviet : avril 1990-juin 1991], *Vestnik SPbGOu* [Le messager de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg], n° 27, 1992.

²⁰¹ Poutine a affirmé qu'il a été contacté pour cet emploi alors que, revenu d'Allemagne depuis peu, il venait d'être embauché en tant qu'assistant d'enseignement à la Faculté de Droit, où il s'appêtait à s'inscrire en doctorat avec pour sujet de thèse « La régulation juridique des relations économiques extérieures ». Interview de Vladimir Poutine dans *Čas Pík*, 25 novembre 1991. Poutine a effectivement soutenu une thèse à Saint-Pétersbourg, en 1997, mais elle avait pour titre « La planification stratégique de la reproduction des dotations en ressources minérales et en matières premières d'une région dans des

prétend qu'au moment où il demanda au recteur de l'Université de lui recommander de jeunes diplômés désireux et capables de rejoindre son équipe à la mairie, il ignorait que celui qu'on lui proposa pour mettre sur pied le Comité des Relations Internationales et Économiques Extérieures (peu après renommé Comité des Relations Extérieures, KVS) était un officier du KGB. Dans son autobiographie (publiée neuf ans plus tard alors qu'il était en campagne pour le poste de président de la Russie), Vladimir Poutine affirme qu'il a cru bon, à l'époque, d'en faire part à Sobtchak lors de son premier entretien d'embauche, ce dont le maire lui aurait été reconnaissant, car Poutine aurait très bien pu le lui cacher et rester loyal à sa « maison-mère ». ²⁰² Il est tout de même étonnant qu'un personnage aussi indépendant et attaché aux valeurs démocratiques que Sobtchak ait ainsi laissé perdurer sous sa direction une vieille tradition soviétique, à savoir que les organes de sécurité avaient un droit de regard, sinon de contrôle, sur les relations d'un organisme public avec l'étranger. L'une des explications possibles, émise sous couvert d'anonymat par un ancien fonctionnaire de la mairie interviewé en 2001, est que Sobtchak, en juin 1991, n'avait tout bonnement pas le choix : le KGB n'était pas prêt à laisser entre les mains d'un « non-professionnel » des affaires aussi éminemment stratégiques que les relations extérieures de la deuxième ville du pays. ²⁰³ Les choses ont radicalement changé trois mois à peine après l'entrée de Poutine à la mairie, à l'occasion du putsch manqué d'août 1991 : Poutine était à la datcha pendant ces événements, si bien qu'il n'a pas eu à choisir son camp. L'allégeance de Poutine à la cause « administrative » plutôt que « sécuritaire » des relations extérieures de la ville ne pourrait donc dater formellement que du 21 août 1991, date à laquelle il dit avoir rendu sa carte du PCUS et démissionné du KGB (dont la dissolution était sur le point d'être ordonnée par Boris Eltsine).

À l'origine, la politique internationale et économique extérieure de la mairie était surtout l'affaire d'une dizaine de spécialistes [voir l'organigramme n°13 en annexe IV]. Au KVS, hormis Vladimir Poutine lui-même, il s'agissait de Vataniar Yaguia, Alexeï Miller et Dmitrij Medvedev, ses adjoints respectivement pour les affaires internationales, les relations économiques extérieures et les questions juridiques. Alexeï Koudrine et Sergueï Vassiliev, successivement chargés de la gestion de la zone économique libre après le départ d'Anatolij Tchoubaïs pour Moscou en novembre 1991, étaient aussi concernés par les questions économiques extérieures. Ivan Dessiatkov, qui avait le portefeuille des finances et des investissements, apportait aussi une contribution sur ces questions, tout comme le responsable des questions touristiques, Vladimir *Petrovitch* Yakovlev (nous précisons

conditions de marché ». D'après Andrey Makarychev « Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich: ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, août 2000, p. 55.

²⁰² Vladimir Poutine *Ot pervogo lica, razgovory s Vladimirom Poutinym* [A la première personne, discussions avec Vladimir Poutine], éd. N. Gevorkyan, N. Timkova & A. Kolesnikov, Moscou : Vagrious, mars 2000 ; p. 79. Hormis celles distillées par les « faiseurs d'image » du président Poutine depuis 1999-2000, il existe très peu d'informations sur les conditions de ce recrutement, pas plus que la presse locale des années 1991-1992 ne donnait d'information concrète sur les activités du KVS ni de son directeur à l'époque. Les informations qui ont probablement existé dans les archives de la mairie ont été classifiées une fois Poutine devenu président, et y accéder est devenu quasiment impossible. Tout au plus avons-nous pu obtenir par le Consulat de France à Saint-Petersbourg une note d'information intitulée « Organisation administrative de la ville de Saint-Petersbourg », datée du 10 février 1993, dans laquelle figurait une liste non exhaustive des employés du KVS à l'époque [voir schéma n° 15 en annexe].

²⁰³ Un officier du KGB de Leningrad, Sergueï Vassiliev, était d'ailleurs spécialement affecté à la « surveillance » des relations extérieures de la municipalité dans les années 1990-1991. Il aurait notamment suivi Anatolij Sobtchak, son adjoint Yourij Shoutov et le vice-président du comité exécutif municipal (*gorispolkom*), Anatolij Tchoubaïs, dans chacun de leurs déplacements à l'étranger, c'est-à-dire, à l'époque, en Finlande surtout. D'après Yourij Šoutov *Sobčac'e serdts'e ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad : s.l., 1991 ; p. 121.

son patronyme, car il s'agit d'un homonyme du chef du Comité de la gestion municipale et futur gouverneur de la ville Vladimir *Alexandrovitch* Yakovlev). Tous ces jeunes bureaucrates (la plupart sont nés dans les années 1950-60) étaient des « managers » familiers du fonctionnement du capitalisme, qui connaissaient au moins une langue étrangère et partageaient les idéaux libéraux (pro-occidentaux) d'A. Sobtchak en matière de politique étrangère. Le niveau d'expertise des collaborateurs du KVS, exceptionnel pour une administration régionale, a été un atout pour faire des RIEE de Saint-Petersbourg l'instrument d'une stratégie paradiplomatique efficace, tant en termes de développement des relations économiques extérieures qu'en termes de « grignotage » d'autonomie politique par rapport au pouvoir fédéral.²⁰⁴

La tâche principale du KVS se limitait au départ à enregistrer les entreprises étrangères qui voulaient s'installer à Saint-Petersbourg, à leur trouver des terrains et des surfaces de bureaux à louer ou à acheter. Rapidement, une stratégie de marketing international a été élaborée pour attirer des investisseurs étrangers : en leur offrant l'accès à la propriété de logements privés, la mairie espérait financer la construction de nouveaux logements pour les habitants de la ville.²⁰⁵ Dès 1991, le KVS a aussi été chargé de négocier des contrats commerciaux avec des investisseurs étrangers : pour cela, la mairie avait en la personne de Vladimir Poutine un atout certain, car celui-ci entretenait depuis longtemps des relations privilégiées avec des cercles d'affaires allemands.²⁰⁶ Ses connexions personnelles ont indéniablement aidé la mairie à convaincre des investisseurs et des donateurs allemands de contribuer au financement des réformes économiques de la ville.²⁰⁷ D'après différents témoignages recueillis sur place en 1991-1994 les activités du KVS étaient essentiellement de trois ordres :

- *Offrir un service administratif de soutien aux activités économiques extérieures sur le territoire de Saint-Petersbourg* : gestion des stocks de produits importés et des dons d'aide humanitaire en provenance de l'étranger, accueil de délégations commerciales étrangères, délivrance de licences d'importation et d'exportation aux sociétés ayant des activités de commerce extérieur, promotion et gestion des zones économiques spéciales, enregistrement des joint-ventures, résolution des problèmes rencontrés par des entrepreneurs étrangers (dans leurs relations avec les autorités douanières et portuaires, lorsqu'ils étaient victimes de racket ou de vol, etc.) ;
- *Établir et entretenir des relations formelles (paradiplomatiques) avec des partenaires étatiques et infra-étatiques étrangers* : coopération avec les journalistes étrangers et les représentations consulaires et commerciales de Saint-Petersbourg²⁰⁸, préparation de conférences internationales et de

²⁰⁴ D'après Olga Andrianova, présidente du Département des Relations Internationales de l'administration de l'oblast' de Novgorod, Novgorod la Grande, 10 décembre 2001.

²⁰⁵ « Bientôt nous construirons des logements destinés à la propriété, même pour les étrangers, ce qui nous permettra de financer de nouveaux programmes d'habitation. » Anatolij Sobtchak, cité par Daniel Vernet « Un entretien avec le maire de Leningrad », *Le Monde*, 7 février 1991.

²⁰⁶ A son retour en URSS, début 1991 (aucune date précise n'est disponible), Poutine aurait d'ailleurs pris part aux activités naissantes d'import-export de l'un de ses amis businessmen rencontré en Allemagne, Vladimir Kojine, qui créa en 1990 l'une des premières sociétés à capitaux mixtes de Leningrad, *Azimuth International*, dont les activités commerciales se faisaient alors principalement avec la Pologne et l'Allemagne.

²⁰⁷ En 1995 sur une enveloppe globale de près de 70 millions de Deutsche Mark accordée par le gouvernement allemand à la Russie, 22% (environ 10 millions d'USD) sont allés directement à la mairie de Saint-Petersbourg, pour l'aider à subventionner une vingtaine de PME locales qui entretenaient des relations commerciales avec l'Allemagne. D'après Vladimir Kovalov « German Cash to Kick-Start Local Projects », *The St. Petersburg Press*, n° 99, 28 mars – 3 avril 1995.

²⁰⁸ Des dizaines de consulats se sont ouverts en l'espace de quelques mois, et c'est à la mairie qu'il revenait de les aider à s'installer : il fallait leur fournir des attestations, des bâtiments de standing (dont la mairie devait négocier les tarifs de location avec les propriétaires, s'il s'agissait d'hôtels particuliers privatisés), du personnel local fiable, des informations pratiques, et, au quotidien, communiquer avec leur service de presse et éventuellement recevoir leur conseiller politique.

rencontres commerciales, organisation des visites à l'étranger d'Anatolij Sobotchak (en collaboration avec les ambassades russes sur place, mais aussi avec des entrepreneurs individuels russes ou binationaux installés à l'étranger et qui servaient de contact sur place), accueillir des délégations étrangères en provenance de villes jumelles, contribuer à l'organisation de la visite officielle de personnalités politiques étrangères sur place, etc. ;

- *Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement économique tiré par les relations économiques extérieures* : réflexion collective, consultation d'experts, commande d'enquêtes de faisabilité à des consultants extérieurs (en majorité étrangers) quant à la meilleure façon de développer le potentiel d'attractivité touristique de la ville (recherche d'investisseurs, appels d'offre internationaux pour la restauration de bâtiments historiques, recherche de professionnels étrangers pouvant assurer la formation de candidats aux métiers de l'hôtellerie, etc.) et d'en faire un centre financier (intense activité de « marketing international » auprès des banques étrangères).

L'activité extérieure de la mairie avait donc une dimension à la fois publique (paradiplomatie) et privée (éco-diplomatie) et que ce soit pour rencontrer des hommes politiques étrangers ou pour signer des contrats commerciaux, A. Sobotchak et V. Poutine étaient sur tous les fronts et savaient jouer dans plusieurs registres. Cependant, l'ensemble ne s'intégrait pas encore dans un plan d'ensemble très cohérent à cette époque où l'internationalisation de la ville n'en était qu'à ses prémices. À l'irréalisme des ambitions initiales et à l'amateurisme de certaines actions de politique extérieure s'ajoutait le fait que les activités de la mairie en matière économique extérieure n'étaient pas toujours légales.²⁰⁹

Au fil des années, le KVS s'est professionnalisé et ses activités de soutien à l'extraversion économique de la ville se sont diversifiées. De 80 en 1992, les effectifs du Comité sont passés à environ 120 en 1996, ce qui représentait près de la moitié du personnel de l'administration municipale à l'époque.²¹⁰ En août 1994, le maire a surtout établi une Commission spéciale, présidée par Vladimir Poutine, qui était chargée de coordonner les projets internationaux de la mairie avec ceux des entreprises étrangères voulant investir dans l'économie locale. À compter de cette date, les investisseurs étrangers ont donc eu un interlocuteur unique à la mairie, ce qui a considérablement simplifié leurs démarches administratives. En effet, en collaboration avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Saint-Petersbourg, cette Commission spéciale du KVS a développé une véritable offre de services à destination des investisseurs étrangers.²¹¹ La même année, le Comité de l'Économie et de la Politique industrielle de la mairie a, quant à lui, créé une Fondation à but non-lucratif destinée à la promotion et la mise en œuvre de programmes industriels prioritaires ; il s'agissait de constituer une base de données concernant les industries pétersbourgeoises innovantes et de les aider à trouver des partenaires à l'étranger pour importer du savoir-faire et des technologies avancées. Le KVS s'est associé aux efforts de cette Fondation de Soutien à l'Industrie de Saint-

²⁰⁹ Yourij Shoutov a par exemple évoqué dans son livre *Cœur de Sobotchak* une « affaire pétrolière » dans laquelle le maire aurait engagé la municipalité fin 1990 pour constituer des stocks d'énergie en préparation de l'hiver. Sobotchak aurait été contacté par Artiom Tarassov, directeur de la branche locale de la *Rossijskij Torgovyj Dom* (avatar de Chambre de commerce, alors administrée par le Ministère soviétique des Finances et celui des Relations économiques extérieures), qui lui proposa de faire transiter les exportations d'une compagnie pétrolière russe par le port de Leningrad depuis la raffinerie de Kirichi (Lenoblast'). Ce qui manquait au patron de cette compagnie, c'était une flotte marchande. Il ne proposa rien moins à Sobotchak que de réquisitionner discrètement des navires de la Flotte Baltique ou de la marine fluviale du Nord-Ouest, en échange d'un pourcentage en nature reversé à la municipalité. Le projet n'a pas abouti car Sobotchak n'a pas pu s'entendre avec le directeur de la *Baltijskoe Morskoe Parokhodstvo* [Compagnie maritime baltique], Viktor Khartchenko, à l'époque l'un des « directeurs rouges » les plus influents de Saint-Petersbourg, parce que ce dernier ne voulait pas s'engager à privatiser son entreprise, ce qui était le gage, pour Sobotchak, qu'à terme cette opération pétrolière serait légalisée. D'après Yourij T. Šoutov *Sobčać'e serdtse ...* [Cœur de Sobotchak ...], *op. cit.* ; p. 90 et suivantes.

²¹⁰ Entretien avec Isabelle Tourancheau, attachée de presse du Consulat de France à Saint-Petersbourg, novembre 1996.

²¹¹ Entretien avec Youlia Sinkevitch, employée de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Saint-Petersbourg, mai 2001.

Pétersbourg en organisant des séminaires et des foires commerciales sur place, et surtout en négociant la participation d'entreprises pétersbourgeoises à des salons internationaux destinés à promouvoir la production industrielle de la région sur les marchés étrangers.

Cet éventail de services constituait le pan économique d'une stratégie paradiplomatique qui, dans sa dimension politique, a aussi été approfondie et diversifiée tout au long des cinq années durant lesquelles Anatolij Sobotchak a été maire de la ville et Vladimir Poutine président du Comité des Relations Extérieures. De par sa fonction de maire, mais aussi en sa qualité de député de l'URSS « démocrate de la première vague », Sobotchak a en effet eu pour interlocuteurs des dizaines de personnalités politiques de stature internationale – des chefs d'État français (François Mitterrand), finlandais (Martti Ahtisaari) et américain (George Bush) de l'époque au chancelier Helmut Kohl, en passant par le secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros Ghali, le gouverneur général de la BERD Jacques Attali, le pape Jean-Paul II ou encore l'ancien président américain Jimmy Carter. Nous donnons un aperçu de l'étendue et de la diversité de ces « contacts » internationaux plus ou moins formels du maire dans la chronologie croisée en annexe II, dans laquelle nous avons énuméré les événements à caractère paradiplomatique les plus marquants qui se sont déroulés à Saint-Pétersbourg ou à l'étranger sur l'ensemble de la période 1987-2003 (quatrième colonne). Si cet activisme paradiplomatique a indéniablement contribué à « réécrire le nom de Saint-Pétersbourg sur la carte du monde » en intéressant la communauté internationale au sort de la ville, il n'a cependant pas permis au maire d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixés en venant au pouvoir, à savoir de faire de la capitale culturelle et européenne de la Russie un centre financier et touristique de rang international. Dès lors que les capitaux étrangers n'ont pas afflué en quantité suffisante, la plupart des projets d'investissements dans le secteur réel qui auraient pu améliorer concrètement les conditions de vie des Pétersbourgeois, ces derniers se sont sentis trahis par leur maire, auxquels il reprochaient ses trop fréquents voyages à l'étranger.²¹² C'est d'ailleurs précisément son goût plus prononcé pour les affaires de politique étrangère que pour la gestion quotidienne des problèmes de ses administrés qui coûta à Sobotchak sa réélection en 1996.

5.3.2 L'ère Yakovlev (1996-2003) : banalisation et régionalisation des RIEE

A la différence de la ville de Moscou et de la Fédération de Russie dans son ensemble, en 1996 Saint-Pétersbourg a fait l'expérience d'une première alternance politique, puisque c'est un concurrent de Sobotchak qui a remporté les élections au poste de gouverneur de la ville. Ce changement de direction à la tête de l'administration municipale allait ouvrir une nouvelle ère dans le style et les orientations paradiplomatiques de la ville : sous la direction du gouverneur Vladimir Yakovlev, les préoccupations ont été recentrées sur des objectifs domestiques ; quant à l'agenda international de la municipalité, il se limita à des vecteurs régionaux (resserrement des liens avec les pays de la CEI et de la Baltique) et « eurasiatiques » (mise en valeur du rôle de la ville comme tête de pont du commerce entre l'Asie et l'Occident).

²¹² L'année qui suivit l'élection de Sobotchak au poste de maire, un poisson d'avril radiophonique (« une agence d'information nous communique que notre ville a reçu aujourd'hui la visite du maire de Saint-Pétersbourg ») lui bâtit une réputation d'élus qui dilapidait les fonds publics en luxueux voyages à l'étranger et délaissait ses électeurs ; d'après Viktoria Rabotnova & Boris Višnevskij « Petaâ Sobčaka. K sožaleniû, demokratiâ, êto vybor ne loučšikh, a sebe podobnykh » [La corde de Sobotchak. Malheureusement, la démocratie, ce n'est pas le choix des meilleurs, mais de ses semblables], *Nezavissimaâ Gazeta*, 10 février 2000, reproduit in Oleg Davydov (dir.) *Rossijskaâ élita. Psikhologičeskie portrety* [L'élite russe. Portraits psychologiques], recueil d'articles publiés dans la rubrique « Personnalités » du journal *Nezavissimaâ Gazeta*, Moscou : Ladomir, 2000, p. 197-212 ; p. 206.

a) *L'alternance « démocratique » de 1996, un retour au pragmatisme*

Même si la campagne et le déroulement du scrutin étaient peu conformes aux standards démocratiques européens, l'accession d'un challenger de Sobtchak au poste de chef de l'exécutif à Saint-Pétersbourg, le 2 juin 1996, fut un précédent et une victoire pour tous ceux qui, depuis plusieurs années, reprochaient au maire sa dérive autoritaire. Conscient que son style de leadership et que son bilan économique et social étaient contestés, Sobtchak a tout tenté pour garantir sa réélection, obtenant par exemple du président Eltsine qu'il fixât la date des élections non pas au 16 juin, comme l'avaient décidé les députés de l'Assemblée législative locale, mais au 19 mai, c'est-à-dire un mois avant le premier tour des présidentielles. L'avancement de la date des élections au poste de gouverneur devait à la fois laisser aux concurrents de Sobtchak moins de temps pour faire campagne et, en cas de succès de la manœuvre, garantir à Boris Eltsine le soutien des électeurs pétersbourgeois aux présidentielles du 16 juin. Sobtchak a aussi modifié la loi électorale *in extremis* pour essayer d'empêcher des Pétersbourgeois moscovites populaires aux yeux de l'opinion publique locale, à commencer par l'ancien yablokiste Yourij Boldyrev, de se présenter.²¹³

Arrivé en tête au premier tour avec 29% des voix, devant Yakovlev (21,6%), Anatolij Sobtchak pensait que son pire ennemi au deuxième tour serait l'abstention et le vote « contre tous ». Ceux-ci furent en effet élevés (56% et 6,7% respectivement), mais c'est surtout sa façon de faire de la politique, au mépris des petites gens comme de ses collaborateurs, qui a valu à Sobtchak un report de voix massif en faveur de Yakovlev.²¹⁴ Sur les 22 candidats enregistrés par la commission électorale, dès avant le premier tour quatre s'étaient retirés et avaient appelé à voter pour Yakovlev.²¹⁵ Entre les deux tours, le caractère de lutte interpersonnelle de la campagne s'aiguïsa, avec son lot de « kompromaty » (documents compromettants, pour la plupart fabriqués de toutes pièces) et de coups bas. Les électeurs se sont vus devoir choisir entre deux candidats du même bord idéologique et aussi expérimentés l'un que l'autre, mais dont l'un était un intellectuel et un professionnel de la politique mû par des ambitions personnelles, et l'autre un homme de terrain qui s'engageait à gérer les problèmes immédiats des habitants, en commençant par « faire le ménage » dans une administration municipale qu'il accusait de corruption.

²¹³ La loi électorale modifiée imposait aux candidats de prouver qu'ils vivaient en permanence à Saint-Pétersbourg depuis au moins un an avant l'enregistrement de leur candidature. Or Yourij Boldyrev, ayant été élu sénateur au Conseil de la Fédération, vivait à Moscou depuis décembre 1993. Il a pu se faire enregistrer quand même grâce à une décision de justice en sa faveur et a obtenu 17,1% des voix au premier tour. C'était très en dessous du score que lui avait prédit les sondages ; mais la télévision locale, en repassant plusieurs fois l'image de gays et lesbiennes porteurs de pancartes « Boldyrev – notre candidat ! » à ses meetings, provoqua la désaffection d'une partie de ses électeurs potentiels. Après cette défaite Boldyrev s'envola pour Paris, d'où il annonça qu'il ne donnait aucune consigne de vote ; d'après A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Političeskii Almanach Rossiiskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65, p. 61-62.

²¹⁴ Il remporta l'élection avec 47,5% des voix, contre 45,8% pour Sobtchak. Hormis Boldyrev, tous les candidats du premier tour, notamment le communiste Yourij Sevenard, ont appelé à voter pour lui, opposant au slogan de Sobtchak (« Si les communistes soutiennent l'un – il faut voter pour l'autre ! ») un « Tout sauf Sobtchak » qui a convaincu une majorité d'électeurs, y compris dans les rangs des intellectuels, des hommes d'affaires et des cols blancs, sur le soutien traditionnel desquels le maire sortant pensait pouvoir compter.

²¹⁵ Il s'agissait du n° 1 du parti Yabloko à Saint-Pétersbourg, Igor Artemiev (qui avait reçu de la direction de son parti la consigne de se désister au profit du plus sérieux challenger du maire sortant), de l'ancien vice-maire V. Shcherbakov, (avec lequel Yabloko avait au départ élaboré un programme électorale commun), du gouverneur sortant de l'*oblast'* de Leningrad A. Belyakov et du communiste Alexandre Belyaev (ancien président du Lensoviet et représentant de Saint-Pétersbourg au Conseil de la Fédération).

Leur programme respectif de gouvernement et leurs visions de l'avenir de la ville différaient en plusieurs points. Sobtchak estimait que le gouverneur devait être un homme politique doté d'idéaux et d'une ligne stratégique volontariste pour rehausser le prestige international de la ville. Pour Yakovlev, représenté sur ses affiches de campagne avec les manches retroussées ou la veste sur l'épaule, ce devait être un gestionnaire pragmatique et un technocrate soucieux en priorité de résoudre les problèmes des plus démunis. Son discours populiste a permis à Yakovlev de ratisser large auprès des nostalgiques de l'époque communiste : pour les convaincre, il évoqua même la possibilité de rendre à la ville le nom de Leningrad. Il va sans dire que cela lui a valu le soutien d'une grande majorité des retraités, des militaires et des ouvriers du bâtiment et du complexe militaro-industriel de la ville, sensibles à son projet de faire de Saint-Pétersbourg non pas une ville-musée européenne mais plutôt un centre industriel et de transport à l'échelle de la CEI.

L'autre grand axe de distinction entre les deux approches du pouvoir incarnées par les candidats du deuxième tour était les relations avec le « centre ». Sobtchak, même s'il jouissait du soutien de Viktor Tchernomyrdine au gouvernement fédéral, et donc du lobby pétro-gazier²¹⁶, mettait un point d'honneur à défendre l'indépendance politique et économique de la ville par rapport aux jeunes loups de la finance moscovite, dont il accusait son challenger d'être la « marionnette ».²¹⁷ Yakovlev, à l'inverse, reconnaissait s'appuyer sur le « bras de Moscou » et se disait fier d'avoir pris Loujkov pour modèle et de jouir de son soutien.²¹⁸

Entre le premier et le second tour, trois facteurs ont fait la différence entre les candidats : le report des voix du parti démocrate Yabloko, l'immixtion dans la campagne des autorités fédérales, qui, à l'exception d'Elt sine, soutenaient ouvertement Yakovlev, et enfin la médiocre performance du maire sortant face à son adjoint lors d'un duel télévisé organisé par la chaîne de télévision locale (« Canal 5 »).²¹⁹ L'explication la plus vraisemblable de la défaite de Sobtchak est que sa campagne manquait de subtilité (la ville était placardée d'affiches appelant à voter pour lui, ce qui était la preuve que le financement public des candidats n'était pas équitable), et surtout que son égocentrisme et sa confiance en lui exaspéraient les électeurs. Son éviction de Smolnij a radicalement changé le cours des affaires à Saint-Pétersbourg : dans le gouvernement municipal constitué par son successeur durant l'été 1996, les portefeuilles de l'économie et des finances, de la

²¹⁶ C'est du moins ce qu'affirmèrent les médias fédéraux ; voir par exemple S. Kisselëv « Vybory gubernatora Sankt-Peterbourga pakhnout nefti i gazom » [Les élections du gouverneur de Saint-Pétersbourg sentent le pétrole et le gaz], *Izvestiâ*, 30 mai 1996.

²¹⁷ Boris Berezovskij, qui avait toujours été la bête noire de Sobtchak, soutenait la candidature de Yakovlev. L'oligarque et la chaîne de télévision nationale dont il était l'actionnaire majoritaire, ORT, ont très clairement pris le parti du challenger de Sobtchak. En outre, la campagne de Yakovlev a été largement financée par les banques moscovites, avec le soutien du clan anti-libéral au Kremlin à l'époque : Oleg Soskovets, Alexandre Korjakov et Alexeï Bol'shakov, qui ont mis tout leur poids dans la balance pour s'assurer que le programme économique plus libéral de Sobtchak ne soit jamais mis en œuvre à Saint-Pétersbourg. A en croire Sobtchak, ils seraient intervenus auprès des institutions militaires locales de manière à convaincre le personnel de l'armée et du CMI de ne pas voter pour lui. Cité par B. Pipiâ « Golosovanie po otstavke gubernatora Sankt-Peterbourga sostoiâsâ » [Le vote pour la démission du gouverneur de Saint-Pétersbourg est validé], *Nevskaâ gazeta*, 3 juin 1996 ; p. 2.

²¹⁸ Le maire de Moscou avait en effet misé sur une défaite de Sobtchak, personnalité trop indépendante et trop populaire à l'étranger à son goût, et en laquelle il voyait surtout un possible concurrent aux élections présidentielles de 2000.

²¹⁹ *A posteriori* et sur les conseils de son épouse, Lioudmila Narousova, Sobtchak a prétendu avoir été victime d'un empoisonnement criminel, ce qui expliquerait sa mauvaise prestation devant les téléspectateurs à ce moment crucial de la campagne. A compter de cette date, l'argumentaire victimaire est devenu central dans la tactique d'autodéfense politique du couple Sobtchak.

construction et des affaires sociales sont devenus beaucoup plus importants, ce qui s'est fait au détriment des prérogatives extraordinairement importantes qu'avait eues le KVS jusque-là.

b) Le recentrage de l'activité municipale sur les affaires domestiques

La nouvelle administration s'engageait à s'occuper en priorité de « la gestion des affaires domestiques (*khozyaistvom*), et pas de politique », pour reprendre un slogan martelé par Yakovlev durant toute la campagne. Le gouverneur nomma à des postes clés de l'administration municipale ceux qui s'étaient rangés derrière lui contre Sobtchak durant la campagne électorale : V. Shcherbakov devint le premier vice-gouverneur, le yablokiste Igor Artemiev - vice-gouverneur en charge des finances, et D. Sergueïev fut reconduit à la tête du Comité à l'économie et l'industrie [voir organigramme n°16 en annexe IV]. En revanche, l'invitation faite par Yakovlev à Vladimir Poutine de rester le chef du Comité des Relations Extérieures fut déclinée par celui-ci, qui ne voulait pas se compromettre avec un ancien collègue dont il estimait qu'il avait trahi Sobtchak. Quant au numéro deux de la précédente administration municipale, Alexeï Koudrine, il était déjà pressenti par Boris Eltsine pour s'occuper de la Direction Générale du Contrôle au sein de l'Administration du président, poste qu'il occupa dès le 1^{er} août 1996 avant d'accéder aux fonctions de premier vice-ministre des Finances de la FR, le 26 mars 1997.

La première tâche de l'administration Yakovlev a été de resserrer les liens de la municipalité avec Moscou²²⁰ et, autant que faire se pouvait, de dénigrer le bilan de Sobtchak. Durant l'été 1996, le vice-gouverneur Shcherbakov adressa au procureur, à la police fiscale et au FSB des documents attestant de massives violations de la loi et de malversations pratiquées par l'équipe précédente et qui visaient en particulier Alexeï Koudrine.²²¹ Tous les instruments de la « technologie politique », y compris les plus sordides, furent ensuite mobilisés pendant plusieurs mois par la mairie et la justice locale, dans une vaste campagne de dénigrement d'Anatolij Sobtchak et de ses anciens alliés. Harcelé, l'ancien maire commença à se plaindre de troubles cardiaques, et son épouse, Lioudmila Narousova (députée de la Douma fédérale depuis 1995) déclara solennellement que si son mari venait à mourir, il faudrait « chercher les coupables parmi les nouveaux locataires de Smolnij ». L'ancien maire reçut des messages de soutien des démocrates de la première vague, comme celui du violoncelliste léningradois Mstislav Rostropovitch, qui publia aussi une tribune dans *Komsomolskaâ Pravda* demandant à Boris Eltsine d'intervenir personnellement pour épargner à Sobtchak de devoir se livrer à une parodie de procès des plus humiliantes.²²² Cela ne fut pas nécessaire : en 1997, Sobtchak a fui incognito la Russie à la faveur des fêtes du 7 novembre (jour férié de commémoration de la Révolution d'Octobre en Russie)²²³ et s'est exilé en France durant un an et demi, jusqu'à ce que la hargne de l'équipe Yakovlev contre lui se fut calmée.²²⁴

²²⁰ Dès juin 1996, le maire de Moscou, Yourij Loujkov, a rendu visite à Yakovlev, ce qui a semblé confirmer l'hypothèse que le « clan moscovite » avait effectivement fait élire Yakovlev à la tête de l'administration municipale de Saint-Petersbourg.

²²¹ L'ancien premier maire-adjoint et chef du Comité de l'Économie et des Finances de l'administration de Saint-Petersbourg n'a pas été réellement inquiété : dès le 1^{er} août 1996, il était nommé au poste d'adjoint du chef de l'Administration du président, où il présidait la Direction Générale de Contrôle (GKOu) en charge du renforcement de la discipline fiscale et budgétaire dans le pays. Le 26 mars 1997, il devint vice-ministre des Finances de la FR, une position qui lui a garanti l'immunité judiciaire.

²²² Entretien avec Mstislav Rostropovitch en marge de la cérémonie de remise des prix de la Fondation Académique Européenne de Yuste, Caceres (Espagne), octobre 2004.

²²³ Pour se soustraire à une convocation du procureur général de Saint-Petersbourg, Sobtchak aurait simulé un infarctus, début octobre. Son médecin et ami personnel avait alors confirmé le diagnostic d'une crise cardiaque et précisé que l'ancien maire devrait probablement se faire soigner à l'étranger, ce qui permit de suspendre momentanément la procédure d'inculpation.

Pour sa part, la nouvelle administration ne resta pas longtemps populaire. En février 1997, la réforme de la gestion municipale des logements et des appartements communautaires, accompagnée de la multiplication par deux des tarifs du gaz et de l'électricité, provoqua une première vague de protestation des Pétersbourgeois qui, pour la première fois depuis des années, manifestèrent dans les rues. Les communistes et les députés de l'Assemblée législative locale profitèrent de l'occasion pour accuser le gouverneur de ne pas avoir tenu ses promesses électorales. Le 27 mars, ils organisèrent en pleine rue un procès virtuel dans lequel les passants étaient invités à « juger » les actes de leur gouverneur. En avril-mai ils rassemblèrent les signatures nécessaires pour la convocation d'un référendum d'initiative populaire destiné à destituer Yakovlev de ses fonctions.²²⁵ Le gouverneur dû céder sur certains points de sa réforme. Pour impopulaires qu'elles étaient, ces mesures, encouragées par le centre en la personne d'Anatolij Tchoubaïs qui venait d'être nommé premier vice-premier ministre, ont cependant eu un effet bénéfique sur le potentiel budgétaire d'extraversion de la ville, puisqu'elles ont contribué à réduire les dépenses publiques.

Un autre élément qui a gêné la continuité du travail de l'administration municipale sous Yakovlev a été la critique venue de l'intérieur – celle des yablokistes qui prirent part à son gouvernement de coalition (1996-1998) mais quittèrent leur poste avec fracas en 1998 pour protester contre le fait que Yakovlev n'avait pas tenu ses promesses de campagne : Yakovlev avait en effet promis d'offrir six postes importants à Yabloko dans son futur gouvernement, en récompense de son soutien de ce parti au second tour, mais finalement les yablokistes n'en eurent que deux – la direction du KUGI et celle du Comité des Finances. Après leur démission, un nouveau gouvernement municipal a été formé dans lequel tous les portefeuilles qui avaient un rapport avec les RIEE étaient entre les mains de conservateurs (communistes, représentants du lobby militaro-industriel) [voir organigramme n°17 en annexe IV].

Durant ces deux premières années du mandat de Yakovlev, l'agenda de travail de la mairie a été dominé par deux questions d'ordre interne : d'une part la préparation de l'*Oustav* (Charte) de la ville, c'est-à-dire l'équivalent d'une « constitution » locale ; et d'autre part celle des élections à l'Assemblée législative locale, prévues pour se tenir en décembre 1998. La rédaction de l'*Oustav* a mobilisé l'ensemble des députés et du personnel de l'administration municipale pendant des mois durant lesquels d'intenses tractations concernant le partage des prérogatives entre ces deux organes de pouvoir local, ainsi que le statut de la ville dans le contexte fédératif. Plusieurs projets ont été proposés par des juristes de différentes obédiences et discutés, la plupart visant à transférer des

Évacué dans un avion sanitaire d'une compagnie finlandaise privée, affrété grâce à l'intervention personnelle de Vladimir Poutine, Sobtchak a rejoint Helsinki, d'où il est ensuite parti pour Paris où il a été hospitalisé à l'Hôpital Américain quelques semaines.

²²⁴ La traversée du désert de Sobtchak se termina en juillet 1999, lorsqu'il revint à Saint-Pétersbourg avec l'intention de refaire de la politique. N'ayant pas réussi à se faire élire député de la Douma aux élections législatives du 19 décembre 1999, il s'engagea activement dans la campagne en faveur de son ancien protégé, Vladimir Poutine, au poste de président de la Russie, espérant probablement qu'un fort score à Saint-Pétersbourg pour son poulain lui vaudrait un soutien du Kremlin s'il se présentait aux élections du gouverneur prévues au printemps suivant. Il n'eut pas le loisir d'annoncer sa candidature, car il fut terrassé par une crise cardiaque le 20 février 2000 alors qu'il était en voyage à Svetlogorsk (*oblast'* de Kaliningrad).

²²⁵ A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Političeskii Al'manach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie tome 2, livre 1 ; p. 39-65 ; p. 48-49.

prérogatives de l'exécutif vers le législateur tout en élevant le statut de la ville dans la Fédération.²²⁶ L'administration du gouverneur, en revanche, voulait conserver une forme de statu quo au niveau local et, surtout, éviter d'engager la ville dans un processus d'autonomisation par rapport au « centre » ; c'est finalement une mouture du texte qui satisfaisait les intérêts de l'administration qui fut adoptée, le 14 janvier 1998.²²⁷

Quant aux élections législatives pétersbourgeoises de 1998, elles ont acquis la réputation d'avoir été les plus « sales » qu'ait connues la Russie post-soviétique. Des observateurs ont fait état de nombreuses tentatives de manipulation des électeurs, tant durant la campagne (déballage de « kompromaty » dans les médias, corruption, immixtion des lobbies bancaires moscovites) que le jour même du scrutin (présentation de challengers homonymes dans une même circonscription pour faire perdre des voix au candidat le plus connu, « achat » de voix, tentatives d'intimidation).²²⁸ La participation a certes été plus forte qu'à l'accoutumée, l'assassinat de Galina Starovoïtova, le 20 novembre, ayant suscité un regain de mobilisation de la part des électeurs qui sentaient la démocratie en péril dans leur ville. Malgré tout, l'incapacité du gouverneur à maintenir un semblant de règles démocratiques et à aider l'enquête sur le meurtre de la députée a été interprétée par l'adjoint de Starovoïtova, R. Linkov, comme le signe que « le gouverneur [était] en train d'essayer de transformer une ville européenne en un fief médiéval provincial ».²²⁹

Sur le plan international, cette affirmation apparaît comme tout à fait avérée, dès lors que la politique étrangère menée par l'administration Yakovlev en 1996-2000 a singulièrement perdu de son intensité et de son envergure en comparaison avec ce qu'elle était du temps de Sobtchak et Poutine.

c) *La régionalisation de la stratégie internationale de la ville : « l'Initiative Baltique »*

Les observateurs sur place et les analystes de la vie politique pétersbourgeoise s'entendent sur le fait que les RIEE sont devenues un segment de l'activité de l'administration municipale beaucoup plus marginal sous Yakovlev.²³⁰ L'un des éléments révélateurs de cette nouvelle réalité est que le chef du Comité des Relations Extérieures (KVS) Guennadij Tkatchëv, nommé en juin 1996 pour succéder à Vladimir Poutine, avait, certes, le rang de vice-gouverneur de l'Administration municipale – c'est-à-dire qu'il était l'un des directeurs de cabinet du gouvernement Yakovlev - mais il n'était pas *premier* vice-gouverneur, comme l'avait été *de facto* Vladimir Poutine dans les années 1991-1994. Hormis une évidente volonté de délaissier les grands projets internationaux de l'administration précédente au profit de ce qui fut appelé un « recentrage » sur les intérêts primordiaux de la ville, l'une des raisons pour lesquelles les RIEE ont été rabaissées au second plan à partir de 1996 est que la nouvelle équipe n'avait pas de personnel politique compétent. En effet, si

²²⁶ L'un de ces projets d'*Oustav*, proposé par le député Anatolij Kriventchenko, avait par exemple l'ambition de faire de la ville une « république semi-gouvernementale ». D'après Boris Vishnevskij « Peterbourgskij Oustav ne boudet kartočnym domikom » [La Charte pétersbourgeoise ne sera pas un petit château de cartes], *Rossijskaâ Federaciâ* [Fédération de Russie, revue mensuelle du Conseil de la Fédération], n° 4, 1997, p.14-15.

²²⁷ Le texte intégral de l'*Oustav* [Charte] de Saint-Pétersbourg a été publié dans *Nevskoe Vremâ*, 4 et 5 mars 1998 ; p. 3.

²²⁸ Sur cet épisode, voir par exemple Boris Vishnevskij « Peterbourgskie vybory : tournir provokatorov » [Les élections pétersbourgeoises : le tournoi des provocateurs], *Polis*, n° 2, 1999, p. 98-109.

²²⁹ B. Whitmore « Linkov recovered, back in the game », *St. Petersburg Times*, 22 décembre 1998.

²³⁰ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002. En particulier p. 29.

une bonne partie du personnel administratif et technique (traducteurs et interprètes compris) est restée à Smolnij après la victoire électorale de Yakovlev, la plupart des cadres supérieurs de l'administration municipale ont quant à eux préféré quitter le gouvernement plutôt que de se mettre sous les ordres de celui dont ils estimaient qu'il avait trahi leur ancien patron, le maire A. Sobtchak.

Quant aux missions du KVS, elles sont restées à peu de choses près les mêmes que du temps de Sobtchak et Poutine, si ce n'est que le vice-gouverneur G. Tkatchëv n'avait pas carte blanche pour les mener. Elles étaient surtout régies par des dispositions juridiques qui insistaient sur la nécessité de s'en tenir au strict cadre des prérogatives conférées à la ville par la législation fédérale²³¹ :

1. contribuer au développement des relations extérieures, économiques et autres, de Saint-Pétersbourg ; attirer des investissements étrangers, des crédits, augmenter les rentrées en devises du budget de la ville ;
2. assurer la préparation et la conclusion de traités de coopération internationale et interrégionale auxquels Saint-Pétersbourg est partie prenante et s'assurer de leur mise en œuvre ;
3. mener une expertise concernant les contrats d'import-export financés grâce aux moyens budgétaires et aux fonds extrabudgétaires de Saint-Pétersbourg ;
4. faire la liaison avec les représentations de la Russie à l'étranger, les représentations diplomatiques et autres d'États étrangers, les organisations internationales et les sujets de la Fédération de Russie à Saint-Pétersbourg ;
5. organiser le séjour à Saint-Pétersbourg de délégations étrangères ;
6. coordonner l'activité des personnes morales et physiques sur le territoire de Saint-Pétersbourg lors de la tenue de conférences internationales et d'autres manifestations internationales ;
7. remplir les autres fonctions de l'Administration de Saint-Pétersbourg en matière de relations extérieures, conformément à la législation en vigueur.

Dans un premier temps, le nouveau chef de l'administration municipale voulut montrer qu'il allait avoir une gestion beaucoup plus économe et pragmatique des affaires de la ville que son prédécesseur. Afin de se distinguer de Sobtchak, mais aussi pour dégager des fonds à diriger vers des domaines d'action à ses yeux plus importants (les transports publics et la santé notamment), durant les dix-huit premiers mois de son mandat, le gouverneur Yakovlev mit un point d'orgue à la plupart des activités paradiplomatiques les plus coûteuses de la ville : il déclina les invitations lancées par les maires des villes-sœurs de Saint-Pétersbourg à leur rendre visite et réduisit de moitié le budget propre du KVS. Le discours de Yakovlev en matière de priorités dans les RIEE était alors plus conservateur et protectionniste que celui de bien des gouverneurs communistes de régions intraverties. Il a par exemple exprimé plusieurs fois son désaccord avec les libéraux du gouvernement en mettant en doute l'utilité et les bénéfices pour la Russie de son adhésion à l'OMC, alors même que, de l'avis des spécialistes, cette accession serait globalement bénéfique pour l'économie de Saint-Pétersbourg.

Dans l'esprit de Yakovlev, la coopération *extérieure* devait se limiter à l'espace régional immédiat, c'est-à-dire d'une part à l'Europe nordique-baltique et d'autre part au Nord-Ouest de la Russie. Ce deuxième vecteur était tout à fait essentiel pour lui qui ambitionnait de devenir non seulement le gouverneur d'une mégapole – durant sa campagne, Yakovlev promettait qu'il

²³¹ Décret n°50 du gouverneur de Saint-Pétersbourg « Sur les modalités de coopération des structures internes de l'Administration de Saint-Pétersbourg en matière de projets internationaux » du 23 juillet 1998. Source : site Internet du Comité des Relations Extérieures, 1999 (www.kvs.spb.ru; dernière consultation : mars 2002).

travaillerait à la réunification de la ville et du Lenoblast' en un seul sujet de la FR²³² – mais aussi le *primus inter pares* de l'espace économique Nord-Ouest.²³³ Avec cet objectif en tête, Yakovlev ordonna à l'automne 1996 au KVS de se concentrer sur deux des missions dont le Comité avait déjà la responsabilité du temps de Sobtchak : le développement des relations commerciales « horizontales » de la ville avec les sujets de la FR²³⁴ et le resserrement des relations « humanitaires » avec les communautés russes de l'étranger proche [voir organigramme n°18 en annexe IV].

Dans le domaine des relations à proprement parler internationales, l'alternance politique à Smolnij entraîna un changement assez radical de la définition des finalités et des instruments des RIEE de la ville. Si les priorités sobtchakiennes de faire de Saint-Pétersbourg un centre d'affaires et de tourisme restaient sur l'agenda municipal, elles cédaient cependant le pas à d'autres activités internationales censées favoriser le renouveau des industries locales traditionnelles (en particulier le entreprises du CMI, les chantiers navals, et les branches des industries locales de défense spécialisées dans des productions *high-tech* et ayant un fort potentiel d'innovation). Deux axes géographiques de coopération ont été privilégiés à compter de 1997 : la CEI d'une part²³⁵, et l'espace baltique, d'autre part. C'est ainsi qu'en août 1997 a été élaboré un programme d'action comprenant huit grands projets de coopération extérieure et appelé « Initiative Baltique ».²³⁶ Les intitulés de ces projets étaient les suivants :

1. « Saint-Pétersbourg – porte européenne de la Russie » : l'objectif de ce projet était de valoriser le potentiel de la ville de jouer un rôle de « sas » de transit commercial entre la Russie et l'UE ;
2. « Capitale culturelle – 2003 » : dans la perspective de la préparation du jubilé des 300 ans de la ville, Yakovlev voulait obtenir de l'UNESCO le statut de « capitale culturelle » d'Europe en 2003 ;

²³² Yakovlev avait laissé entendre dès septembre 1995 que s'il était élu gouverneur, il ferait en sorte que soit organisé un référendum sur ce thème, récurrent dans les débats politiques locaux depuis 1991 ; d'après B. Whitmore « City Votes to Swallow its Suburbs », *St. Petersburg Times*, 5-11 septembre 1995. Si, auparavant, les relations de voisinage de Saint-Pétersbourg avec le Lenoblast' étaient houleuses, du fait du conflit de personnalités entre A. Sobtchak et A. Belyakov, à partir de 1996 elles s'améliorèrent significativement grâce à Yakovlev. Concurrentes dans de nombreux domaines (notamment pour l'accueil des infrastructures portuaires dont la construction était projetée par l'État), les deux entités administratives étaient malgré tout aussi complémentaires (dans le domaine des transports en particulier) : pour multiplier leurs chances d'avoir des crédits ou d'attirer des investisseurs, Vladimir Yakovlev et Vadim Goustov (le successeur de Belyakov à la tête du Lenoblast') savaient qu'ils devaient coordonner leur action et unir leurs efforts. Cependant, aucun des deux n'était prêt à abandonner ou partager son mandat de gouverneur, si bien que le projet de réunification est resté lettre morte. D'après A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Političeskii Al'manach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65 ; p. 54.

²³³ Alors que du temps de Sobtchak les activités de la ville dans l'Association Économique des régions du Nord-Ouest étaient réduites au minimum, dès lors que le gouverneur Yakovlev a pris la présidence de la Commission à l'Économie de cette Association, celle-ci est réellement devenue un levier pour asseoir la primauté de Saint-Pétersbourg dans le Nord-Ouest.

²³⁴ L'acte symbolique qui a eu le plus grand retentissement médiatique de ce point de vue a été l'annonce faite par Yakovlev peu après son élection de l'accélération de la réalisation du projet de train à grande vitesse (TGV) entre Saint-Pétersbourg et Moscou. Bien que relativement ancien – l'idée avait été officiellement lancée le 16 novembre 1993 grâce à un vote de l'Assemblée nationale d'un protocole d'intention préparé par les députés du groupe d'amitié France-Russie – le projet était resté jusque-là lettre morte, faute de garanties suffisantes de la partie russe à financer la construction de rails adaptés. Fort du soutien de ses « amis » de l'industrie métallurgique, de la construction et des transports, Yakovlev pensait que les travaux pourraient commencer rapidement – mais c'était sans compter sur l'obstruction des membres de son administration partisans du maintien des équilibres budgétaires (Igor Artemiev, Guerman Gref). En 2006, aucun TGV ne circule encore en Russie.

²³⁵ Nous ne développerons pas notre propos concernant cet axe, mais nous tenons à préciser qu'il était absolument dominant dans la stratégie paradiplomatique de Yakovlev : les relations commerciales, techniques et culturelles avec le Belarus, la Géorgie, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan en particulier ont reçu une impulsion certaine à partir de 1997.

²³⁶ Vladimir Tchourov, vice-président du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, interview dans *Nevskoe Vremâ*, n° 145(1548), 15 juillet 1997 ; et entretien, Saint-Pétersbourg, avril 1999.

3. « Pont baltique » : l'ambition de ce projet était de faire en sorte que la ville, grâce à ses infrastructures intermodales de transport, canalise les flux commerciaux amenés à transiter par les corridors transeuropéens II et IX ;
4. « Ligue de la paix et de la concorde » : ce projet a été élaboré non par le KVS, mais par une association pétersbourgeoise d'étudiants en économie spécialisés dans le domaine des activités portuaires. Leur but était de resserrer les liens de coopération entre les grands ports des mers du Nord et de la Baltique (« nouvelle Hanse »), avec pour objectif d'aider Saint-Petersbourg à développer ses infrastructures maritimes et à rendre le port de la ville compétitif à l'échelle régionale ;
5. « Casques verts » : cette initiative émanait des représentants du parti Yabloko à Saint-Petersbourg, un parti relativement proche des différentes associations locales et nordiques de défense de l'environnement. Le projet consistait à proposer à l'ONU la création d'un bataillon international de spécialistes dans la liquidation des catastrophes écologiques ;
6. « Université baltique » : ce projet a été élaboré par un Pétersbourgeois membre de l'Académie des Sciences de Russie, Andreï Likhachev, qui voulait faire en sorte que Saint-Petersbourg adhère au réseau transnational « Programme Université Baltique » en apportant une valeur ajoutée en particulier dans le domaine des sciences humaines ;
7. « Ville propre » : en dépit des apparences, ce projet de développement des capacités de recyclage des déchets ménagers de la ville avait une double dimension internationale parce qu'il visait à rendre la ville plus accueillante pour les touristes étrangers et que son financement, compte tenu des restrictions budgétaires, devait uniquement s'appuyer sur des fonds en provenance de l'étranger (crédits de la BERD, aide technique de l'UE, dons d'organisations gouvernementales et non-gouvernementales étrangères) ;
8. « Route périphérique » : l'ambition de ce projet était de faire inclure dans le futur Plan d'action de l'UE pour la *Dimension septentrionale* le financement par les partenaires européens de l'achèvement de la construction de l'autoroute de contournement de la ville, le « KAD » (*kol'cevaâ avtodoroga*). Il était présenté comme un maillon indispensable à la mise en œuvre à la fois de l'*Initiative septentrionale* de la Finlande et des projets « Pont baltique » et « Ville propre » de la mairie, l'idée étant de faire détourner des routes du centre ville les flux de camions transportant des marchandises entre l'UE et la Russie.²³⁷

On le voit, le recentrage des RIEE de la municipalité sur les dimensions « régionales » de la coopération internationale n'était absolument pas synonyme d'un repli sur soi de l'économie pétersbourgeoise. Au contraire, l'*Initiative baltique* visait à connecter la ville aux dynamiques de croissance et d'intégration en Europe par l'intermédiaire de l'interface nordique-baltique, ce qui supposait une étroite collaboration avec la Finlande, qui, à la même époque et en consultation avec l'administration municipale, proposait à l'UE de se doter d'une politique dans sa *Dimension septentrionale*. Ce paradoxe apparent, connaissant le faible attrait du gouverneur Yakovlev pour les enjeux de coopération internationale, trouve son explication dans le processus d'autonomisation de l'organisation « KVS » elle-même. En effet, lorsque Yakovlev a pris les commandes de la municipalité, la coopération régionale baltique était déjà bien ancrée dans les pratiques administratives du Comité, et elle était en particulier défendue par un chef de département, Vladimir Tchourov, qui avait choisi de rester à Smolnij après le départ de Sobtchak précisément pour pouvoir continuer à s'investir personnellement dans sa mise en œuvre. Du coup, on peut estimer qu'une forme de « banalisation » de la coopération méso-régionale de la ville a permis à cet axe majeur de la paradiplomatie de la ville qu'était la dimension « baltique » de se pérenniser

²³⁷ Pour une présentation détaillée de ces projets, voir Vladimir Tchourov, « Baltijskaâ Iniciativa – 97 » [Initiative Baltique – 97], *Vestnik Administratsii Sankt-Peterburga* [bulletin d'information de la municipalité], n° 10, 1997, p. 135-138.

indépendamment de l'alternance politique à la tête de l'administration municipale. Ceci traduit un certain degré de stabilité bureaucratique que l'on ne retrouve pas forcément dans d'autres administrations régionales russes, et qui pour les partenaires étrangers de Saint-Pétersbourg, est un gage de fiabilité et de durabilité de l'engagement de la ville dans la coopération internationale selon des standards « civilisés ». Alors qu'il était encore premier vice-maire chargé de la politique économique, Alexeï Koudrine avait déclaré à des représentants de la Banque Mondiale en visite dans la ville, début 1996, qu'en cas de victoire de Yakovlev aux élections du gouverneur du printemps, « c'en serait fini du climat favorable aux investissements. »²³⁸ Il n'en fut rien, car le pragmatisme resta de mise dans la stratégie municipale.

Dans un deuxième temps en effet, c'est-à-dire à partir de 1999-2000, le gouverneur Yakovlev dû admettre que, dans un contexte de concurrence croissante avec les autres régions de Russie, son administration devait travailler à rehausser le prestige de la ville auprès de potentiels investisseurs étrangers ; pour ce faire, le gouverneur devait reprendre le traditionnel marathon paradiplomatique inauguré par son prédécesseur : accueillir des hôtes étrangers prestigieux et faire des déplacements à l'étranger. Ces démarches se multiplièrent seulement à compter de 1999, mais entre 1999 et 2001, Yakovlev partit ainsi en visite officielle au Canada, en Australie, en Afrique du Sud, au Japon ainsi que dans pratiquement tous les pays de l'UE et de la CEI.²³⁹ Partout à l'étranger, Yakovlev s'est fait l'avocat du programme *Initiative baltique*, arguant que c'était, avec le « Plan Stratégique », le meilleur moyen de faire de la ville un carrefour de transit fleuve-mer des réseaux transeuropéens de transports.

C'est aussi de cette époque que date l'apparition d'un nouvel axe prioritaire dans la « politique étrangère » de la ville : l'axe eurasiatique.²⁴⁰ Le plan d'actions adopté par l'administration municipale pour développer ses RIEE selon cet axe de coopération s'inscrivait dans la continuité de l'*Initiative baltique* parce qu'il visait à redonner à la ville un rôle dans le transit commercial entre l'Europe (de l'Ouest) et la Russie par l'interface nordique. Cependant, l'ajout de l'adjectif *eurasiatique* [*evrazijskoe*] au projet faisait plus qu'élargir le spectre de la coopération d'une échelle régionale (baltique) à une échelle transcontinentale (transit entre l'Europe et l'Asie *via* la Russie) : il lui donnait aussi une dimension idéologique, compte tenu de la filiation de cette notion avec l'eurasisme, une idéologie apparue parmi les Russes de l'émigration dans les années 1930 et qui se voulait l'héritière de l'idéologie slavophile (anti-occidentaliste, donc).²⁴¹ L'adoption de ce programme d'action internationale visait donc clairement à mettre en avant la loyauté de la ville par rapport à la nouvelle ligne géopolitique énoncée par Primakov et les autres leaders russes de niveau fédéral qui ont remis au goût du jour l'*eurasisme* comme idée nationale en Russie à partir des années 1998-1999.

²³⁸ « Segodnâ v Peterbourgue sostoitsya inauguraciâ novogo gubernatora » [Aujourd'hui à Pétersbourg se tiendra l'inauguration du nouveau gouverneur], *Segodnâ*, 5 juin 1996.

²³⁹ Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 30.

²⁴⁰ Ordonnance du 29 mars 1999 du gouverneur de Saint-Pétersbourg n°329 « Sur la validation du plan d'actions de l'Administration de Saint-Pétersbourg pour l'année 1999 en matière de mise en œuvre des programmes et des projets de coopération internationaux avec les pays de la mer Baltique, y compris l'orientation eurasiatique [*evrazijskoe napravlenie*] de la coopération Baltique » [c'est nous qui soulignons].

²⁴¹ Sur les origines historiques et le contenu philosophique de cette idéologie, voir Marlène Laruelle *L'idéologie eurasiiste russe ou comment penser l'empire*, Paris : L'Harmattan, 1999.

Dans cette approche, la stratégie internationale de Saint-Pétersbourg devait bénéficier à l'ensemble du pays, avec pour optique d'une restauration de l'influence de la Russie dans l'espace de la CEI et comme « pont » entre l'Europe et l'Asie. Autrement dit, l'extraversion devait être régionale plutôt que globale et la paradiplomatie urbaine se limiter à des domaines d'action qui complétaient la politique étrangère fédérale sans la contredire ou chercher à en modifier le cours. En cela le style de Yakovlev est à l'opposé de celui de Sobtchak. Si ce dernier était guidé par un idéal autonomiste, de grandeur (ne fut-ce que symbolique) et une volonté d'influence pour rehausser le statut international et l'autonomie de Saint-Pétersbourg par rapport au « centre », le gouverneur Yakovlev avait, en revanche, une conception utilitariste, et surtout beaucoup plus *loyale*, du rôle des RIEE de la ville [voir texte n°7 en annexe VII]. Dès lors, la seule ambition d'influence de Yakovlev était de légitimer aux yeux du centre le rôle de « brise-glace » que pouvait jouer la ville en tant qu'instrument de la politique étrangère fédérale.²⁴² Malgré ces différences, qui tiennent autant à la personnalité respective de Sobtchak et de Yakovlev qu'à l'évolution particulièrement rapide des circonstances dans lesquelles ils ont été amenés à gouverner la ville – les conditions économiques, matérielles et institutionnelles n'étaient absolument pas les mêmes en 1990 et en 2000 –, on retrouve sur toute la décennie plusieurs dénominateurs communs en ce qui concerne les instruments et les vecteurs de la paradiplomatie pétersbourgeoise.

5.4 Du marketing international à la paradiplomatie urbaine : panorama des techniques de mise en valeur internationale de la ville

Si la ville de Saint-Pétersbourg, à l'instar d'autres régions extraverties de Russie, a pu exercer une influence sur le cours des RI en Europe du Nord et « peser » sur la définition des priorités et des orientations de la politique étrangère fédérale, c'est en partie parce que la municipalité avait su développer une stratégie de représentation de ses intérêts à l'étranger. Pour qu'une administration régionale ou locale puisse exercer des fonctions paradiplomatiques, il lui est nécessaire d'institutionnaliser un certain nombre de pratiques internationales reconnues à l'extérieur comme capables de mettre en valeur à la fois les atouts du territoire et la fiabilité de l'administration elle-même dans l'entretien de partenariats stables et durables. A ce jeu-là, la municipalité de Saint-Pétersbourg n'a pas toujours été efficace. Par tâtonnements, elle a cependant recouru à un large éventail de techniques de « marketing international » dont certaines se sont avérées payantes pour améliorer l'image de la ville à l'extérieur et faire sa paradiplomatie un instrument d'influence sur les orientations de politique étrangère de l'État fédéral. Le fait que la ville a su se rendre *indispensable* en tant qu'acteur paradiplomatique, en soutenant ou en complétant, plus souvent qu'elle ne la contredisait, la politique étrangère russe, découle en partie de la variété, de l'intensité et de l'étendue des *techniques* qu'elle a utilisées pour conforter son actorité internationale en Europe tout au long des années 1990.

²⁴² Le professeur de la faculté des RI de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg Stanislav Tkachenko a proposé cette métaphore du « brise-glace » pour signifier que la « politique étrangère » de la municipalité, sous Yakovlev, visait à mettre en valeur « la capacité de la ville de formuler et de tester au niveau local les nouvelles formes de coopération internationale dont la Russie pourrait tirer bénéfice dans ses relations avec ses partenaires étrangers ». D'après Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 9.

5.4.1 Une bureaucratie de professionnels au service de la paradiplomatie urbaine

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le principal défi pour une administration régionale russe qui souhaitait mettre en valeur son territoire sur la scène internationale au début des années 1990 était le problème du capital humain. En effet, outre le problème de la loyauté idéologique des cadres - une équipe se disant « réformatrice » ne pouvait pas conserver comme employés des communistes « durs » n'ayant pas rompu avec les poncifs de l'économie dirigée -, se posait celui de leurs compétences professionnelles. A l'époque, très peu de fonctionnaires de l'administration soviétique et de jeunes diplômés étaient familiers des règles de fonctionnement du marché en situation d'économie ouverte, ou encore du protocole à suivre pour respecter les us et coutumes d'hôtes étrangers. A Saint-Petersbourg, pour répondre à ce déficit en ressources humaines qualifiées, Vladimir Poutine fit ouvrir en septembre 1991 par l'Université d'État une Faculté des Relations Internationales, d'où sortit la première promotion de diplômés trois ans plus tard. Cette faculté devint en quelque sorte la « pouponnière » où ont été formés les futurs employés du Comité des Relations Extérieures, en général par ceux-là même qui travaillaient à la mairie, et qui enseignaient en parallèle à l'Université (comme Vatanar Yaguia, qui y préside la chaire de politique internationale). D'après les données que nous avons glanées sur le terrain, le nombre d'employés permanents du KVS (personnel administratif compris) était d'environ 30 personnes à l'été 1991, 80 à la fin de l'année 1991, et 120 de 1994 à 1996 - date à laquelle il fut ramené à 80-100 personnes par Vladimir Yakovlev. Nous ne disposons pas d'information concernant les effectifs du KVS après l'année 2000. Sur l'ensemble de la décennie, nous postulons donc que le KVS employait en moyenne une centaine de personnes, ce qui constitue un contingent relativement élevé pour l'administration d'une ville de moins de cinq millions d'habitants. A titre de comparaison, le ministère des Relations internationales du Québec employait à la même époque environ 540 fonctionnaires (dont 231 en poste à l'étranger à l'étranger), chiffre auquel il faut ajouter une centaine d'employés de l'administration de la province rattachés à d'autres ministères québécois qui sont appelés à coopérer avec des partenaires étrangers (services d'immigration, de coopération culturelle et de commerce international).²⁴³ A l'administration municipale de Saint-Petersbourg, nous estimons à une vingtaine le nombre d'employés d'autres Comités qui étaient aussi appelés à exercer des activités en rapport avec l'international, soit à peu près autant que le nombre de personnes qui travaillaient de près ou de loin pour la Commission des Relations Internationales de l'Assemblée législative de la ville durant la législature 1994-1998.²⁴⁴

Outre le personnel de la mairie, l'administration municipale a aussi pu compter sur celui d'une organisation non-gouvernementale, indépendante et à but non-lucratif, créée en 1993 pour défendre les intérêts des entreprises pétersbourgeoises à l'international – à savoir la Chambre de Commerce et d'Industrie (*Torgovo-Promyšlennâ Palata*, TPP) de Saint-Petersbourg. La TPP offre des services aux entreprises qui en sont membres et ce, quel que soit leur forme de propriété ou leur statut juridique et même si elles sont enregistrées ailleurs que sur le territoire administratif de la ville. D'ailleurs, ses compétences s'étendent bien au-delà de ce territoire puisque la TPP n'a pas

²⁴³ Chiffres d'un rapport annuel interne du Ministère (2000), cités par Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique (dir. : B. Badie) ; Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 306.

²⁴⁴ Ce chiffre comprend les 9 députés (sur 50) de l'Assemblée législative locale qui étaient membres de cette Commission des RI, ainsi que le personnel administratif et les experts associés qui travaillaient à temps plein pour elle. Entretien avec Vatanar Yaguia, président de la Commission des Relations Internationales de l'Assemblée législative, Saint-Petersbourg, mai 2003.

d'équivalent dans les autres régions du Nord-Ouest de la Russie. La TPP procure une assistance juridique et une expertise commerciale aussi bien aux entreprises russes qu'étrangères, mais aussi aux représentations consulaires et commerciales de pays étrangers sises à Saint-Pétersbourg. Elle sous-traite à des compagnies locales différents services de marketing, de publicité et de traduction notariée. Elle sert aussi d'organe de certification, d'enregistrement et de contrôle de qualité pour toutes les activités de commerce international de ses membres, par l'intermédiaire de ses différentes branches sectorielles – « Tekhnokontrol », « Agrokontrol », « Textilkontrol », etc. La TPP a été un instrument de veille et de lobbying particulièrement efficace pour garantir des conditions favorables aux activités commerciales des entreprises pétersbourgeoises et des filiales locales de compagnies étrangères, entre autres parce qu'elle publie de nombreux documents d'information (*newsletter* hebdomadaire en plusieurs langues, bulletin d'information bilingue sur le climat commercial et les activités de business dans le Nord-Ouest de la Russie, comptes-rendus de conférences et de tables rondes, etc.).²⁴⁵ A l'initiative de la TPP et sur la base d'un décret du gouverneur Vladimir Yakovlev, un Centre de coopération économique avec les pays de l'Asie et du Pacifique s'est aussi ouvert en 1997 à Saint-Pétersbourg. En février 1998 c'est une Association des exportateurs de produits *high-tech* qui a été mise sur pied avec le concours de la TPP pour apporter un soutien aux entreprises du secteur sur le plan juridique, procédural et de stratégie marketing et ainsi les accompagner dans leur recherche de partenaires commerciaux à l'étranger.

5.4.2 Une capacité matérielle d'action : les conditions budgétaires de la paradiplomatie

Par « capacité matérielle d'action » nous faisons essentiellement référence aux moyens budgétaires à disposition d'une administration régionale pour soutenir les RIEE des entreprises et des organismes publics présents sur son territoire.²⁴⁶ Pour mettre en œuvre sa propre stratégie paradiplomatique, une administration régionale ou municipale doit par ailleurs avoir suffisamment de ressources dont elle peut disposer de manière autonome, qu'il s'agisse de recettes fiscales ou de transferts et subventions en provenance du budget fédéral. Pour pouvoir en disposer, elle est contrainte de maintenir son budget équilibré, ce qui passe tantôt par la rigueur, tantôt par la résistance aux prélèvements fédéraux ; plus son budget est transparent, plus ses politiques économiques extérieures inspireront confiance aux investisseurs et crédettes étrangers. Ainsi les régions extraverties en Russie sont-elles souvent aussi les plus vertueuses de ce point de vue.

La structure démographique de la ville de Leningrad, dont la moitié de la population avait plus de 50 ans en 1989, et qui comptait alors 30% de retraités (plus d'un million de personnes), vétérans de guerre et *blokadniki* (survivants du siège), a été un obstacle à la constitution d'une marge de manœuvre budgétaire par la municipalité durant les premières années de la transition. Non seulement ces habitants sont des inactifs, mais, en outre, depuis la libéralisation de l'économie russe, les aides sociales dont ils bénéficient (retraites, pensions d'invalidité, réductions, soins médicaux) sont à la charge du budget municipal et non plus du budget fédéral comme à l'époque soviétique.

²⁴⁵ Administration de Saint-Pétersbourg *Support of Export in St. Petersburg*, document d'information bilingue, Saint-Pétersbourg, 1999 ; p. 10-11.

²⁴⁶ Précisons que le montant du budget de fonctionnement dont disposait le KVS de Saint-Pétersbourg dans les années considérées ne fait pas partie des données que nous avons pu obtenir lors des entretiens à la mairie. Dès lors qu'il ne s'agit probablement pas d'une information « ouverte », nous ne sommes pas en mesure de déterminer quelle était la puissance budgétaire d'action internationale de la ville, ni de la comparer à celle d'autres régions de Russie ou du monde.

Or, les taux de mortalité, de fécondité et d'accroissement naturel de la population pétersbourgeoise sont tous tombés dans le rouge au cours des années 1990, si bien que la pression sur la population urbaine en âge de travailler, dont la part n'a cessé de chuter, s'est accrue.²⁴⁷ Pour le budget régional de Saint-Pétersbourg, cette conjonction de facteurs démographiques défavorables a particulièrement réduit les recettes fiscales disponibles pour financer les réformes et les dépenses publiques. Plus encore que d'autres sujets de la FR, la ville de Saint-Pétersbourg accumulait des déficits dans la première moitié des années 1990 – de l'ordre de 5 milliards de roubles pour le seul deuxième semestre de 1992. L'année suivante, un quart des dépenses budgétaires de la ville étaient réellement financées par son budget, le reste s'ajouta au passif de la mairie sous forme de dettes, de subventions fédérales, d'impayés de salaires, etc.²⁴⁸ L'année 1993 fut une année relativement faste puisque, pour la première fois, la ville a conservé dans le budget municipal 66% des impôts collectés à Saint-Pétersbourg (contre 41% en 1992).²⁴⁹ Dès l'année suivante, la réforme de la fiscalité en Russie a permis au gouvernement fédéral de rétablir à environ 50% la part des recettes collectées sur leur territoire que les régions (à quelques exceptions près) devaient reverser au budget fédéral. Du coup, le budget pétersbourgeois redevint largement déficitaire.

Le budget municipal resta déséquilibré jusqu'en 1997 en partie parce que les députés de l'Assemblée législative locale adoptaient chaque année une loi de budget qui ne permettait pas de couvrir par l'impôt les dépenses sociales «incompressibles»²⁵⁰ ; il l'était aussi parce que la bureaucratie municipale, sous Sobtchak, n'avait pas une gestion du patrimoine urbain qui aurait permis de dégager des bénéfices pour alimenter un fonds d'investissement ou financer une politique de « marketing urbain » convaincante aux yeux des investisseurs étrangers. L'arrivée de Vladimir Yakovlev à la tête de l'administration municipale au printemps 1996 a constitué un tournant : la rigueur budgétaire imposée par le vice-gouverneur en charge des Finances Igor Artemiev a porté ses fruits dès l'année suivante, ce qui a permis à la municipalité de dégager un excédent pour mener une action de soutien à l'extraversion économique de plus grande ampleur. Du coup, en 1997, avec un budget de 20 trillions de roubles (30,7% du produit régional brut - PRB), la capacité budgétaire de la municipalité était comparativement plus grande que la moyenne des budgets régionaux russes.²⁵¹ Alors qu'au niveau fédéral les déficits s'accumulaient, en raison notamment du faible taux de recouvrement fiscal (60% en 1997), la même année à Saint-Pétersbourg le vice-gouverneur Artemiev pouvait se vanter d'avoir réussi à collecter les impôts

²⁴⁷ En 1997, le taux de mortalité à Saint-Pétersbourg était de 15,9%, soit six points de plus que la moyenne russe, tandis que le taux de fécondité était de 0,95 enfant par femme (contre 1,7 en 1985). En outre, la ville s'est continuellement dépeuplée, avec un taux d'accroissement naturel moyen négatif en 1997 (-7,1%, soit trois points de moins que la moyenne russe) et, d'après les résultats du recensement de 2002, à un rythme encore plus rapide que dans le reste du pays. Chiffres cités par Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 196.

²⁴⁸ Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 239, note 109.

²⁴⁹ M.V. Romanovski « Budget municipal : diminutions importantes des recettes budgétaires de Saint-Pétersbourg », *La lettre de Moscou et des régions – Saint-Pétersbourg*, 24 janvier 1994.

²⁵⁰ L'une des motivations des députés du Petrosoviet entre 1990 et 1996 était aussi de ne pas donner personnellement au maire A. Sobtchak les moyens budgétaires pour financer ce qu'ils considéraient comme du « tourisme de fonctionnaires » (ses fréquents déplacements à l'étranger) et une « diplomatie de prestige » (l'invitation, aux frais de la mairie, de personnalités étrangères à des cocktails ou à des représentations au théâtre Marinskij).

²⁵¹ Goskomstat Rossii, *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenigradskoj oblasti* [Situation socio-économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad], Saint-Pétersbourg : Goskomstat, 1997 ; p. 64.

municipaux à hauteur de 116%.²⁵² Certains attribuent ce succès à la gestion budgétaire rigoureuse et au professionnalisme d'Igor Artemiev, qui aurait bénéficié de l'aide et des conseils de Grigorij Yavlinskij, le numéro un du parti Yabloko.²⁵³ Malgré tout, le budget municipal resta encore déficitaire en 1997 (de 126 milliards de roubles – ce qui ne représentait plus que 4,5% du PRB, contre 27% l'année précédente). La dette de la ville auprès de quelques banques commerciales qui géraient les fonds municipaux était pourtant si conséquente que l'émission d'Eurobonds fut le seul moyen de l'éponger.²⁵⁴ La municipalité a ensuite dégagé des recettes budgétaires supplémentaires en revoyant à la baisse les subventions et exemptions fiscales traditionnellement accordées aux entreprises relevant du secteur dit des « monopoles naturels » (gaz, électricité, fuel). Contrairement à toutes les autres régions de Russie, dont les déficits se sont dangereusement creusés suite à la crise financière d'août 1998, à Saint-Pétersbourg les équilibres ont été maintenus en cette année 1998 où le budget municipal, qui s'établissait à 3 milliards d'USD, est même devenu excédentaire.²⁵⁵ En 1999, il dégaga un surplus de plus d'un milliard de roubles.

Le changement à la direction de la ville en 1996 a donc eu un effet positif sur les finances publiques locales, ce qui s'est ressenti dès l'année suivante : alors que le volume d'investissements en capital réel a chuté de 6% en moyenne en Russie entre 1996 et 1997, sur la même période il a augmenté de 4% à Saint-Pétersbourg, notamment grâce à la hausse spectaculaire des flux d'investissements étrangers dans l'économie de la ville. Elle a donc pu remonter à partir de cette époque dans le classement des sujets de la FR les plus attractifs pour les investisseurs, ce qui a permis de gagner la confiance des institutions internationales de crédit.²⁵⁶ Au début des années 2000, Saint-Pétersbourg pouvait se targuer d'avoir « la législation budgétaire la plus développée de Russie et un budget qui se rapproche des critères de transparence conformes aux standards les plus élevés du monde ». ²⁵⁷ Un autre élément de « puissance » budgétaire de la ville vient du fait qu'elle a toujours fait partie du peloton de tête des 10 sujets de la FR qui reversaient plus de recettes au budget fédéral qu'elle n'en recevaient, ce qui est un gage d'indépendance par rapport au centre. Ainsi la ville de Saint-Pétersbourg a reversé chaque année, au budget fédéral, en moyenne 44-45% du total des taxes prélevées sur son territoire au budget fédéral. Avec une croissance de son produit régional brut de 5,6% en 1999 et de 10% en 2000, et grâce, à partir de 1998, à la maîtrise, par la municipalité de Saint-Pétersbourg, de son déficit budgétaire, la ville est sortie des années 1990 en bien meilleure santé économique qu'elle n'y était entrée dix ans plus tôt.

²⁵² Igor' Artem'ev « Sankt-Peterbourg – otkrytyj gorod » [Saint-Pétersbourg, ville ouverte], *Rossijskaâ Federaciâ*, n° 10, 1998, p. 10. Précisons que ces rentrées fiscales sont imputables surtout aux grandes entreprises industrielles de la ville (57% des impôts collectés en 1996, alors que leur part dans le produit régional brut de la ville n'est que de 33%). D'après Alessandro Kihlgren « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383 ; p. 369.

²⁵³ s.n. « City's Draft Budget May Prove Yabloko Deserves to Be Heard », *St. Petersburg Times*, 10-16 novembre 1997.

²⁵⁴ Outre la branche locale de la caisse d'épargne d'État (*Sberbank*), il s'agissait de la *Promstroibank*, de *Balt-Oneximbank* et de *Inkombank*, cf. B. Whitmore « Confident Yakovlev No Political Corpse », *St. Petersburg Times*, 16-22 juin 1997.

²⁵⁵ I. Artem'ev « Sankt-Peterbourg – otkrytyj gorod » [Saint-Pétersbourg, ville ouverte], *Rossijskaâ Federaciâ*, n° 10, 1998, p. 11.

²⁵⁶ La Banque Mondiale a accordé en 1997 un crédit de 40 millions d'USD à la municipalité pour financer son programme de construction de logements, et la BERD a consenti un prêt conséquent à l'entreprise municipale « Vodokanal » pour la modernisation du réseau de canalisation d'eaux de la ville.

²⁵⁷ Mikhail Amossov « Iščio raz o kollektivnoj popravke » [Une fois encore au sujet du rétablissement collectif], *Ekspert Severo-Zapad*, n° 14, 20 août 2001 ; p. 32. Amossov est le chef de la branche régionale du parti libéral « Yabloko ». Ancien membre du Comité des Finances de l'administration municipale il était, au moment de l'interview, député de l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg.

5.4.3 La signature d'accords internationaux : des partenariats commerciaux aux relations « diagonales ascendantes »

La signature d'accords internationaux est une action paradiplomatique qui a une portée à la fois symbolique (caractère solennel de l'engagement avec un partenaire étranger) et concrète (la coopération établie est censée être constructive et bénéfique pour les deux partenaires). Certains accords sont de simples déclarations d'intention ; d'autres sont signés à la demande des autorités centrales de l'État, ce qui ôte à ces accords l'ingrédient d'autonomie que l'on retrouve dans ceux qui, en revanche, sont signés par une administration régionale ou locale de manière « souveraine ». Le champion du monde en matière d'accords internationaux est sans conteste le Québec : c'est la première entité infra-étatique qui signa des ententes avec des gouvernements centraux d'États étrangers, notamment sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa et du Parti Québécois (1976-1985), durant lequel le nombre de ces ententes est passé de 18 à 84. Quant au gouvernement catalan, connu lui aussi pour son activisme international, il a signé 81 accords internationaux entre 1983 et 1999.²⁵⁸ Nous ne disposons malheureusement d'aucun élément de comparaison valable en ce qui concerne Saint-Petersbourg. D'aucuns ont évoqué l'existence d'une cinquantaine d'accords, mais nous n'avons pu vérifier l'existence que d'une quinzaine d'entre eux, sans avoir toujours eu l'opportunité d'en lire le contenu. Nous avons déjà mentionné l'importance des accords de jumelages ou de coopération horizontale signés par la ville avec des homologues extérieurs – gouvernements municipaux ou régionaux d'États étrangers. Les régions du Nord-Ouest ont toutes signé ce genre d'accords internationaux.²⁵⁹ La spécificité de la paradiplomatie pétersbourgeoise est de ne pas s'être limitée à ce type d'accords, mais d'avoir développé ce que la rhétorique administrative locale appelle des relations « diagonales ascendantes », c'est-à-dire en signant des « traités » avec des instances étrangères de gouvernement d'un niveau juridiquement supérieur à celui de Saint-Petersbourg (ministères ou gouvernements centraux d'États étrangers).²⁶⁰ Depuis l'entrée en vigueur, le 4 janvier 1999, de la loi « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR », le gouvernement fédéral s'est donné les moyens d'empêcher la signature d'accords internationaux « ascendants » qui sont contraires à ses intérêts. Les mesures de recentralisation depuis 2000 ont donné à cette loi un effet rétroactif, puisque les traités existants peuvent être invalidés s'ils ne sont pas conformes à la législation fédérale. Mais il n'empêche qu'entre-temps, tout au long des années 1990, les sujets de la FR en ont signé et que certains avaient un caractère segmentant pour l'unité territoriale et la souveraineté russes.

A Saint-Petersbourg, le premier de ces accords a été signé avec le gouvernement de la république d'Estonie, lors de la visite à Leningrad, en septembre 1990, du premier ministre estonien

²⁵⁸ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique (dir. : B. Badie) ; Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 358 et 538.

²⁵⁹ L'*oblast'* de Leningrad par exemple a signé depuis la fin des années 1990 une dizaine d'accords de coopération avec des administrations de niveau régional/provincial de Norvège (Nordland), de Finlande (Kymi et Turku-Pori), d'Espagne (Catalogne), d'Argentine (Cordoba), de Chine (Hebei), des États-Unis (Maryland et Kansas), du Japon (Kyoto), de Pologne (Cujavie), et de Bulgarie (Bourgas). D'après Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 52.

²⁶⁰ S'appuyant sur la distinction consacrée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, le droit russe ne reconnaît à ce genre de textes que la valeur d'un *accord* ou d'une *entente* (*soglašenie*) et non celle d'un *traité* (*dogovor*), un terme réservé aux accords internationaux par lesquels l'État central s'est lui-même juridiquement lié. Cette distinction a été formellement énoncée pour la première fois par la loi fédérale « Sur les traités internationaux » de 1995. Entre-temps et par ignorance plutôt que par malveillance, plusieurs gouverneurs de région et présidents de république ont signé des « traités » engageant, parfois sans qu'il le sache, le gouvernement central russe.

Edgar Savisaar.²⁶¹ L'épisode, qui a marqué d'une pierre blanche l'histoire des relations extérieures autonomes des régions de Russie, a été évoqué par plusieurs employés de l'administration municipale et l'on en trouve des mentions dans certaines publications qui le traitent de manière anecdotique. C'est l'ancien adjoint au maire en charge des relations économiques extérieures du Lensoviet, Yourij Shoutov, qui en fournit le récit le plus détaillé dans son autobiographie, *Cœur de Sobtchak*. La rencontre avait été organisée de manière informelle par l'intermédiaire du ministre de la Justice estonien d'alors, un ami personnel de Sobtchak. La délégation estonienne était composée, entre autres, de jeunes experts de la finance, auxquels le maire de Leningrad passa commande de distributeurs automatiques d'argent pour équiper la ville. Les accords portaient sur des questions techniques qui avaient été négociés au préalable, si bien que la rencontre entre le premier ministre estonien et le maire de Leningrad visait surtout à officialiser la coopération bilatérale existante en l'encadrant d'un traité d'amitié et de partenariat rappelant les principes et les objectifs de la coopération. Or, tout juriste qu'il était, Sobtchak n'avait pas vu, ou pas voulu voir, deux allégations juridiquement infondées et contenues dans le texte de ce traité-cadre. Premièrement, le préambule du traité disposait qu'il était conclu « sur la base d'un consentement mutuel entre les parties également souveraines en droit ». Rappelons qu'à l'époque, Sobtchak n'était encore que président du Lensoviet, alors que Savisaar était *de facto* le chef de gouvernement d'un État ayant déclaré sa souveraineté et en passe de recouvrer son indépendance. Autrement dit, la formulation du traité conduisait à laisser entendre qu'il existait des relations *interétatiques* entre une entité non-souveraine de la RSFSR et une entité non-indépendante de l'URSS, et qu'en outre elles avaient un statut juridique équivalent, ce qui, dans le cas de Leningrad, équivalait à une élévation unilatérale de son statut de ville d'importance fédérale à celui de république.

Deuxièmement, et c'est précisément ce qui a conduit à l'invalidation tacite du traité par le gouvernement central russe, le texte était formulé de telle manière que la ville reconnaissait en le signant la continuité de la souveraineté de la république d'Estonie indépendante de l'empire russe depuis 1920 (Traité de Tartu). Le fait que figure dans l'accord entre Leningrad et l'Estonie la mention expresse du traité de Tartu implique par extension une reconnaissance des *frontières de 1920* de la république, ce qui revenait à « restituer » à la RSS d'Estonie une partie de son territoire frontalier, situé sur le territoire administratif de l'*oblast'* de Leningrad depuis 1944. Or, déjà en 1991, la RSFSR avait signifié à ses voisins baltes qu'elle soutiendrait leur indépendance, mais pas leurs revendications territoriales, dirigées précisément contre elle.

« Cet accord, dans ses grands lignes, posait les bases de relations républicaines-régionales et révélait un penchant pour le séparatisme et la liquidation du patronage de Moscou ; mais dans le même temps, en prétendant l'aplanir par endroits, il déplaçait la frontière de l'*oblast'* de Leningrad, à l'avantage de l'Estonie alors quasi-indépendante. Cela sortait clairement du cadre des prérogatives des chefs de l'administration locale, tant de Sobtchak que de Yarov, et aurait dû être du ressort du niveau intergouvernemental du pouvoir. »²⁶²

²⁶¹ Vice-président du Conseil des ministres de la RSS d'Estonie en 1989 et chef du Gosplan d'Estonie, Edgar Savisaar en est devenu à l'âge de quarante ans le premier ministre de l'Économie puis le premier ministre, en avril 1990 – position qui prit sa véritable signification après l'indépendance de la république, le 20 août 1991. Son gouvernement dut démissionner le 29 janvier 1992, après quoi Savisaar entra au Parlement où il a été *shadow foreign minister* jusqu'en 1995. A partir de 1996, c'est au Conseil municipal de Tallinn, ville dont il a été le maire entre 2001 et 2004, que Savisaar a continué sa carrière politique. Celle-ci fut marquée par de nombreuses controverses, causées autant par son soutien aux revendications des minorités russophones que par ses liens étroits avec certains hommes politiques russes.

²⁶² Yourij T. Šoutov *Sobčać'e serdtse ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991 ; p. 126.

Le plus aberrant n'est pas que le pouvoir central n'a pas eu vent de ce projet de traité, dont Sobtchak s'était gardé de parler aux instances fédérales russes, mais bien que ce fut un ami d'Eltsine, Boris Oulianov (président du soviet de l'*oblast'* de Smolensk) qui téléphona sur la « ligne rouge » à Sobtchak pour lui intimer de ne pas signer ce traité avant d'avoir reçu l'aval de Yourij Yarov, le président du soviet de l'*oblast'* de Leningrad – finalement la principale région concernée par un déplacement ne fut-ce que rhétorique de la frontière russo-estonienne à son tracé de 1920. Finalement, c'est l'intervention du vice-président du Lensoviet, A. Belyakov, qui a permis d'arrêter le processus : l'accord a bien été signé, le 14 septembre 1990, mais le protocole annexe concernant le tracé frontalier fut jeté aux oubliettes une fois que Sobtchak et Yarov eurent admis qu'aucun d'entre eux ne pouvait unilatéralement (c'est-à-dire sans consulter le centre) changer le tracé de la frontière russo-estonienne.²⁶³

De manière moins spectaculaire que lorsqu'elle signe des accords internationaux « ascendants », l'administration municipale a pu affirmer son actorité internationale par l'intermédiaire d'une paradiplomatie que l'on pourrait dire « événementielle », c'est-à-dire grâce à l'organisation de manifestations internationales.

5.4.4 L'organisation de manifestations internationales : la paradiplomatie événementielle et ses retombées

Bien que parfois coûteuse pour le budget municipal, l'organisation de compétitions sportives, de journées culturelles ou de salons commerciaux de rang international est l'occasion pour la ville de se mettre en vedette vis-à-vis du reste du monde. Progressivement, la ville a su tirer profit des coups de projecteur que ces événements occasionnent, mais aussi en faire profiter le centre, en particulier à l'occasion du tricentenaire de la ville de mai 2003.

a) Les compétitions sportives : le rendez-vous manqué avec les JO de 2004

En 1991 A. Sobtchak a annoncé son intention de soumettre au CIO la candidature de Saint-Pétersbourg pour l'organisation des Jeux Olympiques d'été de 2004. Il nomma au KVS un expert chargé de la préparation du projet, Viatcheslav Baryshnikov, qui se rendit à plusieurs reprises à Barcelone pour rencontrer des experts catalans et recevoir d'eux des conseils quant à la meilleure façon de présenter le projet de la ville. Malgré ces efforts, la candidature de la ville fut rejetée en 1996, au motif bien justifié que Saint-Pétersbourg n'aurait ni le temps ni les moyens d'engager suffisamment de grands programmes d'infrastructures pour faire en sorte que la ville soit à la hauteur de l'événement. Compte tenu des incertitudes qu'inspirait alors la situation politique et économique russe, on comprend que le CIO ait rejeté la candidature de la ville. Malgré ce camouflet, l'administration municipale a conservé durant toute la décennie des ambitions démesurées concernant la possibilité d'organiser de grandes manifestations sportives internationales censées attirer investisseurs et touristes étrangers. A chaque fois, l'expérience se solda par un échec, et des scandales qui émaillèrent la réputation de la mairie auprès de ceux-là même qu'elle voulait séduire, en plus de provoquer la colère des électeurs pétersbourgeois qui considéraient ces manifestations de prestige international comme des dépenses inutiles.

²⁶³ Yourij T. Šoutov *Sobčać'e serdtse ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991 ; p. 126 et suivantes.

Le premier scandale de ce type est intervenu à l'occasion des « Goodwill Games » (*Igry Dobroy Voli*, ou JO de la Bonne Volonté) qui se sont tenus à Saint-Petersbourg durant trois semaines en juillet-août 1994. La municipalité avait beaucoup misé sur ce projet de « JO de la Bonne Volonté » élaboré conjointement avec d'anciens champions olympiques américains : elle espérait ainsi attirer pas moins de 80 000 touristes étrangers – or ils furent 6 fois moins nombreux à faire le déplacement. Sur le plan sportif, bien que cinq records du monde aient été battus, athlètes et public ont été déçus car l'organisation des Jeux présentait de cruels défauts ; les compétitions de natation par exemple furent annulées à la dernière minute parce que la construction de la piscine olympique n'était pas terminée. Sur le plan financier, ce fut une véritable catastrophe pour le budget municipal : la mairie avait tablé sur une participation de sponsors bien supérieure à ce qu'elle fut en réalité, si bien que la ville, mais aussi le théâtre Marinskij et de nombreuses sociétés locales d'hôtellerie et de restauration, ont perdu beaucoup d'argent.

L'événement sportif international suivant, organisé cette fois par l'administration de Yakovlev, ne fut pas auréolé de plus de succès : il s'agissait des Championnats du Monde de hockey sur glace, qui se tinrent à Saint-Petersbourg au printemps 2000 (et où la Russie fut éliminée dès les quarts de finale). Là encore, la livraison du chantier d'un nouveau « Palais des glaces » (*Ledenoj dvorec*) a fait défaut, si bien que la compétition a failli ne pas se tenir du tout.²⁶⁴ Du coup, la mairie a de nouveau perdu de l'argent dans cette affaire, même si, grâce à la vente de produits dérivés et à une meilleure sollicitation des sponsors, ces pertes furent proportionnellement moindres qu'elles ne l'avaient été pour l'organisation des « Goodwill Games ». Comme on le voit, en matière d'organisation d'événements sportifs internationaux, la municipalité de Saint-Petersbourg cède le pas à Moscou : avec la Coupe de Tennis annuelle du Kremlin, la Coupe des Clubs des Champions de l'UEFA (finale de 1998) ou encore le projet d'accueil des JO de 2012 (qui figurait parmi les cinq premiers présélectionnés par le CIO), la capitale russe joue à un autre niveau que Saint-Petersbourg.

b) L'art du marketing international de la ville : les « Journées de ... »

Plus que la plupart des autres villes du monde, Saint-Petersbourg a la faculté de pouvoir fonder sa stratégie de développement sur sa réputation de *capitale culturelle de rang mondial*. L'un des axes de coopération par lesquels passe dès lors sa paradiplomatie globale est l'accueil et l'envoi de délégations qui font la promotion du patrimoine culturel de Saint-Petersbourg à l'étranger. De janvier à mars 1997 par exemple, la ville de New York a eu les « étoiles » de la scène culturelle pétersbourgeoise pour invitées d'honneur lors d'un grand festival intitulé « Salut à Saint-Petersbourg ! » co-organisé avec l'administration municipale. Comme l'a souligné Guennadij Tkatchëv, le vice-gouverneur et responsable du Comité des Relations Extérieures de la ville, la tenue de cette grande manifestation internationale a été l'occasion pour l'administration de participer sur place à une série de séminaires et de rencontres avec des professionnels américains du tourisme. D'après lui, non seulement ce genre d'événements contribue à éveiller l'intérêt de touristes étrangers potentiels, mais il permet aussi de trouver des partenaires intéressés pour investir

²⁶⁴ Les dernières semaines avant le début des Championnats, il s'est avéré que la patinoire, construite par une entreprise turque qui n'avait pas bien évalué les risques de fissures causées par les grands froids de l'hiver russe, fuyait. C'est une entreprise finlandaise concurrente, écartée deux ans plus tôt au moment de l'appel d'offres de la mairie parce que trop chère, qui a finalement envoyé des spécialistes faire les réparations nécessaires.

dans la restauration des bâtiments du centre historique de Saint-Pétersbourg ou de ses structures d'accueil hôtelières.²⁶⁵

Les échanges de délégations dans le domaine culturel et économique se déroulent essentiellement par le vecteur interurbain des jumelages.²⁶⁶ Dans l'ensemble, la ville accueille plus de « Journées Culturelles » ou « Business Days » d'une ville ou d'un pays étranger qu'elle-même n'en organise à l'étranger : si la Suisse, la France, la Finlande et l'Italie ont toutes eu leurs « Journées culturelles » à Saint-Pétersbourg entre 1997 et 2002 - parce que les frais d'organisation étaient supportés par les Consulats de ces pays sur place - la réciprocité est restée impossible jusqu'en 2003, faute de moyens financiers (la seule exception étant les « Journées de Saint-Pétersbourg au Belarus »).²⁶⁷ En revanche, l'année du jubilé a vu la ville passer à une nouvelle étape où, grâce à un financement ad hoc du budget fédéral ainsi qu'à l'aide financière de ses partenaires étrangers en guise de cadeau d'anniversaire, la ville a pu exporter son label en participant à des expositions et des manifestations organisées en son honneur à travers le monde tout au long de l'année 2003.

Au préalable, l'une des grandes réalisations de la municipalité sous Yakovlev a été de faire participer la ville au salon annuel du MIPIM (Marché International des Professionnels de l'Immobilier) à Cannes, pour la première fois en mars 1998. En ouvrant cette « fenêtre » sur la Côte d'Azur, la municipalité a pu établir des contacts avec les organisateurs de la Foire Internationale de Nice, où Saint-Pétersbourg a été la première et unique ville russe invitée à participer à l'édition de décembre 1999 de ce salon d'affaires international.²⁶⁸ Grâce à ce marketing direct, les flux de tourisme ont considérablement augmenté entre les deux villes, si bien que la compagnie pétersbourgeoise d'aviation « Pulkovo » a ouvert en 2000 une desserte directe de l'aéroport de Nice (trois vols par semaine pendant la saison estivale). Mais la plus grande foire internationale d'affaires où la ville a son propre stand est incontestablement celle de Hanovre, qui se tient chaque année au printemps dans cette ville hanséatique d'Allemagne avec laquelle Saint-Pétersbourg entretient d'étroites relations économiques, techniques et culturelles. Les entreprises et la mairie de Saint-Pétersbourg ont un pavillon à la foire internationale d'Hanovre depuis 1996. En 2002, la délégation pétersbourgeoise comprenait les représentants de pas moins de 170 entreprises de la ville. Pour les bureaucrates pétersbourgeois, c'est aussi l'occasion de signer des contrats avec des investisseurs étrangers et de rencontrer d'autres représentants de grandes villes industrielles du monde qui peuvent les faire bénéficier de leur propre expérience en matière d'organisation de foires commerciales internationales.

²⁶⁵ Mariâ O'l'kina « Peterbourg prinadležit vsemou mirou » [Pétersbourg appartient au monde entier], interview de G.I. Tkachëv, *Večernyj Peterbourg*, 18 février 1997.

²⁶⁶ Entre 1997 et 2003, Saint-Pétersbourg a organisé les « Journées à Saint-Pétersbourg » des villes d'Helsinki, Budapest, Shanghai, Turku, Sébastopol, etc. Les manifestations durent en général une semaine et impliquent l'ensemble des partenaires culturels de la municipalité de Saint-Pétersbourg (musées, bibliothèques, universités, salles de théâtre et de cinéma etc. qui organisent des expositions, rencontres et festivals en l'honneur de la ville invitée), mais aussi les restaurants de la ville, qui proposent des menus spéciaux en rapport avec elle. Du coup, une grande publicité entoure ces événements.

²⁶⁷ Guennadij Tkachëv « Peterbourgskij meridian » [Le méridien pétersbourgeois], tribune du vice-gouverneur et chef du KVS de Saint-Pétersbourg sur le site Internet de la revue *Senator – Journal Fédéral d'Information et d'Analyse*, non-daté (probablement 2002) <http://senator.net.ru/grad1/txt3.htm> ; dernière consultation : juin 2006.

²⁶⁸ Entretien avec Igor Lonskij, Directeur du Département des relations avec les organisations internationales et responsable des jumelages avec les villes de France, Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.

c) *L'organisation de forums économiques d'envergure internationale*

Depuis 1996, Saint-Pétersbourg accueille le plus grand forum économique d'envergure se déroulant sur le sol russe, le *St. Petersburg Economic Forum*.²⁶⁹ Il se tient en juin de chaque année et attire un nombre croissant de participants en provenance des pays de la CEI. L'initiative de cet ambitieux projet revient à l'équipe municipale, qui s'est appuyée sur ses contacts avec le monde des affaires à Moscou et à l'étranger (notamment à l'échelle de la mer Baltique) pour constituer le réseau transnational d'entreprises qui participent à ce forum, désormais comparé à un « Davos russe ». ²⁷⁰ C'est en effet le rendez-vous économique obligé à l'échelle de la CEI pour tout ce qui touche à l'innovation, aux nouvelles technologies et aux grands projets d'investissement. Le soutien du lobby des régions riches au sein du Conseil de la Fédération – où le gouverneur Yakovlev présidait le Comité aux questions de politique économique de 1997 à 2000 – a permis à la ville d'obtenir du gouvernement fédéral la garantie qu'elle pouvait légitimement détrôner Moscou dans son rôle de vitrine du dynamisme économique de la Russie, ne fut-ce qu'une semaine par an.

Le *St. Petersburg Economic Forum* est organisé par le Conseil de la Fédération et l'Assemblée Interparlementaire de la CEI avec l'aide logistique de la mairie et de la Chambre de Commerce (TPP).²⁷¹ Le Forum comprend deux pans – une partie « politique » qui se tient dans les locaux de l'Assemblée de la CEI au Palais de Tauride, et une partie économique - la foire commerciale à proprement parler - qui se déroule au Palais des Expositions de Saint-Pétersbourg, « LENEXPO », un complexe de 100 000 m² de pavillons et d'espaces ouverts d'expositions près de la gare maritime de voyageurs, sur l'île Vassilievskij.²⁷² La manifestation est sponsorisée par plus d'une vingtaine de grandes entreprises russes parmi lesquelles *Gazprom*, *EÉS-Rossia*, *Rosneft*, *Roussal*, *MDM Bank*, la branche russe d'*Ernst & Young* ou encore *Ilim Pulp*, le géant de l'industrie de la pâte à papier de la région Nord-Ouest. Outre les ténors de la politique économique fédérale (ministres, députés) et du business (oligarques, banquiers), des économistes et des hôtes étrangers de renom sont systématiquement invités à prendre part aux tables rondes où sont discutés les grands problèmes de l'intégration des économies post-soviétiques dans la mondialisation. Les principaux axes de travail sont le renforcement de la coopération commerciale entre pays membres de la CEI ainsi que le développement des fonctions de transit de la Russie entre les marchés asiatiques et européens.

5.4.5 Recevoir des hôtes étrangers : protocole et prestige paradiplomatiques

La promotion de la réputation internationale de la ville par le biais de l'accueil d'hôtes étrangers prestigieux n'est pas une chose nouvelle à Saint-Pétersbourg. Déjà à l'époque soviétique, recevoir des délégations étrangères et en envoyer dans ses villes-sœurs du bloc socialiste était une

²⁶⁹ Voir le site Internet du Forum pour le programme de la Xème édition (13-15 juin 2006) : <http://www.spbef.ru>

²⁷⁰ s.n. « Peterbourgskij Davos ? pâtaâ vstreča na Neve » [Un Davos pétersbourgeois ? cinquième rencontre sur la Neva], *Ėkonomika, politika, investicii*, n° 1, 2001.

²⁷¹ Depuis l'arrivée de Poutine à la tête du pays, ce forum économique est devenu un instrument privilégié de la diplomatie économique du Kremlin : depuis l'édition de 2001, c'est indirectement l'Administration du président qui dirige sa préparation, en fixe la date, le thème et le programme.

²⁷² Précisons que LENEXPO, qui était dans une situation financière critique au début des années 1990, a réussi à redevenir un lieu d'accueil attractif pour les foires commerciales après que Vladimir Poutine ait signé en 1995 un accord avec les organisateurs de la Foire de Francfort par lequel ces derniers s'engageaient à faire bénéficier leurs homologues pétersbourgeois de leur savoir-faire. D'après Vladimir Kovalov « German Cash to Kick-Start Local Projects », *The St. Petersburg Press*, n° 99, 28 mars – 3 avril 1995.

routine pour Leningrad. Le fait que les délégations officielles d'hommes politiques ou d'affaires étrangers en visite à Moscou faisaient systématiquement une escale touristique à Leningrad a toujours été bénéfique pour la ville autant que pour les autorités centrales. Mais le prestige dégagé par les visites protocolaires revenait surtout aux élites locales et les confortait, car les autorités fédérales étaient forcées d'admettre que l'administration municipale savait recevoir et pouvait donc contribuer à l'élévation de la respectabilité diplomatique du pays.²⁷³ Le caractère de façade superficielle propre aux visites de complaisance dans la « deuxième capitale », ville-objet d'intérêt touristique éloignée du centre décisionnel du pouvoir, ne perdura pas dans les années 1990, où ces visites prirent une dimension paradiplomatique à mesure que s'étoffait le protocole appliqué pour recevoir des hôtes étrangers de marque. Du temps d'Anatolij Sobotchak, l'accueil d'une personnalité étrangère à Saint-Petersbourg était présenté comme une démarche de politique étrangère. En 1994, les visites officielles successives en Russie de la reine d'Angleterre, de Margaret Thatcher et de John Major avaient été l'occasion, pour les gouvernements locaux de Saint-Petersbourg et de Nižnij-Novgorod qui avaient accueilli en grande pompe ces personnalités, de s'affirmer comme des régions ouvertes sur le monde et des « numéro 2 » après Moscou en matière diplomatique. Comme l'a fait remarquer Arbakhan Magomedov, les élites régionales - le maire A. Sobotchak et le gouverneur B. Nemtsov en tête - avaient alors profité de l'occasion pour établir des réseaux de communication directe avec le gouvernement britannique, mais aussi pour faire la publicité, devant les médias russes et étrangers, de leur « modèle » de développement. A l'époque, ce fut apparemment un multiplicateur de puissance dans la lutte de ces « villes-libres » pour plus d'autonomie vis-à-vis du centre en matière de choix de développement économique.²⁷⁴

Vis-à-vis de l'extérieur, la médiatisation de ces visites donne à la ville l'occasion de mettre en œuvre une véritable stratégie de marketing à destination des touristes et investisseurs étrangers potentiels. C'est aussi souvent l'occasion de signer des contrats commerciaux ou d'inaugurer de nouvelles coopérations culturelles, scientifiques et techniques avec l'étranger.²⁷⁵ Sous Yakovlev par exemple, les visites de la reine des Pays-Bas et du prince héritier Philippe de Belgique ont eu des répercussions économiques bien plus conséquentes que n'en avaient eu quelques années plus tôt celles de la reine d'Angleterre et du prince Charles, qui avaient été conçues par Sobotchak comme des visites de prestige uniquement, sans se soucier de capitaliser sur le long terme de l'effet de ces relations paradiplomatiques. Vladimir Yakovlev a pour sa part privilégié les invitations qui pouvaient conduire à la signature de contrats d'affaires aux retombées économiques positives pour

²⁷³ La visite à l'étranger d'une délégation en provenance de Leningrad était quant à elle l'occasion, pour le consulat soviétique qui supervisait le voyage dans le pays étranger, de profiter de l'image positive et dynamique que donnaient du pays les jeunes du Komsomol, les écrivains ou encore les directeurs d'usine membres de la délégation envoyée par la ville. Pour l'anecdote, c'est ce « facteur Leningrad » qui permit au consul soviétique en poste dans les années 1970 à Zagreb - à une époque où la Yougoslavie était un pays ouvertement hostile à l'URSS - d'obtenir du n° 2 du PC croate qu'il daigne, après plusieurs années de refus, le rencontrer. D'après Nicolas Polianski *MID. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p. ; p. 236.

²⁷⁴ A.K. Magomedov « Političeskij ritual i mify regional'nykh élit » [Rituel politique et mythes des élites régionales], *Svobodnaâ Mysl'*, n° 11, 1994, p. 108-144.

²⁷⁵ Ainsi, la visite du premier ministre italien Silvio Berlusconi le 15 octobre 1994 à Saint-Petersbourg a-t-elle été l'occasion pour la firme italienne « Breda » de formaliser un accord commercial avec l'usine pétersbourgeoise « Kirovskij Zavod » portant sur la production d'autobus destinés à renouveler le parc public local.

la ville. Tel était par exemple le sens de la visite de Mohammad Khatami à Saint-Pétersbourg en mars 2001.²⁷⁶

Si accueillir des délégations étrangères a un coût pour la municipalité, il est minime comparé à celui que représente, pour le budget pétersbourgeois, l'envoi de son chef d'administration en visite officielle à l'étranger. En dépit des moyens budgétaires limités de la municipalité dans la première moitié des années 1990, Anatolij Sobtchak a effectué plusieurs longs voyages à l'étranger, tant pour promouvoir l'image de sa ville que pour rencontrer des spécialistes de la gestion municipale, de la reconversion industrielle et de l'autonomie administrative dans des pays plus avancés que la Russie en termes de libéralisme économique ou de démocratie locale. Alors qu'il n'était encore que président du Lensoviet, il fut le premier représentant d'une région de RSFSR à s'être rendu en voyage officiel en Chine et aux États-Unis, au printemps 1989. Une fois devenu maire, le rythme de ses visites officielles à l'étranger s'est accéléré. En 1994, il fit vingt voyages de ce type, et en 1995 pas moins de vingt-six²⁷⁷, ce qui est comparable au nombre de déplacements annuels que faisait l'un des paradiplomates les plus voyageurs de la planète à la même époque, Jordi Pujol, le président de la communauté autonome de Catalogne.²⁷⁸ Depuis 1996, l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg s'est mise, elle aussi, à envoyer des délégations de députés rendre visite à leurs homologues de villes-sœurs à l'étranger.²⁷⁹ Si, d'après nos statistiques, Vladimir Yakovlev a ramené le rythme de ses déplacements à un niveau de 10-12 par an durant son mandat (1996-2003), sa successeuse Valentina Matvienko, en revanche, voyage beaucoup plus à l'étranger.

5.4.6 Ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger : une opération coûteuse

A partir du milieu des années 1990, les régions extraverties de Russie ont commencé à se soucier de leur image internationale et à convaincre des pays ou régions partenaires, tant russes qu'étrangères d'ailleurs, d'ouvrir sur leur territoire des bureaux de représentation commerciale de manière à stimuler les échanges extérieurs des entreprises locales et pour servir de courroie de transmission d'information et d'incitation auprès de potentiels investisseurs. A un stade ultérieur de développement et lorsqu'elles en ont les moyens matériels, les régions ou les villes ouvrent elles-mêmes des bureaux de représentation, dans les régions russes partenaires ou à l'étranger.

Établir une représentation à l'étranger est le principal outil dont disposent les entités infra-étatiques russes qui veulent obtenir l'information de première main nécessaire pour mettre en œuvre une stratégie de développement orientée sur le commerce extérieur. Ces bureaux de représentation à l'étranger s'apparentent à des postes d'expansion économique ou à des maisons de

²⁷⁶ Comme le président iranien avait laissé entendre que son pays passerait commande à la Russie pour équiper de réacteurs atomiques la centrale nucléaire civile de Busher, le fleuron pétersbourgeois de la construction de réacteurs, l'usine d'Ijora (« Izhorskie Zavody »), pouvait prétendre remporter le contrat. L'ensemble de la municipalité se mobilisa pour que la délégation iranienne soit convaincue.

²⁷⁷ Alan Holiman « Remembering Anatoly Sobchak », *Demokratizatsiya*, vol. 8, n° 3, 2000, p. 324-329 ; p. 328.

²⁷⁸ Entre 1981 et 1998, Jordi Pujol a effectué plus de 280 visites officielles à l'étranger, dont 27 au cours de la seule année 1992. D'après Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique (dir. : B. Badie) ; Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 495.

²⁷⁹ Il est même arrivé que l'ensemble des cinquante membres de l'Assemblée ont été reçus simultanément en visite officielle à l'étranger, comme à Hambourg et Milan où ils furent invités à participer à des sessions conjointes avec des élus du conseil municipal. D'après Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 29.

la culture, et non à des missions diplomatiques. Leurs employés ne sont pas habilités à offrir des services consulaires, mais bien souvent c'est à une activité para-consulaire qu'ils s'adonnent (en proposant une aide à l'obtention de visas russes par exemple), tout en hébergeant de manière plus ou moins formelle des services commerciaux (agence de voyages, compagnie d'assurance, bureau de change). En général, les liens de ces missions à l'étranger avec l'administration régionale d'origine sont très développés et assez codifiés. Les chambres de commerce et d'industrie et les clubs d'entrepreneurs de divers corps de métier portés sur les exportations travaillent de concert avec ces bureaux de représentation. Dans les pays industrialisés, ce lobby économique régional à l'étranger est bien organisé et a une réelle autonomie (financière) par rapport aux missions de représentation, même s'ils partagent parfois les mêmes bureaux (c'est le cas du COPCA, Consortium pour la promotion commerciale de la Catalogne, présent dans les ambassades et consulats espagnols dans 25 pays). Ces professionnels de la paradiplomatie ont le plus souvent pour mission de favoriser les contacts commerciaux, le tourisme, la communication, les échanges universitaires, la coopération scientifique et technique, etc. Toutes les administrations et municipalités ne peuvent pas se le permettre, mais la plupart des régions extraverties et grandes villes du monde entretiennent malgré tout un tel réseau international de bureaux de représentation. Ainsi, d'après Stéphane Paquin, le Québec avait-il 36 bureaux de représentation à l'étranger en 2002²⁸⁰, la Catalogne et la Flandre cinquante chacune - soit un peu plus que certains États centraux comme Singapour ou la Finlande par exemple.²⁸¹ Le nombre de représentations à l'étranger des États américains est passé quant à lui de 4 en 1970 à plus de 180 à la fin des années 1990.²⁸²

Avec des bureaux de représentation dans 46 pays du monde à elles toutes, les régions de Russie ne soutiennent certes pas la comparaison, mais parviennent tout de même à suivre la tendance générale. Il est difficile d'avoir des données fiables concernant ces bureaux de représentation²⁸³, d'autant plus que leur longévité est sujette à des aléas financiers ou politiques. Parfois ce fut le MID qui exigea la fermeture de ces bureaux, lorsque leur appellation et les prérogatives qu'ils prétendaient s'octroyer outrepassaient les compétences des sujets de la Fédération, violant la législation russe et/ou le droit consulaire international. Il est souvent arrivé aussi que l'ouverture de tels bureaux soit entachée de vices de procédure, comme dans le cas de « l'ambassade de l'*oblast*' de Tver' » que le gouverneur a voulu ouvrir à Cologne (Allemagne) au printemps 1996 sur la base d'un accord de droit international privé conclu avec une entreprise

²⁸⁰ De l'avis d'un spécialiste des relations internationales du Québec, les relations entre les délégations régionales québécoises et les ambassades canadiennes sont en général amicales et marquées par un esprit de coopération, hormis dans le cas particulier de Paris où la représentation québécoise a rang d'ambassade. Luc Bernier *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Montréal : Presses de l'Université du Québec, 1996, p. xii

²⁸¹ Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique (dir. : B. Badie) ; Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 154.

²⁸² John Kincaid « The International Competence of US States and their Local Government », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999 ; p. 111.

²⁸³ Le chiffre de 46 pays-hôtes de représentations régionales russes provient d'un rapport officiel du MID publié dans la revue du Ministère *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 6, juin 1999, p. 53-54 ; cité par A.F. Fëdorov *Rossijskij Federalizm : Istoričeskij Opyt i Sovremennost'* [Le fédéralisme russe : expérience historique et époque contemporaine], Moscou : Naučnaâ Kniga, 2000, p. 169. Il nous a été impossible d'obtenir du Département des Relations avec les Sujets de la FR du MID (DSPO) plus de précisions concernant le nombre total de bureaux de représentation de régions russes actuellement en fonctionnement dans le monde, pas plus que la liste des régions russes qui ont ouvert de tels bureaux.

allemande pour laquelle travaillaient des Russes originaires de Tver'.²⁸⁴ Face à la multiplication de ce genre d'initiatives « sauvages », et la plupart du temps prises sans coordination avec le MID, le gouvernement russe s'est longtemps contenté de préciser que, si les régions avaient le droit d'ouvrir des bureaux de représentation s'occupant uniquement de coopération internationale en matière économique, technique ou culturelle, la charge financière de leur entretien ne pouvait revenir qu'au budget de la région, qui ne pouvait demander au gouvernement fédéral de se porter caution pour l'achat ou la location de locaux à l'étranger.

Or, précisément, les sujets de la FR n'ont pour la plupart pas un budget propre assez fourni pour couvrir les frais occasionnés par le maintien de telles missions de représentation à l'étranger, sans compter que toutes les régions ont déjà des frais considérables d'entretien de locaux pour leur propre représentation régionale à Moscou, capitale russe du lobbying où le prix du mètre carré de bureaux a décuplé en seulement quelques années. Hormis la municipalité de Moscou elle-même, qui a ouvert en dix ans des bureaux de représentation commerciale en Espagne, en Israël, en Bulgarie, en Finlande, en Grèce, en Allemagne et en Chine²⁸⁵, seule la république du Tatarstan peut se targuer de pouvoir entretenir des représentations – seize en tout en 2001 – un peu partout dans le monde.²⁸⁶ La diaspora tatar et l'amitié de certains mécènes musulmans envers ce peuple « frère » joue un rôle dans le maintien de cette présence de la république du Tatarstan à l'international. Cette présence est avant tout culturelle, un peu comme dans le cas du Québec. La plupart des autres régions russes n'ont pas les garanties de rentrées de devises dont jouit le budget du Tatarstan, et à la moindre crise, comme celle de 1998, elles doivent fermer leur(s) bureau(x) de représentation faute de moyens (ce fut le cas des trois représentations ouvertes à l'étranger en 1997 par l'*oblast'* de Novgorod). En dépit de l'aide reçue du gouvernement allemand et du soutien de la diaspora ex-soviétique rémigrée (les anciens Allemands de la Volga vivant aujourd'hui en RFA), l'*oblast'* de Nižnij-Novgorod par exemple n'a pas pu maintenir son bureau de représentation dans la capitale du Land de Westphalie-Rhénanie du Nord. De même pour l'*oblast'* de Kaliningrad, qui a tenté de couvrir quelques mois les frais d'un bureau à Bruxelles, que le MID russe a fini par faire démanteler faute de retombées significatives sur l'économie de l'*oblast'*.²⁸⁷

Quant à Saint-Petersbourg, ce n'est qu'en 1999 que la municipalité a ouvert ses deux premiers bureaux de représentation à l'étranger, l'un à Kotka (Finlande) et l'autre à Londres.²⁸⁸ La même année, c'est un centre d'affaires appelé « Maison de la Russie » (Ryska Huset) qui a été ouvert par l'administration municipale dans la ville de Göteborg (Suède), en collaboration avec une compagnie

²⁸⁴ *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 11-12, 1997, p. 110 ; cité par Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001, p. 42, note 33.

²⁸⁵ Information communiquée sur le site internet de la mairie et citée par Oleg B. Alexandrov « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2001 ; p. 22, note 57.

²⁸⁶ D'après une brève publiée dans *Nezavissimaâ Gazeta*, 15 février 2000, p. 4.

²⁸⁷ Alexander A. Sergounin & Mikhail I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 20.

²⁸⁸ Elena Douškina, secrétaire de presse du Comité des Relations Extérieures de l'Administration de la ville de Saint-Petersbourg, « Interview s vice-gouvernement G. Tkačevym » [interview avec le gouverneur G. Tkachëv], *Vestnik Administracii Sankt-Peterbourga* [Lettre d'information de l'Administration de Saint-Petersbourg], n° 2, 2000, p. 135-138.

privée suédoise (*Troc AB*).²⁸⁹ La mission de la « Maison de la Russie » est d'organiser des conférences internationales, des séminaires et des foires pour présenter les produits pétersbourgeois susceptibles d'être exportés. La municipalité n'est pas nécessairement derrière tous ces projets de représentation de ses intérêts commerciaux à l'étranger. Dans le cas du « Centre de Marketing des produits manufacturés à Saint-Pétersbourg », ouvert en 1998 dans la ville finlandaise de Kouvola, c'est une compagnie pétersbourgeoise privée (*UNIREP Service*) qui s'est entendue directement avec le conseil régional de la province de Kymmenlaakso sur les modalités de l'ouverture de ce bureau de représentation commerciale.²⁹⁰ Grâce à l'aide de TACIS, il est prévu que la ville développe son réseau de bureaux de représentation commerciale et culturelle dans les pays de l'UE : la ville a déjà ouvert par exemple un centre d'information dans sa ville-sœur britannique Manchester, en avril 2002.²⁹¹ Depuis cette année-là cependant, le gouvernement fédéral incite les sujets de la FR à privilégier des modes de représentation *collective* à l'étranger, c'est-à-dire par l'intermédiaire des « Districts fédéraux » créés en 2000 et qui constituent un niveau de gouvernance intercalé entre les autorités fédérales et celles des sujets de la FR. Les administrations régionales y perdent en autonomie (les Districts fédéraux sont des émanations de l'Administration du président, déconcentrées sur le territoire russe), mais elles y gagnent en représentativité, car le budget (fédéral) à la disposition de chaque Représentant plénipotentiaire du président pour ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger est autrement plus conséquent que le budget propre (local) des sujets pris individuellement. Les Districts fédéraux de l'Oural, du Centre et récemment du Nord-Ouest disposent ainsi désormais chacun d'un bureau de représentation à Bruxelles.

5.4.7 La « colocation » : l'inclusion des paradiplomates dans les délégations officielles

La forme de participation aux RI considérée comme la plus prestigieuse pour une entité infra-étatique, mais aussi la plus évoluée en termes de potentiel d'influence de la paradiplomatie sur la ligne diplomatique du gouvernement central, est ce que l'on appelle dans les États fédéraux occidentaux la « colocation ». Il s'agit d'une politique de coordination des activités internationales des entités fédérées avec celles du « centre » qui passe par une association physique et systématique de représentants de ces entités aux activités diplomatiques de l'État fédéral. Elle peut prendre deux formes :

- la participation d'un représentant des organes du niveau fédéré de pouvoir aux délégations emmenées par le président du pays ou par un ministre fédéral (premier ministre, ministre des Affaires étrangères ou autre) lorsqu'il se rend à l'étranger pour une rencontre au sommet avec un homologue ou pour participer à des négociations multilatérales dans une organisation internationale. Pour la région dont un représentant est membre de cette délégation, c'est une opportunité de rencontrer des personnalités importantes à l'étranger, mais aussi, le temps du voyage, de côtoyer un décideur politique du gouvernement fédéral, auquel le représentant peut transmettre des doléances et qu'il peut essayer de convaincre lors de leurs échanges de vues.

²⁸⁹ Deux anciens membres de l'administration municipale reconvertis dans le business ont été recrutés par *Troc AB* et se chargent de trouver des clients et brokers en Scandinavie pour les exportations russes, ce qui constitue un relais privilégié pour les entreprises originaires de Saint-Pétersbourg en quête de contrats avec des clients d'Europe du Nord.

²⁹⁰ Administration de Saint-Pétersbourg *Support of Export in St. Petersburg*, document d'information bilingue, Saint-Pétersbourg, 1999 ; p. 13.

²⁹¹ Ce bureau est hébergé par la section de l'UE au sein de la Bibliothèque Centrale (municipale) de Manchester. Information de l'agence pétersbourgeoise « Rosbalt », rapportée sur le portail Internet « PetersburgCity », section « Business News », le 19 avril 2002, <http://petersburgcity.com/news/business/2002/04/19/news2719>, consulté en juillet 2005.

- l'installation permanente d'un représentant des organes du niveau fédéré de pouvoir dans les représentations diplomatiques du pays à l'étranger (ambassade, bureau de représentation commerciale). A la différence des bureaux de représentation de la région à l'étranger, qui ne sont pas nécessairement situés dans les mêmes locaux que l'ambassade ou le consulat du pays, la colocation signifie que le représentant jouit du statut diplomatique et peut exercer des fonctions consulaires. En général employé du ministère des Affaires étrangères fédéral, mais nommé et rémunéré par l'administration de sa région d'origine, la mission de ce représentant est de faire en sorte que les intérêts de la région à l'étranger sont bien pris en compte par la diplomatie fédérale.

Si le Québec et certaines entités fédérées des pays d'Europe ont obtenu une reconnaissance de principe et, bon an mal an, une mise en œuvre du principe de colocation, en Russie en revanche il n'est devenu systématique que tardivement et reste seulement partiellement mis en œuvre : seules quelques régions extraverties et qui ont déjà une stratégie paradiplomatique en bénéficient, et cela ne concerne que la participation à des délégations. La colocation dans les représentations diplomatiques à l'étranger n'est pas pratiquée par la Russie, ce qui se conçoit aisément compte tenu du nombre élevé d'entités fédérées (89). Pourtant, c'est une demande régulièrement exprimée par les autorités régionales, qui reprochent au MID d'être dominé par des élites moscovites et de n'être donc pas représentatif de la diversité culturelle, ethnolinguistique et religieuse du pays.²⁹²

En Russie, la pratique de la colocation dans les délégations diplomatiques a commencé au début des années 1990, à titre exceptionnel et sans qu'aucun texte officiel (hormis le décret du chef de délégation établissant la liste de ses membres) n'en détermine le cadre juridique : des représentants de régions frontalières (en général les chefs de l'exécutif) ont été invités à prendre part aux rencontres intergouvernementales au cours desquelles étaient négociés des traités sur la frontière ou quand les intérêts territoriaux de ces régions étaient concernés par les discussions au niveau intergouvernemental (avec la Chine, le Japon, l'Ukraine, la Pologne et les républiques baltes).²⁹³ C'est dans ce contexte que les chefs de l'exécutif des régions frontalières du Nord-Ouest ont pris part aux rencontres russo-finlandaises ou, dans le cas de Saint-Petersbourg et du Lenoblast', aux négociations avec l'Estonie et la Lettonie sur les questions de tracé frontalier. Cette pratique est devenue assez fréquente par la suite dans le cadre de grands sommets internationaux sur des thèmes qui intéressaient spécifiquement certaines régions (conférences environnementales ou sectorielles de l'ONU notamment)²⁹⁴ ou de réunions interministérielles d'organisations internationales à vocation régionale (CEI, CEB, APEC, etc.). C'est ainsi que les régions du Nord-Ouest russe ont pris part à des rencontres impliquant un ministre du gouvernement russe, ses homologues étrangers et des représentants de la Commission européenne par exemple (pour la première fois dans le cadre des réunions au format « 15+7 » sur la *Dimension septentrionale*).

²⁹² Bien que nous n'ayons pas pu obtenir de statistiques officielles concernant la représentation des élites régionales ni des minorités nationales dans les ministères fédéraux, ni évaluer par nous-mêmes quelle est la situation au MID par exemple (à partir des données publiées dans *Diplomatičeskij Vestnik* sur les nominations de personnel), nous avons fréquemment entendu de la part des personnes interviewées en Russie que le MID, plus encore que tout autre ministère fédéral, était particulièrement fermé au recrutement pour des personnes qui, hormis le temps des nécessaires études au MGIMO à Moscou, ne sont pas moscovites.

²⁹³ Ainsi le gouverneur de l'oblast' de Sakhaline, Igor Farkhoutdinov, a-t-il été invité à prendre part aux discussions de la délégation russe avec le Japon au sujet du statut des îles Kouriles.

²⁹⁴ Fin septembre 1994, une délégation composée de cinq représentants fut envoyée par la Russie pour participer à la première grande conférence de l'UNESCO consacrée à la protection de l'environnement de la mer Baltique qui s'est tenue à Karlskrona (Suède). Le coordinateur de la délégation russe n'était autre que Stanislav Babitch, célèbre militant « vert » de Russie et directeur du bureau de l'UNESCO à Saint-Petersbourg. D'après Evgeny Pogorelov « Sea Project Gains Speed », *The St. Petersburg Press*, n° 74, 4-10 octobre 1994, archives online du journal *St. Petersburg Times*, <http://archive.sptimes.ru/archive/sppress/74/sea.html> (consultation : août 2005).

Cependant Vladimir Yakovlev fut le premier gouverneur de région à prendre part à une rencontre bilatérale au niveau des premiers ministres, en 1999 lorsqu'il accompagna Evguenij Primakov à Helsinki. Le processus de colocation avait été lancé en novembre 1998 à l'occasion de la visite du premier ministre finlandais Paavo Lipponen à Moscou : le premier ministre russe avait alors invité le gouverneur de Saint-Petersbourg à prendre part aux discussions au cours d'une rencontre « sans cravates », ce qui signalait un véritable changement d'approche de la coordination des RIEE des sujets de la FR de la part du gouvernement fédéral russe. Apparemment, cette invitation se justifiait aussi parce que la ville et ses partenaires finlandais avaient quelque chose à enseigner au gouvernement russe en matière de gestion des conséquences de la crise financière d'août 1998.²⁹⁵ Les discussions ont en effet porté sur les questions commerciales et les projets d'investissements entre les deux pays dans le cadre de leur coopération transfrontalière. Ont aussi été discutées à cette occasion, et de manière trilatérale pourrait-on dire, les thématiques de coopération régionale en Europe du Nord en matière d'énergie et de transports, mises en avant par le gouvernement finlandais dans son *Initiative septentrionale* déposée à l'UE un an plus tôt.

²⁹⁵ John Varoli « Bitten once by Russian crisis, Finland survives », *St. Petersburg Times*, 24 novembre 1998, p. 3.

Conclusion du chapitre V. Saint-Pétersbourg, une ville directionnelle d'envergure régionale ?

Si l'on dresse un bilan de l'étendue géographique et de la profondeur institutionnelle des activités paradiplomatiques de la ville sur la période 1990-2003, force est d'admettre qu'elles n'ont rien de comparable avec celles des mégapoles « directionnelles » du monde développé. Pourtant, les activités internationales de la ville se sont développées à un rythme quasiment continu et se sont diversifiées. Toutes n'avaient pas à proprement parler une dimension paradiplomatique : l'essentiel était constitué de mesures et d'actions visant à asseoir le prestige culturel de la ville et à attirer des investisseurs étrangers. Cependant, la ville de Saint-Pétersbourg devance la plupart des autres entités fédérées de Russie sur le terrain international parce qu'elle ne se contente pas d'activités éco-diplomatiques ; certes, celles-ci se sont avérées payantes, puisqu'elles ont permis de faire en sorte que la croissance du produit régional brut de la ville soit tirée par les relations économiques extérieures. Au-delà de cette dimension matérielle, des gains symboliques significatifs ont pu être tirés de la paradiplomatie, en termes de prestige international et d'autonomie par rapport à Moscou. Mais si la ville a acquis une certaine influence dans les RI et la politique étrangère russes, c'est surtout parce qu'elle a su utiliser les instruments qui font d'elle une ville directionnelle dans les relations avec les pays riverains de la mer Baltique, et un médiateur dans les relations intergouvernementales de la Russie avec ce pays, que ce soit à l'échelle transfrontalière par la paradiplomatie de bon voisinage ou à l'échelle globale par le biais de relations ascendantes qui ont fait de la municipalité un interlocuteur privilégié des gouvernements étrangers d'Europe du Nord.

La paradiplomatie de Saint-Pétersbourg n'a pas toujours opéré selon un axe « global » : au début de la décennie, les conditions matérielles minimales pour ce faire n'étaient pas réunies, et à la fin de la décennie, l'administration municipale n'avait pas l'intentionnalité ni la marge de manœuvre légale nécessaires pour mener une diplomatie globale. Il n'est donc pas question de comparer les relations diagonales ascendantes (avec des gouvernements centraux étrangers) de Saint-Pétersbourg à celle des villes « directionnelles » en RI, un « rang » international que même le Moscou de Yourij Loujkov n'atteint pas. Cependant, il est certain qu'en entretenant des relations privilégiées avec des chefs d'État, des ministères, des organisations internationales, des ONG, des organisations régionales, l'UE, l'ONU, la Banque mondiale, les grandes firmes multinationales, etc., le maire puis le gouverneur de Saint-Pétersbourg ont posé les bases d'une paradiplomatie multivectorielle suffisamment développée et institutionnalisée pour procurer à la ville une certaine influence sur le cours des relations extérieures de la Russie, tant sur le plan économique que politique, avec ces partenaires diplomatiques. Dans le chapitre qui suit, nous allons analyser comment les élites pétersbourgeoises ont su défendre leurs intérêts paradiplomatiques *à l'intérieur même* des structures décisionnelles fédérales.

**Chapitre VI. La représentation des intérêts
paradiplomatiques de Saint-Pétersbourg dans
les instances fédérales d'élaboration de la
politique étrangère : l'influence et ses limites**

CHAPITRE VI. LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PARADIPLOMATIQUES DE SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES INSTANCES FÉDÉRALES D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : L'INFLUENCE ET SES LIMITES	567
6.1 Théorie et pratique de l'influence sur la politique étrangère : modalités et domaines de son exercice en Russie	571
6.1.1 L'influence, une interaction sociale complexe.....	572
6.1.2 L'influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère : cadre théorique d'analyse et de mesure	576
6.1.3 Les modalités d'influence sur les décideurs centraux en Russie : opportunités et contraintes pour les paradiplomates des régions	581
6.1.4 Domaines et axes d'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère fédérale	595
6.2 Canaux d'influence des représentants de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère russe (dans les années 1990)	606
6.2.1 L'association au processus d'élaboration de la politique étrangère : l'implication dans le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID.....	607
6.2.2 Le canal parlementaire, lieu de concurrence plutôt qu'axe d'influence pour les représentants de Saint-Pétersbourg	610
6.2.3 L'appartenance au gouvernement fédéral : l'influence des « oisillons du nid de Sobtchak »	626
6.3 De l'influence à l'instrumentalisation. La reprise en main du potentiel paradiplomatique de Saint-Pétersbourg par le « centre » (2000-2003)	632
6.3.1 La consécration de l'influence : quatre évolutions majeures de la politique étrangère russe sous Poutine.....	633
6.3.2 La résistance du centre à l'influence des régions : les mesures poutiniennes de « renforcement de la verticale du pouvoir »	641
6.3.3 Le retournement de l'axe d'influence : la reprise en main du potentiel paradiplomatique pétersbourgeois par le Kremlin	650
Conclusion du chapitre VI. Modalités et limites de l'influence de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère fédérale.....	653
Conclusion de la deuxième partie. La fin de la décentralisation en Russie.....	657

« [L]e niveau d'influence d'une région est déterminé
par sa situation économique et sa contribution au budget fédéral, sa population,
l'influence politique de son leader et le niveau de loyauté de son leader à l'égard du centre »
Alla Chirikova et Natalia Lapina,
spécialistes de sociologie comparée des élites régionales russes¹

L'influence est un phénomène que les sciences sociales considèrent comme particulièrement difficile à appréhender et à mesurer parce que c'est un pouvoir diffus qui s'exerce le plus souvent dans l'ombre, dans les couloirs du pouvoir plus que sur le devant de la scène politique :

« *Influentia*, en latin médiéval, désignait le pouvoir occulte attribué aux astres de modifier le destin des hommes. Le mot, depuis, est descendu sur terre. Il s'est humanisé pour désigner la capacité de chacun de changer les idées et les actes d'autrui. Il s'est civilisé pour nommer les effets du pouvoir, du prestige ou de la compétence. Pour autant, le mot n'a jamais perdu toute sa dimension de mystère, car les effets de l'influence n'appartiennent pas tous, loin s'en faut, au monde du visible. »²

L'influence est avant tout un processus par lequel s'exerce plus ou moins durablement un *échange social inégal* qui aboutit à changer les croyances, les opinions, les préférences, le comportement ou les (ré-)actions de celui qui en est la cible. De l'issue de ces interactions sociales dépendent, en politique étrangère, non seulement les décisions adoptées (par exemple celles de ratifier ou non un traité, de s'impliquer ou non dans une organisation internationale à vocation régionale, de s'engager ou non dans une politique coopérative à l'égard des pays voisins), mais aussi la hiérarchisation des différents agents impliqués dans ce jeu social, puisque les décisions reflètent et *confortent* l'influence d'un agent dominant de ce jeu. Considérée selon le prisme intra-fédératif, en Russie l'interaction d'influence a pu aussi avoir un impact collatéral : celui de remodeler les rapports de pouvoir entre source et cible d'influence, donc la *structure* fédérative du pays. L'un des effets qu'il convient de prendre en compte à ce stade de l'analyse est donc aussi l'évolution de l'attitude du gouvernement fédéral : en tant que cible, il *réagit* à l'interaction d'influence, et peut éventuellement en modifier l'issue à son avantage, par exemple en instrumentalisant la paradiplomatie pour qu'elle soutienne sa politique étrangère.

Le problème de la mesure de l'influence est que son efficacité ne peut être évaluée qu'*a posteriori* : on peut l'apprécier seulement à l'aune d'un changement intervenu dans un comportement – ici, le comportement international du gouvernement russe - à l'issue d'un processus d'influence, et qui serait, ne fut-ce que partiellement, imputable à l'influence de tel ou tel agent « source ». Dans ce chapitre, nous tâcherons de fournir des éléments permettant de répondre à la question : *comment* la ville de Saint-Petersbourg a-t-elle influencé l'évolution de la politique étrangère russe dans les années 1990 et dans quelle *mesure* cela s'est-il manifesté par une évolution de la politique étrangère « européenne » et « baltique » du gouvernement fédéral dans un sens qui correspondait le mieux aux intérêts paradiplomatiques de la ville ? Nous aborderons cette question en identifiant les *circonstances* et les *domaines* dans lesquels les agents représentant les intérêts de Saint-Petersbourg ont eu *le plus* d'influence sur les individus et les organismes fédéraux qui adoptaient des décisions non pas uniquement *de* politique étrangère, mais toutes les décisions qui affectaient les intérêts de politique étrangère de la ville, en particulier dans ses relations de voisinage avec les pays d'Europe du Nord.

¹ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001 ; p. 60.

² Éditorial du dossier spécial « L'influence, un pouvoir invisible », *Sciences Humaines*, n° 74, juillet 1997, p. 20-28 ; p. 21.

Pour Brian Hocking, la question de l'influence des « interventions locales à l'international » peut être abordée selon deux angles, entraînant deux types de conclusions normatives radicalement différentes.³

Le premier mode d'influence renvoie à celle qui est générée par l'action *directe* des régions sur la scène internationale, ce que nous appelons l'influence excentrée. Il s'agit de l'impact qu la paradiplomatie a sur le cours des RI. La politique étrangère des Länder allemands est connue pour avoir affecté, par exemple, le cours de la construction européenne. Dans le cas de Saint-Petersbourg, on peut estimer que la ville a eu la capacité d'influer sur ses partenaires de la région de la mer Baltique de deux manières : d'une part, en « traduisant » les préoccupations de politique étrangère de la Russie dans la région, des intérêts nationaux que les paradiplomates pétersbourgeois ont tendance à présenter non pas selon un angle géostratégique, comme le ferait un ministère du gouvernement fédéral, mais bien selon un angle « régional » (par exemple concernant le régime des visas appliqué à Kaliningrad). D'autre part, la paradiplomatie pétersbourgeoise a pu affecter les relations de voisinage russo-baltes dans le sens d'une « désécurisation », par exemple en incitant l'Estonie et la Lettonie à abandonner leurs revendications territoriales à l'encontre de la Russie. Mieux que ne pouvaient le faire les discours diplomatiques de l'État central, les discussions des paradiplomates pétersbourgeois avec des responsables politiques baltes à ce sujet pouvaient permettre de convaincre ces derniers qu'il n'était pas dans leur intérêt, au bout du compte, de maintenir leurs revendications. Ce genre d'actions paradiplomatiques peut avoir des effets « perforateurs » pour la souveraineté nationale si elles sont exercées sans la médiation des autorités gouvernementales, contre leur volonté et/ou hors de leur contrôle.⁴ Si l'action directe et les discours contradictoires des paradiplomates rend cacophonique la politique étrangère du pays pays, alors on peut estimer que les régions renient la centralité et la suprématie de l'État sur les domaines de politique étrangère.⁵ Dans ce cas, de complémentaire (paradiplomatie de soutien), la paradiplomatie peut devenir dissociative et prétendre se substituer à la diplomatie de l'État. Pourtant, le plus souvent, l'influence excentrée des régions reste assez marginale, car ses effets sont en général limités aux domaines d'actorité internationale des régions, à savoir les sphères de *low politics*. Ceci dit, l'implication directe des régions russes dans les RI a pu indirectement affecter la politique étrangère russe, par exemple en matière de protection de l'environnement, une sphère dans la laquelle les régions et les municipalités sont à l'avant-garde d'une prise de conscience écologique collective à l'échelle du pays. Nous ne reviendrons pas sur les différents aspects de ce mode « participatif » d'influence de la paradiplomatie, que nous avons déjà évoqués dans les chapitres III et V à propos de l'implication de la ville de Saint-Petersbourg dans les organisations régionales de la mer Baltique et les relations de voisinage avec la Finlande et l'Estonie.

Le deuxième mode d'influence est qualifié par Brian Hocking de mode *indirect* : il s'agit de l'influence qui opère suite aux interventions des régions *à l'intérieur* du système de prise de décision en politique étrangère dans leur pays, et dont l'efficacité se traduit par une évolution du comportement diplomatique de l'État fédéral. C'est cette forme intra-fédérative d'influence que

³ Brian Hocking « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 409-420 ; p. 411-412.

⁴ Serguej Henkin « Separatizm v Rossii : pozadi ili vperedii? » [Le séparatisme en Russie : derrière ou devant nous ?], *Pro & Contra*, vol. 2, printemps 1997.

⁵ Renaud Dehousse « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Revue d'Etudes Internationales*, vol. XX, n° 2, juin 1989, p. 283-309.

nous allons analyser dans ce chapitre. Nous verrons comment l'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise peut intervenir dans le processus d'élaboration de la politique étrangère fédérale, par quels canaux institutionnels cette influence s'exerce, et selon quels critères évaluer son efficacité, et ses limites.

6.1 Théorie et pratique de l'influence sur la politique étrangère : modalités et domaines de son exercice en Russie

Il n'existe pas une théorie globale de l'influence mais plusieurs champs d'hypothèses et d'analyses, chacun avec ses méthodes propres, pour étudier comment un agent influent peut faire adopter par autrui une certaine posture, ou encore l'empêcher de prendre une décision. En psychologie sociale, l'influence est une dimension normale des relations humaines, qui « recouvre tout simplement le fait que nous changeons d'opinion ou de croyance lorsque nous prenons connaissance des opinions ou des croyances d'autres personnes ». ⁶ Elle permet d'expliquer par exemple pourquoi, dans un groupe, les individus se conforment le plus souvent aux idées partagées par le plus grand nombre, ou encore comment un leader charismatique ou un organisme qui détient le monopole de l'information peut s'attirer des opinions favorables et construire des coalitions d'intérêts. D'un point de vue sociologique, l'influence est un phénomène relevant à la fois d'une logique de communication (interpersonnelle ou inter-organisationnelle) et d'une logique de pouvoir (celui de contraindre ou d'orienter les choix d'autrui). C'est donc une *relation* qui doit être inscrite dans un schéma plus large, d'une part pour les forces et les vecteurs de l'information qui est transmise au cours de l'échange, et d'autre part – et parce que c'est le seul instrument pour mesurer objectivement son efficacité – pour *pondérer* la valeur relative de l'influence exercée par tel agent, plutôt que tel autre, sur l'issue d'un processus considéré. La science administrative considère quant à elle le pouvoir d'influence des agents à l'intérieur d'une bureaucratie comme pouvant être de trois types : *structurel* (celle des conseillers capables de manipuler les décideurs les plus haut placés tout en évinçant les contestataires), *procédural* (manipulation de l'information injectée dans le système, choix du moment de la mise sur agenda, modalités de cadrage et de qualification des problèmes par les « experts » au sens large) et enfin *interpersonnel* (recours à des menaces de coercition, à des tactiques de marchandage et de chantage, à la constitution de coalitions d'opposition pour faire pression sur la décision). ⁷ Si le premier mode a été marginal dans le cas qui nous intéresse, dès lors qu'hormis Tchoubaï, aucun Pétersbourgeois n'a figuré dans le cercle des proches du Kremlin avant 1999, les deux autres, en revanche, ont permis à Saint-Pétersbourg d'influencer le « centre » sur les questions de politique étrangère, soit en tant que fournisseur d'information, soit en tant que participant à des coalitions régionales d'intérêts.

Dans ce chapitre, nous analyserons comment les agents de représentation et de défense des intérêts paradiplomatiques de Saint-Pétersbourg sont intervenus dans le processus d'élaboration de la politique étrangère de l'État fédéral et grâce à quels leviers ils ont eu une influence relative sur ce

⁶ Gabriel Mugny « Convertir. Comment changer les opinions », *Sciences Humaines*, dossier spécial « L'influence, un pouvoir invisible », n° 74, juillet 1997, p. 23.

⁷ J.A. Garrison *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station : Texas A & M University Press, 1999.

processus à chacune de ses étapes. Nous rappelons pour commencer quelles sont, en théorie, les fondements de l'influence et ses modalités d'exercice au cours de l'élaboration d'une politique publique aussi spécifique que la politique étrangère. Nous préciserons ensuite quelles étaient, dans le contexte de la Russie d'Eltsine, les structures d'opportunité et de contrainte qui ont favorisé ou gêné l'exercice d'une influence par les sujets de la FR, et enfin dans quels domaines de politique étrangère cette influence semble avoir été efficace, au vu de l'évolution de la politique étrangère russe dans les années 1990.

6.1.1 L'influence, une interaction sociale complexe

A la différence du pouvoir politique, qui se mesure en termes de ressources absolues, l'influence politique est une capacité *relative* dont l'efficacité est, le plus souvent, restreinte dans le temps et l'espace : un agent influent n'est pas influent tout le temps ni dans tous les domaines. Il suffit que les configurations de pouvoir changent, par exemple suite au limogeage d'un ministre qui avait de l'influence sur le président, pour qu'elle disparaisse. De la même manière, l'influence dans un domaine spécifique (les choix de politique économique par exemple) n'est pas automatiquement convertible en influence dans un autre domaine (les orientations diplomatiques du pays par exemple). Autrement dit, l'influence est un pouvoir relatif qui s'appuie plus sur des relations intersubjectives que sur des ressources objectives de pouvoir ; ces ressources ne sont « convertibles » en influence que dans certaines circonstances et dans des domaines (*issue-area*) particuliers : il existe donc une hiérarchie des catégories de décisions sur lesquelles tel ou tel acteur peut ou non influencer, selon sa capacité à affecter les valeurs (symboles), les normes ou encore la procédure opératoire dans un système décisionnel donné.⁸

Là où les politologues voient une pure interaction de pouvoir, les sociologues parviennent à saisir toute la subtilité du phénomène d'influence en le considérant souvent sous l'angle interpersonnel de la *communication*. Ainsi l'influence a-t-elle fait l'objet d'une réflexion intéressante parmi les tenants de l'approche « situationnelle » de la communication, qui considèrent le processus d'influence comme une action *discursive* permettant une manipulation du *contexte* de l'interaction sociale :

« Manipuler (ou influencer), c'est intervenir (par l'action ou la parole, c'est-à-dire par la communication) sur des éléments constitutifs de la situation de communication. En modifiant ces éléments, on change la structure de la situation et donc le sens de ce qui s'y déroule. (...) Toute communication constitue une tentative d'influence. En effet, une communication vise à faire partager un sens concernant quelque chose (idée, situation, phénomène), ce qui ne peut se réaliser sans influence. L'influence est consubstantielle à la communication.»⁹

L'approche d'Alex Mucchielli nous semble particulièrement pertinente dans le cadre d'une analyse comparée des discours de politique étrangère du centre et des régions en Russie : outre une segmentation de la politique étrangère, la cacophonie diplomatique révèle l'existence d'une tentative de manipulation des préférences de politique étrangère par les mots et les idées, plus que par les actions de politique étrangère. En outre, l'intérêt d'une telle conception de l'influence est qu'elle permet de distinguer quatre grands types de « situations » dans lesquelles elle peut être exercée. L'approche communicationnelle de la relation d'influence suggère en effet l'existence d'un lien entre, d'une part, le contexte des relations entre agents (c'est-à-dire les différents domaines où

⁸ Robert Cox & Harold Jacobson *The Anatomy of Influence*, New Haven & Londres : Yale UP, 1974 ; p. 4.

⁹ Alex Mucchielli *L'art d'influencer : analyse des techniques de la manipulation*, Paris : Armand Colin, 2000 ; p. 166 et 161.

existent des communications entre eux au sujet de la politique étrangère, et qui touchent à plusieurs registres – les normes, l'identité, etc.), et, d'autre part, les modalités et les formes prises par l'influence au cours de l'interaction [voir le schéma n°6 en annexe IV]. Toutes les manipulations (contrainte, séduction, propagande, subversion) ne confèrent pas à ceux qui l'exercent un pouvoir en termes absolus (domination), parce qu'elles n'agissent pas toutes dans le même registre. Pour autant, chaque type de manipulation peut entraîner une évolution des préférences, des positions et des discours de la cible de l'influence dans le sens voulu par la source.

Si l'influence est la capacité d'affecter ou de modifier le comportement d'autrui (d'une personne, d'un groupe, d'un organisme responsable des décisions), a priori, tout ce qui « cause, conditionne, aide, contrôle, justifie, provoque ou modifie un comportement est une forme d'influence »¹⁰, ce qui ne doit pas conduire à substituer la problématique de l'influence elle-même au défi de l'explication. Afin de pouvoir tirer de la somme d'interactions de pouvoir les éléments d'un schéma théorique de l'influence qui ait vraiment une valeur heuristique, James Robinson préconise que « le scientifique conceptuel laisse la place à l'opérationnaliste », lequel, à partir de l'observation, est le seul, selon lui, qui puisse déterminer quelle procédure d'analyse et quelle combinaison de variables retenir pour expliquer l'influence au cas par cas. En concevant l'influence comme une forme de *pouvoir social*, on voit que sa particularité tient avant tout aux modalités de son exercice. Trois éléments en particulier doivent être réunis pour que l'on puisse parler d'influence¹¹ :

1. *But/finalité* (critère d'intentionnalité) : une volonté de l'agent-source (A) d'influencer une cible (B), qui est fonction de la culture politique, des ambitions personnelles et des valeurs respectives de A et B ;
2. *Contexte* (paramètres préexistants) : des circonstances favorables (structures d'opportunité, influençabilité de la cible), qui peuvent varier dans le temps, invitant à distinguer les conditions qui inscrivent l'influence dans l'événementiel (conjoncture) de celles qui la rendent pérenne (structure) ;
3. *Moyens* (critère d'intensité) : des ressources de pouvoir (matérielles, informationnelles, une position stratégique, des compétences ou une réputation particulières). Ils procurent aux sources d'influence qui en jouissent une capacité d'influence objectivement plus grande qu'à celles qui n'ont pas autant de ressources.

Ces trois ingrédients nous semblent réunis dans le cas que nous étudions. Comme nous l'avons montré jusqu'à présent, la *politie* Saint-Pétersbourg a eu, comme d'autres entités fédérées russes d'ailleurs, l'*ambition* d'influencer le cours des affaires politiques en Russie : les électeurs et les élus pétersbourgeois n'ont cessé d'afficher leur différence par rapport au reste de la Russie, en termes d'idéologie politique (plus démocrate que la moyenne russe), d'orientation économique (plus réformatrice) et de préférences de politique étrangère (plus coopérative envers les pays européens). Au moment de la renomination de la ville, en 1991, ils ont même envisagé que la capitale du pays soit transférée à Saint-Pétersbourg. A l'époque, le maire A. Sobtchak avait incontestablement pour but de jouer un rôle politique de premier plan en Russie, même s'il prétendait n'être pas prêt pour exercer le pouvoir. L'une des finalités de la paradiplomatie pétersbourgeoise à l'époque était bien de favoriser un « retour » de la Russie en Europe, en modifiant le comportement diplomatique du gouvernement fédéral concernant les relations avec les pays européens voisins. Pour ce qui est des

¹⁰ James A. Robinson *Congress and Foreign Policy-Making. A Study in Legislative Influence and Initiative* (1962), Homewood : Dorsey Press, 1967 ; p. 3-4.

¹¹ Article « Political Power », in Frank Bealey *Dictionary of Political Science*, Blackwell, 1999, p. 255-256. Voir aussi D.H. Wrong *Power : its Forms, Bases and Uses*, Oxford : Basil Blackwell, 1979 (réédité en 1995).

circumstances, comme nous l'avons montré dans le chapitre II en évoquant le contexte de crise économique et des institutions du début des années 1990, il est évident qu'elles offraient des structures d'opportunité pour l'influence ; les relations personnelles privilégiées établies par Eltsine avec certains leaders régionaux illustrent d'ailleurs le fait que, dans un contexte de contractualisation du rapport entre centre et régions, une manipulation réciproque était possible. Quant aux *moyens* d'influencer la politique fédérale, Saint-Pétersbourg en disposait de par sa réputation d'ancienne capitale européenne de la Russie, son attractivité culturelle, ses ressources propres (humaines, économiques, idéelles) et surtout sa position géographique de pont naturel entre la Russie et l'Europe. Toutefois, la ville n'avait pas autant de moyens à sa disposition que des régions plus riches ou qui, dans le système politique eltsinien, avaient une influence structurelle sur le Kremlin en raison des relations d'amitié qui liaient leurs leaders au président russe. Dans les années 1990, Saint-Pétersbourg était donc une source d'influence « en puissance » : elle a capitalisé sur ses atouts pour jouer un rôle de plus en plus important dans la vie politique russe, au point de « donner à la Russie », comme aiment à le dire les Pétersbourgeois, un président qui, en 2000, était considéré dans l'opinion publique russe comme ayant lui-même suffisamment d'influence pour pouvoir mobiliser l'ensemble des ressources du pays pour restaurer la puissance de la Russie dans les RI.

Dans la discipline des RI, toute réflexion sur l'influence fait intervenir la notion de puissance. C'est en effet autour de la puissance que « se construisent les différentes catégories de systèmes » et « se mesurent les possibilités d'un acteur sur la scène internationale », pour reprendre la définition qu'en donnent les internationalistes Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts.¹² La puissance est l'équivalent, à l'extérieur, du *pouvoir* qui, lui, est exercé à l'intérieur d'un système (en l'occurrence, l'État). Bien que « puissance » et « influence » soient considérés comme des termes cousins depuis l'époque d'Aristote, ce ne sont pourtant pas des synonymes. En RI, la puissance est la capacité de contrôler les règles du jeu dans un domaine particulier de la politique mondiale, alors que l'influence est la capacité d'un acteur (étatique ou non) d'en faire agir d'autres dans un sens qui satisfasse ses intérêts particuliers. Si la puissance se multiplie, l'influence, elle, se diffuse : elle est ce qui permet à un État de convertir sa capacité de puissance en une domination réelle dans les RI.¹³ Quel que soit le système d'interactions considéré – qu'il s'agisse d'un groupe d'individus (les membres d'un ministère ou d'un gouvernement) ou d'un ensemble d'États (par exemple la Russie et l'Estonie dans les organisations où elles siègent côte à côte, comme le Conseil des États de la mer Baltique) – la puissance est efficace lorsqu'elle permet d'assurer une domination, alors que l'influence est effective si elle parvient à affecter les personnes et les institutions qui prennent part à la distribution des valeurs et à l'orientation des choix qui conduisent à telle ou telle nouvelle configuration de pouvoir. Dans le cas qui nous intéresse, l'évaluation de l'influence de Saint-Pétersbourg portera donc sur la capacité de la ville d'affecter sinon directement les *outputs* du processus de politique étrangère au niveau fédéral, du moins les préférences de l'État fédéral russe sur la scène internationale, en suscitant son intérêt et son soutien pour la coopération avec l'UE, l'établissement de relations de

¹² Bertrand Badie & Marie-Claude Smouts *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de la FNSP & Dalloz, 1992 (2^{ème} édition) ; p. 148.

¹³ C'est l'idée qu'exprime la notion de *soft power* proposée par Joseph Nye pour caractériser l'influence culturelle et idéologique des États-Unis dans les RI contemporaines. Le *soft power* d'un État est sa capacité d'obtenir ce qu'il veut par l'attraction plutôt que par la coercition ou la rétribution, l'obtenant non pas par le biais de la puissance matérielle, mais grâce à « l'attractivité » de la culture, des idéaux politiques et des politiques incarnées et mises en œuvre par cet État. Voir Joseph Nye « Soft Power », *Foreign Policy*, n° 80, automne 1990, p. 153-171. La publication de cet article a eu un retentissement considérable. Nye est revenu sur ce concept à plusieurs reprises, dont dans son dernier ouvrage *Soft Power : Means to Success in World Politics*, New York : Public Affairs Press, 2004.

bon voisinage avec les pays baltes, et la création d'institutions innovantes dans les relations transfrontalières avec la Finlande.

Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction, notre analyse ne porte pas sur les *outputs* (« produits ») du processus d'élaboration de la politique étrangère en Russie (les conceptions élaborées, les lois votées, les traités signés, les alliances constituées), ni sur les *instruments* de sa mise en œuvre dans les RI, mais bien sur ce que Marcel Merle a appelé à considérer comme un domaine distinct d'analyse de la politique étrangère, à savoir les *mécanismes* de sa production.¹⁴ Ceux-ci peuvent relever d'une analyse en termes de *policy-making* (l'élaboration des grandes lignes de la politique étrangère, la fixation de ses objectifs de long terme, la définition d'une stratégie politique), et/ou d'une approche décisionnelle, qui s'intéresse quant à elle au *processus de prise de décision en politique étrangère* (*foreign policy decision-making process*). C'est cette troisième catégorie, qui traite des *processus* d'élaboration et de prise de décision en politique étrangère, qui nous semble la plus intéressante à explorer pour repérer quand et comment s'est exercée l'influence indirecte de Saint-Pétersbourg sur l'évolution du comportement international de la Russie vis-à-vis de l'Europe.

Avant d'examiner comment cette influence s'est exercée en pratique, il convient de préciser sur quelle base évaluer l'efficacité *relative* de l'influence de Saint-Pétersbourg. Nous nous inspirons pour cela de la typologie suggérée par James Robinson, il y a quarante ans, dans sa remarquable étude consacrée à l'influence du Congrès américain sur la politique étrangère de Washington. Il y recommandait de distinguer les grandes catégories d'influence des acteurs non-centraux du système décisionnel en fonction de trois critères de *participation* à la prise de décision¹⁵ :

- le domaine d'influence (*field*) qui indique le degré d'importance des politiques qui sont concernées par la participation des agents influents, c'est-à-dire le niveau où se situe la sphère visée dans la hiérarchie traditionnelle des politiques publiques en général, et de la politique étrangère en particulier (*low* ou *high* policies) ;
- le poids de l'influence (*weight*), dont la mesure est déterminée par le degré, l'étendue et la forme de la participation des agents à l'élaboration de la politique étrangère. Dans les parlements, les élus sont considérés comme influents s'ils ont un pouvoir d'initiative, un droit de veto ou une capacité d'amendement avant, ou au moment de, l'adoption d'une politique étrangère. Au stade de sa mise en œuvre, cette influence peut dériver d'une capacité d'impulsion ou de freinage, ou encore de la capacité des agents de remettre en cause l'intérêt d'une politique étrangère aux yeux de l'opinion publique. Dans un système fédéral, le même postulat est valable concernant l'influence des entités infra-étatiques, dès lors que celles-ci ont en général, individuellement ou collectivement, ce pouvoir de « peser » sur le processus législatif par l'intermédiaire de leurs élus.
- l'étendue de l'influence (*scope*), qui se mesure quant à elle à l'aune du nombre de problèmes, de décisions, de valeurs et d'institutions qui sont plus ou moins directement et profondément affectés par cette participation à l'élaboration de la politique étrangère. Robinson considère que cette étendue dépend du nombre de personnes impliquées dans le processus de prise de décision ; au vu du nombre de régions qui composent la Fédération de Russie, on est tenté d'ajouter que l'influence relative de l'une d'entre elles dépend bien évidemment de l'étendue de l'espace de communication qu'elle peut occuper dans les relations avec le « centre », compte tenu du fait que d'autres entités ou agents (économiques notamment) ont voulu exercer une influence sur la politique étrangère russe.

¹⁴ Marcel Merle *La politique étrangère*, Paris : PUF, 1984.

¹⁵ James A. Robinson *Congress and Foreign Policy-Making. A Study in Legislative Influence and Initiative* (1962), Homewood : Dorsey Press, 1967 ; p. 5-6.

6.1.2 L'influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère : cadre théorique d'analyse et de mesure

Dans cette thèse, trois processus distincts nous intéressent, qui constituent les grandes étapes de « fabrication » de la politique étrangère (*foreign policy-making*).¹⁶ Comme dans le cas de l'élaboration des politiques publiques, on peut considérer que ces étapes se subdivisent en séquences.¹⁷ Il convient de les distinguer pour comprendre comment, au cours de chacune de ces étapes, les agents représentant les intérêts de politique étrangère de Saint-Pétersbourg ont pu intervenir, en recourant à des instruments d'influence différents :

- Le stade de l'*élaboration* de la politique étrangère.

Il comprend au moins trois séquences : la prise de conscience collective (émergence d'un problème international en tant qu'enjeu de politique publique, qui peut supposer une séquence antérieure de collecte d'information et d'interprétation de données) ; la mise sur agenda (mise à l'ordre du jour dudit problème dans les instances politiques et administratives) ; la suggestion de solutions possibles (préparation des « options » de choix par les experts concernés). A ce stade, l'influence des paradiplomates agit *sur le fond*, les défenseurs d'une cause et les experts pouvant influencer (par l'information qu'ils fournissent et la manière dont ils la présentent) la définition des valeurs et des intérêts qui vont orienter les choix des décideurs.¹⁸ Nous pensons que Saint-Pétersbourg a eu une influence comparativement plus grande que d'autres régions russes à ce stade du processus. Son poids démographique donnait à la ville d'autant plus de députés (au moins huit élus au scrutin majoritaire dans les circonscriptions de la ville) pour défendre ses intérêts à la Douma. Un autre élément donnait à Saint-Pétersbourg une capacité d'influence au stade de la mise sur agenda de politiques fédérales servant les intérêts pétersbourgeois : le poids de ses médias, qui avaient la réputation de pouvoir défendre des positions alternatives à celles du « centre », quant à elles incarnées par les médias moscovites.

- Le stade de la *prise de décision* en politique étrangère.

Cette étape se divise en autant de séquences qu'il y a d'institutions impliquées dans la sélection d'une option diplomatique. En effet, la décision qui est prise (ou le texte qui est adopté) est le résultat d'une série de tractations impliquant, outre le président - qui, en Russie, est le décideur ultime en matière de politique étrangère - les organes de pouvoir autorisés par la législation à se prononcer à son sujet (la Douma, le Conseil de la Fédération, les différents ministères concernés, éventuellement la Cour Constitutionnelle), etc. Mais c'est aussi à ce stade que des tractations *informelles* peuvent intervenir, différents lobbys (économiques ou régionaux, par exemple) cherchant à orienter la décision. A cette étape, l'influence des paradiplomates s'exerce donc non seulement de manière procédurale (par l'intermédiaire de leurs représentants au parlement, qui peuvent faire pression ou obstruction pour ou contre l'adoption d'une décision), mais aussi selon un vecteur

¹⁶ Charles Hermann « Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy », in Maurice East, Stephen Salmore & Charles Hermann (eds.) *Why Nations Act : Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills : Sage, 1978, p. 69-102 ; p.71-73.

¹⁷ Le modèle séquentiel que les internationalistes utilisent le plus souvent pour différencier les étapes du processus de décision en politique étrangère est celui que C.O. Jones a proposé dans son manuel d'analyse décisionnelle des politiques publiques, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970. Voir par exemple Marie-Christine Kessler « La politique étrangère comme politique publique », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 167-192 ; p. 171.

¹⁸ D'après Alexander George *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder : Westview Press, 1980.

interindividuel, lorsque un agent ou une bureaucratie en principe *extérieur* au processus de décision *pèse* sur les préférences de ceux qui exercent formellement le pouvoir de décider. A ce stade, trop de séquences se déroulent dans l'ombre des couloirs de la décision, et trop peu d'information est disponible, pour que nous puissions prétendre percer les mystères de cette « boîte noire ».

- Le stade de la *mise en œuvre* de la politique étrangère.

A cette étape, l'influence des régions ayant des intérêts paradiplomatiques s'exerce de manière plus ouverte, puisque c'est constitutionnellement celle au cours de laquelle les sujets de la FR *participent* à la politique étrangère de l'État, puisqu'ils sont censés mettre en œuvre les traités internationaux auxquels la Fédération a adhéré. Or, il se trouve que les sujets de la FR, dans les années 1990 du moins, se sont souvent abstenus de respecter les obligations internationales contractées par leur pays, ou ont adopté des mesures qui contredisaient la législation fédérale en la matière, par exemple lorsqu'ils contournaient un blocus douanier édicté par le « centre ». Ce fut le cas de Saint-Petersbourg lorsque les entreprises de la ville contournaient, avec l'aval de la municipalité, les sanctions économiques décidées par la Douma à l'encontre de l'Estonie. C'est aussi à ce stade que les entités fédérées peuvent aller au-delà de ce qui était initialement prescrit par le « centre » : dans le cas de la coopération transfrontalière russo-finlandaise par exemple, l'initiative de créer des Euro-régions est venue des autorités régionales finlandaises et russes, devançant ainsi l'agenda que s'étaient fixés les gouvernements centraux des deux pays.

Si l'on considère le processus de prise de décision en politique étrangère plutôt que son résultat, on se heurte aussitôt à un problème épistémologique mis en évidence par de nombreux sociologues depuis Michel Crozier : le choix de l'angle d'approche du processus. Autrement dit, va-t-on considérer les *préférences individuelles* de personnalités politiques influentes (le chef de l'exécutif, l'ambassadeur, le soldat, le bureaucrate, l'expert) et rechercher dans leur socialisation ou leur portrait psychologique les variables déterminantes des orientations de la politique étrangère et les raisons des erreurs de jugement dont peuvent être porteuses certaines de leurs décisions¹⁹ ; ou bien adopter une approche par la structure, auquel cas on s'intéressera à la façon dont les institutions politiques et administratives interviennent dans le processus de prise de décision compris dans toute sa complexité bureaucratique ? Une perspective interactionniste de l'influence recommande de combiner les deux approches – psychologique et organisationnelle – pour appréhender les effets de l'interaction entre agents et structures sur le processus de prise de décision. Pour identifier quand et comment l'influence d'une région et de ses leaders opère dans ce système complexe, on peut recourir à la notion d'« ascendance » proposée par George Breslauer pour conceptualiser les relations d'influence au sommet de l'État soviétique.²⁰ Ce concept est

¹⁹ Dans les années 1970, plusieurs études axées sur l'influence des personnalités des décideurs, dans des contextes de conflit de pouvoir et d'influence à l'intérieur d'un groupe (le National Security Council aux États-Unis par exemple) ont été menées qui ont permis d'expliquer l'origine idiosyncratique de « pathologies de la décision » en politique étrangère. Le psychologue Irving Janis a par exemple imputé le fiasco américain de la Baie des Cochons en 1961 à la tendance de l'administration Kennedy à travailler dans un esprit de camaraderie trop détendu : dans une telle atmosphère de consensus, toute remise en question critique est potentiellement plus difficile que dans d'autres configurations de relations à l'intérieur d'un groupe décisionnel. Ce syndrome de « groupthink » favorise la partialité et les mauvaises décisions lorsque surviennent des crises diplomatiques. D'après Irving Janis *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston : Houghton Mills, 1972.

²⁰ George Breslauer *Khrushchev and Brezhnev as Leaders : Building Authority in Soviet Politics*, Londres : George Allen & Unwin, 1982. Pour Breslauer, l'influence relative d'un décideur/leader sur la politique étrangère est indissociable de la stratégie de construction de son autorité personnelle dans les affaires intérieures. Cf. l'analyse que fait de ce postulat Richard D. Anderson Jr. *Public Politics in an Authoritarian State. Making Foreign Policy During the Brezhnev Years*, Ithaca & Londres : Cornell UP, 1993 ; p. 81.

intéressant parce qu'il permet de rendre compte non seulement de l'impact de la *position socio-professionnelle* d'un individu à l'intérieur d'un groupe (la posture est adaptable pour étudier l'influence de l'entité administrative Saint-Petersbourg à l'intérieur d'un tout qui, dans notre cas, est l'État fédéral russe), mais aussi du degré d'influence *personnelle*, c'est-à-dire « l'ascendant », de cet individu (ou de cette entité) sur l'issue des processus de marchandage à l'intérieur de la structure administrative fédérale. Ainsi le maire de Moscou Yourij Loujkov avait-il dans la deuxième moitié des années 1990 un ascendant bien plus grand que d'autres leaders régionaux sur l'ensemble des questions de politique étrangère ayant trait aux relations avec la Lettonie, l'Estonie et l'Ukraine.

Pour élaborer un modèle explicatif du déroulement de l'influence qui soit testable sur le terrain, nous nous sommes appuyés sur les théories des RI qui s'intéressent aux processus d'élaboration et de prise de décision en politique étrangère. Ces théories des RI se sont enrichies au cours des années 1960 d'instruments d'analyse de la politique étrangère qui s'inspirent des approches cognitives, suivant en cela la révolution *behaviouriste* dans les sciences sociales. A l'époque, la mode était à la compilation de données quantitatives, au comparativisme et à la recherche de schémas explicatifs alternatifs à celui de l'acteur rationnel pour comprendre comment sont prises les décisions complexes.²¹ Ainsi le modèle *action-réaction-interaction* proposé en 1954 par Snyder, Bruck et Sapin a-t-il contribué à faire pénétrer les instruments de la psychologie et de la sociologie dans l'étude du comportement international de l'État pour affirmer que « la clé de l'explication de [ce comportement] réside dans la façon dont les preneurs de décision [en politique étrangère], en tant qu'acteurs, définissent leur propre situation » à l'intérieur de l'*unité décisionnelle*.²² Ces chercheurs opposaient ainsi au postulat réaliste de la rationalité de l'État-acteur unitaire des RI l'idée que la politique étrangère était affectée par cette « définition de situation » et dépendait donc des valeurs personnelles, de la culture politique et des perceptions des individus en charge de la décision, ainsi que de la nature de leurs interactions. Les travaux de l'époque fournissent des outils qui restent pertinents pour analyser comment les « hommes d'influence », au Kremlin par exemple, affectent les orientations de la politique étrangère russe. On y recourra pour décrypter l'influence sur certaines décisions de politique étrangère des « Pétersbourgeois de Moscou » – ces membres de l'élite locale pétersbourgeoise qui, d'Anatolij Tchoubaïs à Vladimir Poutine, ont exercé des fonctions élevées à l'intérieur du gouvernement ou de l'Administration présidentielle sous Boris Eltsine.

En parallèle, les avancées de la sociologie interactionniste allaient fournir aux études sur l'influence *politique* des outils particulièrement utiles – comme les notions de *manipulation* et de *persuasion* – pour conceptualiser de manière opératoire les processus d'influence. La domination et la force n'étaient donc plus considérées comme les seuls instruments de pouvoir auxquels pouvaient recourir les agents impliqués dans une interaction d'influence : d'autres facteurs, tant

²¹ On peut mentionner ceux d'Alexander George consacrés à l'influence du « code opérationnel » des dirigeants sur leurs décisions de politique étrangère ; dans le prolongement de ses travaux, d'autres auteurs américains se sont intéressés à l'influence de la psychologie des leaders sur l'issue du processus de prise de décision en politique étrangère. Voir à ce sujet Alexander George « The 'Operational Code' : a Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making », *International Studies Quarterly*, n° 13, 1969, p. 190-222 ; Margaret Hermann « Leaders and Foreign Policy Decision-making », in Dan Caldwell & Timothy J. McKeown (eds.) *Diplomacy, Force and Leadership. Essays in Honour of Alexander George*, Boulder : Westview Press, 1993, p. 77-94.

²² Richard C. Snyder, H.W. Bruck & Burton Sapin *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Series, n° 3, Princeton : Princeton UP, 1954 ; p. 65. Cet article a été ré-édité dans un ouvrage collectif dirigé par ces mêmes auteurs, *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics*, New York : Macmillan, 1962.

organisationnels que psychologiques, allaient commencer à être pris en compte dans les modèles d'analyse sociologique de l'influence. En 1969 par exemple paraissait aux États-Unis un ouvrage, *Group Dynamics*, dans lequel était élaborée une théorie tout à fait nouvelle du pouvoir social. Deux des auteurs impliqués dans ce projet de recherche sur les dynamiques de groupe proposèrent de classer les *sources* d'influence selon la typologie suivante²³ :

1. *reward power* : pouvoir de rétribution, fondé sur la capacité apparente d'utiliser opportunément les circonstances pour créer des situations aux conséquences positives et/ou en annuler les effets négatifs. Cela renvoie typiquement à l'influence dont jouissent, dans la Fédération de Russie, les régions qui ont les ressources d'exportation les plus conséquentes.
2. *coercive power* : pouvoir de coercition, fondé sur la perception de la capacité d'un individu ou d'une organisation à *punir* ceux qui ne se conforment pas à ses idées ou à ses exigences. En Russie, ce pouvoir n'est pas, *a priori*, à la portée des entités infra-étatiques russes, puisqu'il relève plutôt de l'État qui, seul, a le monopole de l'usage de la violence légitime.
3. *legitimate power* : autorité de type organisationnel, basée sur la certitude que l'élection ou la nomination légitime d'un individu lui donne le *droit* de prescrire ou d'interdire un comportement. Ceux des leaders régionaux qui procèdent de l'élection directe ont une influence qui découle de cette autorité « légitime ».
4. *referent power* : possibilité de se recommander de quelqu'un, une manipulation qui procède de l'association d'un individu ou d'une organisation avec d'autres individus ou organes de pouvoir qui sont eux-mêmes en possession du pouvoir. C'est une configuration d'influence qui implique la participation d'agents *a priori* extérieurs au système fédératif russe, tels que les lobbies économiques par exemple.
5. *expert and informative power* : pouvoir informationnel, fondé sur les connaissances, l'expertise ou les compétences spécifiques dont jouit un individu ou une organisation qui en tire une certaine respectabilité. Le pouvoir informationnel peut aussi passer par une capacité de contrôler les flux d'information à la disposition des décideurs. C'est probablement la sphère dans laquelle les institutions de certaines régions économiquement ou politiquement avancées ont la capacité d'influence la plus grande.

L'analyse culturelle et la psychologie sociale ont aussi trouvé leur place dans la TRI à partir des années 1960 grâce à des réflexions autour de la figure de l'ennemi et du rôle des perceptions dans l'élaboration de la politique étrangère.²⁴ C'était le début d'une prise en considération des facteurs internes (*domestiques* disent les Anglo-saxons) dans la grille d'analyse des comportements internationaux de l'État, un aspect jusque-là délaissé par le *mainstream* réaliste qui dominait la discipline. Progressivement, l'analyse de la politique étrangère s'orienta sur l'étude des processus qui conduisent à la formation de l'intérêt national, plus que sur la politique étrangère comme produit donné tel quel. Par importations successives d'outils conceptuels en provenance d'autres disciplines, les RI en vinrent à intégrer les apports et la méthodologie issus de l'étude des politiques publiques, par exemple pour mesurer l'influence de la bureaucratie sur le processus d'élaboration de la

²³ D'après John French & Bertram Raven « The Bases of Social Power », in D. Cartwright & A. Zander (eds.), *Group dynamics*, New York : Harper and Row, 1960 ; p. 607-623.

²⁴ L'ouvrage-phare de la période qui promeut cette approche du comportement de l'État par le prisme de son système de valeurs et de croyances est celui de Robert Jervis *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton : Princeton UP, 1976, probablement inspiré des travaux pionniers d'Ole Holsti : « The Belief System and National Images : a Case Study », *Conflict Resolution*, vol. 6, n° 2-3, 1962 ; et sa monographie *Enemies in Politics*, Chicago : Rand McNally, 1967. Pour un bilan récent sur ce thème de l'influence des perceptions des acteurs sur les orientations de la politique étrangère, voir Alex Mintz *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision*, Basingstoke : Palgrave, 2002.

politique étrangère.²⁵ Cela a permis à des chercheurs comme Graham Allison et Morton Halperin²⁶ de discréditer le postulat de l'État comme acteur international *rationnel* des RI en montrant combien, à l'intérieur d'une administration, différentes configurations de pouvoir pouvaient orienter les décisions de politique étrangère dans des directions opposées. Les modèles décisionnels de ce type ont une valeur théorique indéniable, mais ils peuvent difficilement être utilisés dans le contexte russe car, à la différence des *minutes* du Bureau Ovale, aucun sténogramme des réunions du Conseil de Sécurité (*SovBez*) ou des entretiens entre le ministre des Affaires étrangères et Boris Eltsine n'est accessible aux chercheurs, notamment pas étrangers.

L'enjeu de la théorisation en RI concernant le comportement de politique étrangère des États se déplaça à partir des années 1960-1970 du champ de l'accumulation quantitative vers celui de la vérification empirique²⁷ et comparative²⁸ d'hypothèses concernant l'influence relative de différentes *sources* à l'origine des variations de ce comportement, parmi lesquelles les sources internes (« domestiques ») telles que la structure de l'État et la nature de son régime politique.²⁹ Le problème du niveau d'analyse, dont le choix conditionnait aussi les déterminants à prendre en compte, fut abordé en premier par James Rosenau qui proposa en 1966 une « pré-théorie » pour l'étude comparative des comportements des États - en fait il donnait une typologie des types de politique étrangère plutôt qu'un modèle analytique.³⁰ Les variables causales ou « sources » d'influence sur le comportement international de l'État retenues par Rosenau sont de cinq ordres - idiosyncratique (facteur individuel), bureaucratique (fonctionnel), gouvernemental (structurel), sociétal et global (systémique). Rosenau les classe par ordre d'importance selon les pays étudiés (les États-Unis, la Chine, l'URSS, etc.) en les combinant avec trois types d'attributs déterminants : la géographie du pays (sa taille), son niveau de développement économique et la nature du système politique (ouverte/démocratique ou fermée/autoritaire). Cela lui permet de définir huit idéaux-types

²⁵ Plus récemment, des modèles dits « polyheuristiques » de la prise de décision, combinant les apports de l'approche rationnelle et des théories cognitives, ont été formalisés. Voir par exemple D.C. Piper & R.J. Terchek (ed.) *Interaction : Foreign Policy and Public Policy*, Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983.

²⁶ Graham Allison *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little Brown, 1971 ; Graham A. Allison & Morton H. Halperin « Bureaucratic Politics : a Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, vol. 24, printemps 1972, supplément p. 40-79 ; Morton H. Halperin *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington : Brookings, 1974 ; John D. Steinbruner *The Cybernetic Theory of Decision. New Dimensions of Political Analysis*, Princeton : Princeton UP, 1974.

²⁷ La plupart des cas d'espèce étudiés sont des épisodes marquants de la confrontation Est-Ouest (en particulier les crises de Suez, Cuba et la guerre du Vietnam). Les analyses décisionnelles de la politique étrangère nécessitant de disposer d'un éventail très large de données précises (l'idée des behaviouristes étant de les compiler grâce à l'informatique pour en tirer des lois vérifiables concernant le comportement international des États), c'est surtout la politique étrangère de l'administration américaine qui a fait l'objet d'analyses poussées selon ce prisme, dès lors que des données fiables étaient mises à disposition des chercheurs américains par le Pentagone et la Maison Blanche.

²⁸ Voir par exemple les travaux publiés dans des ouvrages collectifs comme ceux de Maurice A. East, Stephen A. Salmore & Charles F. Hermann *Why Nations Act? Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy*, Beverly Hills : Sage, 1978, ou encore de Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr & James N. Rosenau (eds.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Winchester (Mass.) : Unwin Hyman, 1987.

²⁹ Sur cette « première génération » d'analyses de la politique étrangère et les développements récents de cette branche des RI, voir l'excellent ouvrage dirigé par des chercheurs de l'Université de Miami, Laura Neack, Jeanne A.K. Hey & Patrick J. Haney (eds.) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995.

³⁰ James Rosenau « Pre-Theories and Theories of Foreign Policy », in R.B. Farrell (ed.) *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston : Northwestern UP, 1966, p. 15-92 ; p. 27 et suivantes. Cet article a été ré-édité dans James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy, revised & enlarged edition*, Londres : Francis Pinter, 1979. Rosenau a étayé ses hypothèses dans un ouvrage collectif paru vingt ans plus tard : Charles F. Hermann et Charles W. Kegley Jr & James Rosenau (eds.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Winchester : Unwin Hyman, 1987.

nationaux de comportement de politique étrangère qu'il illustre par des exemples.³¹ L'apport principal de cette « pré-théorie » est de suggérer l'existence de facteurs *domestiques* d'influence qui déterminent autant de *niveaux* possibles d'analyse des « lieux » où s'exerce l'influence sur la politique étrangère à l'intérieur d'un État – la psychologie individuelle du décideur (et son mode de leadership), la place du décideur (son « rôle ») à l'intérieur d'une bureaucratie, la structure organisationnelle plus ou moins collégiale du gouvernement³², ou encore la sensibilité du régime à l'opinion publique.

La difficulté majeure à laquelle se heurtent tous ceux qui prennent la politique étrangère comme objet de théorisation en RI, consiste à déterminer quel *flux d'outputs* favoriser dans l'analyse – le discours officiel de politique étrangère (ce que l'État affirme penser et ce qu'il déclare officiellement sur la scène internationale) ou bien l'action concrète de la politique étrangère (ce que l'État fait réellement, qu'il le dise ou non, et même s'il n'est pas conscient qu'il le fait). La distinction entre le Dire et le Faire a une valeur heuristique car le poids des mots et celui des actes, en matière de paradiplomatie, n'a pas la même influence selon les thèmes concernés ou les cibles touchées.

La deuxième difficulté, si l'on adopte une démarche systémique d'analyse du *foreign policy making* et que l'on se concentre sur les agents bureaucratiques qui participent à l'élaboration de la politique étrangère, est de dépasser l'horizon descriptif pour proposer un modèle qui, à la fois, explicite le schéma de circulation de l'influence dans les canaux de la prise de décision, rende compte de la complexité du mécanisme d'élaboration de la politique étrangère, mais soit pourtant suffisamment simple et opérationnel pour « démêler l'écheveau de la décision » dans tout autre système bureaucratique. Le grand paradoxe de cet obstacle est que tantôt c'est la quantité d'information qui empêche de dégager des variables déterminantes à l'origine des décisions routinières, tantôt, comme en temps de crise, c'est le manque d'informations de première main qui prive le chercheur des données de base lui permettant de vérifier qu'à l'intérieur de la boîte noire de la prise de décision, les mécanismes s'enchaînent réellement comme l'indique le modèle.

6.1.3 Les modalités d'influence sur les décideurs centraux en Russie : opportunités et contraintes pour les paradiplomates des régions

Dans la Russie d'Eltsine, *l'influence* était une dimension informelle prépondérante des relations politiques au sommet de l'État – la presse a souvent parlé de l'influence de « l'entourage » (la « Famille ») sur les décisions du président, de celle des oligarques sur les préférences des médias, ou encore de celle des partis nationalistes sur les déclarations de politique étrangère de la Douma. Cette situation est l'héritage de plusieurs décennies de clientélisme et de luttes « claniques » à l'intérieur de la bureaucratie soviétique, mais elle puise aussi dans les traditions historico-culturelles de l'organisation des relations humaines au sein de la société russe.³³ En cela, le contexte russe des

³¹ Quelle que soit la taille du pays ou son degré d'ouverture, la variable de rôle se retrouve en première position dans les pays développés (États-Unis, URSS, Pays-Bas, Tchécoslovaquie), alors que dans les pays sous-développés c'est la variable individuelle qui prime. Dans le modèle de Rosenau, la variable sociétale arrive en dernière position dans tous les régimes autoritaires, alors qu'elle exerce une certaine influence sur la politique étrangère des régimes ouverts. D'après J. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy, revised & enlarged edition*, Londres : Francis Pinter, 1979, tableau 6.1, p. 133.

³² D'autres auteurs ont insisté par la suite sur cette dimension, en précisant comment la nature du régime (autoritaire, démocratique) détermine en partie la structure du système décisionnel (centraliste, fédératif) et donc les *outputs* du processus de prise de décision en politique étrangère. Voir par exemple Maurice East, Stephen Salmore & Charles Hermann (eds.) *Why Nations Act : Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills : Sage, 1978.

³³ Anna Ledeneva *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge : Cambridge UP, 1998.

années 1990 n'est pas très éloigné de celui que l'on trouve dans un autre État fédéral où la prise de décision n'est pas, sur le fond comme sur la forme, un processus démocratique - le Nigeria. Dans une monographie récente consacrée à l'étude des spécificités du système de prise de décision en politique étrangère au Nigeria (sur la période 1960-2000) et à « l'influçabilité » des décideurs en la matière, le politologue nigérian Ufot Inamete³⁴ a suggéré de distinguer trois catégories concurrentes d'organes de pouvoir impliqués dans le processus de prise de décision *au sommet de l'État* :

- les structures ou agents qui interviennent pour *conseiller* les décideurs et participent à la définition des défis et des enjeux de politique étrangère ;
- les structures gouvernementales qui s'occupent de la *formulation* de la politique étrangère, structures qui sont en concurrence entre elles ;
- les structures (diplomatiques ou autres) qui participent à la *mise en œuvre* de la politique étrangère, et qui lui confèrent en réalité des propriétés que n'avait pas la politique étrangère au moment de sa formulation.

Cette catégorisation a le mérite d'accorder une place importante à l'influence des experts et des membres de « l'entourage » du président, agents qui foisonnent autour des détenteurs du pouvoir politique dans un pays comme le Nigeria ou la Russie et y ont une influence particulièrement grande. La typologie d'Inamete prend en compte plusieurs données fondamentales qui caractérisent le système politique nigérian contemporain et que l'on retrouve, à quelques nuances près bien sûr, dans la Fédération de Russie des années 1990 : la corruptibilité des responsables politiques et administratifs, l'économisation et l'ethnisation de la politique étrangère, le fait que le fédéralisme soit asymétrique ou encore que les intérêts de politique étrangère soient territorialement divisés entre territoires pétrolières et territoires sans ressources naturelles exportables. Nous nous inspirerons de cette typologie d'Ufot Inamete pour identifier les structures d'opportunité qui s'offrent aux différents agents d'influence en Russie pour peser sur la politique étrangère.

a) *L'influence informationnelle : conseil et expertise*

Nous avons déjà évoqué le fait que les communautés épistémiques - c'est-à-dire les réseaux de scientifiques et d'experts partageant des croyances dans un domaine donné dans lequel leur expertise fait autorité³⁵ - peuvent avoir une influence de type *informationnel* sur les orientations de la politique étrangère. Ceci tient au fait que ces connaisseurs fournissent les données et surtout les analyses sur lesquelles les décideurs politiques s'appuient pour faire leurs choix. Or il se trouve qu'en Russie la spécialisation de telle ou telle région dans un domaine particulier d'activité (économique notamment) est si importante que certaines ont à leur disposition une expertise que n'ont pas les autorités fédérales. Les agents qui détiennent ces connaissances peuvent aussi bien être des experts indépendants (chercheurs, consultants extérieurs) que faire partie du personnel d'une administration régionale (expert, conseiller), auquel cas ils sont intégrés ou infiltrés dans les bureaucraties au sommet desquelles se prennent les décisions. Les agents en question ont plus de liberté pour critiquer les orientations de politique étrangère du gouvernement, par exemple dans les médias ou les réseaux académiques indépendants de l'État. Les deux catégories interviennent en général en amont de la décision, c'est-à-dire au niveau des *inputs* d'information. Leur expertise leur

³⁴ Ufot B. Inamete *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*, Selinsgrove : Susquehanna UP & Londres : Associated UP, 2001, 313 p. ; p. 289.

³⁵ C'est la définition qu'en donne Peter Haas « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 1-35.

procure une influence qui peut être canalisée vers les centres de prise de décision au niveau fédéral, soit par le biais académique et scientifique, soit par le biais administratif. En effet, les experts exercent en général l'une ou plusieurs des fonctions suivantes qui leur sont traditionnellement reconnues par la littérature sur la prise de décision³⁶ :

1. collecte et traitement de l'information, production d'idées et de préférences (propositions), construction de l'intérêt national ;
2. identification d'un problème (*issue*), alerte (*early warning*) et sensibilisation à un enjeu (prolongement opérationnel de l'identification) ;
3. recrutement, promotion et mise en réseau (*networking*) d'élites et de spécialistes de la question ;
4. médiation dans un conflit d'intérêts, recherche de l'apaisement par la communication ;
5. évaluation critique des stratégies passées, des règles du jeu existantes, des alternatives politiques ;
6. légitimation et justification des préférences politiques aux yeux des destinataires de la décision et/ou du grand public.

S'il est apparu que, sous Eltsine, aucun des experts en politique étrangère du Kremlin n'était originaire de Saint-Petersbourg, il est certain que cela n'a pas empêché les experts pétersbourgeois de promouvoir malgré tout les intérêts de la ville au niveau fédéral par le biais d'autres réseaux épistémiques influents. Dans les années 1990, les régions de Russie ont accueilli nombre de conférences scientifiques et académiques internationales organisées grâce à des fonds en provenance de l'étranger, et auxquelles participaient des experts et des *praticiens* (tant russes qu'étrangers) de l'auto-administration locale, de la privatisation ou encore de la coopération transfrontalière. L'observation participative que nous avons pratiquée sur le terrain nous a conduite à estimer que ces rencontres étaient propices à des échanges d'idées au cours desquels des flux d'influence ont transité, tout d'abord de l'extérieur vers l'intérieur de la Russie (importation de concepts, de valeurs, de normes, etc. en provenance des pays occidentaux, notamment européens), et, à l'intérieur du pays, du bas vers le haut (assimilation au niveau régional de ces mêmes concepts, valeurs et normes, puis leur canalisation vers les centres décisionnels fédéraux). En effet, on retrouvait ces concepts « importés » aussi bien dans les manuels universitaires que dans les rapports d'experts proches du Kremlin, les programmes de développement des administrations régionales ou les discours prononcés par les élites qui les représentent dans des instances fédérales (Conseil de la Fédération, Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID). Les communautés épistémiques et les bureaucraties locales se faisaient donc les vecteurs d'une diffusion de l'information en Russie et devenaient, dans les relations intra-fédératives avec le « centre », les avocats de causes entendues avec leurs partenaires extérieurs. Dans le cas de Saint-Petersbourg, ces causes à défendre étaient très variées (défense des libertés publiques, de la démocratie, des principes du fédéralisme), mais l'exercice lui-même avait toujours pour vertu de pousser les acteurs locaux à ne pas se limiter à un « apprentissage » : les régions apprenantes voulaient aussi influencer les politiques fédérales, lorsqu'elles étaient concernées, pour faire en sorte que ces acquis de la « bonne gouvernance » à l'européenne deviennent des normes en Russie même. En ce sens, les élites pétersbourgeoises qui participaient à ces réseaux épistémiques transnationaux devenaient les agents du changement dans

³⁶ Voir par exemple la théorie cybernétique de la décision de John D. Steinbruner *The Cybernetic Theory of Decision : New Dimensions of Political Analysis*, Princeton University Press, 1974. Pour une présentation du rôle des experts dans l'élaboration de la politique étrangère, voir Manfred Mols « Policy Advice and Foreign Policy-Making », in W.-D. Eberwein & K. Kaiser (eds.) *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke & New York : Palgrave, 2001, p. 279-290.

leur propre pays, s'étant imposées comme des membres de ce que les spécialistes de l'influence des ONG en RI appellent des « réseaux transnationaux de défense de causes » (*transnational advocacy networks*). Ces réseaux se définissent par ce qu'ils échangent (c'est-à-dire de l'information sur des problèmes concrets) mais aussi par le potentiel que leur procurent ces échanges d'influer sur les institutions de leur pays :

« Transnational advocacy networks evolve around information exchange and include those relevant actors, working together internationally on an issue, who are bound by shared values, a common discourse and dense exchanges of information and services. Such networks are most prevalent in issue areas characterised by high value content and informational uncertainty. Organised to promote causes, principled ideas and norms, they often involve individuals advocating policy changes (...). More than other kinds of transnational actors, advocacy networks often reach beyond policy change to advocate and instigate changes in the institutional and principled basis of international interactions. When they succeed, they are an important part of an explanation for changes in world politics. »³⁷

Si l'information est une source de *soft power* (au sens où l'entend Joseph Nye), la *connaissance* est indéniablement un double élément d'influence : elle l'est pour les leaders auxquels les experts communiquent des informations et des analyses qui leur serviront à élaborer des stratégies, mais elle l'est aussi pour les experts eux-mêmes. Les sources de l'influence des communautés épistémiques transnationales - et, par leur intermédiaire, des autorités régionales - sur la politique étrangère des États sont d'ailleurs de nature assez comparable à celle dont disposent, dans les RI contemporaines, les ONG³⁸ :

1. *expertise* (bases d'influence). Les communautés épistémiques, qu'elles proviennent du monde académique ou fassent partie d'une bureaucratie (on a vu que dans le cas de Saint-Petersbourg, un même agent peut être associé aux deux sphères d'activité professionnelle), possèdent des connaissances spécifiques qui leur procurent une certaine autorité morale, que ce soit au stade de l'identification et de la mise sur agenda des problèmes ou en tant que forces de proposition.
2. *accès à des groupes cibles* (axes d'influence). Les communautés épistémiques sont un maillon important dans les RI contemporaines, puisqu'elles entretiennent à la fois des relations extérieures avec leurs pairs à l'étranger et des relations avec les institutions politiques et administratives de leur pays, avec l'opinion publique (par l'intermédiaire des médias) et avec la jeunesse (dont elles contribuent à former le capital intellectuel par le biais de l'enseignement).
3. *ressources propres*. L'influence des communautés épistémiques provient, entre autres, de ce qu'elles disposent à la fois de ressources informationnelles et de ressources économiques. Dans le contexte de la mondialisation de la diffusion du savoir, ces ressources se transnationalisent puisque certaines communautés bénéficient du soutien financier de partenaires extérieurs, qu'il s'agisse d'acteurs privés (fondations, entreprises, associations d'affaires) ou publics (gouvernements étrangers, organisations internationales). C'est le cas dans beaucoup de régions de Russie, où des centres de recherche (et donc, indirectement, des producteurs de politiques publiques locales) reçoivent des financements de l'étranger.
4. *capacité à constituer des alliances*. Le progrès particulièrement rapide dans le domaine des nouvelles technologies de communication a facilité la constitution de réseaux transnationaux qui permettent aux communautés épistémiques de mobiliser l'opinion publique internationale au sujet de problèmes qui les concernent. L'agrégation et l'articulation des intérêts qu'elles représentent leur permettent de constituer des alliances à l'intérieur comme à l'extérieur de leur pays : en augmentant

³⁷ M. Keck and M. Sikkink *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca : Cornell UP, 1998 ; p. 2 et 10.

³⁸ Cette typologie s'inspire d'une liste des sources de l'influence des ONG, proposée par Bob Reinalda & Bertjan Verbeek « Theorising Power Relations Between NGOs, Inter-Governmental Organisations and States », in Bas Arts, Math Noortmann & Bob Reinalda, *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001, p. 145-158 ; p. 150-151.

ainsi leur capacité de diffusion/réception de l'information et de mobilisation de ressources, elles accroissent leur capacité d'influence.

Ce serait donc une erreur de croire, comme dit le proverbe russe, que « le conseiller ne commande que le siège sur lequel il est assis » : en réalité, experts et conseillers peuvent toujours utiliser le transfert ou la rétention d'information de manière à manipuler les leaders.³⁹ La seule condition est d'être légitimement associé par le leader sinon à l'élaboration de ses décisions, du moins aux débats à leur sujet.

En Russie, un organisme non-gouvernemental proche du pouvoir central a exercé ces différentes missions tout au long des années 1990 : le très influent Conseil de Politique Étrangère et de Défense (*Soviet po Vnešnej i Oboronnoj Politike* – SVOP). Ce Conseil a été créé en juillet 1992 par des réformateurs de la première vague démocratique, celle de la *perestroïka*, qui s'inquiétaient de voir le gouvernement Gaïdar-Kozyrev-Bourboulis mettre le pays « à la solde de l'Occident » – Evguenij Ambartsoumov (le président de la Commission des relations internationales du Soviet Suprême), Sergueï Stankevitch (conseiller d'Eltsine en politique étrangère, un intellectuel assez conservateur), Arkadij Vol'skij (président de l'Union des Industrialistes et des Entrepreneurs de Russie - RSPP), Serguej Youshenkov et Grigorij Yavlinsky (co-fondateur du parti « Yabloko ») – ce dernier ne siégea au SVOP que quelques mois. Le SVOP avait donc initialement pour vocation d'opposer aux « jeunes » pro-occidentalistes du MID la voix des « anciens » plus soucieux du maintien des équilibres géopolitiques fondamentaux de la Russie, en particulier dans son « étranger proche ». Dans les années 1990, hormis le représentant du Président à Saint-Pétersbourg, Sergueï Tsypliyev, aucun Pétersbourgeois n'était membre du SVOP. On peut donc estimer que cette institution, dont les rapports d'expertise cités dans les chapitres précédents ont eu une influence certaine sur les orientations de la politique étrangère « balte » et « nord-européenne » de la Russie, n'était pas un canal de représentation ni de défense des intérêts de la ville dans les années 1990. Dans les années 2000, en revanche, l'influence des experts et conseillers originaires de Saint-Pétersbourg sur les orientations de la politique étrangère fédérale s'est accrue avec l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir, mais sans nécessairement passer par le SVOP, dès lors que Poutine a demandé à Guerman Gref de mettre en place un nouveau réseau de communautés épistémiques, le *Centre de planification stratégique* [Centr Strategičeskikh Razrabotok - CSR], qui, même s'il s'occupait avant tout de politique régionale, concurrençait le SVOP sur le terrain de l'expertise en matière de politique extérieure *de voisinage*. Nous y reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre. Pour l'heure, revenons sur une modalité d'influence autre qu'informationnelle qui a offert aux régions russes l'opportunité de peser sur les choix de politique étrangère du gouvernement fédéral dans les années 1990 : les alliances entre régions et lobbies économiques, qui constituaient à l'époque à la fois un multiplicateur d'influence et une contrainte structurelle à l'autonomie extérieure des régions.

b) L'influence politique des lobbies sectoriels et des oligarques : fenêtre d'opportunité et contrainte pour l'éco-diplomatie des régions extraverties de Russie

D'après Michael McFaul, en Russie les groupes de pression ayant des intérêts économiques ont petit à petit remplacé les mouvements partisans ayant des idées politiques comme forces

³⁹ Peter Haas (ed.) *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1992. Voir aussi Irving Janis *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston : Houghton Mills, 1972.

d'impulsion et d'influence sur la politique étrangère.⁴⁰ Cela tient au fait qu'au fil des années 1990, il se créa au sommet de l'État russe une relation de dépendance mutuelle entre sphères bureaucratiques et sphères du *big business*, des cercles d'affaires dont l'influence allait s'avérer bien plus durable et profonde que ne l'avaient été les idéaux politiques des réformateurs de la fin de la perestroïka. Ces groupes d'intérêt allaient vouloir préserver le *statu quo* tout en faisant en sorte que le gouvernement fédéral les préserve de réformes qui pourraient remettre en cause leur rente de position dans le nouveau système capitaliste russe des années 1990.

A la faveur de la « grande » privatisation par les *loans for share*⁴¹, qui débuta en 1994, les grandes entreprises de l'industrie énergétique et métallurgique⁴² et des banques privées (pour la plupart issues de tronçons privatisés d'institutions publiques)⁴³ ont accumulé des fortunes colossales en rachetant des fleurons industriels pour une bouchée de pain.⁴⁴ Ces consortiums, qui réalisaient l'essentiel de la production industrielle du pays à l'époque, conservaient des réflexes acquis à l'époque soviétique lorsqu'il s'agissait de faire du lobbying auprès de leur ministère de tutelle.⁴⁵ L'influence des patrons de ces grands groupes industrialo-financiers s'est consolidée à mesure que leurs « banques de poche »⁴⁶ devenaient les crédeurs attitrés d'institutions fédérales, dont une partie du budget était gérée par ces banques commerciales nouvellement créées.⁴⁷ Ces représentants d'intérêts privés ont pénétré la sphère politique à partir de 1994 : la poursuite des réformes économiques, menacée par la victoire des nationalistes et des communistes aux législatives de

⁴⁰ Michael McFaul « A Precarious Peace : Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy », *International Security*, vol. 22, n° 3, hiver 1997-1998, p. 5-35 ; p. 24.

⁴¹ Aussi appelée « grande » privatisation. Le système des « loans for share » a été orchestré par le vice-ministre de l'Économie et ancien président du KUGI (Comité de Gestion de la Propriété d'État) de Leningrad Anatolij Tchoubaï, qui entretenait des liens étroits avec certains patrons de grands groupes industrialo-financiers (Potanine, Khodorkovskij, Aven). Entre 1994 et 1997, il invita ces derniers à octroyer au gouvernement fédéral des prêts à taux préférentiels, en l'échange de quoi il leur laissait acquérir des parts dans le capital d'entreprises à privatiser à des prix inférieurs à leur véritable valeur.

⁴² Il s'agissait de celles qui étaient cotées en bourse sur les marchés internationaux - Gazprom, Sidanko, Sibneft' et Youkos (qui fusionnèrent en 1998), Loukoil, Sourgouteneftegaz, Slavneft', Tatneft', Rosneft', EÉS-Rossiâ, Mosénergo, Aeroflot, LogoVAZ, Rostelekom, etc. D'après Hans-Henning Schröder « El'tsin and the Oligarchs : the Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 957-988 ; p. 966.

⁴³ Des centaines de banques sont apparues partout en Russie dès le début des années 1990 par le biais de la privatisation des sections financières et des bureaux de change agréés qui existaient à l'intérieur de chaque administration publique soviétique, à commencer par les entreprises. Du coup, chacune s'est spécialisée dans les services bancaires dédiés à tel ou tel secteur économique (commerce extérieur, industrie pétrolière, agriculture). En octobre 1997, les dix plus grandes banques du pays (en volume d'actifs) étaient, par ordre décroissant : *Sberbank* [Caisse d'Épargne, d'État], *Vneštorgbank* [Banque du Commerce Extérieur, d'État], *Nacional'nyj rezervnyj bank* [Banque nationale de réserve], *Oneksimbank*, *SBS-Agro* [Banque agricole], *Inkombank*, *Meždounarodnyj Promyšlennyj Bank* [Banque internationale de l'industrie], *Avtobank* [Banque des constructeurs automobiles], *Tokobank*, et *MFK*. D'après H.H. Schröder « El'tsin and the Oligarchs ... », *op. cit.* ; p. 967, note 37.

⁴⁴ En 1997, les huit plus grands groupes industrialo-financiers contrôlaient ainsi entre 25 et 30% du PNB de la Russie, et les oligarques à leur tête possédaient environ la moitié des richesses économiques du pays. Estimations citées par Juliet Johnson « Russia's Emerging Financial-Industrial Groups », *Post-Soviet Affairs*, vol. 13, n° 4, 1997, p. 333-365.

⁴⁵ J. Johnson « Russia's Emerging Financial-Industrial Groups », *ibid.*

⁴⁶ Le terme de *pocket banks* s'est banalisé pour qualifier les banques commerciales privées nouvellement créées dans les années 1990 par les grandes entreprises russes qui avaient besoin de services financiers spécialisés ; ces banques sont dites « de poche » parce que ce sont en général des filiales financières de sociétés industrielles qui leur imposent une conduite conforme à leurs intérêts, y compris lorsqu'il s'agit de réaliser des opérations illégales.

⁴⁷ C'était le cas aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau local, où toute entreprise devait s'endetter auprès d'une banque, ou lui céder une partie de sa production ou de ses actifs, pour pouvoir payer ses employés. A tous les niveaux, les liens des cercles d'affaires avec la criminalité organisée permettaient à certains clans de faire garantir par le racket, la violence, l'intimidation et les assassinats le respect des pactes conclus avec les élites politiques, dont les businessmen locaux finançaient souvent les campagnes électorales.

décembre 1993, était en effet devenue un enjeu de taille pour les grandes entreprises privatisées. Leurs patrons cherchèrent à peser sur les décisions gouvernementales en matière de législation commerciale et de politique monétaire, mais aussi sur les orientations de politique économique extérieure respectives du président, de son ministre des Affaires étrangères et des députés de la Douma.⁴⁸ Ce système d'interdépendance a brouillé la frontière entre sphères publique et privée et entraîné une privatisation de la politique gouvernementale, y compris de la politique extérieure. A partir de la deuxième moitié des années 1990, les grands groupes industrialo-financiers, avec à leur tête ceux que l'on appela les « oligarques », furent probablement les acteurs privés qui eurent le plus de leviers d'influence pour manipuler les dirigeants du pays et leur faire adopter des positions diplomatiques qui satisfaisaient leurs intérêts. Après la crise financière d'août 1998, ces groupes d'intérêt principalement moscovites ont aussi acquis une influence sur les préférences de politique extérieure des régions qui hébergeaient leurs actifs (ressources naturelles, mais aussi industries métallurgiques et banques régionales). Nous ne nous attellerons pas ici au problème de savoir qui, des oligarques ou des élites (politiques) régionales, manipulaient les orientations de politique extérieure de l'autre. Dès lors que, du fait de la spécialisation économique des régions comme des groupes industrialo-financiers, leurs intérêts étaient en général congruents, au niveau local la sphère publique et la sphère privée oeuvraient le plus souvent de concert au développement d'un contexte diplomatique propice aux RIEE de la région. Si l'on postule l'existence de cette alliance d'intérêts, la question qui nous intéresse pour l'instant est de savoir dans quelle mesure cela a permis à une ville-région comme Saint-Pétersbourg, grâce aux contacts politiques et aux réseaux d'influence de ces oligarques réputés tout-puissants, de (faire) peser sur le cours de la politique étrangère du gouvernement fédéral dans des domaines de politique économique extérieure qui intéressaient la ville.

Il semble que dans la première moitié des années 1990, les intérêts de politique économique extérieure des industries traditionnelles léningradoises étaient assez bien représentés dans les instances fédérales du pouvoir. Coalisés et disposant d'un immense capital d'influence hérité de leur socialisation à l'ère soviétique, les « directeurs rouges » léningradois membres de la puissante Union Russe des Industrialistes et des Entrepreneurs (*Rossijskij Soûz Promyslennikov i Predprinimatelej* - RSPP) ou de la Ligue de Soutien aux Entreprises de Défense (*Liga Sodejstviâ Oboronnym Prepriatiâm* – LSOP) ont conservé, même après la chute de l'URSS, une influence certaine sur la politique des cadres du Kremlin.⁴⁹ Durant le premier mandat d'Eltsine, ce sont ces lobbies industriels traditionnels, dominants à Leningrad à la fin des années 1980, qui, par l'intermédiaire de leurs alliés conservateurs au Kremlin (Filatov, Batourine, Volkov, Korjakov, Skokov) et dans le gouvernement (Khija)⁵⁰,

⁴⁸ Après avoir clientélisé la bureaucratie au sommet de l'État, les oligarques furent les principaux agents de corruption des députés du Parlement fédéral, dont les voix lors du vote de lois ou du budget étaient un bien marchand comme un autre sur le marché de l'influence politique « en coulisses ».

⁴⁹ Le président de l'Union Russe des Industrialistes et des Entrepreneurs (RSPP), Arkadij Vol'skij, aurait notamment inspiré le remaniement ministériel de juin 1992, qui fit entrer trois représentants du monde industriel dans le gouvernement de manière à faire contrepoids au Premier ministre Egor Gaïdar. Le remplacement de celui-ci par Tchernomyrdine et la nomination, en avril 1993, de deux proches fidèles de Vol'skij à des postes de vice-ministre (Oleg Soskovets à l'Industrie et Oleg Lobov à l'Économie) sont aussi des indicateurs de l'influence politique du lobby industrialiste durant la première moitié des années 1990. D'après Eric Lohr « Arkadii Volsky's Political Base », *Europe-Asia Studies*, vol. 45, n° 5, 1993, p. 811-829 ; p. 811-812.

⁵⁰ Georgij Khija, un ingénieur qui a fait carrière dans l'industrie léningradoise (il est devenu en 1988 le PDG de l'usine d'appareils électriques « Svetlana »), fait partie de ces « transfuges » léningradois au gouvernement fédéral qui ont poussé à l'adoption de mesures protectionnistes au début des années 1990 : après avoir été l'adjoint au maire d'A. Sobtchak en charge du Comité du développement économique (d'octobre 1991 au printemps 1992), il a exercé les fonctions de vice-ministre de l'Industrie, des Transports et des Télécommunications (1992-1993).

Soskovets, Gratchev, Shoumeïko, Kokoshine), pesaient le plus sur les décisions de politique économique extérieure de la Russie. Bien représentés à la Douma, ils purent forcer le gouvernement à adopter des mesures protectionnistes afin de compenser les effets négatifs, pour les secteurs industriels les moins compétitifs dont ils représentaient les intérêts (industrie métallurgique, de défense et agroalimentaire), des réformes libérales de Gaïdar et Tchoubaïs.⁵¹

A partir de 1996, à l'influence des « directeurs rouges » dans les structures gouvernementales, caractéristique des années 1991-1995, se substitua celle des *oligarques*, au cœur même du Kremlin. Les 13 patrons russes les plus fortunés, réunis au forum de Davos en février 1996, se coalisèrent en effet pour financer la réélection de Boris Eltsine à la présidence du pays, seule garantie contre la re-nationalisation promise par son challenger communiste Guennadij Ziouganov. Deux mois plus tard, sept de ces « boyards-banquiers »⁵² conclurent avec le président Eltsine un pacte qui fut la base de leur immixtion dans les affaires politiques tout au long de son deuxième mandat.⁵³ A partir de là, chaque clan de ce système oligarchique a eu dans le gouvernement fédéral un protégé représentant les intérêts de tel ou tel secteur économique en compétition avec tel autre pour des faveurs présidentielles. Leur position relative en tant qu'acteurs d'influence (plus ou moins près du cœur de la décision) a varié dans le temps et selon les thèmes abordés.⁵⁴ Elle s'est consolidée lorsque, d'industriolo-financières, les activités des oligarques se diversifièrent par l'acquisition d'empires médiatiques⁵⁵, de biens mobiliers et immobiliers à l'étranger, et la signature de contrats commerciaux avec des firmes multinationales et des ministères centraux d'États étrangers.

La segmentation de la politique économique extérieure de la Russie a découlé du fait que ces groupes de lobbying avaient des intérêts sectoriels différents et donc des préférences de politique étrangère contradictoires, tant sur le plan idéologique qu'en termes d'orientation géographique des

⁵¹ S. Baranov « Groupy davleniâ v sovremennoj Rossii » [Les groupes de pression dans la Russie contemporaine], *Na putâkh političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie élity* [Sur les chemins de la transformation politique (partis politiques et élites politiques)], recueil de résumés de doctorats de sociologie, Moscou : INION RAN, vol. 8, n° 1, 1997, p. 92-123 ; p. 97.

⁵² Traduction du nom (*semibankirščina*) que la presse russe donna à ce groupe de sept oligarques influents dont elle comparait le pouvoir à celui des « Sept boyards » (*semiboârščina*) des représentants de la noblesse russe (les boyards) qui, au XVIème siècle, contrôlaient le pouvoir politique dans la principauté de Moscou.

⁵³ Ces sept « oligarques » qui s'engagèrent à faire réélire Eltsine étaient Boris Berezovskij (*LogoVAZ ; Aeroflot ; Sibneft*), Vladimir Potanine (*Onexsimbank*, qui contrôle 85% du géant pétrolier *Sindanko ; Interros/Oneximbank*), Vladimir Goussinskij (*groupe Most*), Mikhaïl Khodorkovskij (*Menatep*, qui contrôle 85% de *Youkos ; Rosprom*), A. Smolenskij (*SBS-Agro*), Mikhaïl Fridman et Piotr Aven (groupe de la banque *Alfa*, qui contrôle 40% de *Tyoumen' Oil*), V. Vinogradov (*Inkombank*). D'après Boris Berezovskij, interview au *Financial Times*, 1^{er} novembre 1996 ; p. 15. Voir aussi le site internet de la Fondation « Politika », *Reestr oligarkhov* [Registre des oligarques], mis à jour depuis mai 1998 (<http://www.cityline.ru/politika/raznoe/oligarhi.html>) ; dernière consultation : août 2006).

⁵⁴ Entre 1992 et 1997, Piotr Aven (du groupe *Alfa*), Oleg Soskovets (un ancien « directeur rouge ») et Vladimir Kogan (directeur de la *Promstroïbank*) ont par exemple détenu respectivement les portefeuilles de ministre du Commerce extérieur, de ministre de l'Économie, et de responsable de la politique bancaire au gouvernement. Quant à Boris Berezovskij, il a succédé à un autre magnat de l'industrie métallurgique, Yourij Skokov, au poste de secrétaire du Conseil de Sécurité en octobre 1996, avant d'être nommé secrétaire exécutif de la CEI en avril 1998. Un autre oligarque, Vladimir Potanine a occupé le poste de vice-Premier ministre d'août 1996 à mars 1997. Et en avril 1998, l'ancien vice-Premier ministre Anatolij Tchoubaïs, qui était depuis cinq ans l'interlocuteur privilégié des oligarques autant que des institutions financières internationales, fut nommé à la tête du monopole russe de l'électricité, *EËS-Rossiâ*. D'après Hans-Henning Schröder « El'tsin and the Oligarchs ... », *op. cit.* ; tableau 3 « Russian Entrepreneurs and the Distribution of Political Power 1995-1998 » ; p. 968.

⁵⁵ La tendance fut inaugurée au printemps 1995, lorsque cinq banques et trois groupes industriels (cyniquement appelés un « G8 »), avec pour porte-drapeau Boris Berezovskij, achetèrent ensemble 40% des parts de la première chaîne de télévision nationale, ORT, dont le présentateur vedette Sergueï Dorenko est un proche de la « Famille ». En acquérant une majorité de contrôle sur les actifs de grandes chaînes de télévision, de journaux nationaux ou d'agences d'information, les oligarques sont donc devenus les principaux faiseurs d'opinion publique en Russie, un pouvoir de manipuler l'issue politique des scrutins qu'ils surent monnayer avant chaque échéance électorale.

partenariats extérieurs [voir fiche n°6 en annexe VI]. Schématiquement, on peut dire que les groupes d'intérêts privés exerçant un lobbying sur le pouvoir politique, y compris dans les régions sur le territoire desquelles leurs activités étaient concentrées, peuvent être classés en trois catégories qui recoupent trois dimensions à la fois *sectorielles* et *idéologiques* de la politique extérieure russe dans les années 1990.⁵⁶

1. Le lobby des secteurs *extractifs* / *exportateurs* (gaz, pétrole, électricité, métaux non-ferreux)

Ce lobby prône une politique économique libérale axée sur la coopération commerciale et politique avec les grands pays industrialisés à démocratie de marché (« kozyrevisme »). Les groupes industrialo-financiers de ce secteur ont intérêt à ce que les relations de Moscou avec Washington, Bruxelles ou encore Tokyo soient bonnes, et à ce que le gouvernement russe s'abstienne de mener une diplomatie qui leur aliènerait la confiance des pays voisins (PECO, républiques d'Asie Centrale). C'est pour eux la condition qu'à moyenne échéance, la Russie s'intègre dans la mondialisation, voire adhère à l'Union européenne. Ces compagnies sont une force d'impulsion à l'appui des réformes libérales à l'intérieur du pays (privatisation, libéralisation des prix) et elles ont parfois joué un rôle paradiplomatique d'interlocuteurs dans les négociations diplomatiques de la Russie avec ses partenaires occidentaux. Parmi les « sept sœurs » du complexe pétro-gazier russe (sibériennes par leur origine), une seule, et non des moindres, a son siège social à Saint-Pétersbourg, et non Moscou : *Sourgoutneftegaz*. Les alliances entre cette entreprise et les administrations locales de Saint-Pétersbourg et du *Lenoblast'* ont donné à ces dernières un moyen de pression sur le dossier du *Baltic Pipeline System* par exemple.

1. Le lobby des secteurs métallurgiques et manufacturiers

Les entreprises de ce secteur ont intérêt à ce que le gouvernement mène une politique extérieure pragmatique et protectionniste (« primakovisme ») parce que leur production est essentiellement orientée sur le marché intérieur ou n'est pas concurrentielle sur les marchés occidentaux. Les élites économiques de ce secteur sont favorables aux investissements étrangers, à la coopération scientifique internationale et aux transferts de technologie, mais elles comptent sur l'État pour réguler les conflits commerciaux avec leurs clients mauvais payeurs (les anciennes républiques de l'URSS) et pour aider les entreprises russes à y reconquérir des parts de marché, au besoin en rachetant des fleurons de l'industrie métallurgique, militaire ou automobile locale. Elles partagent une vision grand-russienne de la puissance de la Russie et de son intérêt national et adhèrent volontiers aux slogans anti-occidentaux (anti-américains surtout) lorsque cela leur permet d'occuper une « niche » dans le commerce avec les pays en développement. Les relations cordiales de la Russie avec des États-parias de la communauté internationale ne les dérangent pas, pour peu qu'elles aident à remplir leurs carnets de commandes et qu'elles contribuent à lutter contre la domination unipolaire des États-Unis. A Saint-Pétersbourg, toutes les usines d'armements et de construction navale sont réputées appartenir à ce groupe de pression, qui n'a cependant pas eu de représentant réellement influent dans le gouvernement russe dans les années 1990. Après l'élection du gouverneur Yakovlev à la tête de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg en 1996, ce lobby a gagné en influence sur place ainsi qu'à l'échelle fédérale : c'est lui qui a le plus soutenu le virage « eurasiste » dans la politique étrangère, car il avait intérêt à ce que la Russie développe ses relations commerciales avec des pays qui achètent des armements aux usines du CMI de Saint-Pétersbourg (Chine, Inde, Irak, Iran).

⁵⁶ Cette typologie aurait été retenue par le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine lui-même. D'après S. Medvedev (dir.) « Business Elites and Russian Foreign Policy », *Russia Beyond 2000 Series*, Helsinki : FIIA, report n° 5, 2000 ; p. 9-10.

1. Le lobby des secteurs *traditionnels* et *en déclin*

Ce lobby est favorable à une politique économique extérieure nationaliste et impérialiste (« gromykovisme »). Minoritaires dans les sphères les plus élevées de décision en politique étrangère, les élites qui représentent les intérêts économiques de ces secteurs (CMI, nucléaire, transports, agriculture) ont été bien représentées à la Douma par les députés des rangs de l'opposition communiste et nationaliste (le PCFR, le LDPR de Vladimir Jirinovski, le parti « Rodina » plus récemment), notamment dans certains comités (celui de Géopolitique ou des Relations avec les Compatriotes) sur les travaux desquels leur expertise a eu un certain impact.⁵⁷ Leur influence s'exerça aussi, indirectement, par le biais de leur soutien à des maisons d'édition (Fondation « Evraziâ ») ou à des organisations sociales qui adhèrent aux conceptions eurasistes les plus radicales (Église orthodoxe, parti national-bolchevique). Condamnant la privatisation autant que la libéralisation du commerce extérieur, ils adhèrent à une conception *soviétique* du rapport entre politique et économie - indissociables dans leur idéologie de politique étrangère. Du coup, bien que centrés sur la défense des intérêts nationaux (introvertis, donc), leurs discours investissent certains champs diplomatiques dans lesquels ils estiment que l'État russe a abandonné sa politique de grande puissance (par rapport à l'OTAN) ou fait trop de concessions à ses « ennemis » (les États-Unis) dans ses sphères « traditionnelles » d'influence (États baltes, Géorgie, Asie Centrale). A leur anti-occidentalisme primaire s'ajoute une certaine amertume à l'encontre des Européens, qu'ils considèrent comme des donneurs de leçons aux mœurs perverties par le capitalisme et l'athéisme. Volontiers néo-impérialistes, ils sont les principaux promoteurs du nouveau « slavophile » dans la politique étrangère russe ont soutenu le projet d'union panslave de la Russie avec le Belarus et la Serbie.

Certes, les activités essentiellement économiques de ces trois types de groupes d'intérêt ne les prédisposaient pas à s'intéresser *a priori* aux questions de *high politics* que sont la politique étrangère et de sécurité. Dans les années 1990, ils ne s'en sont mêlés que lorsque les décisions du gouvernement affectaient indirectement leur positionnement relatif sur les marchés de l'influence politique (décisions sur les secteurs à subventionner, conditions d'offre de marchés publics et de licences d'exportation, critères de financement des activités extérieures des administrations régionales, etc.). Leur influence sur les orientations et les décisions de politique extérieure se manifesta lorsque leurs intérêts étaient menacés par des choix gouvernementaux en matière de politique monétaire, budgétaire, fiscale, commerciale ou douanière. Dans son étude sur l'influence des oligarques sur le régime d'Eltsine entre 1993 et 1998, Hans-Henning Schröder a affirmé que

« La politique étrangère [entre 1993 et 1998] ne semblait être un problème [pour les cercles d'affaires] que lorsque les intérêts qui touchaient au commerce extérieur étaient en cause. Les groupes financiers ignoraient en revanche largement la politique étrangère classique, telle que celle de Primakov venue du ministère des Affaires étrangères place Smolensk. »⁵⁸

Cette affirmation doit être nuancée, car tous les cercles d'affaires se sont sentis de plus en plus concernés par la *réputation* que leur pays avait à l'étranger. Ceci les a poussés à réclamer aux autorités responsables des efforts pour améliorer la législation nationale ou privilégier une diplomatie capable de maintenir des relations de confiance avec les pays où se trouvent leurs clients.

⁵⁷ Entretien avec Alekseï Mitrofanov, « shadow Foreign minister » du parti nationaliste LDPR et président du Comité de Géopolitique à la Douma d'État où il est député depuis 1993. Moscou, 27 juin 2002.

⁵⁸ Hans-Henning Schröder « El'tsin and the Oligarchs : the Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 957-988 ; p. 978.

En outre, on l'a vu en Tchétchénie, les barons de la finance, de l'industrie pétrolière, des médias et du crime organisé, dont certains comme Boris Berezovskij étaient très influents durant le deuxième mandat d'Eltsine, ont pris part à la définition des orientations de la politique de l'État dans le conflit, tout en créant en parallèle les conditions de sa poursuite qui satisfaisaient au mieux leurs intérêts. Du coup, on peut postuler que d'autres questions de *high policy* ont aussi été, ne fut-ce qu'occasionnellement, à l'origine de l'implication des élites économiques russes dans la conduite des RIEE et la définition des priorités de politique étrangère et de sécurité de la Russie. Parmi ces questions figure notamment celle des relations avec l'Europe.

A cet égard, certains groupes industrialo-financiers (et les oligarques qui les dirigeaient dans les années 1990) ont particulièrement influencé la politique étrangère russe dans le sens d'un rapprochement avec l'UE :

- *Gazprom*, le monopole d'État du gaz⁵⁹

Ses clients étant surtout les pays d'Europe de l'Ouest, *Gazprom* est favorable à de bonnes relations avec eux, notamment l'Allemagne, qui, dans la deuxième moitié des années 1990, achetait à la Russie autant de gaz que l'Italie, la France, l'Autriche, la Finlande, la Suisse et la Turquie réunies.⁶⁰ La firme s'intéresse aussi de près à la diplomatie russe envers les pays de transit gazier (Ukraine, Moldavie, Pologne). *Gazprom* est de loin l'acteur éco-diplomatique qui a le plus d'influence sur la politique étrangère russe, dont il est d'ailleurs devenu un levier essentiel. Le lobby gazier a par exemple contribué à délégitimer l'orientation pro-serbe de la politique étrangère russe dans les Balkans durant la crise du Kosovo (1999) et il a été un pivot du réchauffement des relations de la Russie avec les pays de l'OTAN une fois les bombardements terminés. Le vecteur Moscou-Berlin-Bruxelles est prédominant dans la stratégie d'influence de *Gazprom* sur la politique étrangère russe. En octobre 1998, *Gazprom* a en effet signé avec le géant allemand *Rubrgas* un accord d'approvisionnement des pays de l'Europe de l'Ouest en gaz naturel de 2008 à 2020 impliquant un co-financement de l'énorme projet de gazoducs Yamal-Europe, dont la dimension régionale et transnationale intéresse particulièrement les régions frontalières du Nord-Ouest.⁶¹

- *EËS-Rossiâ* [« Système Énergétique Unifié », l'équivalent russe d'EDF]

Le monopole russe de l'électricité est devenu un lobby influent en Russie à compter de la nomination de l'ancien ministre des privatisations, Anatolij Tchoubaïs, à la tête d'*EËS-Rossiâ*, au printemps 1998. Le secteur russe de l'électricité a affiché son intérêt pour une consolidation des relations de la Russie avec l'UE dès avant l'entrée des pays candidats à l'adhésion, car ceux-ci sont reliés aux centrales hydro-électriques et nucléaires russes par des infrastructures de transport nécessitant d'importants investissements. Que ce soit sous forme d'aide technique de l'UE (TACIS)

⁵⁹ *Gazprom* détient 38% des réserves mondiales connues de gaz, réalise 95% de la production russe de gaz (27% de la production mondiale) et contrôle, directement ou par le biais de filiales régionales ou de sociétés mixtes à l'étranger, presque 100% du réseau de transport par gazoducs d'ex-URSS (long de 144 553 km, soit 15% du réseau mondial). L'entreprise exporte environ un tiers de sa production, qui en 1997 dépassait les 500 milliards de mètres cubes. Elle est la principale source de rentrées de devises étrangères en Russie et constitue son plus fervent lobby pro-européen. D'après S. Medvedev (dir.) « Business Elites and Russian Foreign Policy », *Russia Beyond 2000 Series*, Helsinki : FIIA, report n° 5, 2000 ; p. 11.

⁶⁰ S. Medvedev, « Business Elites and Russia's European Policy », *ÛPI Working Paper*, n° 26, Helsinki : FIIA, 2000 ; p. 17.

⁶¹ La réalisation de ce projet permettra de connecter les champs de gaz de Yamal-Nenets aux pays d'Europe du Nord par un réseau ultra-moderne de gazoducs traversant le territoire de plusieurs régions russes (Komi, Arkhangel'sk, Vologda) et relié, d'une part, aux pays d'Europe centrale (Lettonie, Slovaquie) par la route Yaroslavl – Toržok (Perm') – Minsk, et d'autre part à ceux d'Europe du Nord (Finlande) via Saint-Pétersbourg et Vyborg (*oblast'* de Leningrad). Cette deuxième route permettra d'acheminer aux pays riverains de la mer Baltique le gaz extrait sur le plateau de Shtockmann en mer de Barents, par des gazoducs en construction sur le territoire de l'*oblast'* de Mourmansk et de la république de Carélie.

ou d'investissements étrangers, les bénéfiques que *EÉS-Rossia* compte tirer d'un « dialogue énergétique » constructif avec les pays européens font de ce « vecteur » de la politique étrangère russe une question primordiale pour Tchoubaïs. C'est d'ailleurs avec des entreprises finlandaises, allemandes, françaises et américaines qu'*EÉS-Rossia* a signé depuis la fin des années 1990 les plus gros contrats de modernisation des centrales et lignes électriques du pays. L'électricité ne pouvant être transportée comme une denrée ordinaire, la réalisation de ces projets suppose une étroite coopération transfrontalière entre, d'une part, les régions du Nord-Ouest russe (en particulier l'*oblast'* de Leningrad)⁶² et, d'autre part, les pays de l'ancien bloc socialiste, qu'ils soient candidats à l'adhésion à l'UE (États baltes, Pologne) ou non (Belarus), puisque leur territoire constitue la première étape dans le circuit d'électricité reliant la Russie au reste de l'Europe.

- Les entreprises du *secteur pétrolier*

L'industrie pétrolière russe est constituée d'une multitude d'entreprises privées ou à capitaux mixtes (y compris des joint-ventures⁶³), en général affiliées à une région (*Tatneft'* au Tatarstan, *Bashneft'* au Bachkortostan par exemple) : celles-ci sont donc en concurrence pour recevoir des investissements, mais elles coordonnent aussi leur lobbying par l'intermédiaire de l'Union des Exportateurs de Pétrole (*SòNÉk*). Ces entreprises sont partisans de bonnes relations avec les pays occidentaux, où se trouvent les principaux clients de leurs exportations et les potentiels investisseurs étrangers (*BP, Shell, Total, etc.*) qui comptent sur une législation fédérale favorable⁶⁴ pour investir dans la modernisation des infrastructures de forage et les coûteuses expéditions de prospection pétrolière (sous-marine notamment).

A partir du milieu des années 1990, le secteur pétrolier a été dominé par une douzaine de majors dont Sergueï Medvedev estime que quatre avaient des intérêts de politique étrangère et agissaient en tant que lobbies dans les RIEE de la Russie⁶⁵ – *Loukoil, Sourgoutneftegaz, Slavneft'* et *Transneft'*.⁶⁶ Les liens des élites du secteur pétrolier avec le pouvoir sont restés étroits même après que l'État ait vendu, entre 1994 et 1997, la plupart de ses propres parts dans le capital des entreprises du secteur.⁶⁷ Une illustration de l'interdépendance entre le lobby pétrolier et l'État fut la

⁶² C'est dans le *Lenoblast'*, à Sosnovy Bor exactement (entre Saint-Pétersbourg et Vyborg) que se trouve la centrale atomique d'électricité de Leningrad (LAES), l'une des plus grandes de Russie. Elle alimente une partie des marchés voisins en électricité. En 1998, la filiale pétersbourgeoise d'EÉS, *Lenenergo*, s'est d'ailleurs entendue avec un consortium de sociétés finlandaises pour augmenter la quantité d'électricité exportée par LAES vers ce pays et, de là, vers les autres pays nordiques.

⁶³ En 1997 les joint-ventures réalisaient 8% de la production et 15% des exportations de pétrole de Russie. D'après David Lane « The Political Economy of Russian Oil », in Peter Rutland (ed.) *Business and the State in Contemporary Russia*, Harvard, Russian Research Center : Westview Press, 2000, p. 101-128 ; p. 109.

⁶⁴ Plus libérales que les entreprises du secteur gazier (mais moins que celles de la finance), les compagnies pétrolières russes n'ont cessé d'exercer un lobbying au gouvernement et à la Douma pour l'adoption de lois favorables aux IDE.

⁶⁵ Sergei Medvedev (dir.) « Business Elites and Russian Foreign Policy », *Russia Beyond 2000 Series*, Helsinki : FIIA, report n° 5, 2000 ; appendix, tableau « The agents, resources and preferences of the sectors of the Russian economy », p. 32.

⁶⁶ On pourrait ajouter deux autres compagnies, *Youkos* et *Sibneft'*, qui font partie des « empires » respectifs des oligarques Mikhaïl Khodorkovskij (*Menatep Bank*) et Boris Berezovskij (*LogoVaz*, qui avec *SBS-Agro* possède 99% du capital de *Sibneft'*). En fusionnant, en 1998, elles ont donné naissance au troisième producteur mondial de pétrole, *Youksi*. Mais cette alliance éphémère n'entama pas la suprématie de *Loukoil* et l'influence politique de son PDG, Vadim Alekperov. *Loukoil* produit en effet 20% du pétrole russe (ce qui place la compagnie au 5^{ème} rang mondial) et a exporté 30 millions de tonnes de pétrole et produits pétroliers en 1998. C'est, après Gazprom, le plus gros investisseur russe hors des frontières du pays et depuis 1996 son action est cotée en bourse sur les grandes places internationales.

⁶⁷ En effet, le directoire de chaque major pétrolière a toujours compté 3-4 membres du gouvernement ou d'organes affiliés, et l'État a gardé le contrôle majoritaire (51% des actions) des trois sociétés de transport par oléoduc du pays – *Transneft'*, *Rosneft'* et *Transnefteprodukt*. Le gouvernement a commencé à se désengager de *Transneft'* et *Rosneft'* en 1997, en privatisant 50% de leur capital (la moitié des actions a été offerte aux salariés et l'autre mise aux enchères sur le marché des investissements). D'après David Lane « The Political Economy of Russian Oil », *op. cit.* ; p. 107-108.

nomination en janvier 1993 de Yourij Shafranik, un « baron énergétique sibérien » (PDG de *Tyoumen' Oil*) au poste de ministre de l'Énergie (MinTopÉnergo). Shafranik a obtenu que soit octroyé aux entreprises du secteur un allègement considérable de leurs taxes d'exportation, ce qui constituait un revers pour les réformateurs des Comités à la Propriété d'État (KUGI) et à la Politique Anti-Monopole.⁶⁸ Le rôle des compagnies pétrolières qui recourent au lobbying pour faire valoir leurs vues en matière de RIEE dépend du problème concerné et a évolué dans le temps :

« A mesure que la privatisation parvenait à maturation et que ces compagnies se renforçaient, la tendance a été pour elles de gagner en indépendance. Elles se sont mises à conduire leurs propres affaires avec les représentants des intérêts financiers et de compagnies étrangères, et à influencer la politique publique, directement par le biais de contacts avec l'Administration du président, ou indirectement par l'intermédiaire de groupements politiques [comme la fraction parlementaire *Régions de Russie*, présidée par un député élu de l'*oblast'* de Tyoumen']. »⁶⁹

Géographiquement, le spectre de la clientèle internationale des majors pétroliers russes est plus large que celui de *Gasprom*. C'est parmi les oligarques de ce secteur que l'on trouve les « éco-diplomates » qui ont défendu le plus tôt l'idée que la diplomatie commerciale russe ne devait pas être axée uniquement sur l'Europe et ses crédits, mais plutôt servir à renforcer les positions de la Russie dans des zones stratégiques telles que la mer Caspienne (où elle est en compétition avec les pays membres du GUAM) et l'Asie Centrale. Il existe une dimension idéologique aux préférences de politique étrangère des compagnies pétrolières les plus proches du pouvoir (*Slavneft'*, *Rosneft'*) : elles veulent maintenir une présence russe dans les pays de la CEI (Belarus, Kazakhstan, Azerbaïdjan) et les pays baltes⁷⁰ face à la concurrence américaine, de manière à garantir que ces pays continueront d'utiliser la Russie comme pont de transit vers les marchés européens. L'Europe du Nord est aussi une zone qui intéresse les entreprises pétrolières russes. Avec sa flotte de tankers flanqués des plus puissants brise-glaces du monde, *Loukoil* a par exemple entamé la remise en valeur de la *Route Maritime Septentrionale* (*Sevmorput'*). Des entreprises pétrolières russes concurrentes de *Loukoil* dans la région se sont quant à elles associées à de grands projets internationaux de développement des infrastructures de transport en mer Baltique⁷¹, de manière à contourner les ports baltes dont les tarifs de transbordement pour le pétrole en transit sont devenus prohibitifs à partir du milieu des années 1990.

S'il est vrai que la politique dans le régime de Boris Eltsine a été « dominée par des confrontations souterraines entre des groupes d'intérêt en compétition qui réunissaient des officiels de l'État et le monde du *big business* »⁷², il est difficile de déterminer lequel des groupes industrialo-financiers ou des oligarques proches du Kremlin a réussi à exercer une influence tangible sur les orientations de politique étrangère du pays. Tout au plus sait-on, à la lecture de la presse locale, que

⁶⁸ David Lane « The Political Economy of Russian Oil », *op. cit.* ; p. 116.

⁶⁹ *Ibid.* ; p. 116-117. Les passages entre crochets résument des idées avancées par David Lane ailleurs dans son article.

⁷⁰ *Loukoil* a pris des participations dans le capital privé de raffineries et de terminaux pétroliers que dans les pays baltes (Lettonie, Lituanie), pays où l'entreprise a ouvert des stations-service et où elle souhaite que la Russie jouisse d'une image positive aux yeux des consommateurs.

⁷¹ Il s'agit d'une part du grand projet de terminal pétrolier de Batarejnaâ Boukhta (*oblast'* de Leningrad), directement relié à la raffinerie de Kinev (ville de Kirichi) et qui appartient au numéro trois du pétrole russe, *Sourgoutneftegaz*, n° 1 du secteur pétrolier dans les régions du Nord-Ouest russe. D'autre part, sous l'égide de *Transneft'* et en coopération avec des majors étrangères, un consortium russe dans la composition duquel entrent aussi *Rosneft'*, *Slavneft' KomiTék* et *Youkos* s'est lancé dans la réalisation du projet de *Baltic Pipeline System*, qui est un élément stratégique du « dialogue énergétique » qui s'est instauré entre Bruxelles et Moscou depuis le printemps 2000.

⁷² B. Taylor, « Putin's State-Building Project: Issues for the Second Term », *PONARS policy memo* n° 323, novembre 2003.

le plus enclin à prendre la défense des intérêts économiques extérieurs de Saint-Petersbourg est depuis au moins dix ans « l'empire » ONEXIM de Vladimir Potanine (*Interros, Oneximbank, Norilsk Nickel*⁷³, *Sidanko, Svyazinvest, Sourgoutneftegaz* – entreprises qui ont d'étroits liens avec le monopole d'électricité *EÉS-Rossia*). Ce groupe a progressivement « colonisé » le secteur des industries traditionnelles de Russie du Nord-Ouest, parmi lesquelles celles du CMI léningradois, et Potanine lui-même figurait dans la liste des dix oligarques considérés comme les plus influents en Russie à la fin de la décennie [voir tableau n°43 en annexe V]. L'économiste Thane Gustafson estime que le succès du groupe *Onexim* découle du fait que le consortium d'entreprises d'import-export qui créèrent *Oneximbank* au début des années 1990 était directement affilié au ministère soviétique du Commerce Extérieur⁷⁴, ce qui explique aussi son intérêt pour une ville comme Saint-Petersbourg, dont le commerce extérieur représente une part importante du produit régional brut.⁷⁵ Un autre groupe industrialo-financier est considéré comme ayant de l'influence depuis plusieurs années en Russie du Nord-Ouest : celui de la *Promstroibank* (PSB) [Banque de l'Industrie et de la Construction]. Cette banque s'est progressivement imposée comme le principal lobby de l'extraversion paradiplomatique de Saint-Petersbourg, ville où elle a transféré son siège administratif après la crise de 1998. La PSB détient les comptes bancaires de la plupart des entreprises du secteur forestier (bois, pâte à papier) et de transport maritime de Russie du Nord-Ouest. Orientée vers les activités de commerce extérieur, elle constitue, avec *Gazprombank*, le plus puissant lobby financier en faveur d'un rapprochement diplomatique de la Russie avec les pays d'Europe du Nord (Finlande, Scandinavie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Allemagne, Pays-Bas).⁷⁶

Comme les oligarques à la tête des groupes industrialo-financiers, et souvent en alliance avec eux d'ailleurs, les régions se sont immiscées dans des sphères de compétence internationale constitutionnellement réservées aux organes fédéraux du pouvoir d'État. Ce faisant, elles pouvaient provoquer différentes situations de segmentation de la politique étrangère russe en des champs parallèles, voire concurrents, lorsque la paradiplomatie ou l'éco-diplomatie prétendait se substituer à celle de l'État. Comme l'illustre le schéma n°4 en annexe IV, ces situations ne sont jamais définitives, car tout processus d'autonomisation paradiplomatique induit à la fois une évolution de la politique étrangère et une évolution du partage des tâches entre les niveaux diplomatiques et para- ou éco-diplomatiques de pouvoir. Ainsi, si la diplomatie parallèle ou substitutive d'une région entraîne une segmentation de la politique étrangère étatique, la menace que ce conflit d'intérêts et d'autorité représente pour l'unité de la politique étrangère russe peut se résoudre par l'interaction. Cette interaction peut se dérouler soit selon un axe intra-fédératif, c'est-à-dire par une redéfinition du cadre institutionnel de l'élaboration de la politique étrangère (harmonisation des intérêts diplomatiques et paradiplomatiques, coordination des activités, dévolution de prérogatives) ; soit

⁷³ *Norilsk Nickel* est le plus grand producteur mondial de nickel et de palladium et il occupe une place importante sur les marchés internationaux du platine, du cuivre et du cobalt. Sa production représente 2,8% de la production industrielle russe, 1,9% de son PIB et 4,3% des exportations totales de la Russie (2003). La plupart de ses mines sont situées dans l'*oblast* de Mourmansk (Monchegorsk, Petsamo) et dans le district autonome de Taymir (Norilsk).

⁷⁴ Thane Gustafson *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999 ; p. 81.

⁷⁵ Faute de données fiables concernant le cours du rouble à la fin des années 1990, nous n'avons pas pu comparer les statistiques fournies dans les tableaux en annexe V, où les volumes des échanges extérieurs et du PRB de Saint-Petersbourg sont exprimés dans des unités de valeur incommensurables (tantôt en roubles, tantôt en dollars, tantôt en pourcentage par rapport à l'année précédente, etc.). Il ne nous a donc pas été possible de mesurer la part exacte qu'occupe le commerce extérieur dans le PRB de la ville, statistique qui n'est par ailleurs pas disponible.

⁷⁶ Sergei Medvedev, « Business Elites and Russia's European Policy », *op. cit.* ; p. 34. Confirmé lors d'un entretien informel avec le PDG de *Promstroibank-SPb*, M. Bajanov, Saint-Petersbourg, septembre 2001.

selon un axe d'influence qui agit sur la politique étrangère elle-même, c'est-à-dire en provoquant son évolution dans un sens qui satisfasse à la fois le gouvernement fédéral et les entités infra-étatiques ce qui permet de revenir à un point d'équilibre exempt de conflit intra-fédératif et de cacophonie diplomatique.

L'influence étant un échange social inégal dans lequel la source d'influence peut devenir une cible d'influence et inversement, rien n'empêche le centre de chercher à influencer sur la paradiplomatie pour remédier à une situation de segmentation ; nous y reviendrons plus loin. Pour l'heure, ce qui nous intéresse dans le cas de Saint-Petersbourg est que sa paradiplomatie n'a pas induit une segmentation irréversible de la politique étrangère : au contraire, par son influence, elle l'a distordue pour la faire correspondre à ses propres intérêts de politique étrangère ; ce faisant, elle a contribué à *rationaliser* la politique étrangère russe, du moins dans certains domaines.

6.1.4 Domaines et axes d'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère fédérale

D'après Panayotis Soldatos, la paradiplomatie est une politique étrangère parallèle qui peut constituer tour à tour, selon le domaine et le contexte dans lequel elle s'exerce, et en fonction de l'intentionnalité et des ressources de ceux qui la mettent en œuvre, une action « d'appoint, de soutien, de complémentation, de substitution [à] ou de contestation [de] » la politique étrangère de l'État fédéral.⁷⁷ Dans les chapitres précédents, nous avons évoqué des cas où la paradiplomatie pétersbourgeoise a effectivement influencé la politique étrangère, notamment dans le domaine

- des relations de voisinage avec les pays baltes (action substitutive dans le sens d'un apaisement des relations bilatérales avec l'Estonie) ;
- de la coopération régionale avec les pays riverains de la mer Baltique (action de complémentation et de soutien en faveur d'un approfondissement et d'une diversification des échelles de la coopération russo-européenne) ;
- des relations avec le régime d'A. Loukashenko (distanciation par rapport au projet d'unification de la Russie et du Belarus, ce qui équivaut à une contestation des orientations diplomatiques fédérales).

Au risque que cela soit considéré comme un jugement normatif, il nous semble que l'influence de Saint-Petersbourg dans ces domaines avait des vertus *rationalisantes*, ne fut-ce que parce que la paradiplomatie pétersbourgeoise reniait les fondements *émotionnels* de la politique étrangère anti-balte et pro-biélorusse qui était alors incarnée par la Douma, ou encore parce qu'elle recommandait le passage d'une vision géopolitique de l'élargissement de l'UE à une vision *géoéconomique* de l'intérêt qu'il y avait à coopérer avec l'UE élargie. Plus pragmatique que la diplomatie parlementaire de l'opposition nationale-communiste, mais se projetant aussi plus loin, c'est-à-dire dans un avenir - que la ville souhaitait proche - où la Russie devrait nécessairement entretenir des relations civilisées avec l'UE voire y adhérer, la paradiplomatie de Saint-Petersbourg s'est positionnée à l'avant-garde d'un processus de modernisation des référents idéologiques de la politique étrangère russe. En prônant plus de dévolution (pour pouvoir mettre en œuvre la *Dimension septentrionale* par exemple) elle a notamment suggéré d'incorporer les normes européennes en matière de démocratisation du « pacte fédératif » dans le système bureaucratique russe d'élaboration de la politique étrangère. Sur le fond, l'influence « rationalisante » de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère russe s'est essentiellement manifestée par une

⁷⁷ Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl Fry & Douglas Brown (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley & Queens, 1993, p. 43-64 ; p. 43.

atténuation de la conflictualité dans les relations de voisinage (normalisation) et une valorisation de la coopération régionale (régionalisation/économisation).

a) *La normalisation des relations russo-baltes*

En Russie « européenne », les gouverneurs de régions ont plus souvent été enclins à prôner une politique coopérative à l'égard des pays voisins que ne l'ont été d'autres régions frontalières russes (comme celles d'Extrême-Orient par exemple). Cela a indirectement contribué à désamorcer la charge négative contenue dans la politique fédérale à l'égard de pays voisins tels que l'Ukraine ou la Lettonie. Le gouverneur de Saratov, Dmitrij Ayatskov, s'est par exemple impliqué dans les années 1998-1999 pour un réchauffement des relations diplomatiques entre Moscou et Kiev. Lors de ses missions paradiplomatiques en Ukraine, le gouverneur a souvent cherché à présenter à ses partenaires commerciaux ukrainiens une autre image que celle renvoyée par le Kremlin ou le MID.⁷⁸ On peut en dire autant des initiatives paradiplomatiques d'autres régions qui se sont souvent montrées plus coopératives avec des pays étrangers que ne l'était le gouvernement fédéral ou la Douma – Novgorod, Samara, Nižnij-Novgorod ou encore Saint-Pétersbourg. Même l'*oblast'* de Pskov, depuis qu'il a abandonné le credo de la conflictualité qui était celui de son gouverneur dans les années 1996-2000, Evguenij Mikhaïlov (LDPR), semble désormais plus favorable à la coopération transfrontalière et régionale que des régions pourtant démocrates et libérales.⁷⁹

Le maire Anatolij Sobtchak a toujours prétendu qu'en 1991 la mairie avait joué un rôle pionnier dans l'établissement de relations de coopération économique et commerciale avec certains PECO avec lesquels la RSFSR n'avait pas encore établi de relations diplomatiques stables, comme la Lituanie ou la Bulgarie. *A posteriori*, il est allé jusqu'à affirmer que les accords « diagonaux ascendants » signés par la ville avec les gouvernements de ces pays, en 1993, ont été les déclencheurs d'une *normalisation* des relations diplomatiques de la RSFSR avec eux.⁸⁰ Il est certain qu'Anatolij Sobtchak entretenait à la fin des années 1990 des relations amicales privilégiées avec, notamment, le leader du Front populaire lituanien (Sajudis), Vytautas Landsbergis.⁸¹ L'assaut sanglant mené le 13 janvier 1991 par les forces de l'ordre soviétiques contre des militants du Front populaire retranchés dans différents bâtiments de la capitale lituanienne a donné à Sobtchak sa première occasion de jouer un véritable rôle de médiateur (para)diplomatique.⁸² Comme il l'a dit peu après dans un entretien au *Monde* :

⁷⁸ *EWI Russian Region Report*, 1 avril 1999, cité par Jeronim Perović, « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000 ; p. 41, note 75.

⁷⁹ Andrey Makarychev « Pskov at the Crossroads of Russia's Trans-border Relations with Estonia and Latvia : Between Provincality and Marginality », *Europe-Asia Studies*, vol. 57, n° 3, mai 2005, p. 481-500.

⁸⁰ Anatolij Sobtchak « Federalizm i novaâ Konstitouciâ Rossii » [Le fédéralisme et la nouvelle Constitution de la Russie], *Vlast'*, n° 9, 1996, p. 10.

⁸¹ Le « père » de l'indépendance lituanienne était apparemment le mentor de Sobtchak au sujet de l'économie de marché, à laquelle le président du Lensoviet n'entendait encore pas grand-chose à l'époque. Les deux hommes se retrouvaient aussi sur le thème de l'indépendance culturelle qu'ils réclamaient l'un pour sa république, l'autre pour sa ville. Pour l'adjoint de Sobtchak, Yourij Shoutov, c'était le signe que « Landsbergis, tout comme Sobchak, détestait ce pays [l'URSS]. Cela en a fait des partisans des mêmes idées, des compagnons d'armes et des collaborateurs. ». D'après Yourij T. Šoutov *Sobčac'e serdtse ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobtchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991 ; p. 89.

⁸² A l'époque, le bureau du président du Lensoviet était, hors de Moscou, le seul de RSFSR à disposer d'une « ligne rouge » téléphonique directement reliée au quartier général de *Sajudis* à Vilnius. D'après Yourij Patiev, ancien proche d'A. Sobtchak, entretien à Saint-Pétersbourg, le 18 février 2003.

« Je suis optimiste. Je pense qu'on peut s'en sortir sans anarchie et sans guerre civile. C'est la politique que j'essaie de mener à Leningrad. Je fais en sorte que les extrémistes des deux côtés évitent les provocations. Après les événements de Vilnius, j'ai convoqué tous ceux qui étaient susceptibles de former un 'comité de salut public' et j'ai réussi à les en dissuader. »⁸³

Cette collaboration proto-paradiplomatique (à l'époque, Leningrad et la RSS de Lituanie était deux entités d'un seul et même pays) avait indéniablement des vertus puisqu'elle a permis à Boris Eltsine d'établir des relations de confiance avec la Lituanie, relations que l'on sait d'ailleurs comparativement bien meilleures que celles qu'entretenait à la même époque la RSFSR avec la Pologne ou la Lettonie par exemple. D'autres cas ont été rapportés de l'influence de Sobtchak sur la normalisation des relations de la Russie avec l'Estonie.

Lors de nos entretiens avec des anciens collaborateurs du maire Anatolij Sobtchak, nous avons effectivement appris que celui-ci s'était régulièrement rendu à Tallinn, le plus souvent le week-end et de manière informelle, pour tenter de calmer le jeu diplomatique avec Moscou concernant les questions territoriales et de retrait militaire d'Estonie. Il entretenait en particulier des relations amicales avec Andres Tarand, un député du Riiigikogu (Parlement estonien) originaire de Tartu et qui avait pris part aux travaux de la Constituante estonienne avant d'entrer au gouvernement en 1992, d'abord comme ministre de l'Environnement puis comme Premier ministre (1994-1995). C'est lui qui, une fois ministre des Affaires étrangères, avait pris à l'automne 1996 l'initiative qui porte son nom et qui consistait pour l'Estonie à accepter que la référence au Traité de Tartu de 1920 soit retirée du projet d'accord sur la frontière avec la Russie. Cette « initiative Tarand » équivalait pour l'Estonie à abandonner ses prétentions territoriales et visait à aboutir plus rapidement à un règlement du litige frontalier avec la Russie, règlement qui était un préalable nécessaire à l'adhésion de l'Estonie à l'UE et l'OTAN.⁸⁴ Bien que ce ne soit qu'une supposition, on peut penser que Sobtchak est en partie à l'origine de cette démarche de conciliation de la part de l'Estonie. On serait alors en présence d'une tentative d'influence paradiplomatique qui n'a été efficace que le temps où cette influence du maire de Saint-Pétersbourg s'est exercée, c'est-à-dire jusqu'en 1996, et non au-delà, ce qui pourrait expliquer pourquoi, dix ans après, le litige frontalier russo-estonien n'est d'ailleurs toujours pas réglé.⁸⁵ A ce propos cependant, on est en droit de penser que l'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise n'a pas fait toute la preuve de son efficacité. Alors même que les intérêts de politique économique extérieure de la ville ont été « segmentés » par la décision de mars 1995 de la Douma d'appliquer à l'Estonie un régime de double taxation de ses échanges avec la Russie (ce qui doublait aussi le coût des échanges transfrontaliers avec ce pays pour la ville de Saint-Pétersbourg, qui importait à l'époque le tiers de ses produits laitiers et carnés d'Estonie), à aucun moment l'administration municipale n'a réussi à faire annuler cette disposition, qui est donc restée en vigueur jusqu'à l'adhésion de l'Estonie à l'UE. De même la mairie n'a-t-elle pas cherché à désamorcer les tensions russo-lettones du printemps 1998, qui ont pourtant eu des

⁸³ Daniel Vernet « Un entretien avec le maire de Leningrad », *Le Monde*, 7 février 1991.

⁸⁴ Ilya Nikiforov « Moskva i Tallinn sporât iz-za millimetrov » [Moscou et Tallinn se disputent pour des millimètres], *Nezavissimââ Gazeta*, 8 août 1997.

□ Les pourparlers entre l'ambassadeur russe en Estonie, Ludvig Čižov, et le ministre qui a succédé à Andres Tarand, Raul Mälik, n'ont abouti à un projet de traité que le 5 mars 1999. Signé par les deux pays en 2005, il n'a pourtant pas été ratifié par la Russie, qui l'a dénoncé suite à la décision unilatérale du Parlement estonien de faire de nouveau figurer dans son préambule une référence aux frontières fixées par le Traité de Tartu. D'après Marie-Anne Sorba « Frontière russo-balte : les négociations au point mort », *Regard sur l'Est*, brève mise en ligne le 16 mars 2006.

répercussions négatives pour elles.⁸⁶ L'explication la plus plausible est que si Sobtchak avait un intérêt personnel à la coopération russo-balte⁸⁷, son successeur le gouverneur Vladimir Yakovlev avait quant à lui d'autres ambitions internationales et l'influence de sa paradiplomatie s'est manifestée dans d'autres domaines que celui du bon voisinage avec les pays baltes.

Une autre explication possible des limites de l'influence pétersbourgeoise en matière d'apaisement des relations russo-baltes est que ce terrain paradiplomatique a été occupé à partir du milieu des années 1990 par le maire de Moscou. Yourij Loujkov s'est en effet opposé de manière très véhémente à toute velléité des entités infra- et non-étatiques russes d'œuvrer à un réchauffement du climat diplomatique de la Russie avec l'Estonie et la Lettonie. Début 1998 Yourij Loujkov fut le premier leader politique russe à dénoncer dans les médias russes et étrangers la politique du gouvernement letton à l'égard des minorités russes et russophones de Lettonie⁸⁸, ce qui était un moyen très habile de se rendre populaire auprès des communistes et des nationalistes, qui reprochaient à leurs députés à la Douma d'avoir manqué jusque-là de fermeté sur la question. En organisant des réseaux d'aide et de dons pour faire parvenir à ces « compatriotes » des pays baltes de l'argent pour rouvrir des écoles russes, éditer des manuels scolaires ou faire ajouter des pancartes en russe dans les musées, Loujkov s'est taillé la réputation d'être le pilier para-gouvernemental d'un « pont humanitaire » entre Moscou, Riga et Tallinn, alors que l'État russe n'avait ni les moyens, ni la volonté nécessaires pour véritablement aider ces « compatriotes » de l'étranger.

Si la frontière orientale et méridionale de la Russie est marquée par des tensions et une relative segmentation de la politique étrangère fédérale du fait de la paradiplomatie des régions frontalières, à la périphérie nord-ouest du pays on rencontre malgré tout fréquemment des cas de coopération et de soutien mutuel entre organes fédéraux et organes régionaux du pouvoir en matière de politique extérieure. Le cas de la construction des ports et des terminaux pétroliers dans l'oblast' de Leningrad est souvent cité comme exemple de synergie mutuellement bénéfique entre la défense des intérêts géopolitiques de la Fédération (contourner les ports baltes en développant des infrastructures 100% russes pour l'exportation de la production nationale vers l'Europe) et celle des intérêts géoéconomiques de la région (accroître la prospérité globale de l'oblast' grâce à des grands travaux créateurs d'emplois et générateurs de rentrées fiscales pour le budget régional).⁸⁹ A bien des égards, l'accélération de la construction de ces ports a découlé de l'influence des élus régionaux, à commencer par le gouverneur du Lenoblast', Vadim Goustov, appelé en 1998 par le premier ministre Primakov à prendre la tête du ministère chargé de la politique régionale. Auparavant, Dmitrij Sergueev, qui dirigea le Comité pour le Développement Economique de la mairie de Saint-Pétersbourg entre 1992 et 1994, était entré au ministère des Transports avec le portefeuille de

⁸⁶ Le budget municipal a dû rembourser à la Lettonie une partie des frais de réparation de l'immeuble qui héberge son Consulat à Saint-Pétersbourg, dégradé par des manifestants en colère à plusieurs reprises au printemps 1998.

⁸⁷ Après son départ de la mairie, seul un membre de son équipe demeuré à Smolnij, Vladimir Tchourov - le responsable du département de la coopération internationale au Comité des relations extérieures - est demeuré un fervent défenseur de la coopération avec les pays baltes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre V, l'influence de Tchourov a continué de se faire quelque peu sentir sous le mandat de Yakovlev, mais pas suffisamment pour maintenir la ligne « sobtchakienne » de la politique extérieure « balte » de Saint-Pétersbourg dans les années 1996-2003.

⁸⁸ Voir par exemple l'interview de Yourij Loujkov publiée dans *Obščaa Gazeta*, 19 février 1998, p. 8.

⁸⁹ Svätoslav Timčenko « Vtoroj BAM » [La deuxième autoroute], *Nezavissimaâ Gazeta*, 14 avril 2000, p. 4, cité par Andrey Makarychev "Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World", *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, août 2000, p. 30

directeur de la Direction Régionale des Commandes d'État en charge de la construction des ports du golfe de Finlande.

b) La régionalisation de la politique étrangère « baltique » de la Russie : vers une approche pragmatique et géo-économiques des intérêts régionaux en Europe du Nord

Les régions russes frontalières de l'UE ont favorisé un rapprochement de la Russie avec les pays membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion riverains de la mer Baltique, ce qui est passé par la mise en place de nouveaux régimes de coopération régionale, en particulier dans le cadre de la *Dimension septentrionale*. L'influence de la municipalité de Saint-Pétersbourg s'est manifestée dans ce domaine lorsque le gouvernement fédéral a accepté de tenir compte des intérêts et des préférences exprimés par les élites locales dans l'élaboration de la « réponse » diplomatique de la Russie à la politique extérieure « régionale » de Bruxelles. De l'avis de l'ancien ambassadeur de la Russie auprès des Communautés européennes, Vassilij Likhatchev, les régions qui entretenaient déjà des relations étroites avec les pays de l'UE ont convaincu le gouvernement fédéral que la coopération à l'échelle régionale était un complément particulièrement utile à la diplomatie fédérale. D'après lui, cette influence s'est manifestée dans le fait que la coopération régionale et transfrontalière est devenue prioritaire pour le gouvernement russe, comme en témoigne la *Stratégie de la FR pour le développement des relations avec l'UE* adoptée à l'automne 2000 [cf. *infra*].⁹⁰ Le vice-ministre des Affaires étrangères en charge de la préparation de cette *Stratégie* a par exemple affirmé que « la promotion des intérêts des régions du Nord-Ouest en général, et de Saint-Pétersbourg en particulier, [avait été] un objectif prioritaire qui avait guidé les rédacteurs du texte de la *Stratégie*. »⁹¹ Auparavant, les recompositions territoriales de la souveraineté entraînées par la régionalisation de l'Europe nordique-baltique et l'émergence des régions russes comme acteurs à part entière de ce processus avaient provoqué ce que les représentants de l'école de la « Reguionalistika » ont appelé une *régionalisation de la politique étrangère russe*. Pour eux, elle

« signifie le transfert du pouvoir du centre vers les régions et illustre l'importance croissante des composantes régionales dans la politique nationale. La régionalisation décrit le processus de désintégration et de décentralisation des domaines géographique, politique, économique et des structures du pouvoir étatique et militaire. Parallèlement au déclin des structures centralisées, le pouvoir s'affaïsse verticalement vers le bas et se déplace horizontalement vers la périphérie. (...) Le niveau subnational de la politique étrangère et de sécurité russe gagne de l'importance et pourrait, à long terme, avoir un effet durable sur la scène géopolitique de toute l'Eurasie. »⁹²

Dans cette optique, la régionalisation de la politique étrangère russe signifie que le gouvernement central a, volontairement ou contraint par la nécessité, pris des mesures de « régionalisation » de ses politiques (étrangère, fiscale et douanière, d'aménagement du territoire, de coopération transfrontalière, etc.) dans le but de les adapter au nouvel enjeu que représentent, pour

⁹⁰ Vassilij Likhatchev « K Evrope regionov » [Vers une Europe des régions], *Nezavissimaâ Gazeta*, 29 septembre 2000

⁹¹ Ivan D. Ivanov « Rossijskaâ diplomatiâ v osloviâkh rynočnoj êkonomiki » [La diplomatie de la Russie en situation d'économie de marché], *Meždounarodnaâ žizn'*, n° 8-9, 2000 ; p. 25.

⁹² Jeronim Perović « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, avril 2000, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research ; p. 7. Pour une présentation conceptuelle de la régionalisation de la politique étrangère russe, voir Sergei Medvedev « Post-Soviet Developments: a Regional Interpretation », in Klaus Segbers & Stephan De Spiegeleire (ed.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. II (*Emerging Geopolitical and Territorial Units : Theories, Methods and Case Studies*), Baden-Baden : Nomos, 1995, p. 5-47.

ses régions périphériques du Nord-Ouest, les processus d'intégration régionale en Europe du Nord.⁹³

Beaucoup d'observateurs considèrent que le début d'un engagement réel de la Russie dans la coopération *régionale* en mer Baltique date des années 1996-1998. Il existe plusieurs interprétations possibles de cette « régionalisation » de la politique étrangère russe. Pour Arkadij Moshes, chercheur au Centre Carnegie de Moscou, elle dénote une évolution profonde de la pensée stratégique russe, sous l'impulsion d'Evguenij Primakov, qui prônait une politique extérieure coopérative non plus seulement *envers* la région de la mer Baltique, mais bien *à l'intérieur* de cette région.⁹⁴ Pour les experts du Conseil en Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP), la raison de ce nouvel intérêt du gouvernement russe pour la coopération régionale est plus pragmatique : à partir de 1996, le CEB a mis sur son agenda des questions qui intéressaient plus la Russie que ne l'avaient fait jusque-là celles des droits de l'homme et de la démocratie - à savoir des projets qui pouvaient être bénéfiques pour l'ensemble de l'économie russe, comme le *Baltic Energy Bridge* (pour le transit de pétrole), le *Baltic Energy Ring* (pour l'intégration régionale dans le domaine de l'électricité), ou encore les grands projets d'investissements dans la modernisation des infrastructures de transport (conformément à l'*Agenda 21 pour la Baltique*).⁹⁵ D'autres chercheurs, que nous rejoignons dans leur analyse, considèrent que c'est l'implication des régions du Nord-Ouest de la Russie dans la régionalisation en Europe du Nord qui a incité le gouvernement fédéral russe à penser sa politique étrangère dans une double perspective régionale⁹⁶ : géographiquement d'une part, en distinguant la région de la mer Baltique des autres zones de l'environnement extérieur de la Russie, et au niveau administratif-territorial d'autre part, en considérant les intérêts domestiques des régions de Russie du Nord-Ouest à l'aune de la situation de régionalisation dans *leur* environnement extérieur nord-européen.⁹⁷

L'évolution la plus notable de la deuxième moitié des années 1990 est que, d'anarchique et tous azimuts, la politique étrangère s'est *rationalisée* en se *régionalisant* durant les années où Primakov a dirigé le MID (janvier 1996-septembre 1998) et où son adjoint Igor Ivanov a présidé le Conseil Consultatif des sujets en matière de RIEE. Cette évolution recouvre deux tendances lourdes.

Premièrement, la diplomatie russe se rationalisa à partir de 1996 en retrouvant une certaine assise idéologique, grâce au consensus qui s'instaura entre l'État et la société sur la nécessité d'une politique étrangère réaliste qui ne ferait plus autant de concessions à l'Occident. C'était en substance l'une des pierres d'angles de l'*idée nationale* sur laquelle le président Eltsine appela l'ensemble des

⁹³ Jeronim Perović « Regionalization under Putin: Old Models and New Trends », presentation au Davis Center, Harvard, 19 mars 2002.

⁹⁴ D'après Arkady Moshes « Turn of the Century : Russia looks at the Baltic Sea Region », *ÚPI Working Paper* n° 12, Helsinki : FIIA, 1998. Voir aussi Vladimir Malachov « Russia's Identity and Foreign Policy : Perceptions of the Baltic Region », in P. Joenniemi (ed.) *Neo-Nationalism or Regionality. The Re-Structuring of Political Space Around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1998, p. 139-180.

⁹⁵ Voir le rapport du Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité *Baltiâ – Transevropskij korridor v XXI veke* [La Baltique – Corridor Trans-Européen au XXIème siècle], Moscou : SVOP, 5 octobre 2000.

⁹⁶ Voir par exemple Ingmar Oldberg « Russia's Baltic Regions between Moscow and the West : the Roots of Regionalism », in Olav Knudsen (ed.) *Security and Cooperation in the Baltic Sea Region. Russian, European and Nordic Aspects*, Londres : Frank Cass, 2000.

⁹⁷ Plus pessimistes, des experts du Centre de recherche en études des conflits de l'Académie britannique de la Défense estiment que la régionalisation de la politique étrangère (visible en particulier dans l'accélération de l'intégration à l'échelle de la CEI) serait l'aveu par la Russie de son échec à pénétrer la mondialisation et s'apparenterait à un repli sur soi. D'après Vladimir Paramonov & Alexei Stokov « New Russia's Strategic Choice : Regionalisation versus Globalisation », *Russian Series*, n° 14, Camberley : Academy of Defence, Conflict Studies Research Centre, mai 2004.

forces vives du pays à réfléchir lors de son discours de vœux à la nation en janvier 1996. Cette interpellation fut suivie d'effets : élus, experts et journalistes se mirent à débattre avec véhémence du contenu à donner à cette nouvelle idéologie censée guider le président, candidat à sa réélection, dans ses décisions de politique étrangère.⁹⁸ Le premier constat objectif qui fut tiré était que la Russie ne serait jamais un pays occidental, et qu'il lui fallait donc se concentrer sur les vecteurs qui faisaient sa double identité - l'Europe, mais aussi l'Asie. La politique étrangère devint indéniablement plus pragmatique, et donc plus populaire, après 1996. Le MID récupéra semble-t-il une partie des prérogatives et du personnel qui avaient autrefois appartenu au Ministère des Relations Économiques Extérieures (MVÊS), une structure incorporée au Ministère du Commerce et de l'Économie en 1995. La Russie commença à mettre en avant une stratégie commerciale plus offensive et à développer ce que le MID appela à partir de 1997 sa « diplomatie économique ». L'idéologie sembla alors céder le pas au pragmatisme, à mesure que les besoins de la politique intérieure et extérieure attiraient la diplomatie vers la sphère des relations économiques.⁹⁹ Cette « économisation » de la politique étrangère russe était la suite logique de sa privatisation, dont nous avons parlé en mentionnant l'influence des oligarques et des groupes industrialo-financiers sur le Kremlin à partir de 1996. Elle traduisait aussi une prise en considération du fait que c'étaient les entreprises - donc aussi les *régions* - intégrées dans la mondialisation, qui faisaient la puissance de la Russie sur la scène internationale.

Deuxièmement, sous Primakov la politique étrangère a continué à se recentrer sur les sphères d'intérêts traditionnels, à l'intérieur de la CEI (le premier accord d'Union avec le Belarus fut signé en avril 1996), en Europe centrale (participation au plan de maintien de la paix en ex-Yougoslavie, diplomatie préventive pour empêcher l'élargissement de l'OTAN), mais aussi en direction des pays d'Asie (resserrement du partenariat militaro-industriel avec la Chine, la Corée du Nord et le Vietnam). L'idée sous-jacente était que la Russie devait consolider son statut résiduel de *puissance moyenne régionale*, à défaut de pouvoir se réapproprier celui de grande puissance dès lors que le monde lui apparaissait comme dangereusement unipolaire. Deux néologismes qui traduisent cette évolution conceptuelle de la politique étrangère russe firent leur apparition dans les discours officiels – celui de « monde multipolaire » (*mnogopolárnost'*) et celui de « politique extérieure multi-vectorielle » (*mnogovektornost'*). Une nouvelle carte mentale de la géopolitique était en train de se dessiner sur laquelle, pour la première fois, les entités fédérées figuraient : celles qui pouvaient être les leviers de l'influence de la Russie dans certains « pôles » régionaux (l'Europe, la mer Noire, l'Asie Centrale) parce qu'elles s'étaient déjà investies dans plusieurs vecteurs de *low politics* de la politique étrangère (la coopération transfrontalière, les échanges économiques et culturels, etc.), en se spécialisant en général sur les relations avec un ou plusieurs pays voisins.

Entre 1996 et 1998, on peut donc parler d'une double tendance à la régionalisation de la politique étrangère russe qui, selon nous, est indissociable des slogans primakoviens sur la multipolarité et sur « des régions fortes pour une Fédération forte ». D'après nos analyses de l'évolution de la politique étrangère russe, c'est durant le passage de Primakov à la tête du MID que

⁹⁸ You. M. Krassine « Nacional'nye interesy vo vnešnej politike Rossii » [Les intérêts nationaux dans la politique extérieure de la Russie], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 3, 1996, p. 3-23 ; B.G. Kapoustine « Nacional'nyj interes kak konservativnaâ outopiâ » [L'« intérêt national » comme utopie conservatrice], *Svobodnaâ mysl'*, n° 3, 1996, p. 13-38 ; B.V. Mežouev « Ponâtie 'nacional'nyj interes' v rossijskoj obščestvenno-političeskij žizni » [La notion d'« intérêt national » dans la vie politique et sociale de la Russie], *Polis*, n° 1, 1997, p. 5-31.

⁹⁹ Celeste Wallander *The Economization, Regionalization and Normalization of Russian Foreign Policy*, Washington : Aspen Institute, 1997.

deux grandes tendances se sont affirmées. Nous avons noté, d'une part, une nette intensification des relations de la Russie avec des pays voisins et dont les organisations multilatérales à vocation régionale constituent précisément des « pôles » où la Russie peut participer à la construction du nouvel ordre international. Trois zones régionales en particulier ont obtenu une attention accrue des faiseurs de politique étrangère : l'Europe nordique-baltique, l'Asie du sud-est et, à certains égards seulement compte tenu de l'équilibre des puissances dans la zone, la région de la mer Noire. D'autre part, il a été observé à compter de 1996 une valorisation du rôle des entités fédérées et de leurs RIEE dans la préparation et la mise en œuvre de la politique étrangère fédérale, aussi bien au niveau du MID que par la voie parlementaire. Durant l'hiver 1997-1998, en particulier, se tinrent deux conférences sur le fédéralisme au cours desquelles le MID exposa sa conception de la manière dont les régions pouvaient participer à la politique étrangère fédérale.

La première se tint les 16 et 17 décembre 1997 dans les locaux du MID à Moscou et réunit plus de 350 participants, parmi lesquels les représentants de 45 sujets de la FR. Elle était organisée conjointement par le MID et le Conseil de l'Europe, avec la collaboration de l'Union Européenne, du Ministère russe des Nationalités (chargé de la politique régionale) ainsi que de l'Académie Internationale pour le Développement Régional et la Coopération (MARS), une branche de l'Académie des Sciences de Russie dirigée par le géographe Sergueï Artobolevskij et spécialisée dans l'expertise et le conseil en matière de développement des échanges commerciaux. Cette « Conférence internationale sur les problèmes du fédéralisme » était placée sous le patronage du vice-premier ministre R.G. Abdoulatipov et du vice-ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov. Dans son intervention, celui-ci déplora le fait que la majorité des élus régionaux siégeant au Conseil de la Fédération aient rejeté le projet de loi « Sur la coordination des RIEE des régions de la FR » proposé par le gouvernement et qui, de son point de vue, aurait permis à la Russie d'avoir une politique étrangère plus cohérente. Ce rejet par les sénateurs mit le gouvernement dans l'embarras et l'obligea à négocier avec les régions pour que ces dernières acceptent de re-transférer à la Fédération des compétences que les sujets s'étaient arrogées jusque-là :

« Le développement des relations internationales des sujets de la FR ces dernières années a repoussé au second plan les questions de son amélioration dans la sphère non seulement juridique, mais aussi organisationnelle. Dans la mise en pratique des principes du fédéralisme se présentent deux extrêmes également menaçants : d'un côté une centralisation dure, de l'autre le morcellement et l'absolutisation des spécificités régionales. Pour y échapper il est indispensable de garantir l'unité de l'espace territorial, juridique et économique de la Fédération dans son ensemble, tout en préservant l'ouverture et la flexibilité de notre système fédératif. »¹⁰⁰

Cette prise de conscience de la difficulté de réconcilier décentralisation et unité de la politique étrangère s'est manifestée également au cours d'une deuxième grande conférence, les 19 et 20 janvier 1998, organisée par le Conseil de la Fédération. Cette « Conférence scientifique et pratique panrusse sur les problèmes et les perspectives de développement du fédéralisme russe », la première organisée par le Parlement, devait permettre aux sénateurs de promouvoir leur version du consensus.

La régionalisation de la politique étrangère de la Russie a donc aussi entraîné une régionalisation de son système d'élaboration, c'est-à-dire que les faiseurs de politique étrangère se sont progressivement mis à penser la diplomatie russe dans tel ou tel espace régional (l'Europe du

¹⁰⁰ Igor S. Ivanov, intervention à la Deuxième Conférence Internationale sur les Problèmes du Fédéralisme, Moscou : centre de presse du MID, 16 décembre 1997, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998. Texte en russe disponible sur le site du MID (www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf ; dernière consultation : mai 2006)

Nord, l'Asie Pacifique, la mer Noire) comme indissociables d'une bonne approche du « fait régional » à l'intérieur du pays. Les politiques étrangères autonomes des régions ont contraint de plus en plus systématiquement le gouvernement central à les consulter au moment de l'élaboration d'une ligne de politique étrangère, c'est-à-dire à tenir compte de leurs intérêts *régionaux*. Dans certains cas, il a même accepté de déléguer aux élites régionales certaines prérogatives pour la mise en œuvre de la diplomatie de « bon voisinage » du pays, ce qui a entraîné une rupture par rapport aux conceptions traditionnelles (réalistes et sécuritaires) de la frontière par exemple.

c) La « complémentation » de la politique étrangère fédérale : une contribution perçue positivement par le MID

Dans son discours d'ouverture de la conférence organisée par le Conseil de la Fédération sur le thème « Problèmes et perspectives du développement du fédéralisme russe », le 19 janvier 1998, le ministre des Affaires étrangères Evguenij Primakov a affirmé devant des centaines de représentants des sujets de la FR que « le fédéralisme étant le fondement de la structure de l'État [russe] », la politique étrangère de la Russie devait être vue « à travers le prisme des relations fédératives ».¹⁰¹ Il invita officiellement les régions à prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique étrangère et appela les organes du pouvoir central, en particulier le corps diplomatique, à considérer les enjeux de développement des RIEE de la Russie selon un prisme fédératif :

« La question essentielle pour la Russie, soyons clair, se pose aujourd'hui en ces termes : ou bien elle fortifie sa structure étatique, par le biais d'un véritable fédéralisme, et non pas d'un fédéralisme fictif, et peut agir comme une grande puissance qui a un poids déterminant sur le cours des événements mondiaux, ou bien elle s'embourbe dans la faiblesse et la désunion, et alors elle sera inmanquablement inféodée à l'Amérique, à l'Europe ou à quelque autre centre géopolitique. Le succès de la rénovation des relations fédératives en Russie n'est possible que si celles-ci seront perçues autrement que comme un simple type de système de gouvernement, mais comme un processus vivant et mutuellement bénéfique qui tient compte des intérêts des participants et les concilie. Je suis certain que ce n'est que dans cette acception là que le fédéralisme peut garantir l'efficacité de notre action dans l'arène internationale. »¹⁰²

Toutes les personnes interviewées qui ont pris part à ces grandes conférences sur le fédéralisme ont confirmé la nouveauté des arguments exprimés par le ministre des Affaires étrangères et souligné son engagement à faire du slogan eltsinien « des régions fortes feront une Russie forte »¹⁰³ une réalité qui laisse la place à une forme de dévolution.

L'interaction entre fédéralisme et RI en Russie a permis une évolution positive de la mentalité des bureaucrates des organes fédéraux du pouvoir concernant les capacités des élites « provinciales » du pays. En effet, le ministère des Affaires étrangères (MID) a maintes fois reconnu que ce qu'il appelait la « participation des sujets de la FR à la diplomatie économique et humanitaire

¹⁰¹ Discours publié dans *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 7, 1998.

¹⁰² Evguenij M. Primakov, intervention à la Première Conférence Scientifique et Pratique Panrusse sur « Les problèmes et les perspectives du développement du fédéralisme russe », Moscou : Conseil de la Fédération, 19 janvier 1998, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998. Texte en russe disponible sur le site du MID (www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf ; dernière consultation : mai 2006).

¹⁰³ Boris Eltsine « The might of the state grows through the independence of the regions », *Current Digest of the Post-Soviet Press*, vol. 49, n° 44, 1997 ; p. 14 ; traduction d'une tribune publiée dans *Rossijskie Vesti* le 1^{er} novembre 1997. Le slogan « un centre fort – des régions fortes » avait été formulé à l'origine par Mikhaïl Gorbatchev, qui voulait en faire la clé de voûte du nouveau Traité d'Union qu'il s'appretait à proposer aux républiques soviétiques en août 1991. Il renferme l'idée que le fédéralisme peut (doit) être un jeu à somme positive pour le tout comme pour les parties, ce qui suppose que ni le centre, ni les régions ne fassent « cavalier seul ».

de la Russie », tout comme la « diplomatie parlementaire »¹⁰⁴, permettait d'atteindre par le niveau *régional* des résultats auxquels la diplomatie fédérale traditionnelle ne pouvait prétendre, en particulier dans les relations avec les républiques issues de l'URSS. Citons *in extenso* un autre extrait du discours du 19 janvier 1998 du ministre des Affaires étrangères Evguenij Primakov à ce sujet :

« Les relations extérieures des régions sont devenues un canal primordial de la coopération internationale. Je peux dire sans crainte qu'aujourd'hui, sans ces contacts, il serait difficile, voire impossible, de mettre en œuvre quantité de traités et d'accords conclus au nom de la FR. (...). Le fédéralisme russe crée déjà les meilleures conditions pour une inclusion partielle de la Russie dans son ensemble dans différentes organisations internationales. [Il] est appelé à permettre de remplir une mission encore plus importante à nos yeux, à savoir l'entretien de relations avec nos voisins. (...) Nous accordons une attention toute particulière à la coopération transfrontalière, non seulement pour des motifs d'ordre économique, mais aussi car nous y voyons, entre autres, un levier pour l'établissement d'une 'ceinture de bon voisinage' [*poäs dobrossosedstva*] le long du périmètre de nos frontières. (...) Or les relations avec la CEI étaient et restent pour nous une orientation prioritaire. Il faut admettre qu'aujourd'hui, je vous le dis très franchement, les processus intégratifs patinent un peu partout dans la CEI ; il est donc d'autant plus important d'intensifier la coopération au niveau régional dans le cadre de la CEI. Il faut qu'elle soit une force d'impulsion originale pour faire avancer les processus d'intégration. Dès lors qu'au sommet c'est difficile à faire, il faut le faire par l'intermédiaire des régions. »¹⁰⁵

Ces commentaires enjoués sur les bienfaits de l'association des régions à la mise en œuvre de la politique étrangère russe ne doivent pas dissimuler le fait que, tout au long des années 1990, l'autonomie des régions en matière de RIEE a été l'une des pommes de discorde entre le niveau fédéral et régional du pouvoir et donc l'un des terrains de la segmentation à la fois territoriale et actorielle de l'unité de la souveraineté de la Fédération de Russie. Si le gouvernement russe a admis que les RIEE des sujets de la FR étaient potentiellement bénéfiques pour les relations économiques extérieures de l'ensemble du pays, il n'y a qu'au sujet des régions impliquées dans la coopération transfrontalière avec les pays membres de l'UE – en l'occurrence la république de Carélie, qui a établi une Euro-région avec trois districts de Finlande orientale en février 2000 – que le ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov a été jusqu'à affirmer que ce genre d'initiatives avait un « impact substantiel sur le climat *politique* général des relations de l'État russe avec ses voisins ». ¹⁰⁶ Dans son premier discours devant le Conseil d'État réuni en session élargie, le 22 mai 2002, le président Vladimir Poutine a d'ailleurs rendu hommage aux régions pour leur contribution à la diplomatie fédérale et le rôle clé qu'elles jouaient, notamment en matière commerciale, culturelle et humanitaire. Il a insisté sur le fait que la participation des régions aux relations extérieures de la

¹⁰⁴ D'après un député de la Douma, la *diplomatie parlementaire* de la Russie « non seulement permet de partager des expériences entre parlementaires, mais aussi d'inciter à la compréhension entre élites politiques de différents pays, de projeter une meilleure image de la Russie à l'étranger, de diminuer le sentiment anti-russe s'il existe, et d'établir des relations de confiance entre les individus. Ces contacts sont aussi des sources d'information plus fiables concernant les événements politiques internes en Russie, que nos homologues étrangers ne peuvent obtenir autrement que des médias. ». D'après K. Kosachev « Parliamentary Diplomacy », *International Affairs* (Moscow), vol. 50, n° 5, 2004, p. 106-114 ; p. 111.

¹⁰⁵ Evguenij M. Primakov, intervention à la Première Conférence Scientifique et Pratique Panrusse sur « Les problèmes et les perspectives du développement du fédéralisme russe », Moscou : Conseil de la Fédération, 19 janvier 1998, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998 [notre traduction].

¹⁰⁶ Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p. 151-152 [c'est nous qui soulignons]. Igor Ivanov avait déjà reconnu le rôle positif joué par les RIEE de la République de Carélie dans l'approfondissement des relations russo-finlandaises lors d'une conférence de presse qu'il tint le 10 mai 2001, conjointement avec le président de la Carélie S. Katanandov, dans la capitale de la République, Petrozavodsk, où le ministre russe faisait escale alors qu'il était en route pour une visite officielle en Finlande (<http://www.gov.karelia.ru/Power/Ministry/Relations/Mid/010510a.html>)

Russie devait se poursuivre dans la perspective d'un renforcement de l'influence de la Russie sur l'espace post-soviétique :

« Les conditions actuelles font que les régions s'imposent fréquemment comme des participants incontournables de la mise en œuvre de la ligne de politique étrangère du gouvernement, notamment pour ce qui est de la coopération avec les voisins et partenaires de la CEI. »

La paradiplomatie peut en effet compléter positivement la diplomatie de l'État, et, par conséquent, entraîner les relations bi- et multilatérales de celui-ci avec ses partenaires étrangers vers plus de coopération. C'est vrai surtout des RIEE qui se limitent à des domaines de soutien à l'extraversion dans des domaines de *low policy* (commerce, tourisme, environnement, éducation), où la paradiplomatie crée un climat de bon voisinage. Dans le cas des régions « loyales », la paradiplomatie a aussi pu constituer une contribution sur des questions plus sensibles de *high policy* ou de sécurité. Les diplomates russes reconnaissent aussi que les relations extérieures des régions à l'échelle transfrontalière ou des jumelages peuvent suppléer l'action des ministères : certaines phrases qui ne manqueraient pas de fâcher si elles étaient prononcées par un « officiel » du gouvernement fédéral peuvent trouver une meilleure réception de la part d'un auditoire étranger constitué de paradiplomates ou de médias locaux.¹⁰⁷ A la différence des diplomates, les paradiplomates peuvent s'exprimer relativement librement puisque leurs déclarations n'engagent pas, *a priori*, la responsabilité du gouvernement fédéral : cette souplesse donne à leurs discours de politique étrangère une dimension informelle sur laquelle la diplomatie fédérale peut parfois s'appuyer pour transmettre des messages de fermeté à des partenaires étrangers, sans pour autant susciter des réactions trop négatives de leur part. Favoriser l'extraversion et utiliser ainsi la « médiation » des régions a permis au gouvernement fédéral russe d'extérioriser les coûts de la coopération intergouvernementale hors des ministères centraux, la dévolution impliquant qu'il pouvait faire porter par les administrations locales le fardeau, financier notamment, de la mise en œuvre de ses politiques extérieures.¹⁰⁸

Avec le passage de Primakov à la tête du MID, il semble que le rôle des RIEE des régions ait été reconnu positivement et comme un élément constitutif de la politique étrangère du pays. Autrement dit, non seulement les RIEE étaient encouragées par les organes fédéraux du pouvoir mais en outre ceux-ci admettaient-ils formellement leur incapacité à honorer les engagements internationaux contractés par la Fédération de Russie sans le concours et le soutien, à différents stades de mise en œuvre de ces traités, des sujets de la FR.¹⁰⁹ Une fois premier ministre (septembre 1998), Primakov a incorporé la plupart des leaders des associations économiques inter-régionales dans son cabinet.¹¹⁰ Les élites politiques locales ont ainsi pu être impliquées dans les activités internationales de l'État et associées au processus d'élaboration de la politique étrangère de diverses manières. Le MID se mit à inviter des élus locaux à se joindre aux délégations russes se rendant en

¹⁰⁷ Entretiens avec Sergueï Beliaev, Premier conseiller de l'Ambassade de la Fédération de Russie en Finlande, Helsinki, 26 avril 2000 et avec Alexandre Gorban, Conseiller politique à la Mission de la Fédération de Russie auprès des Communautés européennes, Bruxelles, 2 décembre 2002.

¹⁰⁸ Neil Melvin *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Londres : RIIA, 1995 ; p. 34.

¹⁰⁹ Affirmations attribuées à Evguenij Primakov par S.I. Ševcova (Shevtsova) « Roszaroubežcentr v meždunarodnykh svâzâkh Rossii » [Le Centre Russe des affaires extérieures dans les relations internationales de la Russie], *Meždunarodnâ Žizn'*, n° 7, 1998.

¹¹⁰ V. Klimanov *EWI Russian Regional Report*, part 2, vol. 4, n° 41, 4 novembre 1999, p. 2.

visite officielle à l'étranger. Les régions les plus sollicitées ont été celles dont le chef d'exécutif avait la plus grande volonté de s'impliquer et assez de combativité pour se faire entendre par Moscou.¹¹¹

La politique étrangère de la Russie a donc fait l'expérience d'un début de démocratisation dans la deuxième moitié des années 1990 : les régions ont été associées à la mise en œuvre de la politique étrangère et leurs représentants ont eu leur place dans les délégations diplomatiques russes envoyées à l'étranger : le principe de « colocation » des intérêts régionaux dans les structures diplomatiques fédérales n'a donc été appliqué qu'à une échelle minimale. Malgré tout, dans la deuxième moitié des années 1990, l'autonomie des régions a été respectée par le centre, qui les a laissées établir des relations extérieures, y compris diagonales ascendantes, dans une quantité de domaines et avec de nombreux pays. Au cas par cas, des accords de dévolution ont été conclus entre le centre et des régions autonomistes particulièrement extraverties, de manière à ce qu'elles conservent sur leur territoire des ressources de RIEE ou des prérogatives exceptionnelles pour leur exercice. Ainsi l'autonomisation internationale des sujets de la Fédération de Russie a-t-elle poussé le pays à se réformer de l'intérieur, de manière à avoir une politique plus cohérente à l'extérieur, une idée défendue par un membre de l'école de la « Reguionalistika », Alexandre Sergounine :

« Les contacts internationaux des régions de Russie ont joué un rôle important dans la liquidation de l'ancien modèle odieux de fédéralisme, qui était fondé en pratique sur des principes à peine dissimulés d'unitarisme et de centralisme. La coopération internationale a aussi apporté son obole à l'élaboration de nouvelles conceptions du fédéralisme et du régionalisme, qui ont partiellement pris vie et ont été fixés dans la Constitution et d'autres documents législatifs. En ce sens, la régionalisation s'est révélée être un instrument de réforme de la société russe et du régime étatique ».¹¹²

C'est dans ce contexte que certaines régions dont la paradiplomatie ne nuisait pas aux intérêts de politique étrangère du « centre » ont pu exercer une influence sur les processus d'élaboration de la politique étrangère au niveau fédéral. Nous allons désormais examiner quels canaux institutionnels la ville de Saint-Petersbourg avait à sa disposition, dans le système fédératif russe, pour peser sur ces processus et ainsi faire en sorte que la politique étrangère fédérale ne nuise pas aux intérêts paradiplomatiques de la ville.

¹¹¹ Ainsi Evguenij Nazdratenko, gouverneur du territoire du Primorie, a-t-il obtenu du MID le droit d'accompagner le ministre Evguenij Primakov au sommet annuel du forum de l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) à Kuala Lumpur (Malaisie) en novembre 1998. Lors d'un meeting de l'APEC consacré aux questions de pêcheries, qui s'est tenu à Séoul fin avril 2002, c'est même lui qui dirigeait la délégation russe. D'après *EWI Russian Regional Report*, 19 novembre 1998 ; voir aussi l'actualité en ligne du forum APEC, www.apecsec.org.sg/apec.html

¹¹² Alexandre Sergounine "Vnešnie faktory regionalizacii Rossii" [Les facteurs extérieurs de la régionalisation de la Russie] in A.S. Makarychev (dir.) *Sravnitel'n'ij regionalizm – Rossiâ, SNG, Zapad* [Régionalisme comparé – Russie, CEI, Occident], Nižnij-Novgorod : Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997, p. 130-149 ; p. 146.

6.2 Canaux d'influence des représentants de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère russe (dans les années 1990)

Au cours de nos recherches, nous avons identifié trois grands canaux institutionnels par l'intermédiaire desquels la ville de Saint-Pétersbourg a pu, de manière formelle mais aussi informelle, influencer sur le processus d'élaboration de la politique étrangère fédérale. Le premier, l'association aux travaux du MID, a donné à l'administration municipale une influence de type informationnel. Si l'on reprend la typologie de James Garrison évoquée dans l'introduction de ce chapitre¹¹³, alors on considérera que le deuxième canal – le canal parlementaire – a donné à la ville une influence de type procédural sur la politique étrangère russe, les députés représentant les intérêts de Saint-Pétersbourg au parlement fédéral ayant eu l'opportunité de peser sur le processus décisionnel grâce à leur pouvoir de mise sur agenda. Quant au canal qui est apparu comme le plus efficace pour orienter la politique étrangère russe, à savoir l'appartenance de Pétersbourgeois au gouvernement fédéral et/ou à l'Administration du président, il a procuré à la ville une opportunité d'influence de type structurel et interpersonnel.

6.2.1 L'association au processus d'élaboration de la politique étrangère : l'implication dans le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre II, l'expertise produite par le MID dans les années 1990 s'appuyait beaucoup sur des sources extérieures, si bien que le pouvoir relatif d'influence du MID, en tant qu'*insider* du gouvernement confronté à d'autres bureaucraties ayant leurs propres intérêts de politique étrangère (le ministère de l'Économie ou celui de la Défense par exemple), a longtemps été unanimement considéré comme faible.¹¹⁴ Pour les régions russes cependant, le MID a constitué un canal intéressant par lequel obtenir des informations nécessaires à la conduite de leurs RIEE, mais aussi par lequel faire connaître leurs préférences de politique étrangère et les promouvoir au sein du gouvernement fédéral. D'une certaine manière, le fait qu'elles aient été consultées par le MID leur a permis d'influencer sinon les *outputs* de politique étrangère directement, du moins les mécanismes de son élaboration. En effet, les structures du MID ont été progressivement « ouvertes » à la participation des autorités régionales. De 1994 à 2003, cette participation se faisait non seulement en aval de la décision (*mise en œuvre* de la politique étrangère), mais aussi en amont (*inputs* sous la forme d'information et d'expertise), par le biais du *Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de relations internationales et économiques extérieures* (*Konsoultativnyj Soviet*, ci-après KS). Nous avons déjà mentionné dans le chapitre II l'existence de cet organe spécialement institué par le ministère des Relations économiques extérieures et celui des

¹¹³ A. Garrison *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station : Texas A & M University Press, 1999.

¹¹⁴ Le seul qui ait affirmé le contraire est Sergueï Prikhodko, lui-même un diplomate de carrière (il a été directeur adjoint du Deuxième Département Europe du MID, où il avait la charge des relations avec les républiques baltes), mais à partir de 1997 le chef du département de politique étrangère de l'Administration du président, c'est-à-dire précisément l'institution qui a le plus « doublé » le MID en matière d'expertise (en recrutant du personnel au départ destiné à travailler au MID), et dont les conseillers ont eu bien plus d'influence sur les décisions du président Eltsine que n'en avaient les experts du MID ou le ministre des Affaires étrangères lui-même. Cf. Sergueï Prikhodko « Administraciâ Prezidenta – ne apparat CK KPSS » [L'Administration du président, ce n'est pas l'appareil du Comité Central du PCUS], *Segodnâ*, 17 octobre 1997 ; p. 3.

Affaires étrangères pour répondre aux problèmes de coordination des RIEE des sujets de la FR ; considérée du point de vue de ces derniers, l'institutionnalisation d'un tel processus de consultation intra-fédérative offre aux régions un canal d'influence sur la politique étrangère du gouvernement fédéral : le KS est un forum pour les échanges d'idées, mais aussi une plate-forme d'actorité pour les élites régionales qui critiquent la politique étrangère fédérale de manière constructive, c'est-à-dire dans le but de la faire évoluer, sur le fond comme sur la forme (modalités d'élaboration) et pour le bien de l'ensemble du pays.

Placé sous la responsabilité du *Département pour les relations avec les partis politiques, les organisations sociales et les sujets de la FR* (DSPO) du MID, le KS a vu le jour à l'automne 1994 et s'est réuni pour la première fois le 15 décembre 1994. C'est un organe consultatif et non-permanent qui était au départ présidé par un adjoint d'Andreï Kozyrev, Alexandre Avdeev. A partir de janvier 1996, c'est Igor Ivanov qui, même une fois nommé ministre des Affaires étrangères en septembre 1998 (lorsque Primakov devint premier ministre), a présidé toutes les sessions de travail du KS.

Chaque sujet de la FR peut y envoyer deux représentants pour participer aux deux sessions annuelles qui se tiennent habituellement en décembre et en mai. Ces réunions étaient au départ l'occasion de discuter de thématiques certes fixées par le MID lui-même, mais qui intéressaient les régions [voir fiche n°22 en annexe VI pour une présentation complète de l'ordre du jour des sessions et des intervenants]. Pour les bureaucrates et diplomates du MID, le défi consistait à traduire en des termes simples les grandes lignes de la politique étrangère du gouvernement fédéral auxquelles les régions devaient apprendre à se conformer. Pour la majorité des régions représentées, c'était l'occasion d'apprendre, car le KS était un forum de discussion dans lequel les régions les plus expérimentées en matière de coopération extérieure et transfrontalière partageaient leur savoir-faire avec celles des régions russes qui jusque-là, n'avaient pas pu ou pas su développer leurs RIEE.¹¹⁵ Le KS et le *Bulletin* d'information qu'il édite ont d'ailleurs une approche didactique de la coordination des RIEE des régions ; ils mettent à la disposition de toutes des informations (sur les traités internationaux en vigueur, sur le fonctionnement et les membres d'organisations internationales à vocation régionale auxquelles les sujets de la FR peuvent adhérer), et des « modes d'emploi » (concernant par exemple la rédaction d'un accord de coopération internationale ou encore le protocole diplomatique à respecter pour accueillir une délégation étrangère). En schématisant, on peut dire du KS qu'il était chargé de faire en sorte :

- que les intérêts des régions soient pris en considération par le MID durant la phase d'élaboration de la politique étrangère russe par les fonctionnaires fédéraux, en particulier en matière de coopération économique extérieure, dans le but d'attirer des investissements étrangers dans les régions¹¹⁶ ;
- que le MID soit mis au courant des initiatives des régions en matière de RIEE et sur la participation des régions à la mise en œuvre des traités internationaux de la FR, afin de s'assurer que les deux niveaux de gouvernement agissent en harmonie, respectent les engagements extérieurs de la FR et satisfont à la fois les intérêts des régions et ceux de l'État central¹¹⁷ ;
- que tous les sujets de la FR soient également tenus informés de la politique étrangère et de l'activité internationale et économique extérieure du gouvernement fédéral, mais aussi des RIEE développées par les régions les plus extraverties. L'une des tâches de ce Conseil Consultatif consiste précisément à faire connaître aux régions frontalières qui n'ont pas mis en place de stratégie de développement de

¹¹⁵ Martin Nicholson « Towards a Russia of the Regions », *IJSS Adelphi Papers* n° 330, Londres : Oxford UP, 1999 ; p. 64.

¹¹⁶ Igor S. Ivanov « Meždounarodnye i vnešneëkonomičeskie svāzi soub"ektov Rossijskoj Federacii » [Les relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR], *Diplomatičeskij Vestnik* n° 2, 1998 (édition électronique).

¹¹⁷ Entretien avec un consultant du DSPO qui a souhaité garder l'anonymat, MID, Moscou, juin 2002.

leurs RIEE de bénéficier des recommandations communiquées au cours des réunions biennuelles du Conseil Consultatif par les régions qui ont une certaine expérience de la coopération transfrontalière.¹¹⁸

Cette pratique constituait une opportunité d'influence pour Saint-Pétersbourg précisément parce que la ville, dont les RIEE étaient déjà développées et considérées par le MID comme exemplaires, a été invitée à faire profiter les autres régions de son expérience et de son expertise (en particulier sur les relations « ascendantes » avec les pays de l'UE et ses politiques de bon voisinage avec les pays baltes). La ville de Saint-Pétersbourg a été la région « mise en vedette » à l'occasion de la cinquième session du KS (décembre 1996), qui avait à son ordre du jour pour thématique de travail « Le développement des RIEE avec les États membres de la CEI et les pays baltes » [voir fiche n°22 en annexe]. En juin 1998, à la huitième session du Conseil consultatif, consacrée spécifiquement aux enjeux et problèmes de la coopération transfrontalière, c'est de nouveau l'administration de Saint-Pétersbourg qui a été sollicitée par le MID pour faire une présentation sur ce thème. Le discours que le gouverneur Vladimir Yakovlev a prononcé à la tribune à cette occasion fut de loin le plus long de toutes les interventions ; il était censé fournir un éclairage de « spécialiste » sur la façon « civilisée » (sous-entendu – « européenne ») d'entretenir des relations de bon voisinage avec les régions et pays situés du côté européen de la frontière russe.¹¹⁹

Les représentants du Comité des relations extérieures de Saint-Pétersbourg n'ont pas été les premiers à intervenir au cours d'une session du KS ; si l'on examine l'agenda du KS pour les années 1994-1996, on voit que l'ordre de passage des sujets de la FR « mis en vedette » à chaque session a suivi le calendrier de la signature par ces mêmes sujets d'accords de partage des compétences avec le gouvernement fédéral [fiche n°7 en annexe VI]. Ceci illustre l'interdépendance que nous avons cherchée à mettre en évidence jusqu'à présent entre l'activité paradiplomatique des sujets de la FR d'une part, et la remise en question par eux du pacte fédératif d'autre part. Le fait que le MID ait cherché à mobiliser les régions extraverties pour qu'elles fassent bénéficier les autres de leur expérience paradiplomatique illustre quant à lui l'importance, aux yeux de la bureaucratie diplomatique russe à l'époque, qu'il y avait à mettre en valeur cette expérience dans un esprit constructif. Autrement dit, ce que nous appelons la paradiplomatie (et que le MID qualifie de « diplomatie économique des régions ») n'était pas perçu alors comme un facteur de segmentation de la politique étrangère, mais bien comme une *contribution* à la diplomatie fédérale. Les autorités fédérales espéraient apparemment qu'elle pourrait aussi aider à recréer du lien fédératif entre les régions et le « centre », ainsi qu'entre les sujets de la FR d'une même macro-région économique.

Si cette participation des régions extraverties à un forum dans lequel leur paradiplomatie pouvait se transmuier en influence a effectivement permis à l'administration municipale de Saint-Pétersbourg de peser sur les orientations de la politique étrangère de l'État fédéral russe dans les années 1990, il ne faut cependant pas oublier que l'influence est toujours *relative*. Au KS comme au parlement fédéral, le potentiel d'influence de Saint-Pétersbourg était donc limité par l'existence d'autres entités fédérées ayant leurs propres intérêts de politique étrangère à défendre. Il était surtout tributaire du climat institutionnel général en Russie. En avril 2003, un décret de Vladimir Poutine a décidé du remplacement du KS par un nouvel organe consultatif placé sous les auspices du MID, le Conseil des Chefs de Sujets (*Soviet Glav Soub"ektov* - SGS). Il est trop tôt pour

¹¹⁸ S.n. « Russian Regions and the CIS : Foreign Economic Relations », *International Affairs* (Moscow), vol. 45, n° 2, 1999, p. 134-153.

¹¹⁹ Entretien avec un consultant du DSPO qui a souhaité garder l'anonymat, MID, Moscou, juin 2002.

déterminer dans quelle mesure cette réforme a donné ou ôté de leur influence aux sujets de la FR qui participaient autrefois aux activités du KS. Au vu de l'ordre du jour des sessions [voir fiche n°23 en annexe VI], tout au plus peut-on affirmer que le SGS semble ne se consacrer qu'à des thématiques de RIEE qui occupent déjà une place centrale sur l'agenda diplomatique du gouvernement fédéral.

6.2.2 Le canal parlementaire, lieu de concurrence plutôt qu'axe d'influence pour les représentants de Saint-Pétersbourg

L'une de nos questions de départ consistait à déterminer dans quelle mesure le canal de la représentation parlementaire des intérêts régionaux a pu servir à Saint-Pétersbourg à défendre dans les institutions fédérales ses intérêts de politique étrangère. Il s'est avéré au fil des recherches que les députés et sénateurs pétersbourgeois ont en réalité utilisé ce canal parlementaire pour influencer sur le contexte général de la politique étrangère fédérale (la situation économique et juridique qui lui sert de toile de fond) plutôt que pour défendre directement leurs préférences de politique étrangère. Comme nous allons le voir, l'influence des Pétersbourgeois dans les structures parlementaires a été assez réduite, compte tenu de deux obstacles : d'une part la surreprésentation des élus moscovites au sein des deux chambres du Parlement¹²⁰ et d'autre part le fait que les questions de politique étrangère y ont surtout été le terrain de chasse gardée des députés *conservateurs*, dont on sait que très peu étaient originaires de Saint-Pétersbourg. Les électeurs de la ville préféraient en effet donner leur voix à des élus démocrates qui ont laissé les questions à haute charge émotive, comme la politique étrangère, aux nationalistes et aux communistes. De leur côté, les députés et sénateurs pétersbourgeois se sont concentrés sur la défense de dossiers à leurs yeux plus importants ou politiquement plus gratifiants – l'orientation de la politique économique et budgétaire ainsi que la production de lois et d'institutions pour encadrer la bonne marche des réformes. Indirectement, cela leur a donné une influence sur le *contexte* économique et juridique des relations extérieures de la Russie, plus que sur la politique étrangère fédérale à proprement parler.

Pour parvenir à cette conclusion, nous avons commencé par sérier les canaux institutionnels qui mettaient les parlementaires russes en contact plus ou moins direct avec la sphère des relations internationales et économiques extérieures :

- en tant que membres d'un parti, d'un mouvement politique ou d'une coalition (d'idées, d'intérêts économiques ou territoriaux) ;
- en tant que concepteurs d'idéologie de politique étrangère (*foreign policy idea-makers*), voire de potentiels ministres des Affaires étrangères alternatifs (*shadow foreign minister*) d'un parti d'opposition représenté à la Douma ;
- en tant que membres de Comités parlementaires concernés par les questions de politique étrangère (le Comité des relations internationales, le Comité de géopolitique, le Comité des relations avec les pays de la CEI et les compatriotes à l'étranger) ;
- en tant que délégués du parlement fédéral dans les assemblées interparlementaires d'organisations internationales (CEI, Conseil de l'Europe, ONU).

¹²⁰ Rappelons que durant la législature 1993-1995, un élu sur quatre au Parlement fédéral était moscovite. En effet, sur les 628 élus (450 députés de la Douma et 178 représentants au Conseil de la Fédération), 180 étaient des natifs et résidents de Moscou, et seulement 25 des Pétersbourgeois. D'après Aleksandr Beliaev, « Centrobankou Rossii mesto ou nas! » [Il y a de la place chez nous pour la Banque centrale de Russie], interview de l'ancien président du Petrosoviet et membre du Conseil de la Fédération publiée dans *Čas Pík*, 14 décembre 1994.

Comme nous allons le voir, la ville n'a pas totalement tiré bénéfice de ce canal parlementaire pour défendre efficacement ses intérêts de politique étrangère.

a) La représentation partisane des intérêts de politique étrangère des régions : les rendez-vous manqués des partis pétersbourgeois avec le pouvoir

La maturation d'un système de partis institutionnalisés est un gage de stabilité et de consolidation démocratique pour les régimes post-communistes qui ont rompu avec le principe du Parti unique. Dès lors, il est certain que la faiblesse institutionnelle du système de partis en Russie est l'une des explications de la lenteur du régime à évoluer vers plus de démocratie.¹²¹ Dans les démocraties modernes, les partis jouent un rôle primordial puisque ce sont eux qui assurent

- le recrutement et la mise en valeur des élites politiques émergentes ;
- l'identification des intérêts et l'agrégation des demandes exprimées par l'électorat ;
- la représentation de ces intérêts au sein du système parlementaire ;
- la consolidation démocratique du régime, puisque les partis d'opposition peuvent potentiellement incarner la possibilité d'une alternance politique.

Après 70 ans de monopartisme, la Russie post-soviétique n'était guère en mesure de développer un système de partis comparable à celui qui existe dans les démocraties consolidées. Si, dans la Russie des années 1990, les partis n'ont pas réellement orienté la politique de l'État (dès lors que dans le système présidentiel d'Eltsine, un premier ministre n'était pas nécessairement l'émanation d'une majorité politique au parlement), il n'en reste pas moins que les partis russes les plus influents ont « colorié » l'information transmise à la société civile, ce qui leur a donné une certaine influence, y compris sur des thèmes traditionnellement marginaux dans leurs programmes politiques, comme les relations extérieures et la politique étrangère.¹²²

A cet égard, la spécificité du système de partis russe des années 1990 est que seulement deux grands partis politiques donnaient aux questions de politique étrangère une place importante dans leurs programmes électoraux et de gouvernement : il s'agissait des deux partis de la gauche conservatrice qui « idéologisaient » le plus les problèmes de politique étrangère, à savoir le PCFR et le LDPR. En remportant une majorité de sièges à eux deux aux élections législatives de 1993 et 1995, ils ont donné à la Douma la couleur politique qui fut la sienne durant la majeure partie de la décennie : « brun-rouge ». En réalité, ces deux partis d'opposition ne constituaient pas systématiquement une coalition, mais il est certain que leurs représentants, tant au parlement fédéral que dans les organes de pouvoir des sujets de la FR, se rejoignaient sur une idée de politique étrangère : la nécessité de restaurer la puissance de la Russie en tant que pôle dominant dans son espace géopolitique « naturel ». Une majorité de citoyens russes votaient pour ces partis parce qu'ils rejetaient la politique étrangère « pro-occidentale » de Boris Eltsine et d'Andrei Kozyrev, mais aussi parce qu'ils étaient sensibles aux discours populistes et néo-impérialistes sur la restauration de l'URSS (credo du PCFR) et sur la revalorisation militaire de la puissance russe (credo du LDPR,

¹²¹ J. Lowenhardt (ed.) *Party Politics in Post-Communist Russia*, Londres : Frank Cass, 1998 ; Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002 (chapitre 6) et « Political parties and regional democracy in Russia », in C. Ross (ed.) *Regional Politics in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002.

¹²² D'après une analyse sociologique des programmes des partis politiques qui présentaient des candidats au scrutin de liste à Saint-Petersbourg pour les élections législatives de 1993, 1995 et 1999 (non-publiée) menée par le recteur de la Faculté des RI de l'Université d'État de Saint-Petersbourg, Konstantin Khudoley, les questions de politique étrangère n'étaient quasiment jamais mentionnées. Entretien avec K. Khudoley, Saint-Petersbourg, juin 2002.

dont l'un des slogans était que la dignité du pays serait restaurée lorsque les soldats de l'Armée rouge pourraient « laver le sang de leurs bottes dans l'Océan indien »).

Or, comme nous le verrons plus loin, il se trouve que ces partis et l'idéologie patriotico-belliciste qu'ils véhiculent concernant la défense de l'intérêt national russe ont dominé les Comités de la Douma qui traitent précisément des questions de politique étrangère. A priori, cela a réduit le potentiel d'influence des élus de Saint-Petersbourg sur ces mêmes questions puisque les électeurs pétersbourgeois ont envoyé très peu d'élus issus des rangs du PCFR ou du LDPR à la Douma aux élections de 1993, 1995 et 1999 [voir tableau n°38 en annexe V]. Dès lors, on est tenté de dire que les préférences idéologiques des électeurs pétersbourgeois pour un rapprochement avec l'Europe (un credo des partis Yabloko et SPS par exemple) n'a pas trouvé de défenseurs en la personne d'élus de partis qui auraient eu une influence sur les grandes orientations de politique étrangère du pays.

Aux élections de 1993, plus du quart des électeurs pétersbourgeois (26,6%) ont voté pour la liste du parti considéré comme le plus libéral et le plus favorable à la coopération avec l'Occident, « Choix Démocratique de la Russie » (DemVybor), liste dirigée par le réformateur Egor Gaïdar. C'était moins que le score de « Choix de la Russie » à Moscou (33,9%) mais bien supérieur à la moyenne nationale (15,5%). En deuxième position arrivait la liste « Yabloko », qui a fait son meilleur score du pays précisément dans la capitale du Nord (21,2%, contre 7,9% à l'échelle de l'ensemble du pays). En revanche, les listes de la gauche conservatrice ont fait un très faible score à Saint-Petersbourg, ce qui confortait la tendance déjà observée à Leningrad aux élections de 1989 et 1990 : le parti agrarien récolta 0,89% des suffrages à Saint-Petersbourg (contre 7,9% à l'échelle fédérale) le PCFR, qui fit un score très médiocre à l'échelle fédérale (12,4%) ne récolta que 7,7% des suffrages à Saint-Petersbourg. Quant au grand vainqueur des législatives de 1993, le LDPR, il glana 22,9% des voix des électeurs russes, mais seulement 18,2% de celles des électeurs de la capitale du Nord.¹²³ Sur la base de ces statistiques, deux spécialistes russes de géographie électorale ont calculé que

« le rapport entre les voix pour les partis favorables aux réformes et plus ou moins loyales au régime de B. Eltsine et les partis de l'opposition radicale (...) était de 2,40 à Moscou, 2,28 à Saint-Petersbourg, alors qu'ils étaient seulement 0,67 dans l'ensemble du pays ».¹²⁴

L'analyse des résultats des élections législatives de décembre 1995 confirme cette nette distinction dans le paysage électoral russe entre la moyenne nationale et le vote pétersbourgeois, d'une part, et d'autre part entre celui-ci et le vote moscovite d'autre part. Si les deux capitales sont plus libérales et plus démocrates que la moyenne russe, il n'en reste pas moins qu'elles ont des préférences politiques assez différentes. En effet, Saint-Petersbourg a eu tendance à afficher une appartenance à l'*opposition* et à l'*alternative* démocratique, alors que les démocrates moscovites se sont montrés plus loyaux envers le parti de gouvernement, qu'il s'agisse de « Choix Démocratique de la

¹²³ Une précision sur ce score : il ne concerne que les votes au scrutin de liste pour des candidats de partis (donc pas nécessairement des « locaux »). Aucun des candidats que le LDPR présenta dans les circonscriptions électorales de Saint-Petersbourg aux postes de députés à pourvoir selon le mode du scrutin majoritaire n'obtint de siège à la Douma, ni en 1993 ni aux deux élections suivantes.

¹²⁴ Olga Vendina & Vladimir Kolossov « Moscou, retour à la voie mondiale », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, Géographie et cultures, 1997, p. 137-152 ; p. 140.

Russie » (1993) ou de « Notre Maison la Russie » (1995).¹²⁵ C'est pourquoi Yabloko, qui se présentait alors aussi comme un parti d'opposition au gouvernement (son président, G. Yavlinskij, s'est d'ailleurs présenté aux élections présidentielles de 1996), a de nouveau fait son meilleur score à Saint-Pétersbourg au scrutin de liste (16,4%) ; il a surtout obtenu cinq des huit sièges à pourvoir au scrutin majoritaire dans les circonscriptions électorales de Saint-Pétersbourg [voir fiche n°18 en annexe VI]. Du coup, la fraction des députés de « Yabloko » à la Douma d'État comportait un fort contingent d'élus de Saint-Pétersbourg, une position qui servait aussi bien les intérêts des quelques 300-400 militants du parti actifs dans la sphère politique locale que ceux des hommes politiques de stature fédérale originaires de Saint-Pétersbourg et qui se réclamaient de ce parti, à commencer par l'un de ses fondateurs, Yourij Boldyrev.¹²⁶ Le scrutin de 1995 confirma la montée du national-patriotisme en Russie avec la nette domination sur la Douma d'État du PCFR et du LDPR (leur score respectif fut de 22,3 et 11,12%). A Saint-Pétersbourg, en revanche, seul un électeur sur six a voté pour des candidats de cette coalition brun-rouge : le LDPR remporta à peine 3,4% des suffrages, tandis que le PCFR progressait quelque peu en faisant un score de 13,2% dans la capitale du Nord. Même si le PCFR pouvait se targuer d'avoir à Saint-Pétersbourg plus de membres actifs (6000) que tout autre parti politique, on voit qu'il y est resté marginal tout au long de la décennie. Même si certains candidats indépendants sont entrés à la Douma grâce à son soutien, aucun des candidats qu'il présenta à Saint-Pétersbourg aux élections de 1993, 1995 et 1999 pour les postes à pourvoir au scrutin uninominal majoritaire n'a remporté l'adhésion des électeurs pétersbourgeois, ce qui est d'autant plus significatif que le PC est traditionnellement soutenu par l'électorat âgé et ouvrier, qui constitue pourtant une proportion importante de l'électorat de Saint-Pétersbourg.

La préférence de l'électorat pétersbourgeois pour les partis qui se rapprochent le plus des partis sociaux-démocrates et centristes européens – « Choix de la Russie » et le « Mouvement Russe pour les Réformes Démocratiques »¹²⁷ en 1993, « Yabloko » en 1995, « L'Union des forces de Droite » (SPS) en 1999¹²⁸ – parce qu'elle était en porte à faux avec la tendance générale en Russie, ne s'est donc pas traduite par un bénéfice politique net en termes d'influence pour Saint-Pétersbourg. En effet, depuis l'époque où Sobtchak siégeait au Congrès des députés du peuple de l'URSS, Saint-Pétersbourg n'a pas eu de Pétersbourgeois-chef de parti à une position dominante dans le système de partis à l'échelle fédérale. Les élections de 1999 furent, de ce point de vue, une « occasion manquée » pour les leaders politiques pétersbourgeois. En effet le gouverneur Vladimir Yakovlev avait commencé à gagner une certaine lisibilité au niveau fédéral en s'alliant avec deux leaders régionaux alors très influents, le maire de Moscou Yourij Loujkov et le président de la

¹²⁵ A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in *Centre Carnegie Političeskij Al'manach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65 ; p. 54. Aux élections suivantes, « Unité », la liste du parti de gouvernement (fondée pour offrir une majorité de gouvernement au dauphin désigné, Poutine) a fait un bon score à Saint-Pétersbourg (17,7%, soit 5 sièges) mais qui était inférieur à la moyenne nationale (23,3%) et, surtout, aucun candidat présenté par « Unité » à Saint-Pétersbourg n'est sorti vainqueur au scrutin uninominal [voir tableau n°38 en annexe].

¹²⁶ Le nom du parti « Yabloko » [La Pomme] est d'ailleurs dérivé d'un acronyme constitué par les premières lettres des noms de famille des trois fondateurs du parti : YAVlinskij (Grigorij) – Boldyrev (Yourij) – Loukine (Vladimir). Boldyrev s'est par la suite fâché avec le président du parti, Grigorij Yavlinskij, et a quitté Yabloko pour se présenter comme un homme politique indépendant de tout parti.

¹²⁷ *Rossijskoe Dviženie Demokratičeskikh Reform* (RDDR) ; ce parti constitué par Anatolij Sobtchak en 1993 fit un score moyen à Saint-Pétersbourg aux élections de 1993 (9%) mais récolta très peu de voix à l'échelle fédérale (4%).

¹²⁸ Comme on le voit dans les tableaux n°38 et 39 en annexe, le parti libéral SPS (dont les deux figures de proue sont les « jeunes réformateurs » Boris Nemtsov et Anatolij Tchoubais) a fait à Saint-Pétersbourg l'un de ses meilleurs scores du pays, avec 17,4% des voix (soit le double de son score à l'échelle fédérale).

république du Tatarstan Mintimer Shaimiev, pour fonder le parti « Toute la Russie » (*Vsâ Rossiâ*). C'était le premier parti pan-russe à même de concurrencer le parti du gouvernement et dans la fondation duquel les élites politiques pétersbourgeoises avaient joué un rôle primordial : en effet, le congrès fondateur de « Toute la Russie » s'est tenu en mai 1999 à Saint-Pétersbourg à l'invitation du gouverneur de la ville. Le parti eût rapidement une grande popularité dans les régions russes, dont il prétendait défendre les intérêts face au « centre » : l'un des points de son programme était de conforter l'autonomie des entités fédérées et ainsi rééquilibrer le pacte fédératif en leur faveur.

Ces trois représentants de régions « frondeuses » de l'après-crise de 1998 ont été victimes d'une campagne de dénigrement orchestrée par le Kremlin, d'abord dans les médias (par l'intermédiaire de l'oligarque attitré de la « Famille », Boris Berezovskij), ensuite sur le terrain politique (avec la création, à l'automne, du parti « Unité », pour soutenir la candidature du dauphin désigné d'Eltsine, Vladimir Poutine) et enfin sur le plan judiciaire.¹²⁹ Pour y résister, « Toute la Russie » a dû s'unir à un challenger potentiel du futur candidat du Kremlin, l'ancien premier ministre Evguenij Primakov, dont le parti « Otečestvo » [La Patrie] pouvait leur apporter les voix des communistes modérés et des patriotes pragmatiques. C'est ainsi que ces deux partis présentèrent une liste commune aux élections législatives de décembre 1999, OVR (*Otečestvo-Vsâ Rossiâ*). Cette plate-forme électorale obtint presque 12% des suffrages au scrutin de liste à l'échelle fédérale, soit 11 points de moins que la liste du Kremlin.¹³⁰ Arrivée seulement en troisième position derrière le PCFR et « Unité », la coalition OVR s'est auto-dissoute peu après le scrutin, à mesure que des élus de régions, sentant le vent tourner, « retournaient leur veste » pour rejoindre le bloc majoritaire de l'Ours (Unité) à la Douma. Malgré ce relatif échec d'OVR aux législatives de 1999, pour Yakovlev il s'agissait d'une victoire personnelle, puisque sa position en tête de liste lui a offert un siège à la Douma (qu'il n'occupa cependant pas, préférant se consacrer à la campagne pour sa réélection au poste de gouverneur de Saint-Pétersbourg au printemps 2000).

Malgré ces limites évidentes à l'influence politique des élites politiques de Saint-Pétersbourg à l'échelle fédérale durant la période 1993-1999, celles-ci ont pu influencer sur le cours de la politique étrangère russe par l'intermédiaire des partis qui lui sont géographiquement et idéologiquement affiliés, et ce d'au moins quatre manières :

- au niveau *sociétal* : le *Parti Régional du Centre*, branche pétersbourgeoise du parti « Yabloko » et premier parti véritablement « centriste » qui ait vu le jour en Russie, incarne une idéologie et défend des attentes sociales qui étaient associées, dans l'esprit des électeurs, à l'exception pétersbourgeoise ;
- au niveau *institutionnel* : bien que relativement faible comparé à d'autres lobbys régionaux (le lobby moscovite, celui du Nord ou encore celui des régions sibériennes), le « lobby pétersbourgeois » au parlement s'est organisé politiquement au lendemain des législatives de 1995 avec la formation du club parlementaire « Iniciativa Sankt-Peterbourga » [Initiative de Saint-Pétersbourg], le premier groupe de lobbying régional qui ait établi des passerelles entre les deux Chambres du Parlement ;
- au niveau *transnational* : parmi les différents « clubs » parlementaires d'élus démocrates-libéraux et pro-européens soutenus par les pays occidentaux, on trouve une majorité d'élus pétersbourgeois et/ou du Nord-Ouest, dont certains ont utilisé ces relations transnationales à l'appui de leur stratégie

¹²⁹ En décembre 1999, les autorités fédérales ont notamment accusé Yakovlev d'avoir détourné des fonds publics municipaux pour financer la tenue du congrès fondateur du parti « Toute la Russie » de mai 1999, d'après V. Bekker & G. Stolyarova « Investigators Turn up the Heat on Governor », *St. Petersburg Times*, 24 mars 2000.

¹³⁰ Parmi les électeurs pétersbourgeois l'écart était plus serré (15,71% en faveur d'OVR contre 17,73 pour « Unité »), signe que le parti à la co-fondation duquel avait participé leur gouverneur était assez populaire dans la capitale du Nord.

paradiplomatie et d'influence sur la politique étrangère fédérale en faveur d'un rapprochement avec l'Europe.¹³¹

- au niveau *gouvernemental* : tous les Pétersbourgeois qui ont exercé des fonctions ministérielles en Russie dans les années 1990 étaient, sinon membres d'un seul et même parti (Choix Démocratique de la Russie, SPS), du moins issus des mêmes groupements politiques pro-européens traditionnellement puissants à Saint-Pétersbourg (démocrates, réformateurs et libéraux) ;

Nous allons examiner ci-après dans quelle mesure la participation de représentants pétersbourgeois aux deux chambres du parlement fédéral a procuré à la ville des opportunités d'influer sur le cours de la politique étrangère de la Russie.

b) La Douma d'État et la politique étrangère : la domination de l'opposition parlementaire sur le « marché de l'influence », facteur d'éviction des intérêts des députés pétersbourgeois

Parmi les institutions de la Russie post-soviétique qui s'occupent de relations internationales et de politique extérieure, la Douma n'a pas un rôle constitutionnellement important ni une influence politique aussi grande que les gesticulations de l'opposition communiste et nationaliste n'ont essayé de le faire croire. De 1993 à 1999, l'activisme international la Douma, précisément parce qu'il était le plus souvent en porte à faux avec la ligne du gouvernement fédéral (sur la Bosnie par exemple), n'a été qu'une paradiplomatie périphérique. Même si elle pouvait avoir un certain retentissement sur la scène domestique et à l'étranger, dès lors que la presse relayait ses résolutions et ses prises de position en contradiction avec celles du gouvernement, il ne s'agissait pas à proprement parler d'une autonomie qui pouvait se traduire en influence. Depuis les élections de décembre 1999, la donne a littéralement changé : si la Douma peut se targuer de mettre en œuvre une « diplomatie parlementaire » légitime, c'est bien parce qu'elle est dominée par des députés qui ont rejoint à un moment ou à un autre le camp du parti du pouvoir, Unité / Russie Unie, permettant au Kremlin d'instrumentaliser la Douma à l'appui de sa propre politique étrangère.

Les prérogatives constitutionnelles de la Douma en matière de politique étrangère

Comme dans la plupart des fédérations du monde, la Constitution de la Fédération de Russie attribue au pouvoir exécutif fédéral la primauté en matière de politique étrangère. Le président de la FR « fixe les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'État » (article 80.3) tandis que le gouvernement « adopte des mesures pour assurer la défense du pays, la sécurité de l'État et la réalisation de la politique extérieure de la FR » (article 114, « e »). En qualité de chef de l'État, le président « représente la FR (...) dans les relations internationales » (article 80.4). Conformément à l'article 86 de la Constitution, il

- exerce la direction de la politique extérieure de la FR ;
- négocie et signe les traités internationaux de la FR ;
- signe les instruments de ratification

¹³¹ C'est le cas du « Club européen des représentants de la Douma », qui regroupait au moment de sa fondation (fin 2000) une trentaine de députés pro-européens, tous partis confondus, et dont l'objectif commun est un rapprochement diplomatique de la Russie avec l'UE, la diffusion d'une image de la Russie comme pays « européen » à l'étranger, et une harmonisation de la loi russe avec la législation en vigueur dans les pays de l'UE. D'après Daniil Alguian, « Deputies for Europe », *Evropa* [journal bilingue de la délégation de la Commission européenne à Moscou], avril 2001. Des élus pétersbourgeois en sont membres (notamment la co-présidente du club, la députée SPS Irina Khakamada, élue du district électoral n°207), mais c'est surtout dans le conseil d'experts établi par le Club et constitué de représentants du monde académique, d'hommes d'affaires, d'intellectuels et de journalistes que la présence pétersbourgeoise est la plus significative et procure aux idéologues pro-européens de Saint-Pétersbourg la plus grande influence sur la politique extérieure russe.

- reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités près de lui.

C'est lui qui « forme et préside le Conseil de Sécurité de la FR » (article 83 « g »), commande les forces armées (article 87.1), introduit l'état de siège ou l'état d'urgence sur le territoire de la FR (articles 87.3 et 88). Il « détermine les orientations fondamentales de l'activité du Gouvernement de la FR et organise son travail » (article 113). Le Parlement n'a que des compétences résiduelles en matière de politique étrangère. Certes, la Chambre basse (Douma d'État) peut refuser de donner son accord à la nomination du Premier ministre par le président¹³² et elle peut exprimer sa défiance au gouvernement qu'il dirige par une motion de censure (article 117.3), mais elle n'a pas voix au chapitre concernant la nomination ou le renvoi de membres du gouvernement tel que le ministre des Affaires étrangères.¹³³ La Constitution de 1993 a donné au président à la fois le droit de dissoudre la Douma (article 109.3) et celui de démissionner le gouvernement. Ce déséquilibre permanent en faveur de l'exécutif – qui, dans un système présidentiel mais démocratique comme la France, est tempéré par la possibilité que l'Assemblée Nationale impose au président un gouvernement issu de ses rangs, provoquant une cohabitation - a rendu le système russe instable et étroitement dépendant des changements d'humeur, d'ambition et d'objectifs (électorales ou autres) du président.¹³⁴ Le président de la FR doit cependant « consulter » les Comités et Commissions des chambres de l'Assemblée fédérale concernant « la nomination et le rappel des représentants diplomatiques de la FR auprès des États étrangers et des OI » (article 83 « l »). *De facto*, c'est seulement lors du vote annuel du budget ou en refusant de ratifier un traité international signé par le président ou l'un de ses ministres que la Douma peut imposer des contraintes à la diplomatie de l'État. En effet, les résolutions qu'elle adopte sur des questions de politique étrangère ont uniquement une valeur déclaratoire et ne lient en rien le gouvernement russe ; tout au plus envoient-elles des « signaux » paradiplomatiques au reste du monde, par lesquels la Douma fait part de sa préoccupation concernant un problème d'ordre international (et auquel le pouvoir exécutif n'accorde pas assez d'attention à son goût), voire, éventuellement, de son désaccord avec la politique étrangère menée par le gouvernement fédéral russe.

Certes, la Douma ratifie les traités internationaux de la FR – ou s'abstient de le faire, comme dans le cas du traité START II - ce qui lui prodigue une occasion de peser sur les orientations stratégiques de la politique de l'État. Parmi les compétences de la Douma figure aussi l'intronisation du premier ministre et donc son pouvoir de refuser la nomination d'un chef de gouvernement, dont elle a usé durant la crise d'août-septembre 1998 pour empêcher Eltsine d'imposer une

¹³² D'après les articles 83 "a" et "e", 103 "a" et 111.3 de la Constitution de la FR. Mais au troisième vote de refus, l'article 111.4 stipule que le président doit dissoudre l'Assemblée et imposer le nom d'un premier ministre, situation qui a failli se concrétiser en septembre 1998, quand Eltsine a cherché à imposer de nouveau la candidature de Tchernomyrdine, pour finalement s'assurer d'un vote positif de la Douma en lui proposant le nom d'un premier ministre qui faisait l'unanimité, E. Primakov, cf. Edward Morgan-Jones & Petra Schleiter "Governmental Change in a President-Parliamentary Regime : the Case of Russia 1994-2003", *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 132-163 ; p. 144.

¹³³ Suite à la victoire de l'opposition aux législatives de décembre 1995, les députés de la coalition brun-rouge sont cependant parvenus à marchander avec succès la composition du nouveau gouvernement Tchernomyrdine. Ils ont obtenu le limogeage des ministres les plus libéraux, notamment celui dont ils réclamaient le départ depuis le plus longtemps, Andreï Kozyrev, le ministre des Affaires étrangères, et qui a été remplacé début janvier 1996 par un ancien apparatchik dont les vues étaient plus proches des leurs, Evguenij Primakov.

¹³⁴ Stephen White « Russia » in Robert Elgie (ed.) *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford : Oxford UP, 1999, p. 216-232 ; p. 224. A partir d'une approche comparative, certains spécialistes du présidentielisme ont pourtant estimé que le caractère instable et non-consolidé du régime russe pouvait être « tempéré » par certains ingrédients, comme le pouvoir de la Douma d'entamer une procédure d'impeachment contre le président, ce qu'elle fit d'ailleurs en 1997. Cf. Thomas Remington « The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 », *Slavic Review*, vol. 59, n° 3, automne 2000, p. 499-519 ; p. 513.

nouvelle fois la candidature de Viktor Tchernomyrdine. Même si la Douma n'a pas constitutionnellement de droit de regard sur les nominations dans le gouvernement composé par le premier ministre, à un niveau informel cependant les députés ont maintes fois démontré, au cours des années 1990, que leur opinion devait être prise en compte. C'est ainsi qu'après les élections législatives de décembre 1995 les députés ont obtenu le limogeage du très controversé ministre des Affaires étrangères Andreï Kozyrev et son remplacement par Evguenij Primakov, un ancien apparatchik des services de sécurité aux vues plus conservatrices, le seul auxquels les députés communistes et national-patriotes étaient prêts à accorder leur soutien. Celui-ci est en effet nécessaire car les députés peuvent faire obstruction à la politique du gouvernement en rejetant les projets de loi qu'il leur soumet ou le budget dont il a besoin pour mener ses réformes (comme ce fut le cas en 1997 lorsque les députés représentant les intérêts de leur région ont rejeté le projet de budget pour 1998).

Mais sur le fond, la capacité des députés de changer les orientations générales de la politique du pays est minime, en particulier en matière de politique étrangère. La Douma se contente alors de prendre des Décisions courroucées et d'adopter des Déclarations tonitruantes mais plus tragi-comiques qu'effectives, comme lorsque la Douma, en janvier 1998, vota une déclaration invalidant les accords de Belovej de 1991, ce qui équivalait à déclarer illégal le divorce des républiques constitutives de l'URSS. La Douma dispose aussi de l'arme n° 1 du législateur de tout pays : outre le vote du budget annuel et la production législative, il s'agit du pouvoir de peser sur le *timing* des décisions ou d'y faire obstruction. Cela peut se manifester dans l'abstentionnisme des députés lorsque les instruments de ratification de traités sont soumis à leur vote. Ainsi la Douma a-t-elle repoussé la ratification du traité SALT II par deux fois, fin 1998 et en mars 1999.

Les députés n'abusent pas de leur droit de refuser la nomination d'un premier ministre, car après trois votes de rejet du candidat présenté par le président, celui-ci peut dissoudre la Douma. Le gouverneur de Saint-Petersbourg a bien failli avoir son heure de gloire au printemps 1998, lorsque, ayant rejeté une première fois la candidature de Sergueï Kirienko, soutenu par Anatolij Tchoubaïs, les députés communistes de la Douma ont suggéré la candidature de Vladimir Yakovlev, qui s'est dit intéressé par le poste de premier ministre.¹³⁵ Eltsine, qui ne voulait pas en entendre parler, finit par imposer Kirienko, dont la carrière politique n'a pas duré plus de quelques mois puisque c'est sous son gouvernement que la Russie s'est retrouvée en quasi-banqueroute en août 1998.

Comme dans beaucoup d'autres pays pourtant démocratiques, la Chambre basse du Parlement russe est plutôt une chambre d'enregistrement que d'initiative législative. En matière de politique étrangère, sa marge d'autonomie provient de ce qu'elle peut convoquer des auditions parlementaires, envoyer et recevoir des délégations de députés et surtout organiser des tables rondes où des experts sont invités à se prononcer sur des questions de politique étrangère et de sécurité nationale. La médiatisation de ces débats, dont la plupart a fait l'objet de publications, est ce qui a permis à la Douma de garder un levier de pression sur les orientations de politique étrangère du gouvernement et du Kremlin. En effet, par l'intermédiaire de l'opinion publique, qui a tendance à soutenir sa vision « populaire », pour ne pas dire populiste, la Douma est en mesure de mettre à mal l'assise électorale du gouvernement en place et donc de le pousser à prendre en considération les vues qui sont exprimées par les députés dans leurs débats à la Maison Blanche ou dans les

¹³⁵ B. Whitmore « 'Premier' Yakovlev Put Forth by Reds », *St. Petersburg Times*, 20 avril 1998.

médias.¹³⁶ Ce fut le cas en avril 1994 lorsqu'une majorité de députés vota une résolution demandant l'allègement des sanctions de l'ONU à l'encontre de la Serbie, une demande qui fut relayée par le gouvernement dans les instances concernées.

Il ne semble pas que les députés de la Douma se soient beaucoup intéressés aux questions de politique étrangère, du moins, pour la majorité d'entre eux, pas avant deux électrochocs consécutifs : la répression des manifestations de retraités à Riga en février 1998 et « l'agression armée » de l'OTAN contre la Serbie au printemps 1999. Auparavant, les questions internationales étaient tout à fait marginales sur l'agenda de travail de la Douma en dehors des Comités. A titre d'exemple, durant la session d'automne 1996, seulement quinze minutes ont été consacrées, le 18 octobre précisément, à la ratification des traités internationaux de la Fédération de Russie. Le projet de loi de ratification de l'Accord de Partenariat et de Coopération signé en 1994 entre la Russie et l'UE figurait parmi ces traités ratifiés à la va-vite et sans débat parlementaire sur le fond. S'il fut adopté par 340 voix pour et 1 abstention¹³⁷, c'est apparemment parce que les mentors de la Douma en matière de politique étrangère - Vladimir Loukine, le président du Comité des Affaires internationales, d'une part, et les membres de la fraction LDPR d'autre part – s'étaient rangés du côté des vice-ministres venus défendre le projet devant les députés ce jour-là.

Les députés pétersbourgeois à la Douma : une préférence pour la participation aux travaux des comités « nobles »

Très peu de représentants de Saint-Pétersbourg ou de l'oblast' de Leningrad ont siégé dans les Comités du Conseil des députés du peuple de RSFSR puis dans ceux de la Douma qui s'occupaient expressément de questions de politique étrangère. L'une des tendances lourdes de la vie parlementaire russe des années 1990 est en effet que ces comités-là ont été dominés par des députés communistes et ceux du LDPR, les seuls à s'afficher résolument comme des patriotes soucieux de la sécurité nationale du pays et de la défense du prestige international de la Russie [voir fiche n°19 en annexe VI]. Cela ne signifie pas que les députés de la mouvance démocrate, libérale et centriste n'avaient pas d'influence sur les questions de politique étrangère, mais plutôt qu'ils préféraient agir « à la source » en siégeant dans des comités en pratique plus influents sur le cours général de la politique économique extérieure du pays, tels les comités chargés des réformes économiques et du budget. Dans la Douma I, formée en décembre 1993, c'était le cas de quatre des huit députés de Saint-Pétersbourg élus au scrutin uninominal [voir fiche n°18 en annexe VI]. Deux autres siégeaient dans le Comité à la sécurité, parmi lesquels Alexeï Alexandrov, un juriste pétersbourgeois qui appartenait au parti de gouvernement « Notre Maison la Russie » et conserva un siège de député dans la Douma II. Les autres députés pétersbourgeois d'affiliation démocrate ont préféré s'investir dans la définition des grandes lignes de la politique fédérale en participant à un autre comité considéré comme « noble » au regard des besoins de la Russie en matière de réformes – le comité à la législation et à la réforme judiciaire. Quant aux comités concernés par les questions internationales, ils sont restés dominés par les « conservateurs » de gauche (communistes) et de droite (nationalistes et « siloviki »). Dans la Douma II (1996-1999), on trouvait par exemple parmi les 12 membres du Comité aux Questions de Géopolitique six députés membres du LDPR, à commencer par le président de ce Comité, le jeune Alexeï V. Mitrofanov ; deux étaient originaires

¹³⁶ Geir Flikke « The People's Orchestra : the Fifth State Duma and Identity Policies », in Jakub Godzimirski (ed.) *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000.

¹³⁷ Gossoudarstvennaâ Douma *Stenogrammy Zasedanij GD* [Sténogramme des sessions de la Douma d'État], tome 10 (33), 1996 ; p. 46.

de et vivaient à Saint-Pétersbourg - Mikhaïl I. Glouščenko (né en 1957, entraîneur de boxe) et Mikhaïl L. Monastyrskij (né en 1945, ancien directeur de la Compagnie des Transports du Nord-Ouest), tous deux élus au scrutin proportionnel sur la liste LDPR.

Il n'en reste pas moins que quelques députés pétersbourgeois ont eu une certaine influence sur la diplomatie parlementaire de la Russie en raison de leur notoriété, tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur de ses frontières, où ils étaient considérés comme des personnalités politiques sur lesquelles les gouvernements des pays occidentaux pouvaient s'appuyer pour promouvoir les idéaux démocratiques et de coopération internationale dans les institutions fédérales russes. Il s'agissait en premier lieu de Galina Starovoïtova, élue du district électoral n°209 (quartier « Nord » de Saint-Pétersbourg) en décembre 1993 et décembre 1995. Démocrate convaincue et indépendante (elle n'appartenait à aucun parti), elle s'est distinguée à la Douma par son activisme en faveur de la défense des droits de l'homme et des minorités nationales en Russie. Un temps conseillère du président Eltsine pour les questions de relations interethniques, Galina Starovoïtova était surtout connue pour ses prises de position sans concession sur le problème de la corruption, ce qui lui valut probablement d'être assassinée, le 20 novembre 1998, alors qu'on lui prédisait encore une carrière de haut niveau, soit comme gouverneur de Saint-Pétersbourg, soit comme députée de la Douma « ministrable » en cas de victoire d'un démocrate aux élections présidentielles suivantes. Un autre député pétersbourgeois influent au parlement fédéral et qui a connu un destin moins tragique est Sergueï Stépachine, qui présidait le Comité des Questions de défense et de sécurité au Soviet Suprême de la RSFSR. Après avoir monté en grade dans les services fédéraux de sécurité (au contre-espionnage, puis comme directeur du FSB en 1995-1997), Stépachine fut élu député sous l'étiquette du parti Yabloko dans le district n°209 de Saint-Pétersbourg aux législatives de décembre 1999. Membre actif de la coalition des réformes qui se forma au sein du Parlement russe au printemps 1992, c'est un Pétersbourgeois dont l'influence sur la politique étrangère russe a joué plus grâce à son appartenance à la branche exécutive que législative du pouvoir fédéral. Nommé premier ministre en mai 1999 pour conduire la politique de recentralisation qui sera finalement mise en œuvre par son successeur à ce poste, Vladimir Poutine, Stépachine est, comme lui, un Pétersbourgeois dont les idéaux en matière de politique étrangère ont été avant tout déterminés par sa formation de « silovik ». Quant à Irina Khakamada, cadre du parti SPS (Union des Forces de Droite), si elle a été élue à la Douma III en se présentant aux élections de 1999 dans le district n°207 de Saint-Pétersbourg, il n'en reste pas moins qu'elle n'est pas formellement pétersbourgeoise, pas plus que Guennadij Selezniou, qui a présidé la Douma de 1994 à 2000 en tant que député élu au scrutin de liste du PCFR, et qui n'a formellement été élu à Saint-Pétersbourg qu'aux élections législatives de décembre 2003.

c) La Chambre Haute, institution traditionnelle de représentation des intérêts régionaux dans une Fédération

Tous les systèmes fédéraux un tant soit peu démocratiques disposent d'une institution de représentation des intérêts des entités fédérées constitutives de la Fédération, une Chambre Haute qui porte diverses appellations selon les pays – Sénat fédéral aux États-Unis et au Mexique, Conseil fédéral (*Bundesrat*) en Allemagne et en Autriche, Conseil des États dans la Confédération Helvétique et en Inde (*Rajya Sabha*), etc.. Le pouvoir relatif de la Chambre Haute du Parlement fédéral dépend de la structure plus ou moins centralisée de l'État et de la place historique qu'occupe le parlementarisme face à l'exécutif. L'Argentine, le Mexique et l'Autriche par exemple sont des fédérations relativement centralisées où le Sénat n'a qu'un rôle de parlement-croupion. En

Australie, la capacité des États fédérés d'avoir leurs propres relations extérieures est très limitée par les décisions de la Haute Cour, qui a tendance à privilégier l'exécutif fédéral au détriment de la Chambre des représentants des États. Sur le modèle du Bundesrat allemand, le Conseil de la Fédération russe accorde un droit de regard décisif aux sujets de la FR sur toutes les questions en rapport avec la souveraineté du pays et les *high politics* (questions de guerre et de paix, modification des frontières, nomination du Procureur, impeachment du président, etc.). Mais, grâce à la construction européenne, les Länder allemands ont obtenu un pouvoir de décision et de contrôle sur la politique étrangère fédérale beaucoup plus conséquent que celui dont jouissent les sujets de la FR par l'intermédiaire de leurs sénateurs au Conseil de la Fédération.¹³⁸

Les prérogatives constitutionnelles du Conseil de la Fédération

Il n'existe pas dans le monde un système unique ou idéal de représentation du niveau fédéré de gouvernement dans les instances fédérales. Dans certains cas, les représentants procèdent d'une élection au suffrage direct (États-Unis, Australie, Suisse, Mexique¹³⁹, Nigeria), dans d'autres d'une élection indirecte par les assemblées des entités fédérées (Autriche, Inde). Dans d'autres systèmes encore, les représentants sont nommés *ex officio* par les élus des entités fédérées (des Länder en Allemagne, des provinces en Argentine) ou par les autorités fédérales (le premier ministre fédéral au Canada), tandis qu'on trouve ailleurs un système mixte qui combine l'élection directe ou indirecte et une procédure de nomination (Malaisie, Belgique, Espagne, Soudan).¹⁴⁰ Si la règle de la représentation proportionnelle prévaut en général pour les élections à la Chambre Basse, dans le cas de la représentation à la Chambre Haute le principe est en général celui d'un nombre égal de sénateurs par entité fédérée, indépendamment du poids démographique de chaque entité. Ainsi, aux États-Unis comme en Russie, siègent à la Chambre Haute du Parlement fédéral deux sénateurs pour chaque entité, ce qui aboutit à une surreprésentation des régions peu peuplées.

La Russie post-soviétique a fait l'expérience consécutive de trois modes différents de représentation des sujets de la Fédération à la Chambre Haute du Parlement¹⁴¹ : 1) l'élection directe (élus pour deux ans au scrutin du 12 décembre 1993) ; 2) la représentation statutaire : entre 1996 et 2002, quand siégeaient au Conseil de la Fédération le chef de l'exécutif (président de république, gouverneur d'*oblast*) et celui de la branche législative (le président de l'assemblée législative régionale) de chaque sujet de la FR¹⁴² ; 3) la délégation : depuis le 1^{er} janvier 2002, les deux branches du pouvoir envoient chacune un délégué pour siéger au Conseil de la Fédération.

¹³⁸ En RFA, il faut désormais un accord des 2/3 du Bundesrat pour tout transfert de souveraineté à l'échelon européen et, sur toutes les questions européennes qui touchent directement le champ de compétences d'un ou de plusieurs Länder, le Bundesrat, qui considère les questions européennes comme faisant désormais partie de la « politique intérieure » allemande, peut envoyer un délégué au Conseil des ministres de l'UE, aux côtés du ministre fédéral. D'après Martin Nagelschmidt « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Etudes Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999 ; p. 684-685.

¹³⁹ Au Mexique, chaque province compte deux sénateurs élus, et un troisième est envoyé pour représenter la minorité ethnolinguistique la plus importante de chaque province.

¹⁴⁰ Typologie de R.L. Watts *Comparing Federal Systems*, Montréal & Kingston : McGill-Queen's UP, 1999 (2nd ed.) ; p. 92-95.

¹⁴¹ L'article 95 de la Constitution de 1993 ne précise pas selon quel mode (électoral, nominatif, par délégation) est formé le Conseil de la Fédération.

¹⁴² Cette personnalisation du pouvoir des sénateurs est allée de pair avec l'augmentation de leur influence, individuelle et collective comme membres du Conseil de la Fédération, sur les décisions politiques prises par le gouvernement fédéral et la Douma.

En vertu de l'article 102 de la Constitution de 1993, le Conseil de la Fédération est compétent dans neuf domaines, mais le député Vladimir Ryžkov affirme qu'en réalité le Conseil de la Fédération n'aurait jamais exercé de prérogatives que dans quatre d'entre eux.¹⁴³ En matière de politique étrangère, il jouit des prérogatives minimales reconnues à la Chambre Haute du Parlement dans tout système fédéral [voir texte n°8 en annexe VII] :

- Il donne son autorisation à l'utilisation des forces armées de la FR en dehors des frontières territoriales de celle-ci (art. 102, alinéa c) ;
- Il est obligatoirement consulté et a un pouvoir de veto sur les décisions de la Douma et du président
 - en matière de politique douanière du gouvernement ;
 - en matière de ratification des traités internationaux de la FR (art. 106, alinéa d) ;
 - sur les questions relatives au statut, à la définition et au changement des frontières d'État (art. 106, alinéa e), y compris les frontières entre sujets de la FR ;
 - en matière de déclaration de la guerre et de la paix (art. 106, alinéa f) ;

Dans la pratique, le Conseil de la Fédération n'a que très sporadiquement fait usage de ses prérogatives constitutionnelles en matière de « high politics » ; de toutes les institutions socio-politiques de Russie qui sont concernées par les questions internationales, c'est celle qui, d'après un sondage réalisé en 2001, était considérée comme ayant le moins d'influence sur le cours de la politique étrangère du pays [voir tableau n°45 en annexeV]. Ce n'est qu'en 1999 qu'il s'est formellement prononcé en faveur de l'envoi de troupes de maintien de la paix au Kosovo, alors que jusque-là tous les déploiements des forces armées russes avaient été décidés sans même qu'il soit consulté. Sur la question de la Tchétchénie, par exemple, le Kremlin a efficacement su dissuader les sénateurs de se mêler de sa politique militaire, affirmant que le conflit qui y était mené n'avait rien d'une « guerre » au sens où l'entend l'article 106 « f » de la Constitution puisque c'était, d'après le gouvernement, un « conflit intérieur russe ». ¹⁴⁴ Quant à son droit d'initiative législative, le Conseil de la Fédération ne l'a que très peu utilisé : les statistiques montrent que moins de 15% des projets de lois examinés par la Douma ont émané du Conseil de la Fédération ou des présidents d'assemblée législative des sujets de la FR (qui jouissent aussi, individuellement, de ce pouvoir d'initiative). L'analyse de l'origine des propositions de lois qui ont été soumises par lui à la Douma est difficile en raison de la multiplicité des personnes, et parfois des institutions, réellement impliquées dans l'élaboration de ces textes. Ce que l'on peut dire est qu'en Russie, les questions internationales viennent sur l'agenda de la Chambre haute du parlement en général *après* qu'une politique ait été décidée ou mise en œuvre par l'exécutif, lorsqu'un vote est nécessaire pour entériner un traité par exemple.

Le Conseil de la Fédération est donc victime d'une triple faiblesse institutionnelle en termes

- de contrôle législatif des lois votées par la Douma : le Conseil de la Fédération n'a que 14 jours pour se prononcer contre une loi votée par la Douma ; s'il ne le fait pas – ce qui arrive souvent étant donné que le Conseil ne siège que quelques jours par mois – la loi est automatiquement adoptée.
- de portée de son pouvoir d'initiative législative : seulement 7% des projets de loi qu'il a présentés entre 1994 et 1998 furent effectivement adoptés.¹⁴⁵

¹⁴³ V.A. Ryžkov *Četvërtaâ Respublika. Očerk političeskoj istorii sovremennoj Rossii* [La Quatrième République. Précis d'histoire politique de la Russie contemporaine], Moscou : Ad Marginem, 2000 ; chapitre 7 : « Palata Regionov » [Le Palais des Régions] ; p. 84.

¹⁴⁴ V.A. Ryžkov *Četvërtaâ Respublika ...* [La Quatrième République. ...], *op. cit.* ; p. 83 et 85.

¹⁴⁵ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 34.

Le Conseil de la Fédération apparaît donc comme une simple chambre d'enregistrement, car il ne peut amender un projet de loi qui lui parvient de la Douma : il doit soit accepter, soit refuser en bloc le texte, sauf à convoquer la réunion d'une commission de conciliation. Il existe cependant une configuration dans laquelle son vote peut être déterminant : dans le cas où la Douma vote pour surmonter le veto émis par le président à l'adoption d'une loi, mais que cette loi n'obtient pas la majorité au Conseil de la Fédération, c'est le vote des sénateurs qui, en dernière instance, décide de l'adoption ou non de la loi.¹⁴⁶ C'est ce qui s'est produit lors de l'adoption du Code foncier et de la loi « Sur la restitution des biens culturels déplacés en conséquence de la Deuxième Guerre Mondiale ». Alors que le gouvernement était prêt à restituer ces biens culturels non seulement aux pays européens qui faisaient partie du camp des Alliés, mais aussi et à certaines conditions, aux pays de l'Axe, le Conseil de la Fédération, à l'initiative du maire Yourij Loujkov et des sénateurs communistes, a obtenu des amendements qui limitaient considérablement la possibilité pour l'Allemagne notamment d'obtenir le retour sur son territoire des trophées de guerre saisis par l'Armée Rouge en 1943-1948.¹⁴⁷

D'après Nikolai Petrov, ce sont donc moins les prérogatives constitutionnelles du CF qui permettent aux régions de faire valoir leurs intérêts au niveau fédéral que « l'immense influence d'ensemble des sénateurs, non en raison du prestige de la fonction mais bien parce qu'ils sont les patrons représentant tout le pays de niveau régional. »¹⁴⁸

C'est ainsi que le « Palais des régions » russe a gardé une certaine capacité de pression sur la politique fédérale, surtout durant la première législature (1993-1995) où il a effectivement exercé son pouvoir de veto en « filtrant » les projets de lois les plus populistes qui émanaient de la Douma. Si, par la suite, il a adopté une position assez suiviste par rapport à la politique gouvernementale (ce qui découlait directement du fait que le président Eltsine avait établi des relations de loyauté personnelle avec plusieurs gouverneurs de région, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre II), à partir de la crise financière d'août 1998, en revanche, le Conseil de la Fédération s'est remis à jouer son rôle de gardien des intérêts des entités fédérées face au « centre », notamment sur les questions de politique étrangère. Celles-ci ont fait l'objet de sérieux débats en son sein à partir de la guerre au Kosovo, en 1999. La capacité de contrainte du Conseil de la Fédération est d'abord apparue au moment de la ratification du premier « grand » traité post-soviétique entre la Russie et l'Ukraine (en février 1999), puis lorsque le Conseil de la Fédération a refusé la démission du procureur Yourij Skouratov, victime d'une campagne par « kompromaty » (documents compromettants) orchestrée par le Kremlin. L'un des autres exemples notoires de la façon dont le Conseil de la Fédération a défié le gouvernement fédéral a été le soutien corporatiste que les sénateurs apportèrent entre l'été 1997 et février 2001 à leur collègue Evguenij Nazdratenko, gouverneur du territoire du Primorie, lorsque le Kremlin s'efforçait de le pousser à démissionner.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Nikolai Petrov « Soviet Federacii i predstavitel'stvo interessov regionov v centre » [Le Conseil de la Fédération et la représentation des intérêts des régions dans le centre], in N. Petrov (ed.) *Regiony Rossii v 1998 g. Ežegodnoe priloženie k « Političeskomu Almanahou Rossii »* [Les régions de Russie en 1998. Annuaire annexé à l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Fondation Carnegie & Gendalf, 1999 ; p. 180-222 ; p. 181.

¹⁴⁷ Voir à ce sujet Anaïs Marin « Un litige russo-allemand : la restitution des biens culturels », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1008, septembre 2000, p. 64-79.

¹⁴⁸ Nikolai Petrov « Soviet Federacii i predstavitel'stvo interessov regionov v centre » [Le Conseil de la Fédération et la représentation des intérêts des régions dans le centre], *op. cit.* ; p. 180.

¹⁴⁹ Eugene Huskey *Presidential Power in Russia*, New York : Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1999 ; p. 198.

Les représentants de Saint-Pétersbourg au Conseil de la Fédération

Les régions du Nord-Ouest russe ont donné au Conseil de la Fédération des personnalités politiques qui avaient une certaine carrure nationale et internationale, à commencer par Mikhaïl Proussak, le président du Comité des relations internationales du Conseil de la Fédération II (1996-2001), qui a notamment su intéresser les sénateurs pétersbourgeois à la coopération avec leurs collègues européens au sein de l'Assemblée Interparlementaire du Conseil de l'Europe. Parmi les sénateurs représentant la ville de Saint-Pétersbourg, sur l'ensemble de la période, trois ont eu une certaine influence sur la politique étrangère fédérale : Yourij Boldyrev (1993-1995)¹⁵⁰, Vladimir Yakovlev (1996-2000) et surtout Sergueï Mironov (2000-2003).

Faute d'avoir été réélu au printemps 1996 à la tête de l'administration de Saint-Pétersbourg, Anatolij Sobtchak n'a guère eu le temps de peser sur les orientations du Conseil de la Fédération où il n'a siégé que de janvier à septembre 1996. Il fut cependant le seul sénateur à s'élever contre la candidature du communiste orthodoxe Egor Stroev (gouverneur de l'*oblast'* d'Orel) au poste de président du Conseil de la Fédération.¹⁵¹ Par la suite, c'est donc le gouverneur Vladimir Yakovlev qui a représenté les intérêts de la ville à la Chambre haute du parlement, et cela quasiment seul puisque le siège de sénateur réservé au président de l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg a été vacant à partir de janvier 1998, Yourij Kravtsov ayant été poussé à la démission par un scandale de corruption, sans que les députés réussissent à s'entendre pour lui trouver un successeur avant fin 1999. Cette situation a considérablement diminué le potentiel d'influence de la ville à la Chambre Haute du Parlement en 1998-1999. Malgré cela, le Conseil de la Fédération est sans conteste l'organe fédéral de représentation dans lequel les intérêts pétersbourgeois ont été les mieux défendus, notamment parce que Yakovlev y avait pris la tête de la fronde des régions donatrices au budget fédéral. Son statut de sénateur lui a permis de figurer sur la liste des membres du Conseil de la Fédération dans laquelle Boris Eltsine choisissait qui, des élus de la Chambre Haute, ferait partie de la délégation diplomatique russe qui l'accompagnerait à l'étranger pour participer à des sommets internationaux. C'est ainsi qu'il eût l'opportunité de s'exprimer depuis la tribune de l'Assemblée Générale de l'ONU à New York, le 27 octobre 1997, lors de la 52^{ème} session de l'Assemblée.¹⁵²

Après que l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg sortie des urnes en décembre 1998 se fut enfin dotée d'un président, en la personne de Sergueï Mironov, l'influence relative de Saint-Pétersbourg à la Chambre Haute du Parlement augmenta considérablement. En effet, c'est Mironov qui fut élu le 5 décembre 2001 par les sénateurs à la Présidence du Conseil de la Fédération pour succéder à Egor Stroev. A ce poste, il a été le principal artisan du rapprochement de la Russie avec le Conseil de l'Europe par exemple : son aura et ses convictions personnelles ont

¹⁵⁰ Au scrutin de décembre 1993 pour la constitution du Conseil de la Fédération I, ont été élus Alexandre N. Belyaev (32,4% des voix), le président du Lensoviet/Petrosoviet et le jeune Yourij Boldyrev (33,1%), ancien député du peuple de l'URSS élu du quartier 54 de Leningrad en 1989. Proche de Grigorij Yavlinskij (ils créèrent ensemble l'institut de recherche « ÉPICentr » et le parti « Yabloko »), Boldyrev était un Pétersbourgeois qui travaillait depuis 1991 dans les structures fédérales du gouvernement à Moscou.

¹⁵¹ D'après A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Politicheskij Almanach Rossiiskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie tome 2, livre 1 ; p. 39-65.

¹⁵² Yakovlev y présenta l'un des projets de l'*Initiative baltique* de la municipalité : celui de créer un corps de « Casques Verts » sous mandat de l'ONU pour gérer les conséquences environnementales de crises écologiques qui pourraient survenir dans la région de la mer Baltique. Il proposa que Saint-Pétersbourg soit le QG de ce bataillon international d'appelés refusant de faire leur service militaire. Il affirma s'être entendu avec le ministère russe de la Défense pour que soient accordées au contingent russe de ces futurs « Casques Verts » des dérogations (en effet, le service alternatif est une pratique tout à fait marginale dans l'armée russe). Malgré l'intérêt qu'elle a suscité auprès de l'assistance et dans la communauté internationale des environnementalistes, la proposition n'a pas été retenue par l'ONU, pour cause de difficultés financières.

joué en faveur d'une évolution de la politique étrangère russe vers plus de coopération vis-à-vis des pays européens, en particulier dans le cadre du dialogue avec l'UE.

Le travail des représentants régionaux dans les Comités

Le Conseil de la Fédération est une institution moins politisée que la Douma. Hormis le LDPR et la plate-forme des élus de la liste « Choix Démocratique de la Russie », il n'y a pas réellement de groupements politiques à la Chambre Haute du Parlement. Cela ne signifie pas qu'elle soit idéologiquement homogène. La première ligne de rupture entre les sénateurs est d'ordre géographique : les membres du Conseil de la Fédération font bloc en se répartissant en quatre groupes régionaux aux intérêts assez différenciés : les régions du Nord, celles de l'Ouest, celles du Sud (Caucase) et celles de l'Extrême-Orient. La deuxième ligne de rupture sépare les quelques régions « donatrices » au budget fédéral des autres qui se coalisent contre les plus riches. La troisième passe enfin entre les sénateurs qui sont, dans leur région, chefs de l'exécutif et ceux qui président l'assemblée législative. Dans la pratique, les deuxièmes auraient un pouvoir plus grand sur les décisions de la Chambre Haute : outre le fait qu'ils ont individuellement un droit d'initiative législative, il est apparu que les représentants du pouvoir législatif local étaient souvent chargés par leur collègue de l'exécutif de la même région de voter à leur place. En effet, lorsqu'ils étaient à Moscou pour les sessions du Conseil de la Fédération, les gouverneurs et présidents de république avaient tendance à désertier les sièges de l'hémicycle, préférant utiliser leur temps dans la capitale pour sillonner les différents ministères auprès desquels ils avaient un lobbying à faire pour leur région.¹⁵³

Comme à la Douma, l'essentiel de l'activité législative et des auditions parlementaires se déroule dans les Comités, qui constituent pour les sénateurs de Saint-Petersbourg une plate-forme de représentation des intérêts de la ville.¹⁵⁴ Les régions du Nord-Ouest de la Russie ont toujours été dans l'ensemble bien positionnées dans la répartition des fonctions de présidents de Comités au Conseil de la Fédération, ce qui leur donnait non seulement un pouvoir d'influence sur les travaux de la Chambre Haute, mais surtout une position privilégiée sur la scène politique nationale et internationale.¹⁵⁵ Traditionnellement, les Comités les plus importants du Conseil de la Fédération – que ce soit en nombre de membres ou en poids politique – sont :

1. le Comité à la législation constitutionnelle et aux questions judiciaires et juridiques (ci-après – Comité des lois)¹⁵⁶

Le poids politique de ce Comité était particulièrement grand dans le Conseil de la Fédération I (1994-1995), lorsque l'agenda du Parlement était dominé par les questions de production législative et la réforme des institutions de l'État et du droit russes. Cette influence provient aussi du statut particulier dont jouissent traditionnellement les juristes dans les instances politiques en Russie. Les membres de ce Comité ont un droit de regard sur la rédaction de tous les textes de lois

¹⁵³ V.A. Ryžkov *Četvërtaâ Respublika. Očerok političeskoj istorii sovremennoj Rossii* [La Quatrième République. Précis d'histoire politique de la Russie contemporaine], Moscou : Ad Marginem, 2000 ; chapitre 7 : « Palata Regionov » [Le Palais des Régions] ; p. 95.

¹⁵⁴ Un tableau récapitulatif de l'appartenance des sénateurs de Saint-Petersbourg et de l'*oblast'* de Leningrad aux différents Comités du Conseil de la Fédération entre 1993 et 2003 est fourni dans la fiche n°21 en annexe VI.

¹⁵⁵ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 111.

¹⁵⁶ Dans le Conseil de la Fédération II et III, ce Comité s'appelait « Comité aux questions judiciaires et juridiques ».

proposés ou examinés par les sénateurs, une compétence qui s'étend, bien entendu, aux traités, tant internationaux qu'intra-fédéraux (avec des sujets de la FR), que signe la Fédération de Russie. Les Pétersbourgeois l'ont plus ou moins « contrôlé » tout au long de la décennie 1993-2003. Ayant présidé le Comité équivalent au Conseil des députés du peuple (1990-1993), c'est tout naturellement que Sobtchak devint membre puis président de ce Comité des lois le peu de temps où il siégea au Conseil de la Fédération II, de janvier à juin 1996. Après sa défaite électorale en juin 1996, Sobtchak transmet la responsabilité de défendre les intérêts juridiques de la ville aux présidents d'Assemblée Législative Yourij Kravtsov (Saint-Pétersbourg) et Vassilij Ivanov (*oblast'* de Leningrad), respectivement premier vice-président et vice-président du Comité des lois du Conseil de la Fédération II jusqu'en février 1998. Entre 1998 et 2000, ce Comité ne compta plus qu'un membre originaire de Saint-Pétersbourg, Vitalij Klimov (*speaker* de la douma du *Lenoblast'*). C'est enfin Sergueï Mironov, un ancien compagnon de route de Sobtchak et de Poutine, qui en exerça la présidence à compter de juin 2001, poste qu'il cumula avec celui de *speaker* (président) du Conseil de la Fédération jusqu'en décembre 2003. Dans le Conseil de la Fédération III, l'administration municipale de Saint-Pétersbourg a « gardé un pied » dans ce Comité par l'intermédiaire de son délégué, Mikhaïl Mikhaïlovskij, qui en a aussi été un membre influent de janvier 2002 à mai 2003.

2. le Comité au budget, à la fiscalité, la régulation monétaire et douanière (ci-après – Comité au budget)¹⁵⁷

Le Comité au budget a été présidé successivement par les gouverneurs de Pskov, Evguenij Mikhaïlov, et de Vologda, Viatcheslav Pozgalev. Dans les Conseils de la Fédération I et II, ce Comité a compté parmi ses membres les deux représentants élus de Saint-Pétersbourg en 1993 (Yourij Boldyrev et Alexandre Belyayev), le gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad Valerij Serdyoukov (de septembre 1999 à juillet 2001) ainsi que le *speaker* de la douma du *Lenoblast'*, Sergueï Tarassov (de janvier 2000 à juin 2001). Dans le Conseil de la Fédération III, le Comité au budget a été scindé en deux comités, dont l'un (le Comité aux marchés financiers et à la circulation monétaire) est présidé depuis juillet 2001 par le délégué de l'administration du *Lenoblast'*, Sergueï Vassiliev.

3. le Comité aux questions de politique économique

Dans le Conseil de la Fédération II (1996-2002), ce Comité a été présidé, et pour ainsi dire « dominé », par le gouverneur de Saint-Pétersbourg, Vladimir Yakovlev, qui s'en est servi comme plate-forme de lobbying pour obtenir que Saint-Pétersbourg soit la ville organisatrice du Forum Économique qu'organise annuellement la Russie depuis 1997. En étaient aussi membres à l'époque les deux gouverneurs successifs de l'*oblast'* de Leningrad - Alexandre Belyakov (élu membre du Conseil de la Fédération en décembre 1993, poste qu'il cumula avec celui de gouverneur du *Lenoblast'* auquel il fut nommé en 1991) et Vadim Goustov, ce dernier seulement jusqu'en septembre 1998 (date à laquelle il entra dans le gouvernement Primakov comme vice-premier ministre en charge des affaires de la Fédération et de la politique régionale), ainsi que le gouverneur de l'*oblast'* de Mourmansk, Yourij Evdokimov.

4. le Comité des relations internationales

Ce dernier Comité a été dirigé en 1994-1995 par Vladimir Podoprighora (élu de la république d'Oudmourtie, district de la Volga), puis, entre décembre 1996 et décembre 2000, par le gouverneur de Novgorod, Mikhaïl Proussak. Depuis lors, c'est l'ancien gouverneur et désormais le délégué de

¹⁵⁷ Dans le Conseil de la Fédération II, ce Comité s'appelait « Comité au budget, à la politique fiscale, à la régulation financière, monétaire et douanière et à l'activité bancaire ».

l'administration de l'*oblast'* de Pskov, Mikhaïl Margelov, qui le préside. Aucun représentant de Saint-Pétersbourg n'a jamais siégé dans ce Comité ; en revanche les *oblasti* de Kaliningrad, Vologda, Arkhangel'sk et le district autonome des Nenets ont toujours eu des sénateurs membres de ce Comité [voir fiche n°20 en annexe VI].

Hormis le Comité des relations internationales (et sachant que le Conseil de la Fédération n'a pas d'équivalent au Comité de géopolitique de la Douma), trois autres Comités s'intéressaient à des questions en rapport avec la politique étrangère « européenne » de la Russie : le Comité de la Défense ; le Comité des affaires du Nord et de l'Extrême-Orient (présidé depuis 1994 par la présidente du parlement de la république de Carélie, Valentina Pivnenko) ; et le Comité aux questions de la Fédération et à la politique régionale (présidé par L. Ivanchenko, élu de l'*oblast'* de Rostov, une région du Caucase riveraine de la mer Noire et dont l'ouverture internationale est très marquée).

Dans l'ensemble, on voit que l'influence des députés et des sénateurs pétersbourgeois a plus utilisé le canal de la participation à des comités économiques que celui de l'appartenance à des comités formellement dédiés aux questions de politique étrangère, ce qui explique pourquoi l'influence pétersbourgeoise sur ces questions a été assez réduite jusqu'en 2000 et la montée en puissance du « lobby pétersbourgeois » au parlement fédéral suite à l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine. Si l'un des instruments d'influence sociale est la constitution d'alliances transversales entre des agents d'une même « famille » idéologique à l'intérieur de structures politiques, alors il apparaît que des villes ou régions de Russie ont pu jouir d'influence grâce à la « montée à Moscou » de personnalités politiques originaires de leur territoire. Ce fut le cas, au début des années 1990, de la région de Sverdlovsk et sa capitale Ekaterinbourg, d'où est originaire Eltsine. Par la suite, un certain nombre de Pétersbourgeois ont été appelés à exercer des fonctions importantes dans l'exécutif fédéral, ce qui a constitué pour Saint-Pétersbourg un canal d'influence sur la politique étrangère fédérale bien plus efficace que le canal parlementaire. Paraphrasant un aphorisme d'après lequel les écrivains russes qui ont influencé la littérature du XIX^{ème} siècle sont des « oisillons du nid de Pouchkine », au Kremlin et dans les ministères on se mit à parler, à partir de 1996, de l'influence des « oisillons du nid de Soltchak ».

6.2.3 L'appartenance au gouvernement fédéral : l'influence des « oisillons du nid de Sobtchak »

Il y a eu trois vagues de « migrations » de Pétersbourgeois vers les structures fédérales du pouvoir à Moscou.¹⁵⁸ Nous allons les présenter dans un ordre chronologique, mais en reprenant la typologie que nous proposons dans la fiche n°25 en annexe VI, dans laquelle figurent une courte présentation biographique des membres de cette « diaspora pétersbourgeoise à Moscou »¹⁵⁹ que nous avons classés en quatre catégories :

1. les « apparatchiki » (directeurs « rouges » et membres de l'appareil du PC)
2. les « idéalistes » (démocrates de la première vague)
3. les « libéraux » (économistes et hommes d'affaires réformateurs)
4. les « siloviki » (membres des structures dites « de force »)

La *première vague* (1991-1994) comprenait un ensemble assez disparate de personnalités pétersbourgeoises qui avaient des ambitions « fédérales ». Il s'agissait principalement :

- d'élites religieuses

Aux yeux des Russes, le premier Pétersbourgeois connu à avoir été promu à des fonctions dirigeantes à l'échelle de l'ensemble du pays a été le patriarche Alexis II. De son nom civil Ridiger (c'est un descendant de propriétaires fonciers allemands d'Estonie), le premier patriarche de toutes les Russies de l'ère post-communiste est un natif de Leningrad et Ladoga, où il a été métropolite plusieurs années avant d'être élu à la tête de l'Église orthodoxe russe, en 1992.¹⁶⁰ L'influence politique d'Alexis II n'est pas négligeable, tant parce qu'il a une grande autorité morale auprès de l'opinion publique russe, qui est majoritairement de confession orthodoxe, mais aussi parce qu'il a entretenu des liens assez étroits avec les dirigeants politiques russes, à commencer par Boris Eltsine et le maire de Moscou Yourij Loujkov. Le patriarche a été lui-même un agent paradiplomatique dans les années 1990 lorsque sont apparus des litiges sur la restitution des biens d'Église aux anciennes républiques d'ex-URSS et un conflit d'autorité avec l'Église orthodoxe ukrainienne.

- d'anciennes élites de l'appareil soviétique (directeurs rouges, membres du PC, « siloviki »)

Parmi eux, les plus connus sont les « directeurs rouges » Georguij Khija¹⁶¹ et Ilya Klebanov.¹⁶² Le communiste Yourij Yarov, premier secrétaire du PC de Gatchina (*oblast'* de Leningrad) depuis

¹⁵⁸ Céline Bayou « La revanche de Saint-Pétersbourg », *Les informations de la SofaRus*, n° 2, avril 2000, p. 7-8 ; s.n. « V praviteľstve Rossii vsio bol'she Peterbouržcev » [Il y a de plus en plus de Pétersbourgeois dans le gouvernement de la Russie], *Večernij Peterbourg*, 27 août 1996 ; s.n. « Kozak noužen prezidentou » [Le président a besoin de Kozak], *Smena*, 14 mai 1999 ; s.n. « Louč peterbouržcevogo sveta v tiomnom rossijskom carstve » [Un rayon de lumière pétersbourgeois dans le sombre empire russe], *Delovoj Peterbourg*, 4 juin 1999 ; s.n. « Pitercy – osnovok kadrovoj rezerv rossijskoj vlasti » [Les Pétersbourgeois, la petite base de la réserve de cadres du pouvoir russe], *Argoumenty I fakty*, 27 août 1999.

¹⁵⁹ S.n. « Peterbouržcy poloučili po mágkomou mestou » [Les Pétersbourgeois ont fait leur nid], *Delovoj Peterbourg*, n° 60 (584), 4 juin 1999.

¹⁶⁰ Deux autres chefs spirituels orthodoxes - le métropolite Yoann (Snychev), qui de 1990 à sa mort en novembre 1996 a été l'un des piliers moraux de l'opposition patriotique de gauche, et le métropolite Vladimir (Kotlyarov), qui soutint Eltsine et Sobchak dans leur campagne en 1996 - sont originaires de Leningrad.

¹⁶¹ Ancien directeur d'une grande usine de Leningrad, Khija fut président du Comité du développement économique de la mairie de Saint-Pétersbourg (1991-1992). En 1992, il fut nommé vice-premier ministre en charge des questions industrielles et des transports puis président du Conseil d'experts près le gouvernement (1993-2000).

1985, a quant à lui été nommé représentant du président à Saint-Pétersbourg (septembre-novembre 1991), avant d'être appelé aux fonctions de vice-Premier ministre chargé des aspects socio-économiques de la coopération internationale (de décembre 1992 à juillet 1996) ; à ce poste il couvrait aussi les problèmes de coordination des activités extérieures des régions russes. Il entra ensuite à l'administration du président et fut nommé représentant du président au Conseil de la Fédération en décembre 1998. Parmi les anciens cadres du Parti de Leningrad qui s'imposèrent comme des piliers du gouvernement fédéral, on comptait aussi Alexeï Bolshakov, l'ancien chef de la direction de la planification à l'*ispolkom* (Comité exécutif) de la ville. Bolshakov, nommé vice-ministre en mars 1994, a eu la responsabilité des relations avec les pays de la CEI dans le gouvernement fédéral jusqu'en août 1996, date à laquelle il fut promu vice-premier ministre (il fut évincé huit mois plus tard avec l'arrivée de la deuxième vague de réformateurs pétersbourgeois dans le gouvernement). Un autre Léningradois, qui, lui, avait fait carrière dans les structures du ministère de l'Intérieur, a connu une fulgurante ascension dans les structures fédérales durant cette première vague : Sergueï Stépachine. Ce « silovik » fut nommé directeur du FSB (service de contre-espionnage) en mars 1994 mais remercié le 30 juin 1995 au lendemain du dénouement sanglant de la prise d'otages de l'hôpital de Boudennovsk en Tchétchénie). Stépachine fut rapidement réintégré dans l'appareil du gouvernement, d'abord comme chef des affaires administratives (de novembre 1995 à juillet 1997), puis comme ministre de la Justice (jusqu'en mars 1998) et enfin ministre de l'Intérieur (jusqu'en mai 1999, date de sa nomination au poste de premier ministre). Même s'il a parfois exprimé son « sentiment d'appartenance » pétersbourgeois, Stépachine n'est pas à proprement parler un lobbyiste des intérêts de la ville. En effet, sa carrière dans la police et les services spéciaux en fait avant tout un serviteur de l'État central.¹⁶³

- de jeunes économistes réformateurs issus de l'Institut d'Économie Voznessenskij de Leningrad

Parmi les personnalités politiques réformatrices pétersbourgeoises qui ont été invitées à travailler à Moscou dans la première moitié des années 1990 figurent deux députés démocrates relativement influents à l'époque, Galina Starovoytova et Yourij Boldyrev. Tous deux ont exercé des fonctions élevées de conseil dans l'Administration du président en 1992-1993. Le renforcement de la position des représentants de Pétersbourg à cette époque est dû particulièrement à Anatolij Tchoubaïs, membre du gouvernement de novembre 1991 à janvier 1996, d'abord comme directeur du KUGI fédéral, l'organisme chargé des privatisations (de novembre 1991 jusqu'à fin 1992) puis comme vice-premier ministre responsable de la politique économique et financière russe. Un autre collègue de Tchoubaïs au Lensoviet et cofondateur du Centre Leontief de Saint-Pétersbourg a été appelé au gouvernement d'Egor Gaïdar en même temps que lui, lors de la création du Centre des réformes économiques (bureau de conseil près le gouvernement) en 1991 : Dmitrij Vassiliev, qui a été vice-ministre de l'Économie (1994-1997) puis premier vice-directeur de l'appareil du gouvernement (1997-1998).

Après le départ de Tchoubaïs de Saint-Pétersbourg, la ville resta le laboratoire privilégié de la « petite privatisation », ce qui a fait dire à Géraldine Bertrand que Tchoubaïs avait continué à

¹⁶² Ilya Klebanov, qui avait fait carrière à l'usine d'optique léningradoise LOMO, a rejoint le gouvernement fédéral en 1992 comme membre du Conseil de l'Industrie et de l'Entreprise. C'est lui qui a le mieux représenté les intérêts des industries pétersbourgeoises du complexe militaro-industriel (CMI) dans les instances compétentes à Moscou – ministère de l'Économie, de l'Industrie, de la Défense, mais aussi auprès de l'agence fédérale des commandes d'armement, *Rosvoorouzenie*.

¹⁶³ Stépachine a aussi siégé à la Douma en 1993-1995 et en 1999-2003. Hormis aux élections de décembre 1999, il a toujours été rejeté par les électeurs pétersbourgeois lorsqu'il s'est présenté au scrutin majoritaire dans un arrondissement de la ville.

contrôler les réformes pétersbourgeoises dans ces domaines depuis Moscou.¹⁶⁴ En effet, lorsqu'il a été appelé au ministère de l'Économie, Tchoubaïs demanda à Sergueï Beliaev, son remplaçant au KUGI de Saint-Pétersbourg, de lui succéder à la tête du KUGI fédéral. Peu après, Beliaev devint le « Monsieur Faillites » du gouvernement Tchernomyrdine (1993-1995). Lui succédèrent à la tête du KUGI de Saint-Pétersbourg d'autres hommes de confiance de Tchoubaïs, membres de la première heure de l'équipe des jeunes économistes léningradois qui avait préparé le programme de réformes et le projet de la zone économique libre depuis 1987 : Andreï Likhatchev, Mikhaïl Manevitch (jusqu'à son assassinat en août 1997), puis Guerman Gref. Si cela a probablement limité la marge de manœuvre du KUGI de Saint-Pétersbourg par rapport au téléguidage de l'équipe Tchoubaïs au gouvernement fédéral, une autre interprétation de la relation d'interdépendance entre les deux Comités, local et fédéral, est possible : en dix ans, trois directeurs du KUGI de Saint-Pétersbourg ont donc exercé les fonctions de ministre des privatisations dans le gouvernement fédéral – Anatolij Tchoubaïs, Sergueï Beliaev et Guerman Gref. Le flux d'influence dans les canaux du KUGI peut donc être considéré comme ayant circulé *du bas vers le haut*, c'est-à-dire du vivier d'économistes libéraux pétersbourgeois vers les centres fédéraux de décision politique sur les grandes questions économiques de l'époque. Ces Pétersbourgeois ont utilisé leurs réseaux d'influence à Moscou pour aider la municipalité à collecter des fonds en vue du jubilé de 2003, dont la préparation a débuté dès le milieu des années 1990. Les bâtiments historiques devaient être rénovés, les collections des musées d'art restaurées, et des travaux monumentaux étaient nécessaires pour moderniser les infrastructures urbaines en prévision de l'événement, censé attirer des millions de touristes du monde entier. Certains "Pétersbourgeois de Moscou" ou qui avaient travaillé dans les organes fédéraux du pouvoir auparavant ont donc mis sur pied des opérations de patronage : Sergueï Beliaev, l'ancien ministre des privatisations, a récolté des fonds pour le Musée Russe ; Alekseï Bolshakov, ancien vice-ministre en charge de la coopération avec les pays de la CEI (1994-1996) et premier vice-premier ministre du gouvernement fédéral (1996-1997), s'est chargé de trouver des subventions et des investisseurs pour rénover le musée de l'Ermitage. Anatolij Tchoubaïs est quant à lui intervenu à plusieurs niveaux pour trouver des sponsors à la Bibliothèque Nationale Russe de Saint-Pétersbourg.¹⁶⁵

Une *deuxième vague* de Pétersbourgeois est arrivée dans les structures fédérales à Moscou quand Anatolij Tchoubaïs a été nommé premier vice-premier ministre, en mars 1997, dans un gouvernement toujours dirigé par Viktor Tchernomyrdine mais nettement dominé par les « jeunes réformateurs ». Fort de son influence au Kremlin (il avait dirigé le QG de campagne d'Eltsine puis l'Administration du président en 1996), il fit venir à Moscou ceux de ses anciens collègues de la mairie de Saint-Pétersbourg qui s'étaient retrouvés sans emploi après la défaite d'Anatolij Sobtchak aux élections du gouverneur du printemps 1996. C'est ainsi qu'Alfred Kokh¹⁶⁶, Sergueï Ignatiev¹⁶⁷,

¹⁶⁴ Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 218, note 40 et p. 232-233.

¹⁶⁵ H. Schreck « Governor Dubs Politicians 'Patrons' of Culture », *The St. Petersburg Times*, 25 novembre 1996 ; A. Šišlov (député de Saint-Pétersbourg à la Douma) « Svāzi vliatel'nykh Peterbouržcev pomogout priveč vnebūdzetnye sredstva » [Les relations des Pétersbourgeois influents aideront à attirer des moyens hors-budget], *Smena*, 15 novembre 1996 ; cité par Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. : Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; p. 313, notes 14 et 15.

¹⁶⁶ Ancien adjoint de Tchoubaïs au KUGI de Saint-Pétersbourg, Kokh a été nommé vice-premier ministre en mars 1997.

Vladimir Poutine¹⁶⁸, Piotr Rodionov¹⁶⁹, Dmitrij Mezentsev¹⁷⁰, German Gref¹⁷¹ et surtout Alexeï Koudrine ont acquis une carrure « fédérale ». Le « monsieur Finances » de l'administration municipale sous Sobtchak¹⁷² a joué un rôle indéniable dans la mise en avant des intérêts de la ville de Saint-Pétersbourg au sein des institutions fédérales à Moscou dès l'été 1996. Koudrine a d'abord été directeur adjoint de l'Administration du président (jusqu'en mars 1997) puis premier vice-ministre des Finances (de mars 1997 à janvier 1999). Parallèlement, il fut élu au conseil des directeurs de *Gazprom* (en juin 1998) et nommé par Eltsine au poste de représentant de la Russie dans le Comité exécutif de l'Union Russo-Biélorusse. Même si, au lendemain de la crise financière d'août 1998, il a été, comme tous les libéraux, désavoué par le Kremlin et le nouveau premier ministre, Evguenij Primakov, la traversée du désert de Koudrine a été de courte durée grâce au soutien amical de Poutine¹⁷³. A plusieurs occasions, Koudrine a donné un coup de pouce à l'administration municipale de Saint-Pétersbourg après 1996, et ce alors même que, comme la plupart des « fils spirituels » d'A. Sobtchak, il considérait le gouverneur V. Yakovlev comme un traître et ne cherchaient pas forcément à l'aider. A l'automne 1996 cependant, Koudrine est intervenu personnellement dans le conflit entre la municipalité et les instances fédérales concernant le Fonds Routier, un budget réservé à l'entretien des routes fédérales sur le territoire des régions, que Saint-Pétersbourg et Moscou étaient alors les seuls sujets de la FR à ne pas pouvoir contrôler. Suite aux pressions exercées par Koudrine au Kremlin, la municipalité de Saint-Pétersbourg a obtenu le droit d'utiliser à sa guise les quelques 70 milliards de roubles d'impôts collectés sur son territoire pour entretenir aussi ses propres routes.

A partir de 1996-1997, l'influence des Pétersbourgeois au sein du gouvernement fédéral et dans l'Administration du président (AP) a significativement augmenté, notamment en raison du poids, tant politique qu'économique, qu'a eu durant cette période le plus connu des Pétersbourgeois

¹⁶⁷ Économiste léningradois de renom, proche des réformateurs, Ignatiev a été nommé directeur de la Banque Centrale de Russie en 1997.

¹⁶⁸ Sur recommandation de P. Borodine et A. Koudrine, V. Poutine a été nommé vice-directeur de la Direction des affaires du président à l'automne 1996, avant de devenir vice-directeur de l'Administration du président, un poste auquel il a d'ailleurs eu la responsabilité du contrôle de la légalité des activités économiques extérieures des sujets de la FR. En août 1998, alors que la plupart des autres proches de Tchoubaïis étaient écartés du pouvoir, il fut nommé directeur du FSB et obtint un siège au Conseil de Sécurité.

¹⁶⁹ Directeur de la branche pétersbourgeoise de *Gazprom*, Rodionov a été nommé ministre de l'énergie le 22 août 1996, puis vice-président de *Gazprom*.

¹⁷⁰ Ancien directeur de la publicité de la section pétersbourgeoise de la revue économique *Ékonomika i žizn'*, Mezentsev fut nommé en juillet 1998 PDG du groupe de presse *Literatournaâ Gazeta* [Le journal littéraire]. En 2001, il est devenu président de la branche moscovite de la Fondation créée par G. Gref à la demande de V. Poutine, le « Centre de planification stratégique ».

¹⁷¹ Ancien directeur du KUGI de Saint-Pétersbourg et vice-gouverneur de la ville (1997-1998), Gref a été nommé premier vice-ministre de la propriété d'État et des privatisations en août 1998, puis élevé par V. Poutine au rang de ministre du Développement Économique et du Commerce de la FR (2000-2004).

¹⁷² Alexeï Koudrine, recruté par Tchoubaïis dans le groupe d'économistes léningradois qui a mis sur pied le projet de zone économique libre, est entré au *Lengorispolkom* (comité exécutif du soviet de la ville de Leningrad) en 1990, où, à l'âge de 30 ans, il a exercé les fonctions de vice-président du Comité des réformes économiques. Logiquement, il a rejoint la mairie de Saint-Pétersbourg dès l'élection de Sobtchak en 1991, où il s'est occupé des questions de développement économique et de stratégie d'investissements. En 1992, il fut nommé président du Comité des Finances de la mairie, poste qu'il cumula avec celui de premier maire adjoint (premier vice-président du gouvernement municipal) à partir de mars 1994.

¹⁷³ Dès le mois de mai 1999, il est sorti de son exil « provincial » (Tchoubaïis, qui l'avait fait entrer au conseil de direction de la compagnie nationale d'électricité *EÉS*, lui avait confié au début de l'année la direction de la branche pétersbourgeoise de la compagnie, *Lenenergo*) pour revenir au ministère des Finances, à la tête duquel Poutine le confirma une fois élu président.

influent à Moscou : Anatolij Tchoubaï. ¹⁷⁴ L'influence des Pétersbourgeois n'était plus limitée par les *insiders* conservateurs, puisque la « vieille garde » conservatrice a été évincée du pouvoir à l'occasion de ce remaniement ministériel de 1997 par lequel Anatolij Tchoubaï et Boris Nemtsov obtinrent toute latitude pour mettre en œuvre leur programme de réformes libérales. En outre, elle ne se limitait plus aux seules questions économiques *internes*, car comme l'a souligné Jacques Lévesque,

« Certes, ces « libéraux » n'étaient pas, ou plus, les pro-occidentaux et démocrates de la première heure. Mais ils considéraient que le redressement économique était la priorité absolue tant en politique intérieure qu'extérieure, et que l'influence et la puissance de la Russie ne pourraient s'appuyer que sur des résultats économiques. Ce sont eux qui firent échouer une tentative de renforcer l'intégration avec la Biélorussie et empêchèrent le traité d'Union signé le 2 avril 1997 (...). Ce sont des considérations économiques qui [leur] firent rechercher un *modus vivendi* avec la Tchétchénie indépendante de fait [accords de Khassaviourt du 31 août 1996], en vue de remettre en fonction l'oléoduc qui la traverse et qui achemine vers la Russie le pétrole azéri de la mer Caspienne. »¹⁷⁵

Ajoutons que Tchoubaï et Nemtsov sont aussi entrés au Conseil de Sécurité, à une époque où Eltsine, convalescent, était quasiment absent du Kremlin, ce qui donnait à ce Conseil des ministres restreint une influence d'autant plus significative sur les grandes orientations de politique étrangère et de sécurité du pays. Cette période correspond aussi à un changement de secrétaire exécutif à la tête du Conseil de Sécurité, puisque Alexandre Lebed' fut remplacé à ce poste par un diplomate, Ivan Rybkine, en octobre 1996.¹⁷⁶ Rybkine réforma cette institution (ses effectifs furent réduits de 20% pour atteindre 207 membres) et lui donna une plus grande capacité d'influence systématique sur les décisions gouvernementales pour tout ce qui touchait en particulier au problème tchétchène et à la politique russe en direction de ses voisins européens.¹⁷⁷ Deux de ses cinq adjoints au secrétariat du Conseil de Sécurité avaient un intérêt particulier pour les questions internationales : le milliardaire Boris Berezovskij d'une part, et l'ancien ambassadeur de Russie en Finlande Yourij Deriabine d'autre part. Enfin, précisons que, même privé de fonctions politiques officielles, le Pétersbourgeois Anatolij Tchoubaï est resté politiquement très influent depuis 1998 [voir tableau n°46 en annexe], d'une part en raison de son statut et de ses ressources d'oligarque, et d'autre part en sa qualité de membre du bureau du parti SPS (l'Union des Forces de Droite).

La *troisième vague* de « migration » pétersbourgeoise vers les hautes sphères du pouvoir est de loin la plus fournie, puisqu'elle a débuté à l'automne 1999 avec la nomination de Vladimir Poutine au poste de premier ministre. Dès lors que c'est aussi la plus connue, nous renvoyons le lecteur à deux documents en annexe qui illustrent bien la « colonisation » des structures fédérales du pouvoir par l'élite pétersbourgeoise depuis que l'ancien vice-maire de Saint-Pétersbourg est au sommet du pouvoir en Russie : la fiche n° 24 [annexe VI], qui donne une liste non exhaustive des Pétersbourgeois promus à des postes de direction entre 1999 et 2003, ainsi qu'au schéma n°22,

¹⁷⁴ A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie *Politicheskij Almanach Rossiiskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, 1998, tome 2, livre 1 ; p. 39-65 ; p. 51.

¹⁷⁵ Jacques Lévesque « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174 ; p. 169.

¹⁷⁶ Originaire de Volgograd, Rybkine a fait carrière au Comité Central du PCUS. Diplômé de l'Académie du MID, les seules fonctions diplomatiques qu'il a exercées furent celles de vice-président de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE (en 1997). Il fut remplacé à la tête du Conseil de Sécurité le 2 mars 1998 par Andreï Kokochine (vice-ministre de la Défense de 1992 à 1997).

¹⁷⁷ D'après Mark Smith *The Russian Security Council*, Camberley : Sandhurst Royal Military Academy, Conflict Studies Research Centre, 1997.

(organigramme du gouvernement formé par Mikhaïl Kassianov en mai 2000, dans lequel le nom des compagnons de route de V. Poutine à Saint-Pétersbourg est surligné).

Certains de ces Pétersbourgeois de la « vague Poutine » ont en fait été promus dans les institutions fédérales alors que Poutine n'était encore qu'à l'Administration du président ou à la tête du FSB, soit parce qu'ils avaient été appelés par Tchoubaï en 1997 et lui ont survécu au gouvernement après la crise financière d'août 1998, soit parce qu'ils sont arrivés à Moscou dès mai 1999 pour faire partie de l'éphémère cabinet formé par Sergueï Stépachine. Quoi qu'il en soit, cette réalité illustre que Saint-Pétersbourg est devenue, depuis la fin de l'ère Eltsine, une « pouponnière » pour le renouvellement des élites dirigeantes au niveau fédéral du pouvoir. D'un côté, cela a permis une valorisation certaine des intérêts et des objectifs politiques de la ville dans le système décisionnel fédéral, mais de l'autre, la bureaucratie pétersbourgeoise a progressivement été privée de ses meilleurs éléments, ce qui a induit une déprofessionnalisation de l'élite administrative locale.

Le fait d'être originaire de Saint-Pétersbourg ne signifie pas que tous ces « Pétersbourgeois moscovites » partagent les mêmes vues politiques ni encore moins les mêmes préférences de politique étrangère. Leur seul point commun est d'être des fidèles de Poutine et de garder un certain attachement sentimental à leur ville d'origine, où beaucoup ont d'ailleurs gardé un pied à terre et des intérêts (culturels, financiers, etc.). D'après Lilia Shevtsova, il existe au sein de cet ensemble de Pétersbourgeois de la troisième vague de migration dans les instances fédérales une lutte d'intérêts entre les deux seuls groupes, sur les quatre qui existaient au début des années 1990, qui ont perduré dans les années 1990 : les « libéraux » et les « siloviki ».¹⁷⁸ Dès lors que ce dernier groupe, dominé par les représentants des services secrets, semble le plus influent dans la Russie de Poutine, on est en droit de se demander quelle a été son attitude envers les logiques « perforantes », pour la souveraineté et l'intégrité territoriale russe, que sous-tend la paradiplomatie régionale.

6.3 De l'influence à l'instrumentalisation. La reprise en main du potentiel paradiplomatique de Saint-Pétersbourg par le « centre » (2000-2003)

Si Saint-Pétersbourg a eu une influence certaine sur le cours des affaires fédérales durant la première moitié du mandat du maire A. Sobtchak, à la fin des années 1990 en revanche, à en croire deux sociologues russes spécialistes des élites régionales¹⁷⁹, la ville arrivait en dernière position dans la liste de la douzaine de régions dont elles identifiaient le leader comme faisant partie de ceux qui exerçaient « le plus haut degré d'influence sur le centre fédéral ».¹⁸⁰ En effet, si la ville a « donné » à la Fédération un homme politique des plus influents en la personne de Vladimir Poutine, depuis la fin des années 1990 l'influence *individuelle* des représentants de l'élite locale se revendiquant comme

¹⁷⁸ Lilia Shevtsova *Putin's Russia*, Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 2003 ; p. 86.

¹⁷⁹ Alla Chirikova & Natalia Lapina « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *ETHZ Working Paper* n° 4, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, février 2001, p. 60.

¹⁸⁰ D'après Chirikova et Lapina (*ibid.*), ces leaders étaient alors, par ordre décroissant d'influence : Yourij Loujkov (maire de Moscou), Mintimer Shaimiev (président du Tatarstan), Edouard Rossel' (gouverneur de Sverdlovsk), Konstantin Titov (gouverneur de Samara), Aman Touleev (gouverneur de Kemerovo), Mikhaïl Proussak (gouverneur de Novgorod), Guennadij Igoumnov (gouverneur de Perm'), Murtaza Rakhimov (président du Bachkortostan), Rouslan Aoushev (président d'Ingouchie), et, dans une moindre mesure, Dmitrij Ayatskov (gouverneur de Saratov), Vladimir Tchoub (gouverneur de Rostov) et Vladimir Yakovlev (gouverneur de Saint-Pétersbourg).

« pétersbourgeois », et non comme « poutiniens », n'a cessé de décroître. Il faut voir dans ce paradoxe l'efficacité du clan des « siloviki » à retourner le vecteur de l'influence « du bas vers le haut » (caractéristique des années 1990) dans le sens inverse (pour faire en sorte qu'il opère « du haut vers le bas »). Cette recentralisation a signifié la fin de la paradiplomatie pétersbourgeoise en tant que stratégie de développement autonome et visant à influencer la politique étrangère fédérale dans le sens de plus de coopérativité. A compter de l'été 1999, l'euroanéité de la ville que V. Poutine a désignée comme la nouvelle capitale diplomatique de la Russie – sans pour autant y transférer des organes du pouvoir diplomatique – a été instrumentalisée par le régime pour se forger une réputation de respectabilité en Europe. Cette « potemkinisation » de Saint-Pétersbourg, particulièrement perceptible à l'occasion des célébrations du jubilé de mai 2003, illustre les limites de l'influence d'une entité infra-étatique sur la politique étrangère fédérale dès lors que cette entité est privée de l'autonomie sur la base de laquelle elle exerçait ses prérogatives paradiplomatiques. Loin de représenter un idéal de diplomatie « catalytique » au sens où l'entend Brian Hocking, qui utilise cette formule pour caractériser les cas où la politique étrangère est coordonnée et bénéfique pour tous les niveaux de gouvernement, au regard de l'histoire longue de Saint-Pétersbourg cette situation inaugure une double régression : une provincialisation de la ville dans le système fédératif russe de nouveau centralisé (à Moscou), et une rupture avec la mission ancestrale de la ville d'être la porte d'entrée et le laboratoire des réformes de « Culture Un » en Russie. Nous allons revenir ci-après sur les étapes de ce processus qui ont conduit à cette situation paradoxale de « marginalisation par centralisation ».

6.3.1 La consécration de l'influence : quatre évolutions majeures de la politique étrangère russe sous Poutine

Les années qui ont vu arriver au pouvoir à Moscou les représentants de ce qui est connu comme étant la *troisième vague* de Pétersbourgeois – depuis l'été 1999 – sont celles d'une profonde mutation de la politique étrangère russe sur au moins quatre plans : la philosophie de la politique (trans)frontalière, l'approfondissement des relations avec l'Europe, l'accent sur les questions de sécurité et enfin l'institutionnalisation de mécanismes efficaces de coordination des RIEE des régions par le « centre ». Cette quadruple évolution n'est qu'en partie imputable à l'influence de V. Poutine et des Pétersbourgeois de son équipe, dès lors qu'elle s'inscrit aussi en partie dans le prolongement de tendances plus anciennes que nous avons évoquées. Elle donne cependant à « l'ère Poutine » en politique étrangère quelques traits caractéristiques qu'il convient de rappeler.

a) La « défrontiérisation » : l'intérêt croissant de la politique étrangère russe pour des formes « brise-frontière » de coopération avec les pays voisins

Depuis la deuxième moitié des années 1990, la coopération régionale et transfrontalière est devenue une composante de plus en plus importante - en termes d'étendue géographique, d'intensité et de qualité des interactions - des relations extérieures et de la politique étrangère de la Russie. Le gouvernement fédéral a progressivement pris conscience de l'utilité de ces interactions à la fois pour favoriser l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale et pour créer un environnement sécurisé aux frontières de la Russie : par l'interface des régions frontalières, la coopération transfrontalière permet en effet de constituer à la périphérie de la Russie une « ceinture

de bon voisinage » chère aux stratèges formés à l'école soviétique de la diplomatie.¹⁸¹ La première référence à la coopération transfrontalière comme instrument de complémentation de la politique étrangère russe a été faite dans le chapitre 8 de la *Stratégie de développement des relations avec l'UE dans une perspective de moyen terme (2000-2010)*, présentée en octobre 1999 à Helsinki par le nouveau premier ministre Vladimir Poutine à Helsinki (où il s'était rendu pour participer au sommet UE-Russie) en réponse à la *Stratégie Commune envers la Russie* adoptée par le Conseil Européen du 4 juin 1999.¹⁸² C'était la première fois qu'un texte programmatique de ce type évoquait avec autant de précisions et d'entrain un niveau jusque-là délaissé de la coopération Russie-UE dans le cadre de l'Accord de Partenariat et de Coopération – le transfrontalier. Un premier point de ce chapitre 8 indiquait l'intention de la Russie de « tirer avantage de sa frontière avec l'UE et de son extension future [pour] élever le niveau de coopération interrégionale et transfrontalière et le niveau de développement des régions de part et d'autre [de la frontière] jusqu'au niveau des standards atteints dans le cas des eurorégions ». Le deuxième point mentionnait spécifiquement la *Dimension septentrionale*, que la *Stratégie* envers l'UE appelait à prendre en considération les besoins de développement spécifique des régions du Nord et du Nord-Ouest de la Russie. Le chapitre mentionnait ensuite spécifiquement la situation de Kaliningrad et la nécessité de trouver une formule optimale qui permette à la région de se spécialiser pour s'intégrer dans son nouvel environnement interrégional (baltique/européen) tout en restant une partie intégrante de la Fédération de Russie. Sur ces trois points, l'attitude très positive de la Russie à l'égard des initiatives « brise-frontières » venues de l'UE semble traduire une réelle volonté de tester sur le terrain de la frontière commune des formules innovantes de coopération. Il s'agit d'une évolution radicale de la pensée politique et diplomatique russe, qui, pour la première fois, situe la coopération avec « l'extérieur » au-delà de la territorialité et de la sécurité. En outre, on perçoit bien dans la formulation du point 2 de ce chapitre 8 de la *Stratégie* la double régionalisation que nous évoquions plus haut, à savoir que la politique d'aménagement du territoire (politique régionale de la Russie et de l'UE à destination du Nord et du Nord-Ouest de la Russie) est indissociable de la politique étrangère régionale de la Russie et de l'UE dans leur espace commun qu'est la *Dimension septentrionale*. L'adoption de cette *Stratégie* a ouvert de nouvelles perspectives de coopération décentralisée et laissé espérer, de part et d'autre de la frontière euro-russe, que l'intronisation d'un Pétersbourgeois jeune et pro-européen allait donner toutes leurs chances aux initiatives ultérieures de coopération tendant à dépasser le carcan traditionnel de la souveraineté territoriale, ce qui ne manquerait pas de constituer un atout pour l'avenir de la démocratie en Russie.

Evguenij Gousseev, le vice-directeur du Département des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales (DSPO) du MID, s'est dit convaincu par exemple que lorsqu'elles ouvrent la voie à des coopérations entre les administrations régionales et locales, les interactions transfrontalières de la Russie contribuent au développement du territoire et à la consolidation de la démocratie au niveau local. La coopération transfrontalière apparaît donc comme une « école de l'intégration » dont les processus *complètent et renforcent* de manière originale les efforts entrepris au niveau intergouvernemental :

¹⁸¹ D'après L.B Vardomskij & S.V. Golounov (eds.) *Prozračnye granicy. Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Frontières transparentes. Sécurité et coopération transfrontalière dans les nouveaux territoires frontaliers de la Russie], Moscou & Volgograd : FORUM, 2002, introduction.

¹⁸² Traduction non-officielle disponible sur le site Internet de DG Relex : *Russia's Response to Common Strategy of the EU on Russia : Medium Term Strategy for the Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010)*, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm

« La coopération transfrontalière permet d'aplanir des questions autrement douloureuses des relations inter-gouvernementales, surtout celles qu'il est difficile ou impossible, pour une raison ou une autre, de régler à un niveau [de relations] plus élevé. (...) Les régions frontalières sont précisément celles qui, à nos yeux, ont le plus fort potentiel d'innovation, sont les plus 'rodées' pour servir de site expérimental à des formes non-traditionnelles de coopération avec les [pays] voisins. »¹⁸³

Ces formes « non-traditionnelles » de coopération avec les pays voisins, la Russie du Nord-Ouest les a expérimentées dès le milieu des années 1990 avec la création des premières Euro-régions impliquant l'*oblast'* de Kaliningrad. Cela dit, il a fallu attendre le début de l'année 2000 pour que soit créée la première Euro-région euro-russe dotée d'un organe exécutif commun, « Euregio Karelia », dont nous avons déjà dit qu'il s'agissait d'un exemple particulièrement institutionnalisé de coopération transfrontalière pour la Russie. Or, il se trouve que l'Euro-région finno-russe a fait des émules et que plusieurs projets similaires à « Euregio Karelia » sont apparus depuis lors, y compris à aux frontières russo-estonienne et russo-lettonne, où l'*oblast'* de Pskov est sur le point d'établir une Euro-région. La dernière initiative en date remonte à 2004 et implique à la fois la ville de Saint-Pétersbourg et le Lenoblast' : tous deux sont parties prenantes à un projet mis en œuvre conjointement avec la Finlande du Sud-est dans le cadre de la nouvelle « Politique de voisinage » de l'UE et dont l'aboutissement devrait être une deuxième Euro-région finno-russe [voir carte n°9 en annexe III].

Entre temps, la Fédération de Russie s'est dotée, le 13 février 2001, d'une très attendue *Conception de la coopération transfrontalière dans la Fédération de Russie*, qui définit les principes, les priorités et les objectifs généraux des organes du pouvoir de différents niveaux de juridiction en Russie en matière de coopération transfrontalière. Le texte apportait des éclaircissements essentiels concernant notamment la mise en œuvre de la Convention de Madrid (1980) du Conseil de l'Europe (voir *supra*, chapitre III). Les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR frontaliers, mais aussi les organes de l'auto-administration locale, se voyaient ainsi déléguer des prérogatives en matière de conduite de négociations transfrontalières, de conclusion d'accords internationaux et de coordination des activités de coopération transfrontalière sur leur territoire. Il va sans dire que cela constituait une rupture radicale par rapport à la situation qui prévalait seulement deux ans auparavant, lorsque n'étaient pas encore fixé le cadre général de délimitation et de coordination des prérogatives respectives du centre et des régions en matière de RIEE. Il fallut cependant attendre juillet 2003 pour que soit adopté un décret d'application énumérant la cinquantaine de mesures concrètes que le gouvernement fédéral s'engageait à mettre en œuvre pour permettre la réalisation des principes contenus dans cette *Conception*. En parallèle, le parlement adopta une nouvelle loi fédérale « sur la frontière » qui allait consolider les avancées contenues dans la *Conception*.

Avec l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir et malgré la « sécurisation » qu'il provoqua en se montrant intransigeant face à l'Occident sur la question tchétchène, les analystes ont décelé une évolution très nette de la politique étrangère russe dans le sens d'un rapprochement avec l'Europe. Si les attentats du 11 septembre 2001 ont par la suite remis le partenariat avec les États-Unis au premier rang des priorités de la diplomatie russe, dans le courant de l'année 2000-2001, en

¹⁸³ E.F. Gousseev « Pravovye i organizacionnye osnovy prigraničnogo sotroudničestva v RF » [Les bases légales et organisationnelles de la coopération transfrontalière en FR], discours du vice-directeur du DSPO du MID, prononcé devant le Conseil de la Fédération à Moscou le 10 décembre 2003, sténogramme dans *Diplomatičeskij Vestnik*, n° 1, janvier 2004, p. 72-75 ; p. 72.

revanche, c'est clairement à un processus d'*européanisation* que la politique étrangère semble avoir obéi sous l'influence du style diplomatique « poutinien ». ¹⁸⁴

b) L'européanisation de la politique étrangère sous Poutine : vers une meilleure défense des intérêts des régions russes frontalières de l'UE

Les évolutions majeures (il ne s'agit en rien de « révolutions » puisque la teneur conceptuelle de la politique étrangère russe est restée globalement inchangée) qu'a connu la politique étrangère russe sous Poutine sont de cinq ordres :

- valorisation : si, dans les années qui suivirent la chute de l'URSS, le MID et la politique étrangère ont considérablement perdu de leur prestige en tant qu'institutions, à partir de l'an 2000 une certaine réhabilitation a été lancée, à l'initiative de Poutine d'une part, mais aussi de la Douma dont la loyauté vis-à-vis du gouvernement a conduit certaines des politiques de l'État, dont ses politiques extérieures, à acquérir plus de rigueur et de légitimité.
- personnalisation (*edinonačalie* – principe soviétique de gouvernement basé sur le leadership d'un seul) : désormais la politique étrangère russe est étroitement associée à la personne et à la personnalité de Vladimir Poutine lui-même, ce qui tranche avec la décennie eltsinienne où la politique étrangère n'intéressait guère le président, qui laissait à ses adjoints et ministres le soin de l'élaborer et de la mettre en œuvre. Cette personnalisation/présidentialisation a été illustrée par la rapidité et la force de conviction dont a fait preuve Poutine lorsqu'il a apporté aux États-Unis le soutien inconditionnel de son pays dans la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001.
- économisation : sous Poutine, le gouvernement fédéral a doté la Russie d'une politique étrangère beaucoup plus pragmatique, qui vise avant tout à apporter des solutions « géo-économiques » aux problèmes internes de sécurité et de développement de la Russie, et qui recentre la coopération internationale sur les enjeux économiques (adhésion à l'OMC notamment). D'une certaine manière, cette économisation signale la victoire, en termes d'influence dans les processus décisionnels en politique étrangère, du « clan » d'Anatolij Tchoubaï, c'est-à-dire celui des oligarques et des ministères économiques qui partagent ses vues libérales en matière de politiques commerciale et financière.
- « européanisation » : l'approche poutinienne des RI est affectée par des facteurs aussi bien subjectifs (la socialisation de Poutine à Saint-Pétersbourg) qu'objectifs d'européanisation. L'eurocentrisme de Poutine s'est manifesté par l'accent mis par sa diplomatie sur la coopération avec l'UE, devenue le premier partenaire commercial de la Russie à la fin des années 1990, ainsi que par le resserrement des relations russo-allemandes, qui sont un moteur pour les relations de Moscou avec Bruxelles. ¹⁸⁵ Poutine a d'ailleurs multiplié ses voyages officiels dans les capitales européennes, certes avant tout pour contrer l'hégémonie états-unienne, mais aussi par souci de recentrer la politique extérieure de son pays sur des enjeux continentaux plutôt que globaux.
- sécurisation : depuis le 11 septembre 2001, les considérations géopolitiques (équilibre des puissances, sphères d'influence) sont revenues en force sur l'agenda de la politique étrangère russe, les déclarations officielles ont réhabilité une rhétorique de « hard security » et les arbitrages budgétaires pratiqués dénotent une nette revalorisation des instances militaires et administratives

¹⁸⁴ Durant au moins 18 mois, la coopération avec Bruxelles a été un vecteur dominant de la politique étrangère russe précisément parce que la Russie s'est retrouvée relativement délaissée par les États-Unis, occupés à l'époque par la campagne présidentielle puis le recomptage des bulletins électoraux qui valida finalement la victoire de George Bush. Ce n'est qu'au sommet de juin 2001 en Slovénie que les deux présidents, russe et américain, se sont mis d'accord sur une relance du dialogue bilatéral, qui n'avait pas été très intensif au cours des deux années précédentes en raison des nombreux désaccords entre Moscou et Washington au sujet de l'OTAN.

¹⁸⁵ Les relations russo-allemandes ont alors bénéficié d'une double impulsion « personnelle » : celle de Gerhard Schröder, chancelier issu du SPD et connu pour ses vues pro-russes, ainsi que celle de Poutine, qui avait longtemps vécu en Allemagne de l'Est (il a été en poste à Dresden pour le compte du KGB de 1985 à 1990) et n'a jamais caché sa germanophilie. Le symbole de ce rapprochement est le discours prononcé en allemand par le président russe devant les députés du Bundestag le 25 septembre 2001.

assurant la sécurité globale de l'État russe (réforme de l'Armée, lutte contre les migrations illégales ou la toxicomanie, valorisation du rôle du ministère des catastrophes dans la gestion des crises).

A l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir, les spécialistes de la politique étrangère russe se sont tous accordés à voir dans ce jeune homme polyglotte le signe d'une probable réorientation de la politique étrangère de la Russie en direction des grands pays d'Europe.¹⁸⁶ Pour Arthur George, Poutine apparaissait comme un « nouveau Pierre le Grand » précisément parce qu'il était tourné vers l'Europe :

« [Putin] falls within St. Petersburg's liberal, progressive, cosmopolitan traditions. Like Peter, Putin values a strong state, but one functioning strictly according to enlightened laws (...) He unambiguously regards Russia as a European nation. »¹⁸⁷

Sans rejoindre Bobo Lo qui affirme que l'eurocentrisme de la politique étrangère poutinienne est pour beaucoup un mythe¹⁸⁸, il convient de nuancer, mais aussi d'expliquer, la notion d'*européanisation* de la politique étrangère russe dont nous estimons aussi qu'elle est une tendance lourde des années 2000-2003. Premièrement, il faut distinguer dans cette notion ce qui relève de la politique étrangère de ce qui demeure du ressort de la politique domestique, et dont il n'est pas question dans cette thèse. Deuxièmement, il convient de distinguer dans l'évolution de la politique étrangère russe ce qui relève d'une transformation profonde sur le fond (les orientations diplomatiques) et d'une évolution plus cosmétique sur la forme (le style diplomatique). Troisièmement, l'européanisation est, comme son nom l'indique, un processus évolutif qui doit être compris relativement à un référent dans le temps (par rapport à la période Eltsine) ou dans l'espace (si l'on considère le vecteur européen de la politique étrangère russe en comparaison avec, par exemple, le vecteur américain ou asiatique).

A la différence des hommes politiques russes en vue dans les années 1990, Poutine ne ressentait aucune attirance pour le « génie propre » de la Russie profonde (*gloubinka*), mais en revanche il estimait que « les Russes, où qu'ils vivent, sont des Européens ».¹⁸⁹ En véritable Pétersbourgeois, il s'est toujours dit lui-même pro-européen et n'a jamais partagé les penchants eurasiatiques des nationalistes et des conservateurs.¹⁹⁰ La politique étrangère fédérale a évolué sous la présidence de Poutine non pas grâce à l'impulsion du ministre des Affaires étrangères, mais bien parce que V. Poutine s'est entouré de personnalités politiques fondamentalement acquises à la cause du libéralisme économique et de la coopération avec l'Occident (comme G. Gref et A. Illarionov), parmi lesquels de nombreux Pétersbourgeois – A. Tchoubaï, A. Koudrine, et, hors du gouvernement mais gravitant dans les sphères rapprochées de la décision politique, des experts

¹⁸⁶ Alexei Arbatov & Dag Hartelius *Russia and the World : a New Deal*, New York : EWI, 1999.

¹⁸⁷ A. George *St. Petersburg: Russia's Window to the Future – the First Three Centuries*, Lanham: Taylor Trade, 2003; p. 588.

¹⁸⁸ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : RIIA & Blackwell, Chatham House Papers, 2003 ; p. 102-104.

¹⁸⁹ V. Poutine *Ot pervogo lica. Razgovory s Vladimirom Poutinym* [A la première personne. Entretiens avec Vladimir Poutine], Moscou : Vagrious, 2000 ; p.156.

¹⁹⁰ Ses biographes ont contribué à véhiculer l'idée que lors de ses séjours en Allemagne et en Autriche pour le compte du KGB avant 1991, Poutine s'est laissé imprégner par la civilisation de la *Mitteleuropa*. Cf. Pavel K. Baev « Putin's Honeymoon Coming to the End », *Johnson's Russia List*, n° 4114, 17 février 2000. Voir aussi son chapitre « Opportunities and Challenges for Russia in the Nordic-Baltic Region », in Gabriel Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West : Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Londres : Frank Cass, p. 99-110 ; p. 104.

comme S. Kirienko et E. Gaïdar¹⁹¹. Boris Gryzlov, le chef du parti Unité (*Edinstvo*) est aussi un Pétersbourgeois de souche et un businessman qui avait participé à la mise en place de relations entre la capitale du Nord et des partenaires (commerciaux et politiques) européens.¹⁹²

Les analystes de la politique étrangère russe ont pour la plupart accordé une grande importance à l'étude de la *Conception de politique étrangère* de juillet 2000¹⁹³ pour tenter d'identifier les principes qui la guidaient sous Poutine. Tout en réitérant l'argument contenu dans la version de *Conception de politique étrangère* de 1993 selon lequel les menaces les plus importantes à la politique étrangère russe sont *intérieures*, la nouvelle Conception « poutinienne » insistait particulièrement sur l'idée que l'OTAN restait le principal adversaire potentiel de la Russie, d'autant plus que celle-ci considérait qu'elle n'avait plus d'alliés sur la scène internationale.¹⁹⁴ Ni ce document, ni la *Doctrine Militaire* du 21 avril 2000 ne mentionnaient le rôle des entités infra-étatiques dans les affaires internationales et la sécurité du pays, comme si, du point de vue de leurs concepteurs, les RIEE des sujets de la FR étaient situées dans un domaine hermétiquement étranger à celui de la politique étrangère et de sécurité de la Russie dans son ensemble.¹⁹⁵ Ceci peut prêter à confusion, étant donné que la version initiale de la Conception de juillet 2000 a été élaborée pour l'essentiel sous Boris Eltsine et que, même dans sa version finale, elle ne reflète pas réellement les objectifs nouveaux fixés par Vladimir Poutine une fois qu'il fut arrivé au pouvoir. Ainsi la défense des intérêts économiques n'arrivent-ils qu'en troisième position dans le chapitre du texte consacré aux priorités de la politique étrangère russe, alors que la politique étrangère avait déjà commencé à subir, comme d'autres orientations politiques du gouvernement russe dans les premiers mois du mandat présidentiel de Poutine, une « économisation » notable, en particulier sous l'impulsion des ministres libéraux influents dans les cabinets successifs de G. Gref et de M. Kassianov. Cette évolution allait de pair avec l'europeanisation de la politique étrangère russe, mais aussi avec sa sécurisation.

c) *La sécurisation de la politique étrangère russe : un retour en arrière ?*

La sécurisation de la politique étrangère s'est manifestée à la fois par le fait que le président a placé sous sa tutelle personnelle directe tous les ministères dits « de force », y compris le MID, et que le ministre de la Défense, Sergueï Ivanov, lui aussi un ancien du KGB de Leningrad, a acquis une influence grandissante à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. La sécurisation n'est pas un phénomène isolé des autres tendances dans la politique étrangère russe. Au contraire, comme l'explique Bobo Lo,

¹⁹¹ Bobo Lo affirme de source sûre que le chef de l'Union des Forces de Droite (SPS) Boris Nemtsov et l'ancien premier ministre libéral Egor Gaïdar ont participé à la rédaction du discours annuel de Poutine devant l'Assemblée Fédérale de 2002, discours dans lequel les questions économiques occupent une place centrale et justifient que la politique étrangère du pays doive s'orienter prioritairement sur les négociations de l'accession russe à l'OMC ; cf. Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : RIIA & Blackwell, Chatham House Papers, 2003 ; p. 36, note 13.

¹⁹² Stanislav Tkachenko « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 33.

¹⁹³ La *Conception de politique étrangère de la FR* a été adoptée le 28 juin 2000 et publiée dans *Nezavissimaâ Gazeta*, du 11 juillet 2000 ; p. 6.

¹⁹⁴ Dmitri Trenin « After the Empire : Russia's Emerging International Identity » in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies & Londres : Frank Cass, 2003, p. 33-38 ; p. 35.

¹⁹⁵ Andrey Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, août 2000, p. 54.

« La première année de Poutine [au pouvoir] se distingue par l'interaction entre la sécurisation d'une part et ce qu'on pourrait appeler 'l'économisation' des relations extérieures de la Russie d'autre part. Bien que ces tendances peuvent sembler se contredire mutuellement, l'accent sur l'une impliquant une minimisation de l'autre, dans bien des cas c'est l'effet opposé qui s'est produit, promouvant au contraire une approche plus holiste des relations internationales – à la fois coopérative et concurrentielle. »¹⁹⁶

Si, du temps d'Eltsine, la politique étrangère se caractérisait par de grands discours d'inspiration soviétique sur la puissance russe, suivis de peu de résultats dans la pratique, Bobo Lo estime que sous Poutine, en revanche, s'opère une « Potemkinisation à l'envers »¹⁹⁷ : Poutine a adopté une approche moins déclamatoire que son prédécesseur, mais une mise en pratique beaucoup plus ferme de ses idées sur la maximisation de l'intérêt national dans tout ce qu'il estime faire partie des sphères d'influence de la Russie. Par ailleurs la sécurisation de la politique étrangère russe sous Poutine concerne aussi bien la substance de la politique étrangère que des changements institutionnels introduits dans le but de mettre les *siloviki* en position de force dans le processus décisionnel.¹⁹⁸ Elle se manifesta aussi par la prise en compte du fait que la sécurité « économique » du pays était un enjeu de politique étrangère ; par conséquent, les RIEE des sujets de la FR, que la rhétorique officielle russe considère comme des éléments de la « diplomatie économique » du pays, devenaient elles aussi des enjeux primordiaux de la sécurisation de la politique étrangère.

Pour y répondre, Poutine ordonna une sorte de partage des tâches de la « diplomatie économique » entre les différents poids lourds du gouvernement fédéral. D'un côté, le ministre du Développement Économique et du Commerce, Guerman Gref, s'est imposé comme le principal idéologue d'un « retour à l'Ouest ». Gref a été guidé par des considérations avant tout d'ordre économique, la priorité étant la négociation de l'adhésion russe à l'OMC. Mais il a aussi une compréhension globale des grands enjeux du monde contemporain et Poutine s'en est constamment remis à lui pour tout ce qui avait trait aux grandes orientations des RIEE et de la politique étrangère et de sécurité du pays. De l'autre côté, en pratique, ce sont plutôt le ministre des Finances Alexeï Koudrine et le premier ministre Mikhaïl Kassianov (lui-même ministre des Finances d'août 1999 à mai 2000) qui ont traduit ces idées libérales en actes par la mise en œuvre de profondes réformes économiques destinées à faciliter l'intégration de la Russie dans les processus de la mondialisation.¹⁹⁹ Eux se sont peu souciés de politique étrangère au sens large, laissant à Guerman Gref, Andreï Illarionov et au ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov le soin de l'élaborer et de la mettre en œuvre. En parallèle, les conditions étaient créées pour une rationalisation et une limitation de la participation des sujets de la FR à la politique extérieure fédérale.

¹⁹⁶ Bobo Lo « The Securitization of Russian Foreign Policy Under Putin », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies & Londres : Frank Cass, 2003, p. 12-27 ; p. 14.

¹⁹⁷ *Ibid.* ; p. 16 et 21.

¹⁹⁸ Bobo Lo affirme par exemple que Sergueï Ivanov, ami et collègue de Poutine depuis ses années de service au KGB/FSB, exerce un pouvoir équivalent à celui d'un vice-président, ce qui confère au régime russe de la première moitié des années 2000 un caractère sécuritaire marqué.

¹⁹⁹ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres : RIIA & Blackwell, Chatham House Papers, 2003 ; p. 45. Bobo Lo a aussi noté une tendance de la politique économique extérieure sous Poutine à s'affranchir des experts de gouvernements étrangers et surtout des conseillers envoyés par les institutions financières internationales telles que le FMI, la BERD ou la Banque Mondiale. Les visites de ces experts sont devenues beaucoup moins fréquentes et surtout beaucoup plus discrètes qu'elles ne l'étaient sous Eltsine, lorsque ces visites donnaient aux téléspectateurs russes le sentiment que la ligne d'action de leur gouvernement en matière de politique économique était dictée par les institutions financières internationales. *Ibid.* ; p. 54.

d) *La rationalisation de la politique étrangère : de la coordination à la subordination des RIEE des régions*

Dans l'esprit de Vladimir Poutine, l'entreprise de consolidation de la société civile en Russie s'appuie sur des notions de droits et de devoirs plutôt que sur celles de libertés civiques.²⁰⁰ Il n'est donc guère étonnant que la régulation et la restriction de l'autonomie paradiplomatique des sujets de la FR fut l'une des premières mesures qu'il adopta une fois au pouvoir. Alors qu'il était président par intérim – poste qu'il a cumulé avec celui de premier ministre de janvier à fin mars 2000 - il a fait adopter par le gouvernement russe un texte qui, pour la première fois, fixait très précisément les étapes et les modalités de la coordination des RIEE des sujets de la FR. Sans revenir sur la norme constitutionnelle que cette coordination était une prérogative *conjointe* des niveaux fédéral et fédéré de gouvernement, l'ordonnance du gouvernement n°91 du 1^{er} février 2000 conduisait à établir une relation de contrôle du premier niveau sur le deuxième. En effet ce texte faisait office de décret d'application de la loi du 4 janvier 1999 [voir *supra*, chapitre II], qui obligeait les sujets de la FR à consulter *au préalable* les autorités fédérales lorsqu'ils s'engageaient dans des relations « diagonales ascendantes » avec des gouvernements étrangers.²⁰¹ L'ordonnance précisait notamment que :

- les organes compétents pour communiquer à la Fédération les projets de RIEE d'un sujet de la FR sont les organes de l'exécutif (président de république, gouverneur), ce qui exclut la possibilité que des assemblées législatives régionales puissent mener des négociations internationales ou signer des accords internationaux avec des gouvernements étrangers de manière autonome au nom du sujet de la FR concerné. Cette disposition vise à éviter que le gouvernement fédéral ait à se prononcer sur des projets internationaux qui, au niveau de la région elle-même, ne font pas l'unanimité et risquent par conséquent d'être dénoncés ou de n'être pas mis en œuvre par les organes de l'exécutif du sujet concerné.
- l'instance fédérale à laquelle ces projets doivent être communiqués pour approbation est le gouvernement dans son ensemble. Cette disposition vise à mettre fin à une pratique qui s'était développée sous Eltsine et qui consistait, pour certains leaders régionaux bien introduits au Kremlin, à court-circuiter le gouvernement en s'adressant directement à l'Administration du président.
- le gouvernement n'est tenu d'examiner les requêtes d'un sujet de la FR concernant la validation de ses projets de relations internationales avec des gouvernements centraux d'États étrangers que si ces projets ont au préalable obtenu l'approbation du MID, du ministère de la Justice et, éventuellement, des autres organes du pouvoir exécutif concernés par lesdits projets. Ce dernier point vise à désengorger le gouvernement des demandes qui, pour des raisons d'ordre juridique ou parce qu'elles ne sont pas en conformité avec la ligne de politique étrangère du gouvernement, ne seraient de toutes façons pas recevables. Il conduit à responsabiliser le MID et le ministère de la Justice dans leur mission de « filtrage » des initiatives internationales des sujets de la FR.

Quelques mois plus tard, le 28 juin 2000, Poutine promulguait la nouvelle *Conception de politique étrangère de la FR*, dans laquelle le droit des sujets de la FR à entretenir des RIEE se voyait consacré, mais où il était aussi précisé que ces relations devaient se dérouler « dans le strict respect de la souveraineté et de l'unité territoriale de la Fédération. »²⁰² Une loi fédérale votée en juin 2001 est par ailleurs venue compléter celle du 4 janvier 1999 « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR ». Elle clarifiait les critères de recevabilité et les modalités d'enregistrement par le MID des accords internationaux signés par les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR, leur validité

²⁰⁰ *Ibid.* ; p. 108.

²⁰¹ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 97.

²⁰² *Koncepciâ vnešnej politiki RF* [Conception de politique étrangère de la FR], adoptée le 28 juin 2000 ; texte publié dans *Meždunarodnaâ žizn'*, n° 8-9, 2000, p. 3-13.

juridique, sur le fond comme sur la forme, étant devenue la condition légale de l'application de ces accords sur le territoire de la FR. Désormais, pour donner valeur légale à ces accords internationaux, les sujets de la FR doivent préalablement obtenir l'approbation écrite du ou des ministère(s) sectoriels fédéraux concerné(s) par le domaine d'application de l'accord. Ceci n'est que l'une des illustrations de la tendance du pouvoir fédéral à se réapproprier des prérogatives en matière de coordination, de contrôle et d'instrumentalisation des RIEE des sujets de la FR les plus extravertis.

6.3.2 Le résistance du centre à l'influence des régions : les mesures poutiniennes de « renforcement de la verticale du pouvoir »

Dans ce qui a été considéré comme son programme pré-électoral - un article rendu public quinze jours avant le premier tour de la présidentielle de mars 2000 – Vladimir Poutine a présenté un plan de réforme dont ressortaient trois grands objectifs : la restauration de l'autorité d'un État fort (renforcement de la verticale du pouvoir, retour de l'ordre constitutionnel en Tchéquie) ; la régulation efficace du système économique (« dékoulakisation » des oligarques, retour de la croissance) et la revalorisation de « l'idée russe » comme fondement idéologique d'une politique étrangère censée rendre à la Russie son rang sur la scène internationale.²⁰³ Cette idée nationale fédératrice s'appuyait, à ses yeux, sur des valeurs universelles (occidentales) communément partagées par les Russes après dix ans de réformes, mais aussi sur des valeurs primordiales, traditionnelles, auxquelles les Russes étaient restés attachés – le patriotisme, le sentiment de grande puissance (*deržavnost'*) et la légitimité d'un leadership de type paternaliste à même de faire que l'État défende les intérêts de la société (*gossouudarstvenničestvo*).²⁰⁴

Ce programme de réformes reprenait des idées déjà mises au goût du jour depuis 1997 par Evguenij Primakov, Sergueï Stépachine et les autres « siloviki » de l'entourage d'Eltsine – dont Poutine a d'ailleurs fait partie à compter de sa nomination à la direction des services de sécurité russes (FSB) en août 1998. La crise d'août 1998 accéléra cette prise de conscience que l'autonomie des régions était un facteur d'affaiblissement pour l'État fédéral, sinon la cause principale de sa désintégration future. Bureaucrates, juristes et experts du fédéralisme commencèrent à débattre très sérieusement des solutions à trouver au problème. Dans la continuité du retour à un système de « Culture Deux »²⁰⁵ depuis 1993, les actions du pouvoir central pour restaurer son autorité sur le territoire russe durant la période 1999-2003 ont fait franchir à la gouvernance en Russie un nouveau palier vers la recentralisation, qui s'est manifestée par l'adoption dans l'urgence en 1999-2000 de projets de loi soumis à la Douma par le Kremlin. La réforme du fédéralisme suivait alors trois axes : la création de Districts Fédéraux (pour favoriser l'harmonisation de la législation des régions et restaurer des liens économiques inter-régionaux) ; la nomination dans ces districts de représentants plénipotentiaires du Président (les « yeux et les oreilles du Tsar » pour reprendre l'ancienne rhétorique pétroviennne) ; et le remplacement des sénateurs par des représentants au Conseil de la

²⁰³ V.V. Poutine « Rossiâ na roubeže tysâčiletij » [La Russie au tournant du millénaire], 14 mars 2000 (www.government.gov.ru/government/minister/article-vvp1.html, dernière consultation : avril 2003)

²⁰⁴ Pour une analyse de ce texte et du sens historique de ces valeurs « étatistes » remises au goût du jour par Vladimir Poutine, voir Pål Kolstø "Nation-Building in Russia : a Value-Oriented Strategy", in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 1-27.

²⁰⁵ Nous avons présenté dans le chapitre II cette grille de lecture de la transition d'une Culture Un à une Culture Deux, que l'on doit à Sergueï Medvedev (« Power, Space and Russian Foreign Policy » in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 15-55).

Fédération (autrement dit la décapitation de la Chambre haute du Parlement fédéral, le « Palais des Régions »). Elles ont touché à la structure même du fédéralisme russe, expliquant pourquoi une entité fédérée comme Saint-Petersbourg perdit à compter de cette année-là l'essentiel des prérogatives en matière de RIEE qu'elle avait acquises durant les années 1990.

a) Le New Deal fédératif selon Vladimir Poutine : des régions faibles pour une Russie forte

A la fin de l'ère Eltsine, le règlement de la question du « régime fédératif » (*federativnoe oustroïstvo*) figurait parmi les priorités mises en avant par les juristes russes, dont une majorité estimait que le nombre des sujets de la FR (89) était beaucoup trop élevé et qu'il fallait le réduire des trois quarts au moins, sinon pour affaiblir les régions, du moins pour renforcer la Fédération. Au sortir de la crise de 1998-1999, tous s'accordaient à dire que pour pouvoir garder la démocratie en ligne de mire, la Russie devrait nécessairement recourir à un pouvoir fort.²⁰⁶ Il était devenu impératif de stabiliser l'ordre juridique (en se soumettant à la « dictature de la loi », pour reprendre le jargon poutinien), de remettre les régions autonomistes dans le rang (en restaurant la « verticale du pouvoir »), et surtout de lutter contre le crime organisé et la corruption.

L'une des tentatives du pouvoir central de réduire l'autonomie des sujets de la FR s'est manifestée par la valorisation du niveau inférieur de gouvernance, l'auto-administration locale, à l'intérieur du système de partage des compétences. Durant son court passage au poste de Premier ministre, Sergueï Kirienko a créé par exemple le Congrès des Municipalités, dans le but évident de rallier les maires de communes (notamment de capitales régionales) à la cause fédérale de la lutte contre la toute-puissance et l'arbitraire des leaders régionaux sur leur territoire. Il alla jusqu'à présenter ce Congrès comme une « troisième chambre » du parlement, alors que, constitutionnellement et à la différence du niveau des sujets de la FR, qui occupent la « deuxième chambre » comme dans toute Fédération, le niveau municipal ne constitue pas un niveau du pouvoir d'État en Russie, hormis dans le cas de Moscou et Saint-Petersbourg.

Les suggestions de réforme du fédéralisme pour limiter l'autonomie des leaders régionaux ont porté surtout sur la réhabilitation des Associations économiques interrégionales, des organismes déjà suffisamment institutionnalisés pour incarner les attentes de l'ensemble des sujets de la FR membres de ces méga-régions. Certains proposaient cependant de rétablir un niveau intermédiaire de gouvernance entre le niveau fédéral et celui des 89 sujets de la FR, sur le modèle préfectoral français. C'est cette option qui émergea courant 1999 comme la meilleure dans les discussions des *think-tankers* proches du Kremlin et du ministère de la politique régionale. Elle plaisait aussi aux « siloviki », qui justement avaient propulsé jusque dans l'Administration du président un bureaucrate qui avait déjà une certaine expérience des problèmes du fédéralisme. C'est ainsi que V.V. Poutine devint l'homme de la situation.

Le nombre élevé d'entités constitutives de la FR était en effet une cause d'asymétrie, si bien qu'il avait déjà souvent été question de le réduire. Tout au long des années 1990, la *gubernizaciâ* –

²⁰⁶ D'après un sondage réalisé par Anton Steen (« The Post-Communist Transformation : Elite Orientations and the Emerging Russian State ») paper presented at the Russian and East-European Research Network Seminar, Oslo, 25 janvier 2002), si, en 1998, 27% de l'élite politique russe se disait favorable à un renforcement du pouvoir des organes fédéraux, deux ans plus tard 57% étaient partisans d'une telle recentralisation. L'augmentation des avis favorables à un renforcement du centre a été encore plus fulgurante parmi les élites régionales, passant de 14% en 1998 à 54% en 2000. Cité par Helge Blakkisrud, qui a observé la même tendance au sein de la population russe au cours de ses propres enquêtes d'opinion, cf. Helge Blakkisrud « Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values and Federal Discourse », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 239-267 ; p. 262, note 59.

processus qui consiste à réformer le fédéralisme russe en faisant passer les sujets de la FR sous l'autorité administrative de 7-8 *gubernii* (« gouvernorats »)²⁰⁷ dans lesquels se fondraient tous les sujets d'une même méga-région économique - a été régulièrement invoquée par des conseillers et des acteurs politiques russes comme l'unique solution pour garantir l'égalité des droits des entités fédérées.²⁰⁸ Plusieurs obstacles ont empêché la mise en œuvre de la *gubernizaciâ* : d'une part, le fait qu'en cas de fusion entre plusieurs sujets de la FR, certains leaders devraient renoncer à leur mandat politique pour céder la place à un chef régional unique. Or tous les gouverneurs et présidents de république s'accrochaient au pouvoir et ne voulaient sous aucun prétexte se priver des privilèges que leur conférait leur statut de chef de l'exécutif régional (à commencer par l'immunité judiciaire). D'autre part, les républiques étaient hostiles à toute réduction du nombre de sujets de la FR qui s'accompagnerait d'un nivellement *par le bas* de leurs prérogatives. Quant aux élites des autres sujets de la FR, elles estimaient que la symétrie du fédéralisme passait par une élévation de leurs prérogatives jusqu'au niveau de celles dont jouissaient les républiques. Enfin, dès l'apparition de ce débat sur la *gubernizaciâ*, ceux qui considéraient la démocratie comme une valeur plus importante que la symétrie du fédéralisme ont mis en garde contre la menace sous-jacente de centralisation et/ou de russification que contenait en germe tout projet de réduction du nombre de sujets de la FR.²⁰⁹ Ils furent minoritaires et peu influents au moment où Poutine annonça que le moyen par lequel il comptait atteindre ses objectifs de « restauration » de l'ordre en Russie était la réforme de l'organisation fédérative de l'État russe. Le 19 mai 2000, le nouveau président soumit à la Douma un ensemble de projets de lois en ce sens. Dans son discours devant l'Assemblée Fédérale, le 8 juillet 2000, déplorant le fait que la Russie était devenue un « État décentralisé », il martela qu'il était urgent de « resserrer la verticale du pouvoir fédéral », sans quoi le pays risquait de se désagréger. En l'espace de quelques mois, Poutine fit adopter six actes juridiques dans ce sens²¹⁰ :

- oukaze présidentiel n° 849 du 13 mai 2000 « Sur le représentant plénipotentiaire du président de la FR dans un district fédéral » ;
- loi fédérale n° 106 du 29 juillet 2000 modifiant et complétant la loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999 « Sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la FR »²¹¹ ;
- loi fédérale n° 107 du 4 août 2000 modifiant et complétant la loi n° 154 du 28 août 1995 « Sur les principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale dans la FR » ;

²⁰⁷ Le projet de *gubernizaciâ* s'inspire de l'histoire pré-communiste de la gestion administrative des territoires dans l'empire russe, à savoir des *gubernii* créés par Pierre le Grand, ainsi que des *zemli* (équivalent des Länder allemands) établis au moment de la réforme des *zemstva* en 1864. Voir à ce sujet Helge Blakkisrud « Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values and Federal Discourse », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 239-267 ; p. 243-244.

²⁰⁸ Dès son arrivée au poste de premier ministre, Evguenij Primakov a exprimé la nécessité de cette réforme, qui n'a finalement été mise en œuvre que par son successeur, Vladimir Poutine. Parmi les gouverneurs qui se sont toujours prononcés en faveur d'une réduction du nombre de sujets de la FR figurent des leaders autant attachés à leur autonomie qu'à la survie de la Fédération - Yourij Loujkov (Moscou) Konstantin Titov (Samara), Vladimir Yakovlev (Saint-Petersbourg), Viktor Kress (Tomsk), Igor Farkhoutdinov (Sakhaline) et Anatolij Lissicyne (Yaroslavl), cf. Mikhaïl Afanass'ev « Noužno li oukroupnât' regiony? » [Faut-il agrandir les régions ?], *Izvestiâ*, 17 octobre 1998.

²⁰⁹ Vladimir Lyssenko « Vne federalizma ou strany net demokratičeskogo boudouščego » [Hors du fédéralisme le pays n'a pas d'avenir démocratique], *Nezavissimâ Gazeta*, 10 décembre 1995.

²¹⁰ Alekseï Salmine « Rossijskaâ Federaciâ i Federaciâ v Rossii » [La Fédération de Russie et la Fédération en Russie], *MEIMO* [revue "Économie mondiale et relations internationales", Moscou : RAN], n° 2, 2002, p. 40-60 ; p. 40-41.

²¹¹ Votée par la Douma en troisième lecture le 30 juin, le texte a été rejeté par le Conseil de la Fédération qui y apposa son veto, au motif que l'institution de "l'immixtion fédérale" (*federal'noe vmešatel'stvo*) que cette loi introduisait était contraire à la Constitution. 2/3 des députés de la Douma ayant voté le 19 juillet pour surmonter ce veto, la loi fut adoptée 10 jours plus tard.

- nouvelle loi fiscale (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001) par laquelle la part du « gâteau » fiscal fédéral qui revenait au budget des régions est passé de 48% à moins de 40%, tandis que celle du centre augmentait de 52 à plus de 60%.²¹² ;
- loi fédérale n° 113 du 7 août 2000 « Sur les modalités de la formation du Conseil de la Fédération de la FR » ;
- oukaze présidentiel n° 741 du 21 juin 2001 « Sur la Commission près le président de la FR pour la préparation de propositions sur la délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes fédéraux du pouvoir d'État, les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes de l'auto-administration locale ».

Certains journalistes russes ont estimé qu'en mettant fin au fédéralisme « contractuel » des années 1990, les réformes de Poutine avaient « jeté le bébé avec l'eau du bain », puisqu'il n'y avait « plus de fédéralisme du tout » en Russie à compter du printemps 2000.²¹³ L'introduction d'un niveau intermédiaire, celui des sept « super-préfets », est caractéristique d'une volonté de reprise en main²¹⁴ par le biais d'une *déconcentration* du plus puissant des organes fédéraux, l'Administration du président, et non d'une quelconque responsabilisation des sujets de la FR par la dévolution ou dans le but de corriger démocratiquement les méfaits d'une *décentralisation* jusque-là trop anarchique.

Les mesures exceptionnelles de recentralisation promulguées le 13 septembre 2004²¹⁵ peuvent être vues à travers ce prisme, qui cadre avec l'idée, répandue en Occident, que les réformes de la première moitié des années 2000 éloignent la Russie du fédéralisme autant que de la démocratie.

A l'opposé, comme l'ont souligné les politologues A. Sergounine et M. Rykhtik, beaucoup de spécialistes russes sont persuadés que la voie choisie par V. Poutine était la seule possible pour consolider la démocratie et le fédéralisme russes puisque la création des Districts Fédéraux permettait d'harmoniser, de rationaliser et de stabiliser l'environnement institutionnel dans lequel les entités fédérées évoluaient.²¹⁶ Les mêmes affirment que les représentants plénipotentiaires du président n'ont absolument pas vocation à gêner les gouverneurs dans leurs relations avec l'étranger (ce que nous ont confirmé les personnels des administrations municipales et régionales interviewées) mais cherchent plutôt à faire en sorte de tirer parti de l'expérience et des contacts extérieurs des gouverneurs pour tirer la Russie de son isolement sur la scène internationale. A une

²¹² *Kommersant* Daily 22 août 2000, cité par Jeronim Perović, « Regionalization under Putin : Old Models and New Trends », présentation au Davis Center, Harvard, 19 mars 2002 ; p. 8.

²¹³ Lûdmila Romanova « Konec dogovornoj Federacij? » [La fin de la Fédération contractuelle?] *Nezavisnimaâ Gazeta*, 9 septembre 2000, p. 3.

²¹⁴ Le signe fort envoyé aux régions frondeuses est que cinq des sept représentants plénipotentiaires du président (PPP) nommés par Poutine à la tête des Districts Fédéraux en juillet 2000 étaient d'anciens membres des services d'État et des ministères dits « de force », au premier rang desquels celui de la sécurité (FSB, l'ex-KGB). Dans le cas du District Fédéral Nord-Ouest, ce dispositif est complété par le fait que les adjoints du PPP Viktor Tcherkessov sont aussi issus des rangs du FSB : E. Makarov (ancien directeur de l'Union des Syndicats de Leningrad), A. Fëdorov (ancien directeur du FSB de Saint-Pétersbourg), V. Bolchakov (ancien procureur de Leningrad/Saint-Pétersbourg, bien connu des dissidents locaux) ou encore le directeur du district militaire frontalier du Nord-Ouest. D'après V. Kovalev « Role of Cherkessov Deputies Still Unclear », *St. Petersburg Times*, 28 juillet 2000.

²¹⁵ Une semaine après la prise d'otages de l'école de Beslan par un commando islamiste tchéchène, Poutine a annoncé une série de mesures (tout comme autrefois Boris Eltsine signait des oukazés) parmi lesquelles le retour à la nomination des gouverneurs. Cette décision, qui va à l'encontre d'un principe consacré par la Constitution, faisait partie d'un ensemble de nouvelles régulations présentées comme indispensables à la lutte contre le terrorisme, mais dont le principal effet fut d'enterrer purement et simplement l'idée que les gouverneurs procèdent de l'élection au suffrage direct en Russie.

²¹⁶ Conseil de Politique Étrangère et de Défense *Baltîâ – Transeuropejskij korridor v XXI Vek* [La Baltique, couloir transeuropéen au XXI^{ème} siècle], Moscou : SVOP, 2000 ; p. 36, cité par A.A. Sergounin & M.I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 39, note 66.

autre extrémité de ce panel d'interprétations du sens caché des réformes poutiniennes figurent les optimistes et les partisans qui vont jusqu'à penser que les PPP sont les courroies de transmission du lobbying des régions, dont les intérêts seraient soi-disant mieux protégés contre l'arbitraire et la corruption des branches locales des administrations fédérales.²¹⁷

b) La création des Districts fédéraux (2000) et la nomination de Viktor Tcherkessov au poste de Représentant Plénipotentiaire dans le Nord-Ouest : la fin de l'autonomie internationale de la « capitale du Nord » ?

Poutine a préconisé de mettre en valeur la participation des sujets de la FR à la politique étrangère fédérale non pas individuellement, mais bien dans le cadre des districts fédéraux qu'il a établis au printemps 2000 et qui sont précisément en mesure, selon lui, de favoriser des synergies entre les sujets de la FR en matière de RIEE et de permettre une meilleure coordination des activités régionales avec la politique étrangère fédérale. Le ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov a été chargé de faire en sorte que le renforcement de la verticale du pouvoir d'État dans ce domaine passe précisément par le biais des PPP : le 15 juin 2002, Ivanov a convoqué les Représentants Plénipotentiaires du Président (PPP) et les représentants du MID dans les régions pour leur demander de renforcer leur coopération de manière à mettre au pas les leaders régionaux dont les activités paradiplomatiques constituaient une menace à l'unité de la politique étrangère du pays.²¹⁸

Ceux que la presse occidentale a qualifié de « satrapes » du nouveau régime autoritaire de Vladimir Poutine ont rempli différentes tâches qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à mettre de l'ordre dans le système fédératif hérité de l'époque Eltsine, notamment pour garantir une certaine cohésion de la politique étrangère du pays. Par ordre d'importance, les missions des PPP dans les districts fédéraux consistaient à :

1. restaurer la cohésion du pouvoir de l'État (recentralisation horizontale)

La tâche principale des PPP consistait à contrôler et à coordonner les activités respectives des branches de différents ministères fédéraux dans les régions. Ces organes du pouvoir fédéral ont d'abord été réticents à collaborer avec les PPP, puisque la recentralisation horizontale de l'Administration du président revenait pour eux à une perte de contrôle sur les flux financiers du budget fédéral vers les régions. Certains n'ont pas reconnu les prérogatives du PPP, l'accusant de se mêler des activités de leurs représentations régionales dans leur district de juridiction ou encore de vouloir imposer ses choix en matière de nomination de fonctionnaires fédéraux dans les régions.²¹⁹ Le problème est que le PPP n'a pas formellement de droit de regard sur la nomination et la démission du personnel des institutions fédérales dans son district d'affectation, pas plus qu'il ne s'est vu accorder les moyens concrets de contrôler les flux financiers circulant verticalement ou horizontalement par l'intermédiaire des branches régionales de ministères fédéraux.²²⁰

2. harmoniser l'environnement législatif (recentralisation verticale)

²¹⁷ Sergounine et Rykhtik citent le cas du PPP du District Fédéral Nord-Ouest qui, en janvier 2001, a soutenu contre le Comité d'État aux Douanes les autorités régionales de l'*oblast'* de Kaliningrad dans leur protestation contre la suppression des privilèges de l'*oblast'* en matière de commerce extérieur. D'après Bessik Pipiâ « Viktor Čerkessov rešaet vsë » [Viktor Tcherkessov décide de tout] *Nezavissimaâ Gazeta*, 11 avril 2001 ; p. 4.

²¹⁸ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 129.

²¹⁹ Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii », [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 48.

²²⁰ Matthew Hyde « Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 5, 2001, p. 719-743 ; p. 736.

Plus de la moitié des textes législatifs adoptés dans les régions russes durant les années 1990 enfreignaient d'une manière ou d'une autre la législation fédérale.²²¹ D'après un rapport remis à Vladimir Poutine par le Procureur Général début 2000, pas moins de 70% de la législation régionale contenait une déviation par rapport à la législation fédérale et dans 34% des cas, elle violait d'une manière ou d'une autre la Constitution de la FR.²²² L'une des tâches des PPP était donc de s'assurer que les administrations et parlements régionaux mettaient tout en œuvre pour répondre aux attentes du nouveau président concernant la mise en conformité de la législation régionale avec la Constitution de la FR.

3. faciliter les échanges entre les régions (restauration de liens horizontaux entre les régions)

La tâche des PPP en la matière consiste à intensifier les alliances et la coopération quotidienne entre les régions (et les municipalités²²³) d'un même district, dans le but de multiplier les échanges économiques et de restaurer le contrôle du centre sur certains flux à l'intérieur de la Fédération en luttant contre les transactions illégales. La coopération entre les districts a aussi été renforcée. Les représentants des districts fédéraux du Nord-Ouest (Viktor Tcherkessov) et de la Volga (Sergueï Kirienko) ont notamment œuvré de concert au développement de l'axe Nord-Sud entre les régions riveraines de la mer Baltique et celles voisines des pays dynamiques d'Asie du Sud-Est.²²⁴

4. développer des programmes de développement économique régionaux

Dans ce domaine, les PPP se sont heurtés à un système déjà bien ancré dans les pratiques respectives de lobbying des régions – celui formé par les Associations Economiques Régionales, en particulier en Sibérie et dans l'Oural. Par ailleurs, les PPP ont dû s'engager dans une lutte sans merci contre les oligarques qui, après avoir racheté les fleurons industriels d'une région, parvenaient à acheter suffisamment de voix de l'électorat local pour gagner un siège de gouverneur. Dans le District Fédéral Nord-Ouest, les services du PPP ont cependant pris part à la création de la section régionale du Centre de Planification Stratégique (*Centr Strategičeskikh Razrabotok*) fondé par German Gref et chargé, entre autres, de la préparation et la rédaction de deux textes, la *Doctrine* et la *Stratégie* de développement du District.

5. peser sur l'issue des processus électoraux dans les régions

L'une des tâches les moins glorieuses et les plus difficiles qui incombent, de manière officieuse, aux PPP, est « l'obstruction électorale. » Elle consiste à empêcher certains candidats de se présenter aux élections dans les régions (M. Nikolaev en Yakoutie et Kh. Goutsiriev en Ingouchie par exemple)²²⁵ et, si possible, à faire en sorte que soit élu le « poulain du Kremlin », ou du moins un candidat qui, une fois gouverneur, ne sera pas déloyal envers lui. Tous les PPP ne s'acquittent pas très bien de la tâche, étant pour la plupart des agents de sécurité plutôt que des faiseurs de rois familiers de la « technologie politique » (*polit-tekhologii*). Le Représentant Plénipotentiaire du président dans le District Nord-Ouest a été particulièrement peu brillant, puisqu'il a encaissé la défaite électorale du président sortant de la république des Komi et candidat du Kremlin Yourij Spiridonov, dont l'équipe de campagne était pourtant dirigée par les hommes de main de Viktor Tcherkessov. Quant

²²¹ Les sources officielles du Ministère de la Justice indiquent qu'en 2000 plus de la moitié des 44 000 textes législatifs et autres actes normatifs régionaux était en contradiction avec la Constitution fédérale. Katherine Stoner-Weiss « Central Weakness and Provincial Autonomy : the Process of Devolution in Russia », *PONARS Policy Memo*, n° 39, Washington : Programme on New Approaches to Russian Security, Novembre 1998, p. 5

²²² Matthew Hyde « Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 5, 2001, p. 719-743 ; p. 731, n. 132.

²²³ Jeronim Perović a fait remarquer qu'à la différence d'Eltsine, qui laissait les affaires de l'auto-administration locale à ses adjoints, Poutine s'est intéressé de près au potentiel des grandes villes comme centres d'innovation économique et politique, jouant souvent la carte du soutien aux maires de capitales régionales, qu'il a favorisés dans ses arbitrages informels des conflits mairie-administration régionale, pour imposer ses réformes aux gouverneurs réticents. D'après Jeronim Perović « Regionalization under Putin : Old Models and New Trends », présentation au Davis Center, Harvard, 19 mars 2002 ; p. 16.

²²⁴ Oleg B. Alexandrov *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO, 2005 ; p. 128, n. 187.

²²⁵ Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 47.

au gouverneur de Saint-Pétersbourg, le PPP est parvenu à monter un dossier compromettant qui a sûrement poussé Vladimir Yakovlev à accepter de quitter son poste de gouverneur plus tôt que prévu et à ne pas se présenter aux élections suivantes (prévues en 2004, mais avancées à septembre 2003). Mais il a tout de même fallu trois ans à Tcherkessov pour y parvenir, et durant toute cette période il n'a pas pu intervenir directement dans les affaires de l'administration municipale, qui a conservé une grande autonomie. Tout au le PPP a-t-il contrôlé les cordons de la bourse que le budget fédéral avait accordée à la ville pour financer le jubilé de 2003, un fond fédéral spécial de 40 millions de roubles auquel l'administration municipale n'a pas pu toucher.

Le principal levier d'influence des PPP sur les régions tient au fait qu'ils disposent de ressources financières, informationnelles et administratives considérables du fait de leur appartenance à l'Administration présidentielle (AP), mais aussi parce qu'ils siègent, aux côtés des ministres dits « de force », dans le Conseil de Sécurité (*SovBez*) – une institution considérée comme un « deuxième cabinet » en Russie.²²⁶ Cependant les chefs de l'exécutif local n'ont pas réellement perdu de leurs prérogatives avec l'entrée en fonction des PPP. En revanche, ils ont été quasiment privés de l'accès direct aux autorités centrales – ministères et administration du président – dont ils jouissaient sous Eltsine, puisque l'ajout d'un niveau intermédiaire de gouvernance entre eux et le Kremlin les a contraints à passer par le PPP pour communiquer leurs doléances aux instances fédérales. Le « filtre » des PPP n'a pas été du goût de tous les gouverneurs, qui entrèrent parfois en conflit ouvert avec le PPP, comme Edouard Rossel' (gouverneur de l'oblast' de Sverdlovsk) avec Piotr Latyshev dans le district fédéral de l'Oural.²²⁷

Les trente mois de Viktor Tcherkessov en tant que Représentant Plénipotentiaire du président dans le District Fédéral Nord-Ouest n'ont pas été particulièrement brillants. Tout d'abord, Tcherkessov s'est immédiatement laissé courtiser par la plupart des businessmen locaux, dont il s'est fait le porte-parole des intérêts dans les structures de l'Administration du président à Moscou. A.A. Moukhine, un biographe de V. Poutine, affirme d'ailleurs que « la lutte pour le contrôle du business pétersbourgeois » est la raison pour laquelle Tcherkessov est entré en conflit avec le clan de Vladimir Kogan dans l'Administration du président.²²⁸ L'autre raison pour laquelle Tcherkessov n'a pas été considéré comme un poids lourd du régime Poutine durant le premier mandat présidentiel de ce dernier est que, même s'il s'est acquitté de sa tâche soigneusement (pour ce qui est de la collecte de documents compromettants à l'encontre de l'équipe du gouverneur Vladimir Yakovlev, dont il a fait mettre en examen plusieurs adjoints pour corruption et prise illégale d'intérêts), Viktor Tcherkessov n'est pas réellement parvenu à exercer un contrôle ni une influence notable sur le cours des affaires politiques dans les régions du Nord-Ouest. Tout au plus est-il parvenu à faire passer sous sa houlette certains médias locaux. D'après Gordon Hahn, Tcherkessov a en effet « clientélisé » les responsables d'émissions régionales de médias passées sous le contrôle du gouvernement, la chaîne de télévision *RTR* et *Radio Rossii*. Par l'intermédiaire de son épouse, Natalya Tchaplina, il a aussi obtenu le contrôle de la branche locale d'ITAR TASS et de l'agence d'information *RosBalt*, qui édite les très populaires quotidiens *Tchas Pik* (dont Tchaplina est rédactrice en

²²⁶ Matthew Hyde « Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 5, 2001, p. 719-743 ; p. 723.

²²⁷ Sur cet épisode, voir O. Alexandrov & A. Makarychev « On the Way to Globalisation : Administrative and Networking Strategies of Russia's Regions », *Working Paper*, n° 19, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002.

²²⁸ A.A. Moukhine *Piterskoe okrouzhenie Prezidenta* [L'entourage pétersbourgeois du président], Moscou : Centr Političeskoj Informacii [Centre d'Information Politique], 2003 ; p. 128.

chef) et *Nevskoe Vremâ*. Peu avant les élections de 2002, il obtient même l'allégeance de la chaîne locale de télévision « *Peterbourg* », ce qui lui fournit un instrument politique de poids dans sa campagne de diffamation à l'encontre du gouverneur Yakovlev.²²⁹

Cependant, l'incapacité de Tcherkessov à gérer le « problème de Kaliningrad » et à contribuer aux négociations avec Vilnius et Bruxelles en 2001-2002 sur le statut de l'enclave dans l'UE élargie a été sanctionnée lorsque l'*oblast'* de Kaliningrad fut retiré de sa zone de juridiction, le District Nord-Ouest, pour être placé sous le contrôle direct d'un représentant spécial du président. Ajoutons enfin que la personnalité et les ambitions de ce « guébiste » léningradois en a irrité beaucoup au Kremlin, que ce soit parmi les « siloviki » ou les libéraux de l'entourage du président. Bien qu'ami de trente ans de Vladimir Poutine et du ministre de la Défense et secrétaire du Conseil de Sécurité Sergueï Ivanov, Tcherkessov a fini par être évincé au profit d'une autre Léningradoise proche du Kremlin – Valentina Matvienko, l'ancienne ministre des Affaires sociales. Celle-ci s'est vue offrir l'aide de l'Administration du président pour réussir dans la tâche que lui avait confiée le Kremlin en la nommant au poste de PPP le 11 mars 2003 : conquérir par les urnes le poste de gouverneur de Saint-Petersbourg afin de mettre un terme définitif à l'autonomie de la municipalité.

c) *La réforme de la représentation parlementaire des intérêts régionaux*

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'un des facteurs qui a permis au centre de limiter l'autonomie internationale et l'influence des sujets de la FR sur la politique étrangère a été la réforme du mode de formation de la Chambre Haute du Parlement, le Conseil de la Fédération. En effet, entre 1996 et 2000/2002, cet organe du pouvoir législatif avait été le principal forum de représentation et de défense des intérêts des régions russes, puisque les sénateurs qui y siégeaient n'étaient autres que les chefs du pouvoir exécutif et législatif élus dans les régions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le Conseil de la Fédération, au 1^{er} janvier 2002, cet organe n'est plus en mesure d'influencer le partage des prérogatives entre centre et régions au profit de ces dernières. En effet, les organes du pouvoir exécutif et législatif de chaque sujet de la FR se contentent d'y nommer des délégués dont l'influence politique est d'autant moins grande que ce ne sont pas en général des professionnels de la chose publique. Le fait que la république de Touva soit représentée au SF par le duo formé par L. Narousova (la veuve de Sobtchak, qui, même si elle a été députée à la Douma, n'est pas réputée pour la profondeur de ses convictions politiques) et S. Pougacheva (idole de la chanson populaire russe qui, elle non plus, n'est pas à proprement parler une femme politique) est bien le signe que la représentation au Conseil de la Fédération « a tout d'une farce ».²³⁰

En ce qui concerne Saint-Petersbourg, on peut dire que la ville a tout de même conservé une certaine influence au sein du Conseil de la Fédération III en raison de la personnalité de son représentant délégué par l'Assemblée Législative locale, Sergueï Mironov, qui siégeait déjà au Conseil de la Fédération II (et en était le président) depuis 2001. La ville a aussi maintenu un « profil haut » au Conseil de la Fédération par l'intermédiaire du Forum Économique de Saint-Petersbourg (cf. *supra*, chapitre V), dont le Conseil de la Fédération est le co-organisateur.

²²⁹ Gordon Hahn « Managed Democracy? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg » *Demokratizatsiya*, vol. 12, n°2, printemps 2004 (Special Issue « Where is Russia going? »), p. 195-231 ; p. 202-203.

²³⁰ Emil' Païn « Federalizm i separatizm v Rossii » [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58 ; p. 46-47.

d) L'immixtion du Kremlin dans les élections régionales : des gouverneurs sur siège éjectable

Entre décembre 1999 et le printemps 2001 se tinrent dans la majeure partie des régions russes les deuxièmes rounds des élections pour remplacer les gouverneurs dont le mandat électoral avait débuté entre 1995 et 1997. Malgré ses efforts, le Kremlin est loin d'être parvenu à faire gagner ses poulains. A Vladivostok et Nižnij-Novgorod ses candidats préférés ont essuyé un affront et dans certaines régions l'implication des autorités centrales dans le processus électoral a même conduit à de vrais scandales, comme dans l'*oblast'* de Koursk.²³¹ Aux élections du gouverneur de Saint-Pétersbourg de mai 2000, le Kremlin n'est pas parvenu à faire en sorte que l'équipe du PPP du District Nord-Ouest empêche la réélection de Vladimir Yakovlev, acquise avec un score écrasant de 74% dès le premier tour et surtout faute de « challenger ». Valentina Matvienko avait en effet retiré sa candidature quelques semaines avant le scrutin, les sondages la dotant d'un taux trop ridiculement bas d'intentions de vote (entre 7 et 13%). Les Pétersbourgeois n'étaient pas prêts à se voir imposer par « leur » président une candidate parachutée dans la campagne de Saint-Pétersbourg, alors qu'elle ne s'était plus investie dans les affaires publiques de la ville depuis les années 1970, époque où elle commençait sa carrière au Parti comme cheftaine des Komsomol (Jeunesses Communistes) de Leningrad.

A l'été 2000, le Kremlin a fait adopter par le Parlement une loi sur la responsabilité des gouverneurs de région qui « légalisait » le droit du président – jusque-là mis en œuvre par Eltsine par voie d'oukaze uniquement – de « démissionner » les gouverneurs qui n'assumaient pas leurs responsabilités ou commettaient de graves irrégularités. Ainsi Vladimir Poutine a-t-il obtenu formellement le droit de démettre de leurs fonctions les gouverneurs, pourtant élus démocratiquement, au cas où ils enfreignaient la loi ou lui déplaisaient - car c'est bien vers la consécration de l'autorité absolue du chef de l'exécutif fédéral que la loi tendait. Dans la pratique, cependant, le Kremlin s'est montré grand prince dans l'application de ce principe. Au lieu d'évincer purement et simplement les gouverneurs, il leur accorda une possibilité de sortie plus honorable en leur offrant un mandat à des postes plus ou moins prestigieux du gouvernement fédéral - ministre, chef d'une direction spéciale, ambassadeur en poste à l'étranger (le côté plus ou moins glamour de la destination illustrant en général la finalité réelle de ce genre de promotions – mise en garde, sanction, mesure d'éloignement). La mise en scène n'est pas sans rappeler les faux-semblants de l'époque soviétique : pour servir leur pays à l'échelle fédérale, les présidents de république et gouverneurs consentent à démissionner de leur poste d'élu local. Ainsi Vadim Goustov, Evguenij Nazdratenko²³² ou Vladimir Yakovlev²³³ ont-ils été remerciés par le biais de manœuvres « de cadres » qui ne visaient qu'à les écarter du pouvoir régional et à les isoler dans l'arène politique fédérale. La pression contre le gouverneur de Saint-Pétersbourg s'intensifia d'ailleurs à la veille du jubilé de la ville, à un moment où le Kremlin savait le gouverneur sous le feu des projecteurs internationaux, mais

²³¹ Le Kremlin est intervenu grossièrement et illégalement dans la campagne pour les élections du gouverneur en suspendant la candidature du favori, Alexandre Routskoï.

²³² La « technologie politique » au service de la manipulation du sort des élites régionales – après de nombreuses tentatives infructueuses de démettre Evguenij Nazdratenko de son poste de gouverneur du territoire de Primorie, le Kremlin a utilisé la tactique de la nomination à un poste dans le gouvernement fédéral (en réalité un placement sur une voie de garage) pour éloigner ce gouverneur influent et gênant de la politique, le nommant à la tête du Comité d'État des Pêcheries en février 2001.

²³³ Plutôt que de le « démissionner », Poutine offrit à Yakovlev un poste ministériel et l'immunité judiciaire, le 16 juin 2003, en échange de quoi Yakovlev appela les électeurs Pétersbourgeois à voter pour Matvienko. D'après Jeffrey Hahn « St. Petersburg and the Decline of Local Self-Government in Post-Soviet Russia », *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 107-131 ; p. 115-116.

aussi sous le feu des critiques de ses administrés, qui lui reprochaient les retards dans la réalisation des travaux de rénovation du centre ville.²³⁴

Aux élections de septembre 2003, le Kremlin est parvenu à imposer Valentina Matvienko comme gouverneur de Saint-Pétersbourg. Éluë au deuxième tour avec peu de voix et alors que l'abstention avait atteint un taux record²³⁵, Valentina Matvienko, dont la campagne électorale avait achevé de « dégoûter » les Pétersbourgeois de la politique, ne jouit toujours pas d'un grand soutien populaire dans la capitale du Nord où son accession au pouvoir est considérée par certains comme un « coup d'État » régional.²³⁶ Sa loyauté envers Poutine lui assure en contrepartie le soutien indéfectible du Kremlin. Ainsi la boucle de la recentralisation a-t-elle été bouclée, avant même la fin du premier mandat de Poutine au poste de président de la FR.

6.3.3 Le retournement de l'axe d'influence : la reprise en main du potentiel paradiplomatique pétersbourgeois par le Kremlin

Gordon Hahn, un spécialiste de Saint-Pétersbourg, considère que, depuis 2000, la Russie a fait l'expérience d'une « transition à l'envers vers l'autoritarisme » dont Saint-Pétersbourg a été le laboratoire. C'est en effet sur le système politique local que Vladimir Poutine, comme on vient de le voir, a testé diverses techniques de manipulation des électeurs et de l'opinion publique, utilisant toutes les ressources « administratives » locales - la bureaucratie, l'institution judiciaire, la police fiscale, les services de sécurité de l'État (FSB) - pour disqualifier les opposants potentiels à son entreprise de reprise en main des affaires pétersbourgeoises.²³⁷ Au cours de ce processus, l'autonomie paradiplomatique de Saint-Pétersbourg a été réduite par la création du District Fédéral Nord-Ouest, qui a été doté d'un plan de développement fondé sur des présupposés radicalement opposés à ceux qui guidaient jusque-là la stratégie d'extraversion paradiplomatique de l'administration municipale. Quant à la perte d'influence de cette dernière sur la politique étrangère fédérale, elle a été illustrée à l'occasion de la célébration du jubilé du Tricentenaire de Saint-Pétersbourg, un épisode durant lequel le gouvernement fédéral a resserré son emprise sur les affaires locales de manière à instrumentaliser la réputation « européenne » de la ville.

²³⁴ Début avril 2003, le président de la chambre des comptes de Saint-Pétersbourg, Dmitrij Bourenine, annonça que 1,6 milliards de roubles du budget municipal de 2002 avaient été dépensés illégalement et 800 millions mal affectés par l'administration Yakovlev. Le lendemain, le gouverneur de la ville annonça qu'il ne briguerait pas un troisième mandat. D'après Gordon Hahn « Managed Democracy ? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg » *Demokratizatsiya*, vol. 12, n°2, printemps 2004 (Special Issue « Where is Russia going ? »), p. 195-231 ; p. 209-210.

²³⁵ Au premier tour, en septembre, la participation ne fut que de 29% et le vote « contre tous » récolta 11% des suffrages. Au deuxième tour, le 15 octobre 2003, Matvienko fut élue avec 63% des voix, contre 24% pour sa rivale Anna Markova, mais alors que le taux de participation était de 28% et le vote « contre tous » de 12%. D'après Jeffrey Hahn « St. Petersburg and the Decline of Local Self-Government in Post-Soviet Russia », *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 107-131 ; p. 116.

²³⁶ *Ibid.* ; p. 127.

²³⁷ Gordon Hahn « Managed Democracy ? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg » *Demokratizatsiya*, vol. 12, n°2, printemps 2004 (Special Issue « Where is Russia going ? »), p. 195-231 ; p. 197.

a) La Doctrine de développement du District Fédéral Nord-Ouest (2001) : l'accent sur l'innovation et le resserrement des interdépendances régionales avec la Russie

En février 2000, un journal d'information en ligne, « Polit.ru » a affirmé que le service fédéral d'information du président, le très opaque FAPSI, avait remis à Vladimir Poutine un rapport alarmiste sur les risques de séparatisme dans le pays.²³⁸ Ce rapport, rédigé par des experts de l'Administration du président et des services spéciaux, concluait que la porosité des frontières et l'influence de puissances extérieures sur les préférences politiques de certains leaders régionaux étaient des facteurs aggravants des tendances centrifuges apparues depuis la crise financière d'août 1998. Le FAPSI recommandait donc de prendre des mesures radicales pour limiter la marge d'autonomie des élites régionales et municipales, notamment en matière de RIEE. Comme l'a fait remarquer Andreï Makarychev, ces idées se sont reflétées dans un décret signé par le président par intérim le 3 février 2000 et qui stipulait que

« Le gouvernement de la FR [devait] se charger de prendre toutes les décisions nécessaires concernant la mise en œuvre d'une meilleure coordination des affaires internationales et économiques extérieures entre les entités fédérées et les institutions gouvernementales de pays étrangers ». ²³⁹

Dans le prolongement de ce décret, des mesures de recentralisation ont été prises qui ont effectivement contribué à réduire l'autonomie des sujets de la FR, sans pour autant faciliter la coordination de leurs RIEE, dès lors que les PPP n'ont pas immédiatement su imposer leur autorité en tant qu'intermédiaires incontournables dans les relations entre les sujets de la FR et le MID par exemple. Du coup, le Kremlin a envisagé de recourir à une autre tactique de recentralisation : afin de recréer du lien social-territorial « horizontal » entre les différents sujets de la FR qui composaient les sept districts fédéraux établis au printemps 2000, et ainsi désamorcer les tendances centrifuges en Russie, Vladimir Poutine a demandé à Guerman Gref de mettre sur pied un Centre de Planification Stratégique (*Centr Strategičeskikh Razrabotok* - CSR) chargé d'élaborer pour chaque district un plan de développement à long terme tenant compte des spécificités de leur environnement extérieur. Dès l'automne 2000, le CSR ouvrit une antenne dans chaque capitale de District ; chacune employait des experts et du personnel administratif qu'elle partageait avec les services du PPP et qui étaient acquis à la cause « poutinienne » de la recentralisation. A Saint-Petersbourg, l'antenne Nord-Ouest du CSR a travaillé à la préparation d'une *Doctrine pour le développement du Nord-Ouest de la Russie*, qu'elle présenta en novembre 2001 aux représentants des sujets du District Fédéral réunis pour l'occasion.²⁴⁰ Ce document d'une trentaine de pages fixait les contours conceptuels et les objectifs stratégiques de développement du District tels que les concevaient les experts « fédéraux ». Il était agrémenté de cartes assez révélatrices du renouveau du prisme sécuritaire dans l'appréciation de l'environnement extérieur de la Russie [voir carte n°10 en annexe III]. D'après les entretiens menés sur place à l'époque, les élites régionales du District Fédéral Nord-Ouest étaient loin de partager les postulats, la rhétorique et la grille d'analyse des

²³⁸ S.n. « Ouroki kitajskogo : rossijskie kontrazvedčiki napisali programmou dejstvii dlâ Vladimira Poutina » [Cours de chinois : le contre-espionnage russe a rédigé un programme d'action pour Vladimir Poutine] cité par Andreï Makarychev « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, août 2000, p. 56.

²³⁹ Andreï Makarychev « Islands of Globalization : ... », *op. cit.* ; p. 56.

²⁴⁰ P. Shchedrovitskij (dir) *Doktrina razvitiya Severo-Zapada Rossii* [Doctrine pour le développement du Nord-Ouest de la Russie], Saint-Petersbourg : Centr Strategičeskikh Razrabotok - Severo-Zapad [Centre de Planification Stratégique – Nord-Ouest], 2001, 36 p.

auteurs de la *Doctrine* : ils la rejetèrent en bloc, au motif que son application nuirait à leurs intérêts. En effet, la *Doctrine* préconisait de privilégier un développement endocentré du District, en mettant l'accent sur le potentiel d'intégration régionale existant entre les sujets de la FR membres du District, plutôt qu'entre chaque sujet pris isolément et un pays étranger voisin (la Finlande, la Norvège, la Pologne, les pays baltes) avec lequel ce sujet avait déjà des relations de coopération transfrontalière qui, dans la sémiotique utilisée par les cartes de la *Doctrine*, entraînaient une « perforation » de la souveraineté étatique de la Russie et une segmentation territoriale de sa politique extérieure. Resserrer ces liens inter-régionaux n'allait pas de soi, dès lors que la *Doctrine* elle-même admettait que le District n'était pas homogène et que ses onze régions membres relevaient en réalité de quatre types différents de conditions économiques et structurelles.

En misant sur la spécialisation économique de chaque région et en prescrivant des réformes jugées contre-productives par leurs élites, la *Doctrine* renouait avec la tradition soviétique de la planification, de la centralisation et du protectionnisme. Malgré leurs réticences initiales, les administrations des sujets de la FR relevant du District Fédéral Nord-Ouest ont dû incorporer ne fut-ce que partiellement les recommandations contenues dans ce document ainsi que dans la *Stratégie* de développement du District publiée l'année suivante.²⁴¹ Ce faisant, elles renonçaient à leur autonomie en matière de RIEE : en effet, dans la *Doctrine* comme dans la *Stratégie*, les experts du CSR recommandaient aux régions du District Nord-Ouest sinon un repli autarcique sur elles-mêmes, du moins de privilégier les relations entre elles, au détriment des relations extérieures avec les pays voisins et en particulier avec des « alliances d'États désireux de nuire aux intérêts géopolitiques de la Russie ». Bien que ces documents ne mentionnaient pas explicitement la *Dimension septentrionale de l'UE*, tout porte à croire qu'ils ont été conçus précisément comme une réponse des autorités fédérales russes à ce qu'elles considéraient comme une immixtion de Bruxelles dans les affaires intérieures du Nord-Ouest de la Russie et une tentative néo-impérialiste des pays de l'UE de coloniser cet espace pour en faire leur bassin d'approvisionnement en matières premières. Même si la ville de Saint-Pétersbourg n'était pas concernée par cet aspect des relations économiques extérieures de la Russie, elle n'en restait pas moins présentée par le CSR comme une citadelle assiégée victime de dépopulation à mesure que des entreprises étrangères incitaient la main d'œuvre qualifiée de la ville à émigrer. Si le CSR envisageait pour Saint-Pétersbourg un avenir en tant que centre industriel et scientifique axé sur l'innovation et compétitif à l'échelle de la CEI, au Kremlin, en revanche, le président Poutine continuait de caresser d'autres ambitions pour sa ville d'origine : celle d'en faire sa capitale diplomatique et la façade Potemkine de son régime.

b) Saint-Pétersbourg, capitale diplomatique de la Russie de Poutine ?

Dès son élection à la présidence du pays, Vladimir Poutine a utilisé Saint-Pétersbourg comme une vitrine paradiplomatique par l'intermédiaire de laquelle il comptait mener une opération de séduction auprès des partenaires étrangers, européens notamment, de la Russie. Avec à sa disposition des ressources budgétaires autrement plus conséquentes que celles dont disposait la mairie du temps où il en était le « ministre des Affaires étrangères », Poutine a mené à bien cette stratégie de marketing international à l'occasion de chaque visite officielle d'hôtes de marque en Russie, ne fut-ce que le temps d'assister à un

²⁴¹ Обščество « Знание » [Société « Connaissance » de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad] *Osnovnye napravleniya Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Severo-Zapadnogo Federal'nogo Okruga Rossiyskoy Federatsii na period do 2015 goda* [Orientations générales pour la Stratégie de développement socio-économique du District Fédéral Nord-Ouest de la Fédération de Russie pour jusqu'à 2015], Saint-Pétersbourg : Centr Strategičeskikh Razrabotok [Centre de Planification Stratégique] et bureau du Représentant Plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral Nord-Ouest, 2002.

spectacle au théâtre Marinskij, comme avec le couple Blair en 2004. Deux ans auparavant, il avait aussi ordonné la reconstruction d'un palais des environs de la ville (le Palais Constantin de Strel'na, près de Peterhof), destiné à devenir un grand centre de conférences doté d'outils de communication ultra-modernes, mais aussi un lieu de villégiature de standing où recevoir ses invités étrangers. C'est dans ce Palais qu'il accueillit, en marge du jubilé de la ville, le Onzième sommet UE-Russie au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 31 mai 2003. Il y reçut aussi les leaders des pays de la CEI la veille, et le président américain George Bush le lendemain. Cette utilisation de l'image de capitale européenne de Saint-Pétersbourg devait servir à convaincre les partenaires occidentaux de la Russie que le style diplomatique russe évoluait avec Poutine vers plus de transparence et moins de formalisme. Cela a été illustré lors du Sommet UE-Russie de Saint-Pétersbourg de 2003. Sur proposition de Vladimir Poutine et avec l'accord des Quinze, pour la première fois dans l'histoire des rencontres UE-Russie à un tel niveau, les discussions qui se sont tenues le 31 mai 2003 ont été retransmises en direct sur les écrans de télévision du centre de presse du Palais Constantin.²⁴² Ce Sommet UE-Russie était d'autant plus extraordinaire que jamais auparavant il n'avait réuni à la fois les chefs d'État et de gouvernement des Quinze : jusque-là, le président russe ne rencontrait à cette occasion que le président de la Commission européenne et le chef d'État ou de gouvernement du pays assurant la présidence de l'UE.

Les Pétersbourgeois, bien qu'heureux de célébrer le Tricentenaire de leur ville et de la voir enfin digne d'accueillir des hôtes de marque, ont considéré la manœuvre de prestige diplomatique de Poutine comme une usurpation de leur droit à profiter de *leur* ville.²⁴³ En effet, même si des manifestations étaient prévues pour divertir les citadins, l'effusion de luxe et la profusion de journalistes que causa la venue de délégations étrangères de pas moins de 60 pays en un seul week-end (soit environ 3000 personnes, uniquement pour la partie officielle des cérémonies) furent une source de désagréments pour les Pétersbourgeois : routes coupées, accès à des musées restreints, mesures de sécurité draconiennes décrétées par les services de sécurité fédéraux venus spécialement de Moscou ont quelque peu gâché la fête d'anniversaire. Cette réalité est à l'image de ce qu'est devenue la paradiplomatie de Saint-Pétersbourg depuis le début des années 2000 : privée d'autonomie et des moyens juridiques et matériels de s'auto-administrer, la ville s'est vue de nouveau réduite à jouer un rôle de ville-musée dont les retombées profitent essentiellement aux organes fédéraux du pouvoir, et non aux simples citoyens.

²⁴² V.A. Čižov, « Po dorogue, vedouščeĭ v Rim. Rossiâ i Evrosoûz posle sammita v Sankt-Peterbourgue » [Sur la route qui mène à Rome. La Russie et l'UE après le sommet de Saint-Pétersbourg], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 7, 2003, p. 45-57 ; p. 45

²⁴³ Elena Hellberg Hirn « St. Petersburg : the Cultural Capital of Post-Soviet Russia », in G. Bolin & al. (eds.) *The Challenge of the Baltic Sea Region. Culture, Ecosystems, Democracy*, Södertörn University College, 2005, p. 95-106 ; p. 104

Conclusion du chapitre VI. Modalités et limites de l'influence de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère fédérale

Dans ce chapitre, nous avons essayé de montrer quelles avaient été les structures d'opportunité et les contraintes limitatives à l'influence « indirecte » de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère russe à l'échelle intra-fédérative. L'influence s'est matérialisée selon le schéma évolutif suivant :

- l'autonomisation des régions (internationalisation du local) a conduit à une segmentation de la politique étrangère fédérale en plusieurs « niveaux » ;
- la structuration des intérêts locaux (économiques et politiques) a participé d'une économisation de la politique étrangère russe ;
- la formalisation d'un discours de politique étrangère propre à une région (paradiplomatie) a conduit à une localisation de la politique étrangère ;
- le lobbying des régions dans les institutions fédérales et les organisations internationales à vocation régionale a conduit à une régionalisation de la politique étrangère russe et à sa rationalisation ;
- la prise en compte des intérêts locaux par le centre a conduit à une démocratisation de la politique étrangère russe, puisque la composante fédérative a été intégrée par le gouvernement central dans les processus de prise de décision en politique étrangère.

Si la participation de Pétersbourgeois au gouvernement fédéral a indéniablement procuré à la ville un canal d'influence sur la politique étrangère, il n'en reste pas moins que notre hypothèse d'une influence ne s'est pas vérifiée concernant le canal parlementaire de représentation des intérêts paradiplomatiques de la ville. Ceci s'explique par le fait, d'une part, que l'accès aux leviers du pouvoir exécutif est un instrument primordial d'influence en Russie [voir par exemple le tableau n°44 en annexe V], et, d'autre part, que les élus pétersbourgeois au parlement n'appartenaient pas aux partis ni aux comités législatifs qui avaient le plus d'influence sur la politique étrangère russe dans les années 1990. Au début de la décennie, Saint-Pétersbourg a donné au pays son quota d'intellectuels et d'hommes politiques brillants, mais aucune figure d'un *parti politique* local n'a jamais conquis une influence structurelle à Moscou. Si A. Sobtchak a eu une influence au Congrès des députés du peuple de l'URSS lorsqu'il co-dirigeait la « Plate-forme démocratique », jamais les partis ayant une forte composante pétersbourgeoise, comme par exemple « Yabloko », n'ont eu l'opportunité d'utiliser le canal parlementaire pour faire valoir leurs préférences pour des politiques extérieures coopératives à l'égard des pays européens. Quant à Vladimir Poutine, qui symbolise à lui seul l'influence du lobby « pétersbourgeois » dans les structures fédérales à compter de 1999, on sait qu'il n'est pas venu au pouvoir en Russie par la voie « politique » du parlementarisme, mais par la voie administrative de son appartenance à un corps de métier qui a gardé toute sa respectabilité dans le système bureaucratique russe – les « structures de force ».²⁴⁴

Dans ce contexte, on en conclut que l'administration municipale a subi une diminution continue de son influence sur le cours des affaires fédérales et en particulier de la politique étrangère de la Russie, à mesure que le « centre » captait l'essentiel des ressources humaines et symboliques qui avaient servi jusque-là aux élites locales à mettre en œuvre une stratégie

²⁴⁴ Avant l'élection présidentielle de mars 2000, Poutine n'avait jamais présenté sa candidature à aucune élection ni pris part aux activités de réflexion ou d'agitation politique d'aucun parti.

paradiplomatie fondée sur l'autonomie de la ville (par rapport à Moscou) et sur sa proximité culturelle et géographique avec l'Europe. Si cette situation a permis à la ville de soutenir le processus de régionalisation, de rationalisation et d'europanisation de la politique étrangère russe depuis le milieu des années 1990, il n'en reste pas moins que cette influence a été assez limitée. Délibérément moins autonomiste que du temps de Sobtchak, la municipalité sous Yakovlev n'a cependant pas été moins désireuse de manipuler la politique étrangère fédérale. En effet, Yakovlev s'est allié avec des leaders régionaux puissants - à commencer par le maire de Moscou, Yourij Loujkov, qu'il côtoie au Conseil de la Fédération - pour faire en sorte que les intérêts des entités fédérées, notamment en matière de politique économique extérieure, soient mieux pris en compte par le gouvernement fédéral.

Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, les effets indirects de l'influence de la paradiplomatie des régions ont en revanche porté sur l'institution fédérative elle-même, plus précisément sur la répartition des prérogatives respectives des régions et de la Fédération en matière de RIEE. Sur le long terme les relations intra-fédératives évoluent en effet au gré de ces processus puisque les relations de pouvoir et d'influence sont en perpétuelle reconfiguration : par effet de *feedback*, l'instauration d'institutions plus ou moins formelles de coordination entre les RIEE des régions et la politique étrangère du pays affecte la structure de répartition des compétences juridiques des différents niveaux de gouvernement de la FR. Dans un ouvrage destiné à un public académique américain, le ministre russe des Affaires étrangères Igor Ivanov (1998-2004) a indiqué par exemple que l'une des conséquences logiques des réformes mises en œuvre depuis la *perestroïka* pour remédier à l'isolement du pays sur la scène internationale était la translation du centre de gravité de la Russie comme acteur international vers les niveaux régionaux et locaux de pouvoir. Un tel processus a demandé au gouvernement des efforts considérables pour

« (...) trouver un équilibre entre les intérêts de la Fédération en tant que tout, et ceux de ses parties constituantes, aider les sujets de la FR à établir des liens extérieurs plus efficaces et intégrer les intérêts régionaux dans le mécanisme de mise en œuvre de la politique étrangère russe.²⁴⁵

Dès lors que les régions russes ont commencé à développer des RIEE *ex nihilo*, le phénomène d'extraversion a posé au fédéralisme un défi dont l'institution diplomatique était consciente et qu'a bien résumé Igor Ivanov, lorsqu'il parla des oscillations permanentes entre centre et régions dans l'exercice des prérogatives en matière de RIEE :

« Quand les principes du fédéralisme sont mis en pratique, il y a deux types opposés de danger. D'un côté, celui d'une centralisation rigide, et de l'autre, le risque d'une désintégration complète et d'une dévolution de toute l'autorité réelle aux entités régionales. Pour éviter les deux extrêmes, il est nécessaire de préserver l'ouverture et la flexibilité dans les structures fédérales et de garantir l'existence d'un espace territorial, juridique et économique unifié pour la fédération dans son ensemble. Une condition requise pour cela est l'adhésion à une base législative nationale et l'observation de la loi, des normes et des réglementations de la Russie. »²⁴⁶

Après dix années de tendances centrifuges, il semble que la Fédération de Russie en soit revenue, depuis l'an 2000 et comme le prophétisait Ivanov, à restaurer une certaine verticalité de

²⁴⁵ Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, p.150.

²⁴⁶ Igor S. Ivanov *The New Russian Diplomacy*, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002 ; p. 153 (c'est nous qui soulignons). Ce recueil de discours est paru alors qu'Ivanov était ministre des Affaires étrangères. Ivanov est un expert sur ces questions, car en 1995 il était vice-ministre en charge de la coordination des RIEE des régions (qui revenait en pratique à son adjointe, la directrice du DSPO Valentina Matvienko). C'est lui qui présidait les travaux du Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE.

l'autorité fédérale dans le pays, évitant ainsi la catastrophe majeure d'une désintégration du pays en multiples principautés qui était annoncée en 1991-93 et en 1998-99. L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine a mis fin à une phase transitoire du fédéralisme russe durant laquelle il s'était contractualisé et, par conséquent, affaibli. Elle permit surtout au pouvoir central de reprendre, certes de manière autoritaire, le contrôle de territoires dont les velléités d'autonomie représentaient une menace pour l'unité du pays depuis plusieurs années. D'autres tentatives de recentralisation avaient été faites durant les années 1990, mais sans grand succès. Cette incapacité à « tenir la fédération ensemble » était une pathologie connexe de la faiblesse des institutions centrales dans leur ensemble en ces temps d'instabilité que furent les années de « transition » de l'ère Gorbatchev à l'ère Poutine. Rétrospectivement, il apparaît cependant que, sous Eltsine, le Léviathan fédéral a bien résisté aux volontés d'indépendance de ses parties. Durant les années 1990, cela tenait moins à l'efficacité des mesures centralisatrices de la Fédération qu'à l'incapacité des élus régionaux autonomistes à agir collectivement pour contraindre le centre à pratiquer la dévolution. Si l'on considère la réalité du système étatico-politique russe de l'époque, force est d'admettre que ni les régions, ni encore moins les communautés épistémiques ou les ONG, n'avaient une influence significative, au regard de la place occupée déjà sur ce terrain par une autre institution qui cherchait à manipuler les décisions des autorités fédérales : les lobbies économiques et parmi eux, les groupes oligarchiques. Dans ce contexte mêlant opportunités et contraintes, pouvaient conserver un potentiel d'influence sur la politique étrangère russe soit les régions qui étaient le fief d'un oligarque influent, soit celles qui s'alliaient avec l'un d'entre eux pour le faire agir dans le sens de leurs intérêts.

Conclusion de la deuxième partie. La fin de la décentralisation en Russie

Au début des années 1990, une anecdote désabusée mais en vogue en Russie disait que le communisme avait été « le plus long chemin du capitalisme au marché ». De la même manière on pourrait estimer, au vu des événements des années 2000, que la « transition » aura été le plus court chemin du totalitarisme au néo-autoritarisme. Les années 1990, marquées par le chaos, l'anarchie et l'autonomisation des régions, pourraient en fin de compte n'avoir été qu'une parenthèse de Culture Un entre deux phases de Culture Deux – celle qui s'achève en 1985 avec l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev, et celle qui a débuté en 2000 avec l'accession d'un « guéliste » au poste de président. Dans l'introduction d'un ouvrage publié en 2001, Bo Petersson affirmait déjà à ce propos qu'il « serait pertinent de cesser d'appliquer [à la Russie] le label de 'post-soviétique' », étant donné que les structures mentales de la bureaucratie russe sont, d'après lui, si « engluées » dans les réflexes de l'ancien système que « l'Union Soviétique a survécu, d'une manière ou d'une autre, dans les esprits et les mentalités, ne fut-ce que celles des hommes politiques qui sont nés dans les années 1950 ou avant. »¹

Cela n'ôte rien au fait que durant la parenthèse 1990-1999, la Russie a fait l'expérience d'une décentralisation et d'une ouverture dont l'une des propriétés a été de laisser émerger les entités fédérées comme acteurs autonomes et influents. C'est ce que nous avons cherché à montrer dans la deuxième partie de cette thèse, en montrant comment la vague démocratique qui a déferlé à Leningrad en 1989-1991 a été propice au lancement de réformes économiques libérales dont l'une des caractéristiques a été de rouvrir la ville sur le monde extérieur. En élisant au poste de maire Anatolij Sobtchak, l'un des porte-drapeaux du mouvement démocratique à l'échelle fédérale, les Pétersbourgeois ont clairement voté pour un « retour » de Saint-Pétersbourg en Europe, dont le maire a été le principal artisan tout au long de son mandat (1991-1996), aidé dans sa tâche par un homme qui avait une certaine expérience de l'international, Vladimir Poutine. Sans être un libéral, ce dernier semblait vouloir contribuer à rouvrir la Russie sur le monde ; sans être un démocrate, il semblait attaché à l'idée que le vecteur privilégié de la coopération extérieure de la ville devait être européen. Leurs successeurs à l'administration municipale n'ont pas totalement rompu avec ces objectifs, mais ils ont très clairement ramené les ambitions paradiplomatiques de la ville en deçà de ce qu'elles étaient au début de la décennie, si bien que les activités de l'administration municipale sous Yakovlev (1996-2003) se sont quelque peu banalisées.

Parlant du renforcement de la verticale du pouvoir lancée par Poutine et de l'afflux des Pétersbourgeois dans les structures fédérales du pouvoir, Céline Bayou a émis l'hypothèse que

« Le fédéralisme russe qui est en cours d'élaboration à Moscou pourrait donc être *de facto* l'œuvre de Pétersbourg, à la fois parce que la ville sert de terrain d'expérimentation, ou d'exemple de la nouvelle relation Centre-périphérie, et parce que ce schéma est imaginé et mis en œuvre par des Pétersbourgeois qui, certes, cherchent à défendre les intérêts de leur cité, mais surtout ont une idée de ce que pourrait être l'organisation politique et territoriale de leur pays. Depuis les prémices de la perestroïka, nombre d'idées ont été lancées depuis la capitale du Nord, pour servir de modèle à des programmes à l'échelle nationale (...). Mais force est de reconnaître que (...) la ville a échoué à créer des institutions locales aptes à devenir des

¹ Bo Petersson *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001 ; p. 4.

partenaires constructifs du gouvernement fédéral, à la fois cause et effet de l'exil des élites pétersbourgeoises vers Moscou. »²

Si, au début des années 1990, la paradiplomatie semblait surtout relever d'une logique de compétition (entre régions ainsi qu'entre les régions et les deux centres politiques du pays – URSS puis Russie), au fil des ans la paradiplomatie régionale et la diplomatie centrale se sont harmonisées pour devenir plus complémentaires à mesure que les régions et le centre s'efforcèrent de mieux coordonner leurs activités internationales et économiques extérieures. L'adaptation du « centre » à la paradiplomatie est passée au départ par plus de dévolution et un pas vers la « colocation » des intérêts régionaux dans les organes d'élaboration de la politique étrangère (à partir de 1994, les régions russes ont été associées aux travaux du MID, en vertu du slogan « des régions fortes pour une Fédération forte ») ; mais après la crise financière de 1998, la réponse du Kremlin à l'autonomie paradiplomatique et à l'influence des régions a été le lancement d'une réforme administrative du fédéralisme russe visant à sa recentralisation (en vertu du slogan de « renforcement de la verticale du pouvoir fédéral »).

² Céline Bayou, *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003 ; p. 254-255.

Conclusion générale

*La Russie ne peut être embrassée par l'esprit
ni appréhendée par la mesure commune.
Elle est quelque chose en soi.
On ne peut que croire en la Russie.*
Théodore Tioutchev,
Poète et diplomate russe (1803-1873)¹

Ces vers bien connus de Tioutchev ont passés en proverbe en Russie, où, depuis cent cinquante ans, ils servent tantôt à justifier l'imprévisibilité et l'irrationalité de l'évolution historique du pays, tantôt à dissuader les chercheurs étrangers qui s'y intéressent de réduire la Russie à un terme de comparaison avec un autre pays. L'auteur de cette maxime de l'acceptation que l'« on ne peut comprendre la Russie par la raison » était aussi un diplomate et un défenseur de l'idéologie slavophile : pour lui, la Russie est une civilisation en soi et pour soi, qui était et resterait aussi étrangère à l'Europe que Saint-Petersbourg était étrangère au reste de la Russie.

Dans cette thèse, nous avons cherché malgré tout à comprendre ce pays par la raison, en nous attachant à montrer que la ville de Russie qui, par sa géographie, son histoire et sa culture, est la plus proche de l'Europe, avait eu au cours des quinze dernières années une influence *rationalisante* sur la politique étrangère russe. Fondée il y a trois siècles pour ouvrir à la Russie une « fenêtre sur l'Europe », en 1991 Saint-Petersbourg a en effet retrouvé, en même temps que son nom de baptême, sa vocation à servir d'intermédiaire entre l'Europe des Lumières et la civilisation russe. Tout comme la ville avait été le berceau des réformes au XVIII^{ème} siècle, et celui des révolutions au XX^{ème}, à l'aube du XXI^{ème} siècle Saint-Petersbourg a été le berceau d'un nouveau bouleversement : le retour de la Russie *en* Europe.

L'affirmer revient à dire que la *politie* Saint-Petersbourg a influé sur un processus que nous avons qualifié d'*européanisation* de la politique étrangère russe. Cette hypothèse de départ nous a amenée à formuler la question de recherche suivante : dans quelle mesure et par quels canaux la ville a-t-elle influencé le cours de la politique étrangère russe et l'a rendue plus coopérative à l'égard de l'Europe ?

Pour y répondre, nous avons élaboré un modèle d'analyse que nous avons testé sur une période donnée (1990-2003) et dans un domaine spécifique de relations internationales (la politique de voisinage de la Russie en Europe nordique-baltique). Ce modèle intègre des variables à la fois endogènes (le système politique russe), exogènes (le système régional nordique-baltique) et « locales » (l'identité « européenne » de Saint-Petersbourg) expliquant le processus d'extraversion économique et d'actorisation paradiplomatique de la ville et son caractère relativement segmentant [voir schéma n°11 en annexe IV]. Il nous a permis de montrer que la ville était devenue un acteur international à part entière et qu'elle partageait avec les pays d'Europe nordique-baltique voisins un intérêt pour la coopération régionale et le bon voisinage.

En partant du postulat que l'influence est un processus complexe d'interactions sociales qui apparaît lorsque les intérêts respectifs d'une source d'influence (Saint-Petersbourg) et d'une cible d'influence (le niveau fédéral de gouvernement en Russie) divergent, situation que nous avons

¹ F.I. Tûčev « Oumom Rossiû ne ponât » [On ne peut comprendre la Russie par la voie de la raison], poème daté du 28 novembre 1866, in : *Ponoe sobranie stikhotvorenij* [Recueil complet de poèmes], réunis par A.A. Nikolaeva, Leningrad : Soveckij Pissatel', 1987 ; p. 229 [notre traduction ; variante littéraire : « Nul mètre usuel ne la mesure, / Nulle raison ne la conçoit. / La Russie a une stature / Qui ne se livre qu'à la foi. »].

qualifiée de « segmentation », nous avons cherché à montrer que, dans ses interactions fédératives avec le « centre », la ville avait essayé de faire évoluer les préférences de politique étrangère et le style diplomatique de la Russie dans un sens qui satisfaisait son intérêt pour une plus grande coopération dans les relations de voisinage avec l'Europe nordique-baltique. Nous avons voulu prouver qu'au cours des années 1990, la ville avait acquis l'actorité (internationale), l'autonomie (institutionnelle) et l'autorité (morale) nécessaires pour avoir une *capacité d'influence* sur la politique étrangère du gouvernement fédéral russe. Nous pensons que le développement de ce potentiel d'influence a eu des répercussions sur le système d'élaboration de la politique étrangère à l'intérieur de la Russie, dès lors que la Fédération a dû s'adapter à l'émergence de la ville, aux côtés d'autres entités infra-étatiques, comme acteur paradiplomatique capable de contredire ou de conforter la politique étrangère de l'État.

Nous allons rappeler dans un premier temps le cheminement qui nous a permis de démontrer que la ville de Saint-Petersbourg a acquis dans les années 1990 un potentiel d'influence sur la politique étrangère régionale (baltique) de la Russie. Nous préciserons ensuite lesquelles de nos hypothèses de départ ont été validées, en montrant quand et comment l'influence de Saint-Petersbourg a été efficace. Cela nous permettra de dégager quelques règles générales quant à l'influencabilité du système politique russe fédéral dans les années 1990 et l'impact, pour la démocratie, du retournement de situation que subit le principe du fédéralisme depuis 2000.

1) Le processus d'actorisation paradiplomatique de la ville de Saint-Petersbourg

Comme nous l'avons montré dans le chapitre I, l'actorité internationale des régions pose problème à la théorie des relations internationales (TRI) car cette actorité n'est pas un simple prolongement de la souveraineté internationale de l'État, non plus qu'une actorité de seconde zone ou d'électrons libres comme celle des *sovereignty-free actors* qui occupent la scène transnationale des RI.² Les régions utilisent aussi bien des méthodes étatiques que des modalités non-étatiques d'extraversion. Si la sociologie néo-institutionnaliste et post-moderne des RI a consacré de nombreuses études à l'émergence et à l'influence des acteurs transnationaux non-étatiques, elle a en revanche tardé à s'intéresser au cas particulier des entités *infra-étatiques* que sont les pouvoirs régionaux et municipaux, dont l'actorité internationale a été appréhendée plutôt par les sciences juridiques, en particulier celles sur le fédéralisme.³ Comme les entreprises qui s'internationalisent, les régions extraverties ont une politique de marketing pour soigner leur image de marque à l'étranger, elles planifient des stratégies commerciales, investissent, empruntent, cherchent à occuper des niches sur les marchés mondiaux, font du lobbying dans les instances gouvernementales et s'impliquent dans des organisations ou des associations internationales pour défendre leurs intérêts et diffuser leurs valeurs. Tout comme les « entrepreneurs identitaires »⁴, les chefs d'administration

² Sur cette notion d'acteurs « libres de souveraineté », voir James Rosenau *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton : Princeton UP, 1990; p. 36.

³ Ce sont surtout l'actorité internationale du Québec et celle des entités infra-étatiques des pays fédéraux et régionaux d'Europe (Allemagne, Espagne, Belgique, Suisse, etc.) qui ont suscité un intérêt des chercheurs pour le phénomène. Voir par exemple le numéro spécial de la revue québécoise *Etudes Internationales* sur « Les relations internationales des régions en Europe » (dossier dirigé par Jacques Palard), vol. XXX, n°4, décembre 1999 et F. Aldecoa & Michael Keating *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999.

⁴ Le terme est de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de la FNSP & Dalloz, 1992.

régionale et municipale cherchent à incarner des valeurs spécifiques distinguant l'identité et la culture civique de la communauté qu'ils représentent du « tout » auquel elle est rattachée et qui attend malgré tout d'elle une loyauté citoyenne. Selon leurs préférences politiques, leur personnalité ou leur style de leadership, ils vont orienter les relations de coopération extérieure de leur région dans une direction plutôt qu'une autre.⁵ Cependant, pour transnationale que soit parfois leur activité extérieure, les administrations régionales restent, plus que tout autre « nouvel » acteur du monde « multi-centré », contraintes par le cadre national que leur impose l'État dont elles relèvent : par le droit national d'une part, et d'autre part par la menace de rétorsion que peut brandir le « centre » à l'encontre les régions « frondeuses » qui s'engageraient dans une remise en cause de la souveraineté de l'État ou constitueraient une menace pour son unité territoriale.

Les autorités régionales qui représentent, dirigent et administrent les entités territoriales infra-étatiques ne sont pas de simples exécutants de la politique extérieure de l'État central. Il serait vain d'essayer d'appréhender leur activité par le seul prisme des politiques publiques locales. Contrairement aux administrations chargées de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'État par le biais d'organismes régionaux issus de la déconcentration (préfectures, douanes, fisc) les entités territoriales infra-étatiques sont des acteurs politiques relativement autonomes sur la scène internationale. Leur marge d'autonomie dépend en général de la structure plus ou moins centralisée de l'État dont elles relèvent, mais la forme de gouvernement (fédérale) ou la nature du régime (démocratique) ne sont pas les seules variables explicatives de l'extraversion des régions et encore moins des orientations de leur activité paradiplomatique. Même si elles relèvent d'un État unitaire et centralisé, comme les régions, départements et villes de France jusqu'à récemment, ces entités ont la capacité juridique de mettre en œuvre une stratégie de développement autonome de leurs relations internationales, de signer des accords commerciaux avec des entreprises étrangères, de participer à des conférences internationales et même de constituer une euro-région avec des régions frontalières d'un pays voisin. Certes, les prérogatives internationales des régions françaises ne sont pas aussi grandes que celles dont jouissent les États américains, les provinces canadiennes, les Länder allemands ou les cantons suisses – des *constituencies* de type fédératif ou confédératif. Pourtant, l'exemple de la Russie post-soviétique montre que même dans un système autrefois centralisé et où le fédéralisme n'avait de démocratique que le nom, l'extraversion et la paradiplomatie des entités infra-étatiques sont devenues en dix ans des phénomènes banals qui sont caractéristiques de l'acquisition d'une forme d'actorité internationale par les sujets de la Fédération de Russie. Une de nos ambitions dans cette thèse était de dresser un schéma explicatif cohérent de la façon dont le régionalisme « dormant », parfois depuis des siècles, dans la culture politique locale des régions russes, a été réveillé depuis les débuts de la transition et a alimenté ces logiques d'autonomisation à l'international.

La qualification de l'actorité internationale d'un objet d'études en RI tel que Saint-Pétersbourg mobilise plusieurs registres, dès lors qu'il s'agit à la fois d'une entité fédérée (sujet de la FR), d'un territoire urbain frontalier (ville-frontière) et d'une communauté politique dotée d'une identité culturelle propre (*politie*). La mémoire collective d'un passé glorieux où la ville a été capitale impériale et porte-étendard de l'europanité de la Russie est encore vive et détermine une forme de

⁵ On l'a vu en Russie, où une région dirigée par un gouverneur issu du parti LDPR (l'*oblast'* de Pskov dans les années 1996-2000) a eu tendance à s'ouvrir sur le Belarus et se fermer à la Lettonie, tandis qu'un centre urbain comme Saint-Pétersbourg, où dominaient à la même époque les idéaux pro-occidentaux des partis démocrates (Yabloko) et libéraux (Union des Forces de Droite – SPS), a privilégié la coopération avec les pays de l'UE et s'est montré moins « anti-balte » que la moyenne russe.

régionalisme urbain qui se veut civique (c'est-à-dire non-sécessionniste) mais n'en reste pas moins autonomiste. Nous avons étudié l'apparition et l'évolution de ce régionalisme dans le chapitre IV dans une approche constructiviste, estimant qu'il s'agissait de la plus pertinente pour traduire l'importance du facteur identitaire et idéal (« l'idée pétersbourgeoise ») dans la construction des intérêts de politique étrangère de la ville : dans les années 1990, ces intérêts étaient le plus souvent en porte à faux avec ceux qui émanaient de Moscou, car à Saint-Pétersbourg la (re-)construction de l'identité européenne de la ville a déterminé des objectifs de RIEE qui avaient tous un rapport avec l'Europe (l'adoption de normes communautaires et de standards européens, l'augmentation des échanges extérieurs avec les pays de l'UE, la participation à l'intégration régionale en Europe du Nord). Du coup, la ville est toujours « sur la frontière », en tension permanente entre un désir d'élever son statut juridique à celui de république autonome au sein de l'Europe des régions, et la nécessité de rester suffisamment loyale à la Fédération de Russie pour pouvoir continuer d'influencer celle-ci et ainsi remplir sa mission historique à son égard (servir de porte d'entrée des réformes « à l'occidentale » en Russie). La vocation des relations économiques extérieures et de la paradiplomatie urbaine de Saint-Pétersbourg, dans ce contexte, a été de « repousser » cette frontière, de l'ébrécher pour pouvoir se glisser toujours plus avant en Europe, ce qui a fait dire à l'internationaliste finlandais Pertti Joenniemi que la ville avait été un cas de « brise-frontière » dans les relations russo-européennes des années 1990.⁶

Pour analyser comment Saint-Pétersbourg a été à l'origine de cette « défrontiérisation »⁷, nous avons choisi d'aborder le problème de l'extraversion de la ville sous l'angle *interactionniste* : nous considérons en effet avec la plupart des sociologues français de la théorie contemporaine des RI⁸ que ce sont ses (inter-)actions avec son environnement qui déterminent la nature et la place d'un acteur dans le système international et encore elles qui renseignent sur le potentiel d'influence de cet acteur *sur* le système dans lequel il évolue (la région de la mer Baltique, la Grande Europe, la CEI). Or, précisément parce que, dans le cas de Saint-Pétersbourg, il s'agit d'une ville-frontière maritime, ces interactions doivent être appréhendées en partant d'un niveau « méso » (régional) d'analyse des RI. En considérant l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg comme un phénomène qui se trouve à la charnière entre régionalisation (de l'Europe nordique-baltique) et régionalisme, ce prisme interactionniste nous a permis de dépasser les oppositions traditionnelles agent/structure et interne/externe en RI. L'objectif était de conceptualiser comment, dans les années 1990, l'interaction entre « transition » à l'intérieur (la construction de relations intra-fédératives en Russie) et changements à l'extérieur (l'intégration régionale en Europe du Nord, qui se faisait *avec* la Russie)

⁶ Pertti Joenniemi « The New St. Petersburg : a Case of Border-Making or Border-Breaking ? » *Working Paper* n° 37, Copenhague : COPRI, 2001 et « The New St. Petersburg: a Case of Border-making or Border-breaking ? », in P. Joenniemi (éd.) *Saint Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : St. Petersburg UP, 2001, p. 67-94.

⁷ L'augmentation des migrations pendulaires, des investissements translocaux, des flux touristiques et des échanges culturels, qui ont souvent pour origine ou pour destination les grandes villes, entraînerait ce que Pertti Joenniemi a appelé un phénomène de *debordering* (« dé-frontiérisation »), un néologisme qui vise à traduire la translation fonctionnelle des frontières de lignes de division en zones d'intégration et de coopération transfrontalière. La paradiplomatie urbaine de Saint-Pétersbourg participe à ce processus de métropolisation et de mise en réseau qui « dé-frontiérise » le monde contemporain. D'après Pertti Joenniemi, *ibid.* et « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206.

⁸ Voir par exemple Guillaume Devin « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, p. 305-327 et « Les diplomaties de la politique étrangère », in F. Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002, p. 215-242 ; ainsi que Ariel Colonomos « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 203-226.

pouvaient faire de Saint-Pétersbourg un *médiateur* entre ces deux arènes d'actorité sur lesquelles l'administration municipale « jouait ». ⁹ Cette médiation est précisément ce qui allait favoriser l'évolution de la politique étrangère russe vers plus de coopérativité à l'égard de l'UE. Elle incitera le gouvernement fédéral à se doter d'une diplomatie « catalytique », « à plusieurs niveaux » ¹⁰, dans laquelle les sujets de la FR ayant des velléités d'autonomisation paradiplomatique pouvaient apporter leur contribution à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère « régionale » de la Russie en Europe.

Bien qu'il ne fasse pas l'unanimité dans la communauté des chercheurs qui se consacrent à l'étude des activités internationales des entités infra-étatiques ¹¹, nous avons choisi de retenir comme paradigme d'analyse des dimensions politiques de l'extraversion régionale celui de « paradiplomatie », car il permet de formaliser l'effet institutionnel de l'interaction entre fédéralisme d'une part, et relations internationales d'autre part. Ce choix tient au fait que, d'après les « pères » de ce concept, les chercheurs québécois Ivo Duchacek et Panayotis Soldatos ¹², la paradiplomatie est avant tout une politique qui apparaît dans des situations de *crise* et/ou parce que les intérêts de politique étrangère sont territorialement segmentés. C'est une situation que l'on retrouve en Russie sur la période 1990-2003 et qui a contribué en effet à ce que Saint-Pétersbourg recoure aux instruments de la paradiplomatie. Cependant, comme nous avons pu le constater au cours de la recherche, la paradiplomatie urbaine multi-vectorielle menée par les élites pétersbourgeoises a aussi été beaucoup plus que cela : c'était une politique d'impulsion (devançant la politique étrangère et économique extérieure de la Russie dans bien des domaines) et de complémentation, dont l'objectif n'était pas nécessairement de contredire la politique étrangère fédérale, mais bien de lui apporter un soutien et des correctifs pour la rendre plus efficace, c'est-à-dire la rationaliser.

⁹ Nous avons emprunté cette métaphore du « jeu » sur deux arènes, intra-fédérative et paradiplomatique, à Robert Putnam, qui a proposé la notion de « jeu à plusieurs niveaux » pour qualifier la stratégie du diplomate représentant l'État dans une organisation internationale ou à des négociations interétatiques, voir Robert Putnam « The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, été 1988, p. 426-460.

¹⁰ Ces deux notions (*catalytic diplomacy* ; *multilayered diplomacy*) sont empruntées à Brian Hocking (« Catalytic Diplomacy : Beyond 'Newness' and 'Decline' », in Jan Melissen (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, New York : Palgrave, 1999, p. 21-42), qui considère les entités fédérées comme des contributeurs nets à la politique étrangère de l'État central, dès lors que celui-ci met en général en place des mécanismes de coordination pour que les politiques étrangères des gouvernements régionaux apportent une plus-value à sa diplomatie fédérale. En Russie, comme nous l'avons vu, cette coordination a longtemps fait défaut, et la protodiplomatie de certaines régions plus autonomistes que Saint-Pétersbourg causait une segmentation qui ne pouvait se résoudre dans la diplomatie catalytique. Du coup, l'implication de la ville dans la diplomatie à plusieurs niveaux (transfrontalière, méso-régionale, intergouvernementale) de la Russie en mer Baltique fait figure d'exception dans le paysage institutionnel russe des années 1990.

¹¹ Outre Brian Hocking, hostile à l'utilisation de ce néologisme, on peut évoquer le cas du chercheur basque Iñaki Aguirre, qui estime que les RIEE des gouvernements non-centraux se déroulent à un niveau bien trop inférieur à la diplomatie pour mériter qu'on leur applique le terme de « paradiplomatie ». En Russie, le néologisme a fait son apparition récemment dans quelques travaux consacrés à des cas d'espèce, mais les membres de l'école de la « Reguionalistika » par exemple préfèrent ne pas l'utiliser. À leurs yeux, l'autonomie *politique* des régions en matière de RIEE était une réalité conjoncturelle dans la Russie des années 1990. Les évolutions de ces six dernières années semblent leur avoir donné raison.

¹² Voir par exemple Ivo Duchacek « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 14, n° 4, automne 1984, p. 5-31 ; Hans Michelmann & Panayotis Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations, the Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990. Le paradigme a été utilisé par un autre politologue québécois dans une analyse comparative de l'internationalisation du Québec et de la Catalogne : Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique, sous la direction de Bertrand Badie ; Paris : IEP de Paris, 2002. En Russie, à notre connaissance, il n'a été utilisé que par une jeune politologue tatarstanaise, Gulnaz Sharfutdinova « Paradiplomacy in the Russian Regions : Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, Juin 2003, p. 613-629.

En effet, dans la Russie des années 1990, le cadre institutionnel de prise de décision en politique étrangère était tel que des décisions que les élites pétersbourgeoises jugeaient « mauvaises » (parce qu'elles menaçaient leurs intérêts pour la coopération avec les voisins européens) ont été adoptées par le gouvernement fédéral. Si, à partir de 1993, la politique étrangère conservatrice des organes fédéraux de pouvoir faisait office de « repoussoir » pour les régions les plus réformatrices, démocrates et libérales – trois tendances politiques dans lesquelles Saint-Pétersbourg se reconnaissait à l'époque, comme nous l'avons montré dans le chapitre IV à partir de statistiques électorales et de sondages d'opinion – cette désaffection avait aussi une autre cause plus profonde. La tendance du régime Eltsine à l'autoritarisme, qui favorisait à la fois la domination de Moscou sur les autres régions et la personnalisation des relations centre-régions en Russie, a rendu le « pacte fédératif » particulièrement contestable. Or il se trouve que le domaine dans lequel l'insatisfaction des entités fédérées concernant les règles de partage des compétences et des prérogatives avec le « centre » était la plus grande touchait précisément aux affaires de RIEE.¹³ Comme nous l'avons montré dans le chapitre II, les questions de souveraineté sur les ressources naturelles et budgétaires du territoire, de contrôle des migrations transfrontalières, de conscription, de régulation étatique (douanière et fiscale) du commerce extérieur, etc. [voir fiche n°8 en annexe VI] occupaient une place centrale dans le « marchandage » intra-fédératif entre Eltsine et les leaders régionaux qui pratiquaient la paradiplomatie de manière autonome. Le caractère asymétrique et non-démocratique du fédéralisme hérité de l'époque soviétique, les incertitudes originelles relatives aux prérogatives constitutionnelles des régions russes, les insatisfactions concernant l'établissement d'un nouveau « pacte fédératif », l'adoption tardive d'une législation sur la coordination des RIEE des régions sont des variables *endogènes* qui ont rendu le contexte juridique interne dans lequel évoluaient les régions russes particulièrement propice à l'exercice d'activités paradiplomatiques.

D'autres problèmes « domestiques » propres à la Russie ont conduit à un étiolement de la « verticale du pouvoir » : la faiblesse de l'État central, la fin du paternalisme soviétique dans la plupart des secteurs de production de biens matériels et immatériels (c'est-à-dire symboliques, comme la production d'une « idée nationale » pour guider la politique étrangère du pays), l'imprévisibilité juridique, l'instabilité monétaire, l'absence d'idéologie nationale fédératrice, la corruption et la criminalisation du pays. Dans les années 1990, le fédéralisme russe était décentralisé *de facto*, c'est-à-dire par défaut de « centre » plutôt que par volonté du gouvernement fédéral de pratiquer la dévolution. Lorsque celle-ci a été consacrée *de jure*, à partir de 1994, ce fut de manière asymétrique, puisque certaines régions ont obtenu individuellement un nouveau partage de leurs prérogatives avec le centre au cas par cas et dans un cadre *contractuel*. Cette tendance du système étatique russe à la *confédéralisation* a été propice à l'autonomisation paradiplomatique des régions : certaines l'ont utilisée pour justifier un repli sur soi autarcique (fermeture des frontières), d'autres pour affirmer leur souveraineté nationale de républiques ethniques (protodiplomatie) ou encore pour légitimer leur fuite en avant vers l'international, pour celles des régions qui avaient à leur disposition un capital d'extraversion – une situation géographique frontalière, des ressources exportables, ou, comme la ville de Saint-Pétersbourg, un rôle de locomotive à jouer pour accélérer le « retour » de la Russie en Europe et son adaptation à la mondialisation.

¹³ On s'en convainc au vu de l'accord bilatéral de délimitation des domaines de compétence et de partage des prérogatives signé par la ville de Saint-Pétersbourg avec Boris Eltsine le 13 juin 1996, et dans lequel seul un article est consacré à un domaine de prérogatives dans lequel les droits et devoirs respectifs des deux parties sont concrètement fixés : l'article 16 sur l'autonomie de la ville en matière de RIEE [voir texte n°4 en annexe VII].

Les lacunes dans la délimitation et la définition des prérogatives respectives et partagées des deux niveaux de gouvernement en matière de RIEE constituent donc l'un des facteurs endogènes déterminants dont le chapitre II a permis de montrer qu'il était à l'origine du phénomène d'extraversion paradiplomatique. Faute d'une législation expliquant les modalités de partage et de coordination des prérogatives entre les deux niveaux de pouvoir sur les questions de compétence conjointe, des régions russes ont outrepassé les compétences qui reviennent constitutionnellement aux entités fédérées dans les régimes fédéraux démocratiques, si bien qu'elles ont empiété sur un domaine réservé de l'État : les affaires de *high policy* (politique étrangère et de sécurité). En l'absence d'une instance judiciaire indépendante qui aurait pu départager les deux niveaux de gouvernement en cas de conflit de compétences et créer une jurisprudence qui s'imposât par la suite pour stabiliser le système fédératif, la mise en œuvre concrète du principe d'une *coordination* des RIEE des régions russes avec la politique étrangère de l'État fédéral a été retardée durant toute la décennie. En effet, ce n'est qu'en mars 1996 qu'un décret présidentiel a formellement désigné le Ministère des Affaires étrangères de la FR (le MID) comme institution suprême de coordination des RIEE des régions avec la « ligne unique de la politique étrangère » de la FR.¹⁴ Mais les régions autonomistes se sont abstenues de coordonner leurs activités paradiplomatiques avec le MID. Quant à la loi fédérale qui précise le cadre et les modalités de « coordination des RIEE des sujets de la FR », elle n'a été adoptée par le Parlement russe qu'en décembre 1998¹⁵, soit avant même que n'entre en vigueur une autre loi fédérale réclamée depuis longtemps en Russie parce que considérée comme indispensable à la stabilisation des relations intra-fédératives – la loi « Sur les principes et modalités de délimitation des domaines de compétences et des prérogatives respectives des organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR ».¹⁶ Autrement dit, comme nous l'avons vu dans le chapitre II, jusqu'à la fin des années 1990, les RIEE des régions russes se sont développées dans une situation générale d'anomie, voire d'anarchie, du système fédératif, et quasiment hors du contrôle des autorités centrales. Dans ces conditions, on comprend bien que la question des RIEE des régions ait fait l'objet de tractations politiques informelles, voire de chantage et d'instrumentalisation – des manipulations qui traduisent toutes des situations plus ou moins évidentes d'influence.

Les contradictions et les insuffisances législatives des années 1990-1998, que nous considérons comme des variables explicatives de l'extraversion paradiplomatique de Saint-Pétersbourg, ont été classées par certains juristes comme des incidences non-déterminantes, sous prétexte que toutes les régions russes étaient concernées par le phénomène. L'argument, fataliste et cynique à la fois, est le suivant : étant donné que la loi ne jouait qu'un rôle marginal sous Eltsine dans la régulation de la vie politique russe, le fait que la législation fédérale était instable et remplie d'incohérences n'est pas invocable comme cause déterminante (par exemple de l'extraversion)

¹⁴ Oukaz prezidenta RF « O koordinirouščej roli Ministerstva Inostrannykh Del Rossijskoj Federacii v provedenij edinoj vnešnepoličeskoj linii Rossijskoj Federacii » n° 375 du 12 mars 1996.

¹⁵ Federal'nyj Zakon n° 4 « O koordinacii meždounarodnykh i vnešneëkonomičeskikh svâzej soub"ektov Rossijskoj Federacii », loi adoptée en troisième lecture par la Douma le 2 décembre 1998 et entrée en vigueur le 4 janvier 1999. L'application rétroactive de cette loi depuis 1999 a signifié la remise en cause et parfois la dénonciation de nombreux accords internationaux préalablement conclus par les sujets de la FR, ce qui, paradoxalement, a créé une instabilité juridique alors même que son objectif était de « constitutionnaliser », en les circonscrivant, les prérogatives des sujets de la FR en matière de RIEE.

¹⁶ Federal'nyj Zakon « O principakh i porâdke razgraničeniâ predmetov vedeniâ i polnomočij meždou organami gossouarstvennoj vlasti RF i organami gossouarstvennoj vlasti soub"ektov RF » adoptée par la Douma le 4 juin 1999 et entrée en vigueur le 24 juin 1999.

puisque tout un chacun enfreignait la loi.¹⁷ Sergueï Shakhraï, un ancien conseiller d'Eltsine qui a longtemps présidé la Commission sur les relations fédératives, la politique régionale et les nationalités de la Douma, a utilisé cet argument pour expliquer que, dans une situation de transition, c'est-à-dire alors que les choses « se mettent en place », il serait absurde de chercher à légiférer sur une question aussi épineuse que le partage des compétences entre le centre et les régions.¹⁸ C'est pourtant dans cette situation juridique instable que s'est construit un fédéralisme bâtard de type contractuel, chaque sujet de la FR négociant de son côté et souvent *a posteriori* des accords bilatéraux avec la Fédération, à laquelle chacun prétendait « restituer » une part des pouvoirs autonomes conquis durant la première moitié des années 1990, dans le prolongement de la « parade des souverainetés » puis de la « parade des gouverneurs ». Ayant refusé d'introduire les principes de subsidiarité qui auraient favorisé la mise en place d'un fédéralisme réellement démocratique, le système étatique russe a ainsi oscillé tout au long de la période examinée (1990-2003) entre unitarisme, décentralisation et confédéralisation. Les trois tendances se sont opposées et superposées pour produire un système hybride bien éloigné de l'idéal du fédéralisme dualiste ou coopératif, ce qui a conduit la juriste russe Irina Oumnova à qualifier la Russie de « confédération centralisée qui refuse de dire son nom ».¹⁹

Dans le chapitre III, nous nous sommes attachée à montrer l'impact de variables endogènes propres à l'environnement géopolitique de Saint-Petersbourg sur l'actorisation internationale de la ville. Bien que notre question de recherche centrale porte sur l'*influence* paradiplomatique de Saint-Petersbourg sur la politique étrangère russe, il s'est avéré au cours de l'investigation qu'une variable déterminante de l'actorité paradiplomatique de la ville était précisément l'influence qu'avaient exercé *sur elle* des phénomènes exogènes qui l'ont progressivement incorporée dans leur dynamique, à savoir la régionalisation de la mer Baltique et la mise en œuvre par la Finlande et l'UE de politiques de voisinage. Ces politiques régionales ont donné aux régions russes adjacentes à la frontière, notamment à Saint-Petersbourg, une certaine *autonomie* en matière de coopération transfrontalière. L'institutionnalisation de la coopération régionale en Europe du Nord a donc *de facto* donné aux régions du Nord-Ouest russe une forme d'*actorité* internationale, du moins dans l'espace que la Commission européenne désigne comme la *Dimension Septentrionale* de l'Europe, et que l'ancien ambassadeur de l'UE à Moscou appelle un « étranger proche » commun à l'UE et à la Russie.²⁰ C'est ce que nous avons appelé un processus d'*actorisation excentrée*, qui a fait des régions frontalières russes des acteurs à part entière du « Nord » commun dans lequel l'UE, sous l'impulsion des pays nordiques, était prête à tester des modalités innovantes de coopération avec la Russie.

La construction et l'élargissement de l'UE ont sinon provoqué, du moins accompagné l'extraversion des régions russes, auxquelles les organisations internationales à vocation régionale d'Europe du Nord ont donné les motifs et les moyens de s'internationaliser. Il s'agissait en particulier du Conseil de l'Europe, des Communautés européennes du Conseil des États de la mer Baltique (CEB) et des institutions financières internationales (la Banque Mondiale, le FMI, la

¹⁷ Alexander A. Sergounin & Mikhail I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich: ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002 ; p. 17.

¹⁸ Sergueï Shakhraï, « Aktoual'nye problemy rossijskogo federalizma » [Les problèmes actuels du fédéralisme russe], *Vlast'*, n° 8, 1995 ; p. 8.

¹⁹ I.A. Oumnova, « Konstitoucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma » [Fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou: « Delo », 1998 ; p. 58 et p. 183.

²⁰ Michael Emerson (ed.) *The Elephant and the Bear. The EU, Russia and their Near Abroads*, Bruxelles : CEPS, 2001.

BERD et la Banque Nordique d'Investissement) qui se sont impliquées dans le financement des programmes de coopération régionale et transfrontalière en Russie dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action de la *Dimension septentrionale*. Ces organisations qui ont joué un rôle d'impulsion et de guidage des réformes dans les PECO depuis le début de la transition post-communiste ont eu une influence au-delà de leurs frontières extérieures. Même celles dont la Russie n'est pas membre, comme l'UE, ont un impact considérable sur les orientations de politique publique et sur la construction identitaire dans les entités fédérées russes : que ce soit par mimétisme (imiter les pays voisins candidats à l'adhésion), pour rendre l'économie de leur région plus compétitive sur les marchés européens, ou dans l'espoir de se positionner comme bénéficiaires de l'aide du programme TACIS, beaucoup d'administrations régionales russes ont ainsi incorporé dans leurs schémas de fonctionnement les standards en vigueur dans l'UE. Cette importation peut être considérée comme un processus d'apprentissage qui fait des administrations des régions russes frontalières de l'UE des « régions apprenantes » (*learning regions*) : si elles ont pu se familiariser avec les normes européennes, alors même que la Fédération de Russie n'est pas membre de l'UE et qu'elle foule souvent du pied les principes démocratiques édictés par le Conseil de l'Europe, c'est parce qu'elles ont développé avant la bureaucratie centrale russe des formes de partenariat « à l'européenne » (transfrontalières notamment) avec des pays comme la Finlande, la Suède ou l'Allemagne, leurs voisins directs par l'interface baltique.

Considéré selon un angle d'approche constructiviste, cela montre qu'à mesure que se développent des interactions économiques, les sociétés partagent de plus en plus d'intérêts – un phénomène d'interdépendance qui n'est pas idéologiquement neutre puisqu'il fait évoluer la géographie, tant fonctionnelle que perceptuelle, des espaces politiques que ces sociétés ont en commun, autrement dit du territoire frontalier (*borderland*). Pour une partie des habitants de la Russie, l'Europe fait partie de ces espaces familiers : son voisinage est palpable, ses influences visibles dans les mentalités locales, dans l'histoire politico-culturelle de la région et dans les préférences de politique extérieure de ses leaders.

Comme l'a montré Alexander Murphy, l'Europe est un cadre de référence identitaire qui a la faculté de refléter et de façonner les processus de régionalisation : en catalysant les initiatives en faveur de la construction régionale venues d'en haut (Bruxelles) comme d'en bas (les régions de « l'Europe des Régions »), l'intégration européenne contribue à organiser des institutions sociopolitiques qui « s'accommodent de nouvelles géographies de la prise de décision » (dévolution) et « encouragent la coopération à une variété d'échelles » (subsidiarité).²¹ C'est pourquoi la construction européenne a favorisé l'actorisation excentrée des régions russes voisines des nouveaux pays membres de l'UE (la Finlande, qui a adhéré en 1995, et les pays baltes, qui se préparaient à l'adhésion durant la période que nous étudions). En termes macro-régionaux, l'institutionnalisation de nouveaux régimes communautaires a affecté des domaines de compétences qui relèvent, en droit interne, du niveau régional de gouvernance, favorisant les logiques de décentralisation dans les pays membres.²² En termes micro-régionaux, les politiques et les

²¹ Alexander B. Murphy « Rethinking the Concept of European Identity », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 53-73 ; p. 62 et 70.

²² La campagne en Allemagne pour l'adoption du Traité de Maastricht a ainsi provoqué une levée de boucliers de la part de certains Länder, qui monnayèrent leur soutien au Traité en échange de garanties du gouvernement fédéral que le transfert de certaines de leurs prérogatives au niveau supranational ne les desservirait pas. Voir sur ce point M. Nagelschmidt « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Etudes Internationales*, n° 30, 1999, p. 679-699.

financements de la Commission européenne ont réussi à susciter un intérêt pour l'établissement de relations de coopération transfrontalière, y compris entre des pays non-membres de l'UE et par ailleurs en conflit, comme la Russie et l'Estonie.

Toutes les régions russes n'avaient pas intérêt à s'engager sur la scène internationale. Les régions dont les productions sont tournées vers le marché national (régions agricoles et industrielles déclinantes) sont restées intraverties et protectionnistes, car l'ouverture de leur économie aux importations aurait constitué une menace supplémentaire à la reprise ; à l'inverse, pour les régions frontalières et exportatrices, c'est-à-dire celles qui avaient le plus intérêt à développer leurs RIEE, l'extraversion était une condition nécessaire à la sortie de la crise. Les préférences de politique économique extérieure de la Russie étaient donc territorialement, sectoriellement et idéologiquement segmentées. En 1990, la ville de Leningrad combinait des conditions de départ des deux types car elle était à la fois une ville « fermée » (en raison de la présence sur son territoire d'industries produisant pour le secteur de la Défense) et un port « ouvert » sur le monde, qui n'avait cessé de jouer un rôle majeur dans le commerce extérieur russe puis soviétique. Par la suite les préférences extérieures de Saint-Pétersbourg se sont clairement dissociées de celles des autres régions à industrie déclinante (celles de la « ceinture rouge » par exemple) pour s'orienter sur le développement des RIEE avec les pays dits de « l'étranger lointain », en particulier les marchés d'Europe occidentale. Le signe le plus évident de cette évolution a été la longueur d'avance prise par la mairie de Saint-Pétersbourg dans la mise en œuvre des réformes économiques du gouvernement Gaïdar-Tchoubaïs (privatisation, libéralisation, reconversion). L'une des dimensions de ces réformes consistait à utiliser les relations économiques extérieures comme des locomotives de la croissance économique (par le biais de la zone économique libre par exemple).²³ Comme nous l'avons montré dans le chapitre V, c'est précisément pour attirer des investisseurs étrangers, nouer des alliances commerciales et instaurer des ponts touristiques avec les pays développés que la municipalité a eu recours à la paradiplomatie, c'est-à-dire à une stratégie politique internationale destinée à attirer l'attention des pays étrangers sur Saint-Pétersbourg.

L'extraversion n'est donc que la première étape d'une logique d'internationalisation des politiques (économiques surtout) des régions, mais elle n'est pas nécessairement suivie d'une phase d'autonomisation politique au cours de laquelle les régions mènent leur propre diplomatie parallèle. L'intérêt, pour Saint-Pétersbourg, d'entretenir un tel réseau de relations paradiplomatiques avec des homologues étrangers à l'appui d'une stratégie extravertie, était alors triple.

Tout d'abord, l'ensemble de la population de la ville, dirigeants compris, a pu acquérir par ces contacts avec l'extérieur des connaissances dans des domaines d'expertise professionnelle et, précisément dans le cas des responsables politiques, un certain *know how* en matière de bonne gouvernance locale. Ce transfert de savoir-faire a concerné surtout des enjeux de politique publique

²³ Le projet de zone économique libre de Leningrad n'a pas prouvé son efficacité en la matière, même si, à l'origine (1990), il était considéré comme l'instrument d'une autonomisation économique et politique de la ville par rapport à l'URSS et la RSFSR. Par la suite, d'autres régions du Nord-Ouest, notamment les *oblasti* de Novgorod et de Leningrad, ont fait preuve de plus d'ingéniosité que la municipalité de Saint-Pétersbourg pour créer les conditions libérales favorables à leur développement autonome en économie ouverte. Une fois la législation fédérale et régionale devenue plus adaptée aux enjeux de la mondialisation, il n'était plus nécessaire d'avoir recours aux zones économiques libres pour attirer des investisseurs étrangers, si bien que ce modèle au départ associé au rôle de locomotive du Leningrad de Sobtchak et Tchoubaïs a fini par totalement disparaître du paysage russe à la fin de la décennie. D'après A. Ševkhovcov, M. Šestakova & A. Gromov « Svobodnye ékonomičeskie zony : mirovoj opyt i perspektivy v Rossii » [Les zones économiques libres : expérience mondiale et perspectives en Russie], *Voprossy Ékonomiki*, n° 10, 2000, p. 104-117 ; p. 110.

tels que la planification stratégique des investissements, l'aménagement du territoire, la politique de conservation et de mise en valeur du patrimoine, la lutte contre la délinquance, la gestion des problèmes de santé publique, le rapport aux enjeux écologiques, la politique d'intégration des minorités nationales, etc..

Cependant, ce que nous avons cherché à montrer dans cette thèse est que dans le cas de Saint-Petersbourg, cette influence des interactions avec l'extérieur s'étendait aussi à la sphère des *valeurs*, surtout en ce qui concerne les relations avec les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord. Les programmes de cours à l'université, la couverture que font les médias de certains événements ou encore la récurrence de certains thèmes dans les débats télévisés traduisent ce transfert à la fois physique et *idéal* de pratiques « européennes » considérées comme devant être la norme dans une politique qui, précisément au début des années 1990, voulait se mesurer à l'étalon occidental de la démocratie et du marché. Cette dynamique de transmission transnationale de connaissances et de valeurs correspond à un processus global d'apprentissage dont ont bénéficié les régions russes extraverties. Elle a eu une influence objective sur le *cours* de la transition dans ces régions « apprenantes » (*learning regions*). En effet, l'interaction transnationale impliquant des administrations locales d'un pays en transition prend souvent la forme d'un échange asymétrique par lequel ces dernières « apprennent » par la pratique à respecter des règles de fonctionnement qui étaient jusque-là étrangères à leur culture bureaucratique (transparence budgétaire, respect de certaines normes de démocratie locale, etc.). En recevant ce genre d'instruction de la part de leurs partenaires finlandais ou allemands par exemple, les administrations locales et les entrepreneurs en Russie du Nord-Ouest ont su s'adapter, plus rapidement que ceux des régions intraverties et même que la bureaucratie fédérale, aux règles du marché et incorporer dans leurs pratiques quotidiennes les « standards » en vigueur dans l'UE. Cette « européanisation » a pu orienter insidieusement les choix de politique publique des décideurs dans ces régions, mais aussi la façon dont les administrations et sociétés civiles régionales se pensent par rapport à la hiérarchie fédérale et à la Russie dans son ensemble.

Deuxièmement, la paradiplomatie a permis à l'administration pétersbourgeoise de recueillir des informations de première main sur tel ou tel partenaire étranger (État, région ou entreprise privée) directement, c'est-à-dire sans avoir à les demander au ministère des Affaires étrangères (MID) à Moscou ou aux diplomates en poste dans le pays concerné. Au cours de cet échange direct, la ville a pu diffuser une image positive d'elle-même à l'étranger (comme destination touristique ou pour les investissements), cet *image-making* autonome compensant les manquements du gouvernement fédéral, qui n'était pas toujours désireux ni en mesure de défendre effectivement les intérêts économiques de Saint-Petersbourg. En procédant à ce « marketing » international, les élites locales ont provoqué une segmentation de l'unité de la politique étrangère russe, puisqu'elles ont eu tendance, tout particulièrement pendant les crises de 1993 et de 1998, à mettre en avant les spécificités qui distinguaient Saint-Petersbourg du reste de la Russie : une culture plus réformatrice, un goût plus prononcé pour la démocratie, et une nette préférence pour la coopération avec les pays de l'UE qu'avec ceux de la CEI par exemple. La paradiplomatie pétersbourgeoise a donc permis de pallier les défauts de communication de l'administration diplomatique à l'interne, voire de contourner la diplomatie centrale, dès lors que celle-ci n'a pas forcément eu pour priorité de privilégier les relations de bon voisinage avec les pays dont les régions russes sont frontalières.

Troisièmement, et c'est probablement sa mission principale, la paradiplomatie sert un projet d'insertion dans l'économie mondiale : les contacts directs avec les administrations régionales ou

centrales d'États étrangers, ainsi qu'avec les membres d'organisations ou d'associations internationales ont servi à la municipalité à mettre en place des relations privilégiées avec des partenaires extérieurs. A ce niveau, les régions russes sont en compétition les unes avec les autres, ce qui implique la nécessité pour chacune de développer une véritable stratégie en matière de RIEE. C'est à cette étape que la planification du développement extraverti d'un sujet de la FR devient un élément de sa boîte à outils paradiplomatique. A cet égard, Saint-Petersbourg fait figure de modèle, car elle s'est dotée en 1997 d'un Plan Stratégique qui plaçait le soutien municipal à l'extraversion économique dans un cadre plus large destiné à améliorer le niveau de vie des habitants et la productivité des industries traditionnelles, tout en connectant la ville aux réseaux transeuropéens de transports et de communication. Même si tel n'était pas l'objectif du gouverneur Yakovlev en adoptant ce Plan Stratégique, du point de vue de certains Pétersbourgeois qui ont contribué à son élaboration, le Plan était aussi un instrument d'*autonomisation* internationale de la ville par rapport au gouvernement fédéral. Il satisfaisait donc en partie les demandes exprimées dans les années 1990 par la société civile locale pour une plus grande autonomie de la « capitale du Nord », voire l'élévation de son statut fédératif à celui de république, et que nous avons analysées dans le chapitre IV en étudiant les revendications et les orientations « pro-européennes » des mouvements autonomistes pétersbourgeois.

L'autonomisation et l'extraversion apparaissent donc comme les deux faces d'une même pièce. En Russie, l'internationalisation des régions a résulté de la conjonction entre, d'une part, l'élargissement de la politique étrangère à des domaines qui relèvent constitutionnellement des sphères de compétence des régions dans les fédérations démocratiques (le soutien au commerce extérieur, la promotion de la culture), et, d'autre part, le désengagement de l'État fédéral russe d'autres domaines de la vie sociale (baisse des commandes d'État aux industries militaires, report sur le niveau régional de pouvoir du paiement des retraites, des bourses universitaires, des opérations de R&D, etc.). Cela a suscité une décentralisation de fait vers les organes régionaux du pouvoir, qui ont réclamé plus de prérogatives pour assumer ces responsabilités nouvelles, y compris à l'international. Lorsque l'État accorde de l'importance à sa diplomatie « linguistique » (comme la France avec la Francophonie) ou à sa diplomatie « économique » (comme la Russie dans les années 1990), il est certain que les entités infra-étatiques ont une fenêtre d'opportunité pour pratiquer dans ces domaines ce que Panayotis Soldatos appelle une « domestication » de la politique étrangère, c'est-à-dire une captation de souveraineté internationale en matière de *low politics*. Les cas où les régions peuvent pratiquer une projection d'actorité dans des domaines de *high politics* sont beaucoup plus rares et aussi beaucoup moins bien perçus par le « centre » comme par les États partenaires. Dans ces domaines, la paradiplomatie des régions russes a surtout affecté la capacité militaire et économique de la Fédération, lorsque des régions autonomistes se sont saisies de problèmes tels que la définition des menaces extérieures, des intérêts de politique étrangère et de sécurité²⁴ ou des préférences diplomatiques du pays, notamment dans ses relations avec les pays d'ex-URSS. Dès lors, le « centre » a bien été contraint de composer avec les desiderata de ces leaders régionaux pour éviter qu'ils ne fassent cavalier seul et ne portent plus atteinte encor à l'intégrité territoriale du pays.

²⁴ En menaçant de cesser de subventionner les forces armées et les infrastructures de transport de la FR sur leur territoire, ou encore en prenant le contrôle de l'émission monétaire et des flux de biens et de services de leur région, les gouvernements des entités fédérées les plus riches ont fait craindre à Moscou qu'ils pourraient « acheter » les représentants des ministères fédéraux sur le terrain et ainsi distordre l'unité de la politique étrangère et de sécurité russe. D'après Mikhail Alexseev « Russia's Periphery in the Global Arena: Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy? », *Policy Memo* n° 158, PONARS, octobre 2000; p. 1.

On peut donc dire qu'au cours des années 1990, la politique étrangère russe a en réalité subi une influence selon deux axes :

- *de l'extérieur (from outside in)* : le contexte international (l'intégration, l'élargissement et la régionalisation de l'UE) a affecté la manière dont la Russie percevait ses intérêts en Europe. A partir de l'observation du jeu d'interactions centre-région-scène internationale, nous avons pu saisir comment s'exerce sur la Russie une influence excentrée (celle de la Finlande et de l'UE) que l'on pourrait qualifier de logique de « réverbération ». ²⁵ La *Dimension septentrionale* s'inscrit tout à fait dans cette logique d'utilisation de la médiation des régions frontalières russes et de leur population comme véhicules d'influence sur la politique étrangère russe en faveur d'une plus grande coopération.
- *de l'intérieur (bottom-up)* : des intermédiaires, parmi lesquels Saint-Petersbourg, ont été les « entrepreneurs de la norme » qui ont transcrit et transmis « vers le haut » un certain nombre de valeurs européennes dans le système politique en Russie. Grâce à la médiation et à l'influence des élites pétersbourgeoises, ces normes ont été « internalisées » par les bureaucraties fédérales en charge de l'élaboration de la politique étrangère.

C'est cette deuxième dimension de l'influence, celle qui opère selon les canaux *internes* au système de prise de décision en politique étrangère en Russie, qui constituait la « boîte noire » de notre recherche.

2) L'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère russe : quel bilan ?

Notre objectif dans cette thèse était de fournir des éléments de réponse à la question générale suivante : les élites régionales russes ont-elles pu infléchir la position du gouvernement central sur des questions de politique internationale dans les années de « transition » (1990-2003) ? Plus précisément, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure la paradiplomatie pétersbourgeoise a pu affecter le comportement extérieur du pays et si oui, via quels canaux d'influence et en recourant à quels instruments de lobbying ou de pression sur les organismes et les personnalités politiques responsables de l'élaboration de la politique étrangère.

Pour comprendre quel est l'impact du phénomène paradiplomatique, l'une des questions mises sur l'agenda de la recherche par les concepteurs du paradigme de paradiplomatie et à laquelle il convient de répondre consiste à déterminer dans quelle mesure les activités paradiplomatiques des acteurs infra-étatiques « soutiennent, complètent, corrigent, dupliquent ou compliquent la conduite traditionnelle de la politique étrangère et du commerce extérieur. » ²⁶ C'est ce que nous avons tâché de déterminer concernant spécifiquement les actions paradiplomatiques de Saint-Petersbourg ²⁷, sachant qu'il s'agissait dans la majeure partie des cas d'actions de *soutien*, d'actions *parallèles* ou d'actions *substitutives* [voir schéma n°4 en annexe IV]. En fonction de l'intensité du caractère

²⁵ Ce terme a été proposé par Robert Putnam pour caractériser la manière dont, au cours de négociations diplomatiques, le représentant d'un pays A utilise une arme qui consiste à s'adresser directement à l'opinion publique nationale du pays B pour faire en sorte que la base sociale de ce pays B soit favorable à l'alternative qui est bénéfique pour les intérêts du pays A. D'après Robert Putnam « Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1998, p. 427-460.

²⁶ Ivo Duchacek, Daniel Latouche & Garth Stevenson (eds) *Perforated Sovereignities and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York & Londres : Greenwood Press, 1988, p. ii.

²⁷ Voir Anaïs Marin « The International Dimension of Regionalism – St. Petersburg's Paradiplomacy », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (eds.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora, 2002, p. 147-174 ; fig. 2, p. 174.

« segmentant » de ces actions paradiplomatiques, leur effet (autrement dit leur influence) sur la politique étrangère peuvent être classés en quatre catégories²⁸ :

1. Segmentation : la notion de *segmentation* de la politique étrangère est commune aux défenseurs du paradigme de paradiplomatie ainsi qu'à ceux, comme Brian Hocking, qui préfèrent voir dans les RIEE des régions une simple multiplication des échelles de la politique étrangère (*multi-layered foreign policy*). Panayotis Soldatos estime que cette segmentation peut être territoriale (verticale), c'est-à-dire que plusieurs niveaux de gouvernement (fédéral, régional, municipal) sont directement impliqués dans la mise en œuvre de politiques étrangères différentes qui peuvent éventuellement se superposer, mais aussi se contredire. Plus rarement, la segmentation peut être fonctionnelle (horizontale), lorsqu'au niveau fédéral de gouvernement plusieurs départements sectoriels s'impliquent chacun dans la mise en œuvre de leur propre politique étrangère. Cette situation où « une main ne sait pas ce que fait l'autre » au sommet de l'État crée un climat d'incertitudes dont les paradiplomates peuvent profiter pour occuper une « niche » en agissant de manière autonome.²⁹ Le plus souvent, la segmentation de la politique étrangère est actorielle (discursive), c'est-à-dire qu'elle traduit de simples divergences d'opinions des acteurs paradiplomatiques ; s'ils expriment ouvertement leur désaccord, ce type de segmentation peut conduire à une situation de cacophonie (*multiple voice*³⁰) qui affaiblit l'unité de la politique étrangère.

2. Fragmentation : cette forme aiguë de segmentation apparaît, en général dans des situations de conflit intra-fédératif préexistant (séparatisme, fragmentation de l'unité territoriale), quand l'action para- ou protodiplomatique contredit la diplomatie étatique ou prétend se substituer à elle avec un effet perforant pour la souveraineté de l'État (*percolated sovereignty*)³¹. Dans ce cas, la paradiplomatie peut aggraver une situation de crise (interne ou internationale) et, en fragmentant la politique étrangère en plusieurs politiques étrangères concurrentes, mettre en péril la survie même de l'État sur la scène internationale.

3. Complémentation : en cas de cohabitation pacifique des deux niveaux d'actorité internationale (étatique et infra-étatique), la paradiplomatie complète la politique du gouvernement fédéral. Si cette action de soutien est autonome et non-coordonnée avec la politique fédérale, elle peut conduire à une duplication de la politique étrangère. Il arrive aussi que la paradiplomatie fasse plus que soutenir la diplomatie de l'État et se substitue à elle, ce qui crée des situations de souveraineté hybridée/partagée (*marbled sovereignty*) ; là encore, dès lors que le partage des tâches est consenti et se déroule dans un cadre intra-fédératif harmonieux, la paradiplomatie ne fait que compléter et éventuellement corriger la politique étrangère. Le fait que la paradiplomatie régionale puisse aussi la dupliquer ne contribue pas forcément à la renforcer. Si, en revanche, les deux « couches » que sont la diplomatie et la paradiplomatie se complètent harmonieusement, comme c'est le cas dans certains systèmes fédéraux où est pratiquée la consociation (Espagne) ou la colocation (Canada), l'efficacité de la politique étrangère du pays

²⁸ Panayotis Soldatos « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Earl H. Fry & Douglas M. Brown (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, chapitre 2, p. 45-64 ; p. 46 et 48.

²⁹ Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in H. Michelmann & P. Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 34-53 ; p. 36.

³⁰ Le concept de « voix multiples » (*multiple voice*) en politique étrangère a été proposé au début des années 80 par Earl Fry pour caractériser le phénomène de cacophonie provoqué par l'apparition de discours de politique étrangère de la part des entités fédérées d'États fédéraux.

³¹ D'après Daniel Elazar « Introduction » in Duchacek & al. *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press, 1988 ; p. xx.

s'en trouve augmentée, ce qui signifie que la paradiplomatie est alors un « multiplicateur de puissance ».³²

4. Rationalisation : si l'action paradiplomatique n'interfère pas avec les intérêts de politique étrangère du « centre » et s'exerce dans un esprit coopératif, elle peut soutenir et corriger la politique étrangère en la rationalisant. Ce processus n'est possible que dans une situation de décentralisation minimale au sein de l'État, c'est-à-dire si les prérogatives, les coûts matériels et les bénéfices de l'action internationale sont équitablement partagés entre les deux niveaux de gouvernement (fédéralisme démocratique) ou encore si l'État choisit d'associer les paradiplomates à l'élaboration et à la mise en œuvre de sa politique étrangère (dévolution). Dans ce dernier cas, une bonne coordination entre les deux niveaux de gouvernement est nécessaire pour que l'action paradiplomatique garde ses vertus rationalisantes, c'est-à-dire ne se substitue pas à l'action diplomatique. La dynamique de rationalisation fait que non seulement la politique étrangère bénéficie de l'apport de la paradiplomatie, mais, en outre, que l'association des régions peut démocratiser le système étatique et éventuellement atténuer des dissensions qui ont cours dans les relations intra-fédératives dans d'autres domaines. C'est pourquoi Soldatos considère que

« A une époque de spécialisation, de rationalisation des coûts, où les ressources publiques sont limitées et l'interdépendance internationale, l'effort combiné des deux niveaux de gouvernement pourrait induire, à certaines conditions, une amélioration de la politique étrangère (...) et un remède à la crise de l'État-nation ».³³

On le voit, l'effet de la paradiplomatie dépend pour beaucoup de la manière dont l'action paradiplomatique est perçue et gérée par l'État. Si l'influence paradiplomatique est consentie et qu'est mise en œuvre une coordination centre-régions pour aplanir les dissensions dans les domaines où les intérêts de politique étrangère sont segmentés, la politique étrangère devient polyphonique, mais elle reste intègre. C'est ce qui se passe lorsque la dévolution se généralise, auquel cas on parle de diplomatie « mille-feuilles » (*multilayered diplomacy*). Si cette décentralisation est subie (fragmentation occasionnée par du séparatisme) ou mal gérée (absence de coordination), alors la paradiplomatie a un effet perforant pour la souveraineté et rend sa politique étrangère encore plus cacophonique. Dans le contexte russe, où l'établissement de relations internationales d'un nouveau type (coopératif avec l'Occident) a été concomitant d'une profonde refonte des institutions de gouvernance dans le pays (établissement du fédéralisme), la paradiplomatie a donc eu le potentiel de favoriser la démocratisation du pays et l'adaptation de sa politique étrangère aux nouveaux enjeux extérieurs : c'était en 1994-1998, lorsque le « centre », ayant accepté, sur le principe, le bénéfice de la dévolution, a associé les régions les plus extraverties à l'élaboration de sa politique étrangère. C'est durant cette période que la paradiplomatie des régions a le plus contribué à la rationalisation de la politique étrangère fédérale, puisqu'elle lui a permis de se régionaliser, ce qui l'a rendue plus efficace et plus démocratique à la fois.

Notre hypothèse, inspirée de la sociologie situationnelle de la communication, est que l'influence paradiplomatique est une manipulation qui s'impose comme un choix de comportement interactif dans les relations fédératives lorsque existe au préalable une dissension entre centre et régions au sujet de la politique étrangère (segmentation). Comme nous l'avons montré, cette

³² C'est vrai notamment pour la paradiplomatie de la Catalogne, qui renforce la politique étrangère espagnole, alors que dans le cas du Québec, le gouvernement canadien n'ayant pas renoncé à « baliser » les relations internationales de la Belle Province, celle-ci n'a pas encore réussi à imposer sa participation systématique dans le processus de prise de décision en politique étrangère au niveau fédéral ; d'après Stéphane Paquin *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de science politique (dir. : B. Badie), Paris : IEP de Paris, 2002 ; p. 555-556.

³³ Panayotis Soldatos & Hans J. Michelmann *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford : Oxford UP, 1990 ; p. 45.

segmentation apparaît quand des élites régionales, qu'elles outrepassent ou non leurs prérogatives, en viennent à prôner ou à mettre en œuvre des mesures qui contredisent les priorités de la politique étrangère fédérale. En Russie, ce genre de situation de segmentation a fini par se solder par une remise au pas – avec toujours plus de force de conviction et de coercition, le centre a signalé aux régions que telle déclaration ou telle action paradiplomatique qu'elles avaient adoptée posait problème à l'unité de la politique étrangère du pays et devait être corrigée de manière à ne pas nuire à l'intérêt collectif. Mais il est aussi arrivé que l'initiative internationale d'une ou plusieurs régions fasse école et devienne un « marqueur » pour l'amendement de la politique étrangère (correction), sa rationalisation et sa régionalisation. C'est alors que l'on peut estimer que l'influence a été réellement efficace, puisque les préférences de politique étrangère régionales sont érigées en intérêt général pour le pays, mises sur son agenda diplomatique et défendues par le gouvernement fédéral à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Cette influence peut prendre quatre dimensions :

- *matérielle*, lorsque le gouvernement fédéral incorpore dans les objectifs prioritaires de sa diplomatie la défense des *intérêts matériels* d'une ou plusieurs région(s) en matière de politique étrangère ;
- *idéelle*, lorsque les préférences idéologiques de politique étrangère d'une ou plusieurs région(s) servent de référent identitaire pour la définition des orientations et des priorités de politique étrangère du pays ;
- *normative*, lorsque les normes de comportement diplomatique privilégiées par la ou les région(s) paradiplomatique(s) deviennent un critère de référence qui est respecté par le gouvernement fédéral et oriente son « style » diplomatique ;
- *fonctionnelle*, lorsque le principe de l'association des régions et/ou de la dévolution de prérogatives par le centre en matière de politique étrangère s'institutionnalise, créant un cadre fédératif nouveau dans lequel les régions peuvent systématiquement influencer sur le cours de la politique étrangère.

Si Saint-Petersbourg a eu, par ce biais, l'opportunité d'influer sur les décisions fédérales, il n'en reste pas moins que l'influence étant une donnée relative dans le temps et l'espace, tous les sujets de la FR ne l'exercent pas, ou pas en permanence. Compte tenu des contraintes structurelles que nous avons évoquées dans les chapitre II et VI concernant le système décisionnel russe, il faut reconnaître qu'il y a eu en Russie à la fois des éléments favorables à l'influence des paradiplomates - en raison du clientélisme centre-régions par exemple - mais que par ailleurs cette influence des élites politiques régionales sur les décisions fédérales était limitée par l'existence d'agents d'influence concurrents : les oligarques (qui parfois représentent et défendent les intérêts d'une « région-cliente », mais pas nécessairement), les *think tanks* proches du Kremlin (comme le SVOP, dans lequel ne siégeait quasiment aucun représentant des régions) et enfin les « hommes-écrans » de l'entourage du président qui « filtraient » l'information, les conseils ou les demandes que les élites politiques régionales voulaient lui faire parvenir.

Lorsqu'ils sont des *insiders* légitimes du processus de prise de décision, les représentants des intérêts régionaux ont une influence sur la politique étrangère qui est relativement facile à mesurer, étant donné que les enceintes et les domaines dans lesquels ils ont, d'après la loi, un droit de proposition ou un droit de veto, sont limités. Il s'agit

- du Conseil de la Fédération (le « Palais des Régions » du parlement fédéral) ;
- de la Douma (par l'intermédiaire de leurs députés et des partis qui soutiennent ces derniers) ;
- d'un organe consultatif, le *Conseil consultatif des sujets de la FR près le MID en matière de RIEE*, aux travaux desquels les sujets de la FR sont invités à participer en envoyant des délégués y représenter leurs intérêts de politique étrangère.

On peut toutefois douter que les décideurs centraux les consultent régulièrement, prennent en compte leurs suggestions et se laissent, consciemment ou non, influencer par eux. Dès lors, les élites régionales ne peuvent influencer sur les processus de prise de décision dans l'administration fédérale russe que de deux manières : soit en qualité d'inférieurs de la bureaucratie fédérative, auquel cas elles ont une influence *informationnelle* sur leur ministère de tutelle ou toute autre institution qui les consulte en se référant à elles comme à des experts ; soit en tant qu'*insiders* des sphères officielles de la décision, ce qui inclut les élites régionales devenues membres du gouvernement fédéral, mais aussi les agents de *lobbying* qui pratiquent une influence « de couloir » sur les décideurs centraux. Le pouvoir d'influence des régions qui exerçaient des compétences paradiplomatiques en Russie dans les années 1990 ne s'est réellement traduit par une évolution de la politique étrangère fédérale que lorsque leurs élites réunissaient suffisamment de ressources d'influence : plus que leur statut constitutionnel, c'est la possession de capital financier, relationnel et/ou informationnel qui a permis aux entités fédérées russes de peser efficacement sur les orientations de la politique étrangère du pays.

L'influence est un phénomène relatif, dont l'*efficacité* est difficile à mesurer car elle varie dans le temps et dans l'espace. Nous avons donc cherché à mettre en évidence quand et comment Saint-Pétersbourg avait eu *le plus d'influence* dans le domaine de politique étrangère concerné. Nous avons pu tirer de l'analyse plusieurs conclusions intermédiaires :

- Saint-Pétersbourg est devenue un *acteur paradiplomatique* au fil des années 1990 essentiellement par le biais d'un processus d' « actorisation excentrée », c'est-à-dire grâce au fait que les politiques extérieures des pays voisins et les programmes de coopération régionale mis en œuvre en Europe nordique-baltique ont associé la ville à leur coopération. Cette participation à l'intégration régionale dans cet espace de coopération lui a conféré des ressources matérielles d'influence et une certaine autorité pour participer à la *régionalisation* de la politique extérieure russe dans cet espace : comme d'autres régions du Nord-Ouest, la ville est devenue un intermédiaire indispensable de la Russie dans ses relations de voisinage avec l'Europe au niveau régional (le bassin de la mer Baltique) et transfrontalier (les relations avec la Finlande et, par elle, avec l'UE).
- Saint-Pétersbourg a eu l'*autonomie paradiplomatique* la plus grande durant les phases où la crise institutionnelle et économique en Russie était la plus aiguë (1990-1993 ; fin de l'année 1998-début de l'année 1999). On peut supposer qu'il s'agissait de périodes durant lesquelles la politique étrangère du gouvernement fédéral était aussi la plus « influençable » ; durant la première dominait une idéologie de politique étrangère de Culture Un (ouverture, réformes, coopération avec l'Occident), si bien que les intérêts de la ville et du gouvernement fédéral étaient congruents ; durant la deuxième en revanche, ils étaient plus segmentés, hormis sur un point : la nécessité de valoriser la dimension *régionale* (baltique) et *eurasiatique* dans la diplomatie « européenne » de la Russie.
- Le rôle joué par Saint-Pétersbourg dans l'*européanisation* de la politique étrangère russe (rapprochement avec l'Europe, participation aux programmes de coopération régionale et transfrontalière de l'UE, acceptation des standards européens dans les relations diplomatiques de voisinage) procède avant tout d'une influence d'ordre moral (manipulation des préférences) : elle a abouti à ce que le gouvernement fédéral considère la *coopération régionale avec l'Europe* comme une priorité de sa politique étrangère.
- Saint-Pétersbourg a eu l'*autorité paradiplomatique* la plus grande à l'époque où Anatolij Sobtchak dirigeait l'administration municipale (1990 - première moitié de 1996) et Vladimir Poutine les relations extérieures de la ville. Dans le domaine des relations de voisinage de la Russie avec l'Estonie cela correspond à une période durant laquelle les intérêts de la ville et du « centre » étaient les plus segmentés. Le fait que les relations intergouvernementales russo-estoniennes, bien que très tendues, n'ont pas dégénéré en conflit peut être interprété comme le signe d'une influence de la paradiplomatie d'apaisement menée par le maire A. Sobtchak.

- L'*influence* de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère russe a été la plus faible lorsque l'*autonomie paradiplomatique* de la ville était la plus réduite (2000-2003) ; cela correspond à une période durant laquelle les élites pétersbourgeoises soutenant Vladimir Poutine avaient le plus d'influence en Russie, mais où leur préoccupation première était de défendre les intérêts du « centre » ; durant cette phase, les intérêts respectifs du gouvernement fédéral et de la municipalité sont devenus congruents essentiellement en raison de l'influence idéologique (manipulation des identités) et de la coercition (recentralisation) exercée par le centre sur les préférences de politique étrangère de la ville.

Dès lors que l'hypothèse d'une influence *efficace* de la ville ne semble pas totalement avérée, nous nous sommes demandé si c'était parce que l'État avait résisté efficacement aux tentatives d'influence de la ville. Le centre compose avec le régionalisme, usant avec un relatif succès d'une stratégie qui s'inspire de la politique du bâton et de la carotte : ainsi, faire des concessions à un leader régional, en « acheter » un autre, priver un troisième de transferts budgétaires fédéraux ou menacer de le « démissionner », etc., font partie des instruments utilisés par le centre, avec, en dernier ressort, la menace du recours à la force armée, pour manipuler à son profit les dynamiques d'influence.

Rappelons que, pendant des années, le gouvernement fédéral russe s'est abstenu de réagir au phénomène d'autonomisation des entités fédérées sur la scène internationale. Un tel laisser-faire avait peut-être même une finalité cachée : le MID a pu négliger délibérément de coordonner les activités internationales des sujets de la FR afin de laisser les responsables locaux s'enliser dans des situations internationales difficiles et se compromettre vis-à-vis de leurs partenaires étrangers ; taxés d'incompétence, ces leaders qui faisaient ombre au président Eltsine – nous pensons notamment au gouverneur du territoire du Primorie, E. Nazdratenko – étaient ensuite plus faciles à limoger. En l'absence de réaction de la part du centre, pouvons-nous dire que nous sommes face à un État qui a perdu toute capacité d'appréhender de telles évolutions, de formuler et mettre en œuvre une politique cohérente en réponse aux logiques d'extraversion ?

Bien que l'extraversion soit en général perçue comme un dépassement du cadre traditionnel des compétences des régions, il n'est pas rare que l'État accepte, soutienne et entretienne l'exercice par elles d'activités paradiplomatiques. André Lecours estime qu'en dépit de leur relative autonomie en matière de RIEE, les régions restent, plus que d'autres acteurs transnationaux qui mettent en œuvre des politiques étrangères parallèles, contraintes par la juridiction administrative de l'État sur le territoire duquel elles se trouvent :

« Même si c'est quelque peu paradoxal, la paradiplomatie, à l'inverse des forces transnationales telles que les mouvements sociaux et les corporations multinationales, n'implique pas que les frontières politiques et territoriales deviennent insignifiantes. Les régions en tant qu'acteurs internationaux demeurent des entités territorialement limitées et structurées par des cadres politico-institutionnels: elles rendent les frontières 'internes' insignifiantes internationalement en les transposant au-delà du terrain de la politique nationale-domestique. »³⁴

Du coup, il serait exagéré de voir dans le développement de la paradiplomatie une menace grave pour la souveraineté de l'État. Au contraire, à en croire Jacques Palard, la relation entre diplomatie étatique et paradiplomatie régionale est un « jeu à somme positive », puisque l'État central tire plus de bénéfices des RIEE de ses entités infra-étatiques qu'il ne lui en coûte - en termes économiques, politiques et symboliques - que des régions se soient internationalisées au point,

³⁴ André Lecours « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114 ; p. 109.

certes, parfois, de lui faire concurrence sur la scène internationale.³⁵ Comme nous l'avons vu dans le chapitre VI, l'État garde, à l'intérieur comme à l'extérieur, des moyens d'action considérables pour agir de manière souveraine et contraindre l'action des régions qui voudraient remettre en cause sa primauté en matière de politique étrangère. Il peut même habilement instrumentaliser la paradiplomatie, de la même manière qu'il utilise à l'appui de sa propre diplomatie ce que l'on appelle la *track two diplomacy*, c'est-à-dire la diplomatie informelle de particulier (individus) « bien informés et bien intentionnés » qui gravitent dans un orbite plus ou moins proche des centres de prise de décision en politique étrangère.³⁶ Tout comme la diplomatie parlementaire, la paradiplomatie des régions avait une certaine utilité, puisqu'elle pouvait compléter la politique étrangère de l'État fédéral russe précisément dans les domaines où celui-ci était défaillant.

L'idée que la paradiplomatie conduit à un dépassement, un contournement ou une « transposition » des frontières étatiques est pourtant bien présente dans la littérature post-moderne sur l'internationalisation du local, et c'est aussi ce qu'en ont retenu les bureaucrates russes membres du gouvernement fédéral. Le terme de *dé-territorialisation* est de plus en plus utilisé en théorie des RI pour décrire la remise en cause fonctionnelle des frontières à l'ère de la mondialisation du fait de l'accroissement des flux transnationaux de biens, de personnes, et d'idées.³⁷ Comme l'a montré Bertrand Badie, le territoire a perdu son importance fonctionnelle et son pouvoir de modeler les identités, modifiant les connexions traditionnelles entre fonctions territoriales, institutions de représentation et mobilisation politique, qui ne reposent plus sur des bases territoriales figées mais traduisent au contraire l'émergence de nouveaux espaces dé-territorialisés pour l'action internationale.³⁸

Contre toute attente, l'autonomisation désordonnée des régions russes sous Eltsine a eu dans un premier temps des effets positifs sur le cours de la transition démocratique en Russie, à la fois en termes de construction décentralisée du fédéralisme et parce que la menace centrifuge a poussé le pouvoir central à clarifier les modalités de coordination de ses propres politiques avec celles des sujets de la FR dans les domaines de compétence conjointe. A en croire Alexandre Sergounine, le transfert de compétences vers le niveau régional du pouvoir (dévolution), l'organisation d'élections régionales et l'apparition de médias régionaux plus ou moins libres, en rapprochant les administrés de la chose publique, auraient ainsi été propices à une *démocratisation* du régime russe « par le bas ». Ils ont discrédité l'ancien modèle (soviétique) de fédéralisme et favorisé l'introduction de nouvelles normes de répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, ce qui constituait un « changement institutionnel fondamental. »³⁹ Le plus important, toujours d'après Sergounine, est que ce processus même de construction du fédéralisme a été favorable à l'ouverture des régions sur le monde (extraversion), ce qui, par effet de ricochet, a profondément altéré le caractère centralisé

³⁵ Jacques Palard « Les régions européennes sur la scène internationale: condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, 1999 (numéro spécial) ; p. 668.

³⁶ John McDonald « Further Exploration of Track Two Diplomacy », in Louis Kriesberg & Stuart Thorson (ed.) *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Syracuse : Syracuse UP, 1991, p. 201-220.

³⁷ Matthias Albert « On Boundaries, Territory and Postmodernity : an International Relations Perspective », *Geopolitics*, vol. 3, n° 1, 1998 (special issue), p. 53-68.

³⁸ Bertrand Badie *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris: Fayard, 1995; Michael Keating *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot : Edward Elgar, 1998.

³⁹ Alexander Sergounin « The Bright Side of Russia's Regionalization », *PONARS policy memo* n° 59, avril 1999 ; p. 2.

des processus de décision en politique étrangère. Cependant cette tendance, caractéristique des années 1994-1998, s'est rapidement renversée à partir de l'automne 1999.

Comme nous avons pu le voir en comparant les formes d'extraversion paradiplomatique des régions de Russie, la rencontre entre régionalisme et régionalisation n'a pas nécessairement été productrice de schémas de gouvernance démocratique au niveau local. L'émergence des entités infra-étatiques sur la scène internationale et dans les sphères de décision en politique étrangère n'est pas une panacée de ce point de vue-là, étant donné que, dans la majorité des cas (Saint-Petersbourg fait figure d'exception)⁴⁰, la paradiplomatie a été pratiquée de manière illégale et autoritaire par des chefs régionaux égoïstes qui ne gouvernaient pas de manière démocratique. Quant aux relations fédératives entre centre et régions, elles ne se caractérisaient pas non plus par un respect des règles minimales de la démocratie. L'autonomie dont jouissaient les régions pouvait même être une contrainte supplémentaire pour elles (lorsqu'elle s'accompagnait d'un transfert de responsabilités financières), si bien que si la dévolution existait, elle n'était pas nécessairement synonyme de décentralisation. La Russie des années 1990, tout comme l'URSS auparavant, apparaît donc comme une « fédération sans fédéralisme », puisque, comme l'a montré Cameron Ross, elle ne satisfaisait que très imparfaitement les critères structurels élémentaires qui définissent une fédération⁴¹ :

- l'existence de deux niveaux distincts de gouvernement, chacun se caractérisant par la séparation et l'équilibre des pouvoirs et doté d'un système fiscal autonome
- le respect d'un texte constitutionnel confirmant et protégeant le caractère contractuel de l'association volontaire des entités constitutives de la fédération et la nature de leur interrelation avec le niveau fédéral du pouvoir (le « pacte fédératif »)
- l'existence de mécanismes électoraux de représentation des intérêts des entités fédérées garantissant leur participation au processus de prise de décision au niveau fédéral (une Chambre Haute ou Sénat)
- la garantie du pouvoir juridictionnel d'une structure indépendante (la Cour Suprême aux États-Unis, la Cour Constitutionnelle en Russie) pouvant rendre des décisions d'arbitrage qui s'appliquent en cas de litige entre les niveaux de gouvernement
- le fonctionnement de mécanismes administratifs de partage des responsabilités qui garantisse la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement dans les domaines où leurs compétences se chevauchent

Aux États-Unis, beaucoup de tenants de l'école de la Realpolitik, Zbigniew Brzezinski en-tête, estiment pourtant que la Russie doit d'abord être *décentralisée* pour pouvoir *se démocratiser*, une idée que des spécialistes du fédéralisme russe considèrent comme résumant bien l'alternative, pour la Russie, entre être un État unitaire ou être une démocratie.⁴² Ceci a fait dire à Andreï Makarychev qu'en Russie « le niveau de décentralisation prédétermine le degré de réalisation des attentes démocratiques ». ⁴³ Prophétiques ou pamphlétaires, ces idées nous poussent à conclure que la Russie du milieu des années 1990 (extrêmement décentralisée) était plus démocratique que celle de l'époque Poutine. Notre hypothèse est que la première institution étatique de Russie à avoir pris la

⁴⁰ D'après Mary MacAuley, le régime politique de Saint-Petersbourg était, dans la première moitié des années 1990, l'un des rares parmi les régions de Russie qui était réellement guidé par des valeurs démocratiques de type occidental. Cf. Mary MacAuley *Russia's Politics of Uncertainty*, Cambridge : Cambridge UP, 1997 ; p. 221.

⁴¹ Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002, p. 7 et 31.

⁴² Jeffrey Hahn « St. Petersburg and the Decline of Local Self-Government in Post-Soviet Russia », *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 107-131. Voir sur ce point l'ouvrage de Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester University Press, 2002.

⁴³ Andreï Makarychev « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 501-526 ; p. 518.

mesure de la menace que représentait le régionalisme extraverti pour l'unité du pays était le Service Fédéral de Sécurité (FSB), l'un des successeurs du KGB. Lors de son passage à la tête du MID, Primakov a très certainement apporté son expertise d'ancien chef du renseignement extérieur (SVR) et pris les dispositions nécessaires pour que le MID rehausse son profil institutionnel dans le gouvernement fédéral et reprenne le contrôle des RIEE. Quant à l'arrivée de l'ancien chef du FSB, Vladimir Poutine, à la tête du gouvernement fédéral durant l'été 1999, elle n'a fait que conforter la dynamique de *recentralisation* perceptible depuis l'automne 1998. Paradoxalement, cette intronisation d'un Pétersbourgeois au Kremlin ne s'est pas traduite par un regain d'influence de Saint-Pétersbourg sur les affaires fédérales, puisqu'elle fut rapidement suivie par l'adoption de mesures destinées à re-transférer au gouvernement central des prérogatives que s'étaient attribuées les régions durant l'ère Eltsine. Il en a rapidement découlé une perte d'autonomie en matière de RIEE pour des régions jusque-là extraverties comme Saint-Pétersbourg.

Pour étonnant qu'il y paraisse à l'heure où, dans la plupart des autres pays de l'hémisphère Nord, les intérêts de sécurité « dure » reprennent aussi le dessus pour combattre les menaces terroristes en se revendiquant d'une défense de la démocratie, en Russie le dernier obstacle à une relative « normalisation » de la politique étrangère est d'ordre normatif, c'est-à-dire qu'il se situe précisément au niveau des valeurs : alors même que le président Poutine a révolutionné la politique étrangère russe en l'eupéanisant, son pays a plus que jamais depuis le lancement en août 1999 de la deuxième guerre en Tchétchénie, la réputation d'être un mauvais élève de la démocratie.⁴⁴ Comme le conclut Bobo Lo dans son étude de l'évolution de la politique étrangère russe sous Poutine, ce dernier est parvenu à restaurer le professionnalisme et le prestige de la bureaucratie diplomatique russe, à conduire à une économisation substantielle des priorités de la politique extérieure et à changer la façon dont la Russie perçoit son agenda géopolitique et de sécurité.⁴⁵ Pourtant, la Russie est toujours considérée en Europe comme « autre », voire « barbare », et indigne d'être intégrée dans la communauté internationale des nations civilisées.⁴⁶ Cette distorsion est le révélateur d'un manque de « congruité » entre politique intérieure et politique étrangère dans le style de gouvernement de Vladimir Poutine⁴⁷, qui illustre, à défaut de pouvoir l'expliquer, le paradoxe relevé plus haut que l'influence de la politique Saint-Pétersbourg en termes d'eupéanisation s'est révélée inversement proportionnelle à l'influence de l'idéal pétersbourgeois sur le processus de démocratisation de la Russie en général, et de son système fédératif en particulier.

Deux auteurs qui ont déterminé les *pré-conditions* nécessaires à la stabilisation démocratique des pays en transition, Samuel Huntington⁴⁸ et Robert Putnam⁴⁹, ont souligné, chacun à leur

⁴⁴ Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de nous étendre sur les autres formes, largement connues, prises par les atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales en Russie depuis cette date, même si leur généralisation étaye cette hypothèse d'un recul de la démocratie et d'un mépris croissant pour la société civile.

⁴⁵ Bobo Lo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Londres: RIIA & Blackwell, Chatham House Papers, 2003; p. 97.

⁴⁶ D'après Vladimir Baranovsky « Russia : a Part of Europe or Apart from Europe? » *International Affairs*, vol. 76, n° 3, 2000, p. 443-458 ; p. 451.

⁴⁷ D'après Irina Kobrinskaya « Parallels and Verticals of Putin's Foreign Policy », *PONARS Policy memo* n° 263, 1er octobre 2002.

⁴⁸ Samuel Huntington *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

⁴⁹ Robert Putnam *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton UP, 1993.

manière, l'importance de la culture politique et de la société civile comme bases de la consolidation démocratique. Si l'on réfléchit à la transition en termes de *processus* de démocratisation plutôt que de *conditions structurelles* de démocratie, l'institution la plus importante pour la consolidation démocratique n'est pas celle des élections démocratiques, mais bien celle des élites locales, dont l'autonomie est un gage d'ancrage du processus de démocratisation dans la durée sur l'ensemble du territoire du pays.⁵⁰ Les élites locales pétersbourgeoises ont joué un rôle fondamental dans les premières années de la transition post-soviétique pour orienter le processus de démocratisation, puisque la « révolution par le bas » qui a conduit à la mise en œuvre des réformes libérales par l'équipe Sobtchak a eu valeur de modèle à l'échelle de l'ensemble du pays. Contrairement à d'autres sujets de la Fédération de Russie et notamment aux républiques, la ville de Saint-Petersbourg a opté pour un système de relations avec le centre caractérisé par la négociation (*bargaining*) plus que par l'opposition frontale, contribuant à légitimer et renforcer la spécificité du modèle coopératif de fédéralisme que de nombreux juristes pétersbourgeois prônaient. Parmi eux, beaucoup sont d'ailleurs persuadés que le modèle fédératif allemand, dans lequel les entités fédérées coopèrent entre elles et avec le gouvernement fédéral à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère de l'État, est le meilleur dont la Russie pourrait s'inspirer à l'avenir pour consolider à la fois la démocratisation du régime fédératif (décentralisation) et la présence diplomatique du pays dans l'arène européenne (en s'appuyant sur la dévolution pour renforcer cette présence).⁵¹ Malheureusement, le Pétersbourgeois le plus influent en Russie depuis 2000 ne l'entend pas de cette oreille : il semble qu'à ses yeux la seule équation possible soit « un centre fort – des régions faibles ». L'avenir dira s'il s'agit là d'une combinaison gagnante pour rehausser le prestige international de la Russie et la stabilité de son système étatique fédéral, à défaut de l'être pour garantir la démocratie à l'intérieur du pays.

⁵⁰ Telle est du moins la conclusion tirée par T.L. Karl et P.C. Schmitter de leur analyse des modes de transition démocratique en Amérique Latine.

⁵¹ Oleg N. Barabanov « Vnougrossoudarstvennye regiony kak aktory v mezhdunarodnykh otnošeníakh : zarubežnye tendencii i položenie soub'ektov RF » [Les régions intra-étatiques comme acteurs dans les relations internationales : tendances à l'étranger et situation des sujets de la FR], in s.n. *Obščestvo, politika, nauka : novye perspektivy*, Moscou : MONF, 2000, p. 483-487.

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Russie-CEI
Centre de recherche de rattachement : CERI, Sciences Po
Doctorat de Science Politique

Saint-Pétersbourg, ville-frontière d'Europe.
Extraversion, paradiplomatie et influence de la
« capitale du Nord » sur la politique étrangère de la
Fédération de Russie (1990-2003)

Anaïs Marin

Thèse dirigée par Madame le Professeur Anne de Tinguy

ANNEXES

I - LISTE DES ABREVIATIONS

Liste des acronymes

Acronyme	sens en français	Equivalent en anglais	sens en anglais	Equivalent en russe	translittération du russe
ACCB	Association des Chambres de Commerce de la Baltique	BCCA	Baltic Chambers of Commerce Association		Associaciâ Torgovykh Palat Baltijskikh Stran
ARE	Association des Régions d'Europe	AER	Association of European Regions	APE	Associaciâ Regionov Evropy
ASSR	République Socialiste Soviétique Autonome	ASSR	Autonomous Soviet Socialist Republic	ASSR	Avtonomnaâ Soveckaâ Socialističeskaâ Respoublika
BASREC	Coopération Énergétique de la Région de la Mer Baltique	BASREC	Baltic Sea Region Energy Cooperation		
BEI	Banque Européenne d'Investissement	EIB	European Investment Bank	ЕИБ	Evropejskij Investicionnyj Bank
BNI	Banque Nordique d'Investissements	NIB	Nordic Investment Bank	СИБ	Severnyj Investicionnyj Bank
BSEC	Conseil Économique de la Mer Noire	BSEC	Black Sea Economic Council		
BSSSC	Coopération Sub-régionale des États de la Mer Baltique	BSSSC	Baltic Sea States Subregional Cooperation	СССБМ	
CC	Conseil Consultatif (des sujets de la FR près le MID en matière de RIEE)	CC		КС	Konsoul'tativnyj Soviet (soub"ektov RF pri MID po MVÉS)
CDP	Conseil des Députés du Peuple du Soviet Suprême			СНД	S"ezd Narodnykh Depoutatov
CE	Commission Européenne	EC	European Commission	ЕК	Evropejskaâ Kommissiâ
CEAB	Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents	BEAC	Barents Euro-Arctic Council	БЕАС	Barencevo-Evroarktičeskij Soviet
CEI	Communauté des États Indépendants	CIS	Commonwealth of Independent States	СНГ	Sodružestvo Nezavisimykh Gosudarstv
CEB	Conseil des États de la Mer Baltique	CBSS	Council of the Baltic Sea States	СГБМ	Soviet Gosudarstv Baltijskovo Morâ
CMI	Complexe Militaro-Industriel	MIC	Military-Industrial Complex	ВПК	Voенно-Promyšlennyj Kompleks
COMECON	Conseil d'Aide Économique Mutuelle	COMECON	Council for Mutual Economic Help	СЭВ	Soviet Ekonomičeskoy Vzaimopomošči
CPLRE	Conseil des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe	CLRAE	Council of Local and Regional Authorities of Europe	СМРБЕ	Soviet Mestnykh i Regional'nykh Vlastej Evropy
DFNO	District Fédéral Nord-Ouest (à compter de 2000)	NWFD	North-West Federal District	СЗФО	Severo-Zapadnyj Federal'nyj Okroug
DS	Dimension Septentrionale	ND	Northern Dimension	СИ	Severnoe Izmerenie
DSPO	Département du MID chargé des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les	DSPO		ДСПО	Departament MIDa po otnošeniâm so soub"ektami RF, Parlamenta i obščestvennymi organizacijami

	organisations sociales				
DVR	Choix Démocratique de la Russie	DVR	Russia's Democratic Choice	ДВР	Demokratičeskij Vybor Rossii (DemVybor Rossii)
EUA	États-Unis d'Amérique	USA	United States of America	США	Soedinënyye Štaty Ameriki
EÉS	Système Unifié d'Électricité (équivalent d'EDF en Russie)	UES	United Electricity System	ЕЭС	Edinaâ Ėlektričeskaâ Sistema
FR	Fédération de Russie	RF	Russian Federation	РФ	Rossijskaâ Federaciâ
FSB	Service Fédéral de Sécurité (ex-KGB)	FSB	Federal Security Service	ФСБ	Federal'naâ Sloužba Bezopasnosti
GD	Douma d'État	GD	State Duma	ГД	Gossouarstvennaâ Douma
GIF	Groupe Industriel-Financier	FIG	Financial-Industrial Group	ФПГ	Finansovo-Promyšlennaâ Groupa
GKO	Bon du Trésor	GKO	State Bonds	ГКО	Gossouarstvennye Kaznâčeskie Obligacii
ICCEES	International Council of Central and East European Studies				
IEN	Initiative pour l'Europe du Nord (des EUA)	NEI	(US) Northern European Initiative	СЕИ	Severno-Evropejskaâ Iniciativa
IFI	Institution Financière Internationale	IFI	International Financial Institution		
INTERREG	Instrument de cohésion inter-régionale (fonds structurels de l'UE)	INTERREG	Inter-regional cohesion instrument (EU structural funds)	ИНТЕРРЕГ	
ITAR-TASS	Agence d'Information TASS			ИТАР-ТАСС	
KGB	Comité pour la Sécurité d'État	KGB	Committee for State Security	КГБ	Komitet Gossouarstvennoj Bezopasnosti
KRO	Congrès des Communautés Russes		Congress of Russian Communities	КРО	Kongress Rousskikh Obščin
LDPR	Parti Libéral-Démocratique de Russie	LDPR	Liberal Democratic Party of Russia	ЛДПР	Liberal'naâ-Demokratičeskaâ Partiâ Rossii
LGOu	Université d'État de Leningrad	LSU	Leningrad State University	ЛГУ	Leningradskij Gossouarstvennyj Ouniversitet
MDG	Groupe Interrégional de Députés		Interregional Parliamentary Group	МДГ	Mežregional'naâ Depoutackaâ Grouppa
MGIMO	Institut d'État de Moscou des Relations Internationales	MGIMO	Moscow State Institute of International Relations	MGIMO	Moskovskij Gossouarstvennyj Institut Meždounarodnykh Otnošenij
MGOu	Université d'État de Moscou	MSU	Moscow State University		Moskovskij Gossouarstvennyj Ouniversitet
MID	Ministère des Affaires Étrangères (de Russie)	MID	(Russia's) Ministry for Foreign Affairs	МИД	Ministerstvo Inostrannykh Del
MNEPR	Programme Multilatéral Environnemental Nucléaire pour la Russie	MNEPR	Multilateral Nuclear Environmental Programme for Russia		
MVD	Ministère de l'Intérieur (de Russie)	MVD	(Russia's) Interior Ministry	МВД	Ministerstvo Vnoutrennykh Del
n.c.	Non communiqué (absence d'information)				
NDR	Notre Maison la Russie	NDR	Our Home Russia	НДР	Naš Dom Rossiâ
NDAP	Plan d'Action pour la Dimension Septentrionale	NDAP	Northern Dimension Action Plan		
NDEP	Plan Environnemental de la Dimension Septentrionale	NDEP	Northern Dimension Environmental Plan		
NEFCO	Corporation Financière pour l'Environnement Nordique	NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation		
OAO	Société par Actions Ouverte	OAO	Open Stock Company	OAO	Otkrytoe Akcionernoe Obščestvo
OVR	La Patrie – Toute la Russie (parti fondé par E. Primakov et Y. Loujkov)	OVR	Fatherland – All Russia	ОВР	Otečestvo – Vsâ Rossiâ

PACE	Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe	PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe	ПАСЕ	Parlamentskaâ Assambleâ Soveta Evropy
PCFR	Parti Communiste de la Fédération de Russie	CPRF	Communist Party of the Russian Federation	КПРФ	Kommounističeskaâ Partiâ Rossijskoj Federacii
PCUS	Parti Communiste de l'Union Soviétique	CPSU	Communist Party of the Soviet Union	КПСС	Kommounističeskaâ Partiâ Soveckogo Soûza
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale	CEEC	Central and Eastern European Countries	ВЦЕ	Vostočnaâ i Central'naâ Evropa
PESC	Politique Extérieure et de Sécurité Commune (de l'UE)	CFSP	(EU) Common Foreign and Security Policy		
PHARE	Instrument de pré-adhésion pour les pays candidats (à l'origine : Pologne, Hongrie)	PHARE		ΦΑΡΕ	
PPP	Représentant Plénipotentiaire du Président dans un district fédéral (à compter de 2000)			полпред	Polnomočnyj Predstavitel' Prezidenta
RELEX	Relations Extérieures (DG de la CE)	RELEX	External Relations (DG of the EC)		
RIEE	Relations Internationales et Économiques Extérieures	IFEL	International and Foreign Economic Links	МВЭС	Meždounarodnye i Vnešneëkonomičeskie Svâzi
RSFSR	République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie			РСФСР	Rossijskaâ Socialističeskaâ Federativnaâ Sovietskaâ Respublika
RSS	République Socialiste Soviétique	SSR	Soviet Socialist Republic	ССР	Soveckaâ Socialističeskaâ Respublika
SCR	Stratégie Commune (de l'UE) envers la Russie	CSR	Common (EU) Strategy on Russia		
SF	Conseil de la Fédération (Chambre Haute)	SF	Federation Council	СФ	Soviet Federacii
SPB	Saint-Pétersbourg	SPB	St. Petersburg	СПБ	Sankt-Peterbourg
SPBGOU	Université d'État de Saint-Pétersbourg (ex-LGOu)	SPBSU	St. Petersburg State University	СПБГУ	Sankt Peterbourgskij Gossoudarstvennyj Ouniversitet
SPS	Union des Forces de Droite	SPS	Union of Right Forces	СПС	Союз Правых Сил
SVOP	Conseil pour la Politique Extérieure et de Sécurité (Russie)	SVOP	Foreign and Security Policy Council (Russia)	СВОП	Soviet po Voennoj i Oboronnoj Politiki
SVR	Service du Renseignement Extérieur	SVR	Foreign Intelligence Service	СВР	Sloužba Vnešnej Razvedki
SS	Soviet Suprême (de l'URSS)	SS	Supreme Soviet	ВС	Verkhovnyj Soviet
TACIS	Assistance Technique pour les pays de la CEI	TACIS	Technical Assistance for CIS countries	ТАСИС	TACIS
TEN	Réseaux Trans-Européens	TEN	Trans-European Networks		
UBC	Union des Villes de la Baltique	UBC	Union of Baltic Cities	СБГ	Soûz Baltijskikh Gorodov
UE	Union Européenne	EU	European Union	ЕС	Evropejskij Soûz
UP		UP	University Press		
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques	USSR	Union of the Soviet Socialist Republics	СССР	Soûz Soveckikh Socialističeskikh Respublik
USD	Dollar des États-Unis (\$)	USD	United States Dollar		
SEZ	zone économique libre	FEZ	free economic zone	СЭЗ	svobodnaâ èkonomičeskaâ zona
ZS	Assemblée Législative (douma régionale)			ЗС	Zakonodateľnoe Sobranie
ZSP	zone de liberté d'entreprise			ЗСП	zona svobodnogo predprinimatel'stva

Liste des sigles utilisés comme noms communs et définition des expressions non-traduites du russe

<i>apparatchik</i>	apparatchik	membre de l'"appareil" (administratif du PCUS ou de l'État soviétique)
<i>Douma</i>	Douma	assemblée législative fédérale (chambre basse du Parlement russe)
<i>Edinstvo</i>	Edinstvo ("medved")	Parti "Unité" (L'Ours)
<i>gorispolkom</i>	gorodskoj ispolnitel'nyj komitet	comité exécutif du conseil municipal
<i>gorkom</i>	gorodskoj komitet	comité du Parti de la ville
<i>gorsoviet</i>	gorodskoj sovet	conseil municipal (soviet de la ville)
<i>Gosplan</i>	Gossoudarstvennaâ Planovaâ Kommissiâ	Commission du Plan, organe dirigeant de la planification centralisée
<i>goulag</i>	Glavnoe Oupravlenie Lagerej	direction principale des camps de travail
<i>ispolkom</i>	ispolnitel'nyj komitet	comité exécutif
<i>Komintern</i>	Kommounističeskaâ Internacjonal	Internationale Communiste (1919-1943)
<i>komsomol</i>	kommounističeskaâ molodëž'	Jeunesses Communistes
<i>kraj</i>	kraj	territoire (type de sujet de la Fédération de Russie)
<i>Lengorispolkom</i>	ispolnitel'nyj komitet goroda Leningrada	comité exécutif municipal de Leningrad
<i>Lenoblast'</i>	Leningradskaâ oblast'	oblast' de Leningrad
<i>nomenklatura</i>	nomenklatura	membre de la "liste" des personnes pré-sélectionnées par le Parti pour l'attribution d'emplois ou de privilèges
<i>obkom</i>	oblastnoj komitet	comité du Parti de l'oblast' (section régionale du PCUS)
<i>oblast' (pl.: oblasti)</i>	oblast'	région (type de sujet de la Fédération de Russie)
<i>oblsoviet</i>	oblastnoj sovet	conseil régional (soviet d'oblast')
<i>Otečestvo</i>	Otečestvo	Parti "La Patrie"
<i>oukaze</i>	oukaz	décret (présidentiel)
<i>Petrosoviet</i>	Petrosovet	Soviet (assemblée législative) de Saint-Pétersbourg (1991-1993)
<i>PolitBuro</i>	političeskoe bûro	Bureau politique, organe dirigeant du secrétariat du Comité central du PCUS
<i>raïkom</i>	raïonnyj komitet	comité de quartier du Parti (raïon = division administrative correspondant à un quartier))
<i>soviet</i>	sovet	conseil
<i>SovBez</i>	Soviet Bezopasnosti	Conseil de Sécurité (de la Fédération de Russie)
<i>Vybor Rossii</i>	Vybor Rossii	Parti "Choix de la Russie"
<i>ZakS</i>	Zakonodatel'noe Sobranie	Assemblée législative (locale)
<i>zemstvo</i>	zemstvo (pl.: zemstva)	assemblée locale de district à l'époque impériale (réforme de 1864)
<i>Yabloko</i>	Blok Yavlinskij-Boldyrev-Loukine	bloc électoral puis parti politique "Yabloko" ("La Pomme")

II – CHRONOLOGIE (1987-2003)

Sources utilisées :

- la base de données de la rubrique « Chronologie des événements » sur le site Internet du Centre d'Études Russes (*Centre for Russian Studies*) de l'Institut Norvégien des Affaires Internationales (NUPI) : <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?sok>
- chronologies en annexe des numéros spéciaux "Série Russie" de la revue *Problèmes Politiques et Sociaux* (Paris: La Documentation Française) depuis 1987
- dossiers de presse (Bibliothèques de Sciences Po, de la Documentation Française et de l'IRCID)
- recueil *Current Digest of the Post-Soviet Press*
- revue de presse de Serguej Sokourenko dans les pages "histoire contemporaine" de la revue électronique hebdomadaire *Russkij Žournal*: depuis l'an 2000, chaque semaine, le journaliste offre une sélection d'articles tirés de la presse russe de la même semaine 10, 20, 50, 100 ans auparavant (www.russ.ru/ist_sovr/express/)
- émission hebdomadaire sur NTV "Namedni – naša èra" [L'autre jour, notre époque] du journaliste Alexandre Nevzorov, le dimanche à 20h50, de 1993 à 2000 (sur 4 doubles DVD, 2004).

Ainsi que les ouvrages suivants :

BERTON-HOGGE, R. & CROSNIER, M.-A. (coord.) *Russie: la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, Paris: Les études de la Documentation Française, 1994 (chronologie en annexe 3)

DONALDSON Ronald H. & NOGEE Joseph L. *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, New York, Londres: M.E. Sharpe, 1998 (surtout le chapitre 4)

GOSSOUDARSTVENNAË DOUMA *Perečen' meždounarodnykh dogovorov RF (01.01.90-31.08.96)* [Liste des traits internationaux de la RF], Moskva: Izvestiâ, 1997 et *Bûlleten' meždounarodnykh dogovorov* [Bulletin des traités internationaux], périodique publié par la Douma

MORGAN-JONES, Edward & SCHLEITER, Petra "Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: the Case of Russia 1994-2003", *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 132-163

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatie (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1987-1989
Décembre 1987, Moscou 27 ^{ème} Congrès du PCUS, lancement officiel de la <i>perestroïka</i> .				Janvier-mars 1987, Leningrad : Campagne populaire contre la destruction d'un monument historique, l'Hôtel d'Angleterre.	
13 mars 1988 : le journal <i>Sovetskââ Rossiâ</i> publie l'article "Je ne peux me défaire de mes principes" de la Leningradoise Nina Andreeva.				5 avril 1988, Leningrad : création de la première organisation caritative d'URSS, la société de bienfaisance « Leningrad ».	
Juillet 1988, Moscou : début de la 19 ^{ème} Conférence du PCUS.			9 septembre 1988 : entrée en vigueur de la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe).	23 septembre 1988, Leningrad : enregistrement du <i>Front Populaire de Leningrad</i> , organisation politique qui formera la base du bloc électoral réformateur "Vybory-89".	
Décembre 1988 : réforme constitutionnelle créant un véritable Parlement en URSS.			Décembre 1988 : l'UNESCO classe le centre ville de Leningrad et les ensembles architecturaux des environs au Patrimoine Culturel de l'Humanité.	5 décembre 1988, Leningrad : le premier décès officiellement imputé au SIDA en URSS est enregistré à Leningrad.	
23 mars et 9 avril 1989 : tenue des premières élections (partiellement) libres de l'histoire de l'URSS, au Conseil des députés du peuple de l'URSS. A. Sobtchak entre au Parlement, où il codirige le « Groupe Inter- Régional » de réformateurs.	23 mars 1989, Leningrad : le PC sort affaibli des élections au Conseil des députés du peuple de l'URSS après l'écrasante victoire, à Leningrad, des listes de députés réformateurs et démocrates.	8-9 avril 1989, Tbilissi : sur ordre du général I. Rodionov, l'assaut contre une manifestation pacifique de civils fait des centaines de morts et de blessés dans la capitale géorgienne. 23 août 1989, républiques baltes : pour commémorer les 50 ans du Pacte Molotov- Ribentrop, les fronts populaires organisent une chaîne humaine de 2 millions de personnes entre Tallinn et Vilnius.	Juin-juillet 1989 : le député leningradois A. Sobtchak dirige les travaux de la commission d'enquête parlementaire établie par le Conseil des députés du peuple de l'URSS pour faire la lumière sur les responsabilités de l'Armée et du PC géorgien dans le « massacre de Tbilissi ».	20 février 1989, Leningrad : premier référendum d'initiative populaire sur la renomination des quartiers et rues de la ville. Le quartier Jdanov reprend son nom de Maritime (Primorskij). 17-18 juin, Leningrad : congrès fondateur du Front Populaire de Leningrad.	
				Juillet 1989, Leningrad : impliqué dans un scandale de corruption, le secrétaire du PC de Leningrad, Yourij Solovëv, est contraint à la démission. Il est remplacé par Boris Gidaspov, un réformateur modéré.	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1990
<p>5 février Sécession historique du plenum du PCUS d'abolir l'article 6 de la Constitution soviétique sur le rôle dirigeant du Parti.</p> <p>4 et 18 mars Elections au Congrès des Députés du Peuple de la RSFSR. 25 des 33 circonscriptions de Leningrad sont remportées par des candidats soutenus par le Front Populaire de Leningrad.</p> <p>Mars Mikhaïl Gorbatchev est élu par le Parlement soviétique au poste nouvellement créé de président de l'URSS.</p> <p>Mai Boris Eltsine est élu président du Congrès des Députés du Peuple de la RSFSR.</p> <p>12 juin La RSFSR proclame sa souveraineté par référendum.</p> <p>Juin-juillet 18^{ème} Congrès du PCUS. Boris Eltsine et Anatolij Soltchak quittent le Parti.</p> <p>7 novembre, Place Rouge Le défilé militaire commémorant la Révolution d'Octobre est marqué par des troubles et une tentative d'assassinat contre Mikhaïl Gorbatchev.</p> <p>Déc. : E. Chévardnadzé quitte son poste de Ministre des Affaires étrangères de l'URSS.</p>	<p>11 mars Le Parlement de la république de Lituanie adopte une loi affirmant la continuité de l'État lituanien, ce qui équivaut à une déclaration de souveraineté. Par effet-domino, s'ensuit la « parade des souverainetés », chaque république proclamant sur son territoire la suprématie de ses lois sur celles de l'URSS.</p> <p>10 et 24 avril Adoption de deux lois sur les principes régissant les relations entre l'Union et les républiques fédérées. Les RSS sont formellement autorisées à établir des contacts directs avec des États étrangers.</p> <p>5 août, Kazan B. Eltsine invite les républiques autonomes à « prendre autant d'autonomie qu'elles peuvent en avaler ».</p> <p>24 octobre Le Soviet Suprême d'e l'URSS et celui de la RSFSR adoptent chacun une loi déclarant invalide sur leur territoire de juridiction la législation de l'autre institution.</p>	<p>27 mars L'URSS suspend ses livraisons de gaz à la Lituanie. Le blocus énergétique dure jusqu'en mai, les tensions avec l'URSS – jusqu'à la fin de l'année 1990. La Lituanie est soutenue par la communauté internationale et les démocrates de Russie.</p> <p>8 nov., Helsinki: signature d'un Traité de réadmission entre l'URSS et la Finlande. Il n'entre en vigueur qu'après sa ratification par la Douma le 2 juillet 1993.</p> <p>17-19 nov., Paris : sommet de l'OSCE ; la Russie signe la Charte pour une Nouvelle Europe et le traité CFE.</p> <p>10 déc. Elections générales en Estonie, boycottées par les russophones.</p>	<p>30 mars Le Soviet suprême de la RSFSR reconnaît la souveraineté de la république d'Estonie, puis de la Lituanie et de la Lettonie.</p> <p>Mars-mai Les régions russes voisines de la Lituanie s'organisent pour lui assurer un approvisionnement en biens de première nécessité, contournant les restrictions du trafic de camions et de navires décidées par la direction soviétique.</p> <p>14 septembre Le président du Lensoviet, Anatolij Soltchak, et le représentant du Président de l'URSS à Leningrad, Yourij Yarov, signent, au nom de Leningrad, un <i>Accord de coopération politique, économique, socioculturelle et juridique</i> avec la RSS d'Estonie (représentée par E. Savisaar).</p>	<p>4 et 18 mars, Leningrad Élections au Lensoviet et au Congrès des Députés du Peuple de la RSFSR. Les candidats du bloc électoral réformateur <i>DemVybory-90</i> ("Élections démocratiques-90") raflent 65% des voix et 80% des sièges du Lensoviet.</p> <p>21 mai, Leningrad A. Soltchak est élu président du Lensoviet.</p> <p>Août-septembre Une dizaine de républiques autonomes de RSFSR déclarent leur souveraineté.</p> <p>Oct. Signature de la « Charte Sibérienne » par les dirigeants de 8 régions de RSFSR. Edouard Rossel' (Sverdlovsk) présente son projet de « république de l'Oural ».</p> <p>Nov.- déc. A. Soltchak parle officiellement avec les leaders indépendantistes estoniens (Arnold Ruejtel) et prépare la visite de Boris Eltsine du 12 janvier à Tallinn.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1991
<p>13 janv., Moscou : Boris Eltsine prend publiquement le parti des indépendantistes baltes et appelle Gorbatchev à démissionner.</p> <p>12 juin, RSFSR Premier anniversaire de la Déclaration de souveraineté de la RSFSR et tenue des premières élections présidentielles. Le président du Congrès des Députés du Peuple Boris Eltsine est élu Président de la RSFSR dès le premier tour.</p> <p>20 juillet, RSFSR Décret de Boris Eltsine ordonnant la réquisition des biens du PC, qui est interdit dans l'armée, au KGB, au ministère de l'Intérieur et dans les grands corps de l'État.</p> <p>19-24 août Putsch manqué des conservateurs hostiles à la signature d'un nouveau traité d'Union contre le président Mikhaïl Gorbatchev. Il est désamorcé grâce à la mobilisation démocratique derrière B. Eltsine. Gorbatchev démissionne de son poste de Secrétaire Général du PCUS.</p> <p>25 déc. Dans une allocation télévisée, M. Gorbatchev prononce la dissolution du PCUS et démissionne de son poste de président de l'URSS.</p>	<p>13 janv., Vilnius : « Dimanche sanglant ». L'assaut de l'Armée contre les indépendantistes lituaniens qui ont investi la Maison de la Presse et de la Télévision fait plusieurs morts.</p> <p>17 mars Mikhaïl Gorbatchev convoque un référendum sur l'Union, boycotté dans les SSR et ASSR sécessionnistes. Contre toute attente, la participation est forte (80%) ; 76,4% des votants votent pour le maintien de l'URSS.</p> <p>6 juil. La RSFSR adopte une loi sur l'élection des chefs de l'administration locale et régionale. Plusieurs oukazes présidentiels suspendront son application jusqu'en 1995.</p> <p>13 août Boris Eltsine propose aux chefs des républiques autonomistes de Sibérie et des régions de Russie les plus actives dans les association économiques interrégionales de créer un Conseil des Sujets de la RSFSR.</p> <p>8 déc., Belovej (Biélorussie): création de la Communauté des États Indépendants (CEI). <i>De jure</i>, l'URSS cesse d'exister.</p> <p>11 déc. La RSFSR envoie ses chars à Grozny pour combattre l'insurrection de D. Doudav.</p>	<p>12 janv., Tallinn : visite officielle de Boris Eltsine en Estonie. Signature d'un Traité bilatéral qui sera ratifié par le Congrès des députés du peuple de la RSFSR le 26 décembre.</p> <p>Février, Copenhague Première participation officielle des représentants des Soviets des députés du peuple des républiques baltes à une session du Conseil Nordique.</p> <p>24 août Les RSS d'Ukraine et d'Esonie déclarent leur indépendance, bientôt suivies par les autres républiques de l'URSS, qui cesse <i>de facto</i> d'exister.</p> <p>17 sept.-15 oct. Reconnaissance tacite par la communauté internationale de l'indépendance des pays baltes, qui entrent à la CSCE et à l'ONU. La RSFSR hérite du siège de l'URSS au Conseil de Sécurité de l'ONU.</p> <p>Déc., réunion du COCONA : B. Eltsine fait part de l'intention de la Russie d'entrer dans l'OTAN.</p>	<p>13 janv., Leningrad : les députés démocrates du Lenosoviet demandent au chef du <i>GorIspolKom</i> d'envoyer des lettres de condoléances aux rebelles lituaniens.</p> <p>29 mai, Leningrad A l'occasion d'une visite officielle de plusieurs jours en URSS, le Premier ministre britannique Margaret Thatcher fait escale à Leningrad et rencontre A. Sobotchak.</p> <p>29 juillet, Moscou La RSFSR et la RSS de Lituanie signent un Traité sur les fondements de leurs relations interétatiques et un accord de coopération transfrontalière sur Kaliningrad.</p> <p>1^{er} novembre La république d'Itchkérie (Tchéchénie) proclame son indépendance.</p> <p>13 nov. Kharkov Signature d'un accord de coopération transfrontalière entre les oblasti de Zaporozhye, Poltava, Soumi et l'oblast' de Belgorod (RSFSR).</p>	<p>12 juin, Leningrad Élections du maire de Saint-Pétersbourg. Le président du Lensoviet, Anatolij Sobotchak, est élu dès le premier tour à un mandat de 5 ans. Les Leningradois se prononcent à 54% pour la renomination de leur ville.</p> <p>20-21 août, Saint-Pétersbourg près de 500 000 personnes convergent spontanément vers la place du Palais d'Hiver pour manifester leur soutien à la démocratie et refuser l'état d'urgence décrété à Moscou par les putschistes du GKChP.</p> <p>Été-automne A. Sobotchak se fait l'avocat de la cause balte auprès de l'opinion publique russe, dans les médias et au Congrès des députés du peuple.</p> <p>7 sept. Entérinant le résultat du référendum local du 12 juin, le Soviet Suprême de la RSFSR reconnaît la renomination de Leningrad en Saint-Pétersbourg.</p> <p>Nov. Anatolij Tchoubaïs entre au gouvernement fédéral.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1992
<p>1^{er} janvier, RSFSR Début de la « thérapie de choc » : la libéralisation des prix provoque instantanément de l'hyperinflation.</p> <p>21 février Le MID rend public la "Conception de politique étrangère de la Fédération de Russie".</p> <p>Mars Egor Gaïdar est appelé à former un nouveau gouvernement dans lequel sont également représentés les intérêts des réformateurs (libéraux) et des conservateurs (lobby industriel).</p> <p>25 avril La Russie entre au FMI et à la Banque Mondiale.</p> <p>7 mai La Russie pose sa candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe.</p> <p>2 juin L'ancien président du KUGI de Saint-Petersbourg, Anatolij Tchoubaïs est promu au rang de vice-Premier ministre du gouvernement fédéral, poste qu'il occupera de manière quasiment continue jusqu'en janvier 1996.</p> <p>17 déc. Résolution du Soviet Suprême de RSFSR demandant au MID de prendre des mesures radicales (recours au veto au Conseil de Sécurité de l'ONU) pour empêcher une intervention armée étrangère sur le territoire de l'ex-Yougoslavie.</p>	<p>31 mars, RSFSR Référendum sur l'adoption du Traité Fédératif. Malgré le boycott organisé par plusieurs républiques, le Traité entre en vigueur.</p>	<p>22 janvier, Riga : La Lettonie adresse des revendications territoriales à la RSFSR.</p> <p>24 février, Estonie : entrée en vigueur de la loi estonienne « sur la citoyenneté » qui exclut les Russes nés sur place après le 16 juin 1941 du processus d'attribution de la citoyenneté.</p> <p>5-6 mars, Copenhague Création du Conseil des États de la mer Baltique (CEB) par les ministres des affaires étrangères des dix pays riverains, dont Andreï Kozyrev (Russie).</p> <p>15 avril Le Parlement estonien adopte une loi autorisant les étrangers à acheter des terrains en Estonie à condition d'y faire des investissements. Les hommes d'affaires des régions russes voisines sont parmi les premiers à investir dans l'immobilier en Estonie.</p> <p>29 oct. -4 nov., New York 47^{ème} session de l'Assemblée Parlementaire de l'ONU. B. Eltsine et A. Kozyrev accusent l'Estonie et la Lettonie de « violations massives des droits de l'homme » et annoncent la suspension du retrait militaire.</p>	<p>20 janvier Suite à la signature par B. Eltsine et M.Ahtisaari d'un Traité bilatéral et d'un Accord de coopération transfrontalière, les 4 régions russes adjacentes à la frontière russo-finlandaises débutent leur coopération économique, scientifique et technique avec la Finlande.</p> <p>21 mars, Kazan La république du Tatarstan proclame son indépendance par référendum. Elle n'est reconnue ni par la Russie ni par la communauté internationale.</p> <p>2 juillet Suite à l'annonce par l'Estonie de l'introduction de visas à ses frontières pour les ressortissants russes, le gouverneur du Lenoblast' A. Belyakov instaure un régime provisoire de laissez-passer.</p> <p>2 oct., Varsovie Signature d'un accord de coopération entre Saint-Petersbourg et la Pologne.</p> <p>18 déc., Pékin Première visite officielle de B. Eltsine en Chine. Signature d'accords de coopération dans les domaines économique, nucléaire et militaire, et d'un mémorandum sur la démilitarisation de la frontière russo-chinoise. Les autorités régionales russes s'investissent dans ce règlement.</p>	<p>20 mars Début d'un long conflit entre le maire Anatolij Sobtchak et le Petrosoviet, qui entame contre le chef de l'exécutif local une procédure d'impeachment pour le destituer.</p> <p>14 mai Vladimir Poutine, vice-maire de Saint-Petersbourg en charge des relations extérieures de la ville, établit un bureau de représentation permanente de Saint-Petersbourg et de l'oblast' de Leningrad à Tallinn (Estonie).</p> <p>27 octobre Saint-Petersbourg première session du Comité des hauts fonctionnaires (CSO) du Conseil des États de la mer Baltique (CEB) consacrée aux questions de coopération économique. La question de la sécurité des installations nucléaires et de la conversion des industries militaires est au centre des débats.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1993
<p>1^{er} janv. Abrogation de la loi du Soviet Suprême de l'URSS "sur l'entrée et la sortie de l'URSS". La Russie signe le traité START II, que la Douma refuse de ratifier</p> <p>Février-mars le vice-Président, les président de la Cour Constitutionnelle et du Soviet Suprême et le procureur général accusent B. Eltsine de diriger le pays en violation de la Constitution. Une motion de censure (<i>impeachment</i>) à l'encontre du Président échoue de peu.</p> <p>Avril B. Eltsine adopte la <i>Conception de politique étrangère</i> de la Russie. Rédigé sous la direction du secrétaire du Conseil de Sécurité Yourij Skokov, le texte diffère sensiblement de la "Stratégie" du SVOP d'août 1992 et des projets de <i>Conception</i> diffusés par le MID, notamment par l'accent qui est mis sur la nécessité pour la Russie de faire valoir ses droits et d'assumer ses devoirs dans l'"étranger proche".</p> <p>Sept-oct. Climax du conflit entre le Président et le Parlement, qui refuse d'appliquer l'oukaze n°1400 intimant aux soviets de s'auto-dissoudre. L'assaut armé sur la Maison Blanche fait des centaines de morts à Moscou.</p> <p>12 déc. Élections législatives.</p>	<p>Mars Auditions sur les questions de politique étrangère au Soviet Suprême. Les députés reprochent à Eltsine d'avoir cédé face aux États-Unis dans les négociations de START II. La dénonciation des concessions aux Américains devient le cheval de bataille de l'opposition conservatrice à la Douma.</p> <p>14 avril Début du procès des putschistes d'août 1991. Il est suspendu puis définitivement arrêté le 1^{er} mars 1994 suite à un vote d'amnistie de la Douma.</p> <p>12 juillet La Conférence constitutionnelle, dans laquelle travaillent experts et élus du Parlement de RSFSR remet son projet de nouvelle Constitution.</p> <p>14 août, Petrozavodsk Rencontre des présidents des républiques autonomes avec B. Eltsine, qui annonce la création d'un Conseil des Chefs de Républiques – resté lettre morte.</p> <p>27 oct. Un oukaze fixe le barème des sanctions pour les régions qui ne payent pas leurs impôts au budget fédéral (suspension de l'application des quotas d'exportation, qui équivaut à clore les frontières de la région).</p> <p>12 déc. La Constitution de la FR est adoptée par référendum.</p>	<p>Janvier Premier voyage en Finlande du ministre des Affaires étrangères Andreï Kozyrev. Il apporte avec lui des cartons de formulaires de demande de visa, dont les Consulats russes du pays ont besoin pour faire face à l'afflux de demandes.</p> <p>Février A la demande de la Russie, l'OSCE envoie une mission de monitoring de la situation des minorités russophones en Estonie.</p> <p>1^{er} avril La Douma adopte une loi « sur la frontière d'État ».</p> <p>Mai Le gouvernement central russe introduit un régime de visas pour les Estoniens voulant entrer sur le territoire russe.</p> <p>21 juin Le parlement estonien adopte la "loi sur les étrangers", qui est signée le 8 juillet.</p> <p>9 juil. Le Soviet Suprême de RSRSR proclame que le port de Sébastopol (Ukraine) appartient à la Russie et que la Flotte de la mer Noire est indivisible, décision désavouée par B. Eltsine.</p> <p>2 nov. Le Conseil de Sécurité de la Russie (<i>SonBez</i>) adopte les grandes orientations de la Doctrine militaire russe.</p> <p>11 nov., Kirkenes (Norvège): fondation du Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents (BEAC) par les pays riverains, dont la Russie.</p>	<p>15 février, Moscou Le maire Yourij Loujkov, en signe de protestation contre le traitement réservé aux minorités russes d'Estonie, annonce que sa ville portera secours à ses compatriotes et qu'elle "rompt ses relations économiques avec l'Estonie".</p> <p>6 mars Le Parlement de la république d'Ossétie du Nord (Russie) reconnaît l'indépendance de l'Ossétie du Sud (sous la souveraineté de la Géorgie).</p> <p>27 mai Le jour de son anniversaire (290 ans), Saint-Pétersbourg adopte une Déclaration conjointe avec Helsinki sur les relations d'amitié entre les deux villes, qui signent un protocole d'action.</p> <p>Sept. Inauguration du Consulat du Canada à Saint-Pétersbourg.</p> <p>Oct., Stavanger (Norvège) Fondation de l'organisation de coopération sub-régionale des États de la Baltique (<i>BSSSC</i>). Saint-Pétersbourg y adhère.</p> <p>22-23 nov., Saint-Pétersbourg Visite officielle du premier ministre finlandais Esko Aho.</p> <p>17 déc., Saint-Pétersbourg Tipper Gore, l'épouse du vice-président américain, inaugure au Palais de Marbre le « Centre américain » de Saint-Pétersbourg.</p>	<p>21-22 janv., Saint-Pétersbourg Première réunion du Comité russo-finlandais pour le développement de la coopération transfrontalière entre la Finlande et les régions adjacentes russes.</p> <p>Printemps-automne Conflit de pouvoir entre le Petrosoviet et le maire de Saint-Pétersbourg A. Sobtchak, qui veut imposer un projet de réforme structurelle de l'administration. Un oukaze d'Eltsine imposera cette réforme et donnera les pleins pouvoirs à A. Sobtchak le 22 décembre.</p> <p>Juillet, Vladivostok Sous la pression du gouverneur du territoire du Primorie E. Nazdratenko, la Douma régionale du kraj du Primorie proclame l'élévation du statut du territoire à celui de république. Ce précédent inspire Edouard Rossel (gouverneur de l'oblast' de Sverdlovsk), qui proclame la création d'une République de l'Oural. Cette décision sera invalidée par Eltsine en octobre.</p> <p>Automne, Saint-Pétersbourg Le maire A. Sobtchak se désolidarise du Président Eltsine, l'accuse de manœuvres violentes et anticonstitutionnelles.</p> <p>14 déc. Le Petrosoviet est le dernier soviet de Russie à se résoudre à l'autodissolution.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)
<p>1^{er} janv. Entrée en vigueur du décret du 4 octobre 1993 interdisant l'usage de devises étrangères en espèces dans les magasins, restaurants et hôtels.</p> <p>16-20 janv. Suite à la défaite des partis réformateurs aux législatives, Gaïdar et Fyodorov quittent le gouvernement.</p> <p>27 janv. Boris Eltsine se rend à Saint-Petersbourg à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la levée du siège de Leningrad.</p> <p>Fév. Le Comité des Affaires Internationales de la Douma organise l'audition de diplomates concernant la crise bosniaque. Pour la première fois, la Douma adopte une résolution de politique étrangère : elle exige le retrait des militaires étrangers du territoire yougoslave. Le LDPR, parti victorieux des élections de décembre dépose une motion de censure contre A. Kozyrev.</p> <p>8 juil. Oukaze présidentiel n° 1482 simplifiant l'enregistrement d'entreprises à capitaux étrangers sur le territoire de la FR.</p> <p>21-28 oct. Session d'automne de la Douma, partiellement consacrée à la ratification des accords inter-gouvernementaux signés par la Russie avec des pays voisins sur le statut des minorités russes et la protection de leurs droits civiques et sociaux.</p>	<p>15 février La république du Tatarstan, qui a refusé d'organiser le référendum sur l'adoption du Traité Fédératif de mars 1992 et a rejeté la Constitution, signe un traité de délimitation des domaines de compétence et de partage des prérogatives avec la Fédération, inaugurant une phase de contractualisation du fédéralisme.</p> <p>16 avril Remaniement ministériel. Boris Eltsine démet Sergueï Shakhraï de ses fonctions de ministre des Nationalités et de la Politique régionale et nomme à sa place le gouverneur du kraï de Krasnodar Nikolai Egorov.</p> <p>25 mai Retour en Russie de l'écrivain dissident Alexandre Soljenitsyne, après 20 ans d'exil en Occident. Arrivé par Vladivostok, il entame un grand voyage en train à travers la Russie pour promouvoir le renouveau de « l'idée russe ».</p> <p>22 juil. Oukaze présidentiel sur la deuxième phase des privatisations, qui donne aux villes et régions plus d'autonomie pour la mettre en œuvre.</p> <p>3 août Signature d'un traité de délimitation des compétences entre le Bachkortostan et la FR.</p> <p>25 déc. Invasion militaire de la Tchétchénie par l'armée russe.</p>	<p>14 janvier Le Conseil de l'Europe rebaptise la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en Congrès (CPLRE), qu'il dote de deux Chambres séparées.</p> <p>24 fév. Dans son discours de vœux à l'Assemblée fédérale, B. Eltsine annonce un retour à plus de dirigisme dans l'économie et fait de la défense des intérêts de la Russie à l'égard des pays de "l'étranger proche" une priorité de la politique étrangère du pays.</p> <p>30 avril, Moscou Accords russo-lettons sur les modalités et l'agenda (av. le 31 août) du retrait des troupes russes de Lettonie et la protection sociale des retraités russes.</p> <p>6 mai Échec des négociations sur le retrait militaire d'Estonie.</p> <p>18 juin Oukaze n° 1275 du Président Eltsine validant unilatéralement le tracé de la frontière russo-estonienne.</p> <p>24 juin, Corfou. Signature de l'Accord de Partenariat et de Coopération entre l'UE et la Russie.</p> <p>7 oct. Le Conseil de l'Europe ajourne l'accession de la Russie.</p> <p>14 oct. Accord russo-letton sur la simplification administrative du passage de la frontière pour les habitants des zones frontalières des deux pays.</p>	<p>Avril, A l'invitation d'A. Sobotchak, les gouverneurs de la BERD organisent leur réunion annuelle à Saint-Petersbourg. 5000 personnes sont présentes.</p> <p>Mai Le prince Charles passe ses vacances à Saint-Petersbourg</p> <p>30 juin, Saint-Petersbourg Visite du premier ministre suédois signe un accord de coopération avec la mairie.</p> <p>8 sept. Début des « Journées des Pays Bas » à Saint-Petersbourg.</p> <p>Sept. A. Sobotchak communique au Consul de Finlande une « liste noire » de mafieux russes soupçonnés de détenir des comptes en banque et des biens immobiliers en Finlande et demande au ministère de l'Intérieur finlandais de cesser de leur accorder des visas.</p> <p>22 sept. En visite officielle à Saint-Petersbourg, le premier ministre lituanien Adolfas Sliaziavicus signe un accord commercial avec la mairie.</p> <p>19 octobre, Saint-Petersbourg A. Sobotchak accueille à la mairie la reine d'Angleterre Elizabeth II, en visite officielle en Russie - la première d'un chef d'État britannique en Russie en 500 ans d'histoire diplomatique.</p> <p>25-28 nov. A. Sobotchak se rend en visite officielle à Helsinki, y rencontre des hommes politiques</p>	<p>Janv. A. Sobotchak prend la tête d'une campagne politico-médiatique contre le parti nationaliste de V. Jirinovsky, le LDPR, qu'il accuse d'être une marionnette du KGB et de menacer la démocratie.</p> <p>Mars Élections à l'assemblée législative de Saint-Petersbourg. Abstention record.</p> <p>8 juil., Ordonnance du maire de Saint-Petersbourg établissant un Conseil d'experts chargé de défendre les intérêts de la ville dans le cadre des travaux du groupe de travail Russie-Finlande sur la coopération des régions adjacentes.</p> <p>23 juil., Saint-Petersbourg Début des « Jeux de la Bonne Volonté », compétition de 15 jours organisée par des fédérations sportives américaines sur le modèle des JO. Des centaines d'athlètes du monde entier y participent, mais les investisseurs étrangers ne sont pas au rendez-vous.</p> <p>Sept. Le premier <i>fast-food</i> ouvre à Saint-Petersbourg : « Grillmaster Burger », une chaîne allemande.</p> <p>Octobre, Saint-Petersbourg Élections législatives locales pour pourvoir les 25 sièges (sur 50) restés vacants faute d'une participation supérieure à 25% lors du scrutin de mars 1994.</p>

1994

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1995
<p>Janv. Remaniement ministériel.</p> <p>14 mars Oukaze présidentiel « Sur le statut du MID ».</p> <p>12 avril Oukaze présidentiel créant le FSB (Service Fédéral de Sécurité).</p> <p>29 mai Le Parlement russe ratifie le Traité d'amitié, de coopération et de bon voisinage signé par la Russie avec le Belarus le 21 février.</p> <p>15 juillet La Douma adopte la loi fédérale « Sur les traités internationaux de la FR », qui reconnaît pour la première fois formellement le droit des sujets de la FR de signer des accords internationaux.</p> <p>13 oct. La Douma adopte la loi fédérale n° 157 « Sur la régulation étatique de l'activité économique extérieure », qui vise à réglementer, entre autres, les activités des régions extraverties.</p> <p>21 déc. Élections législatives. Victoire des communistes. G. Selezniou (PCFR) est élu président de la Douma.</p>	<p>19 janv. Chute de Grozny.</p> <p>14 mars Ordonnance du MID n° 371 sur les modalités de la coordination des activités économiques extérieures des régions avec la politique étrangère fédérale.</p> <p>Juin, hôpital de Boudennovsk Une prise d'otages par les rebelles tchétchènes, suivie par un assaut des forces spéciales russes, fait 150 morts.</p> <p>août, Suite à cette crise, la Douma vote une motion de censure contre le gouvernement. B. Eltsine consent à renvoyer les "durs" du cabinet – Erine, Egorov et Stepashine.</p>	<p>6 janv., Minsk Entrée en vigueur du régime d'union douanière russo-biélorusse.</p> <p>12-30 janv. Mission d'enquête de l'OSCE en Tchétchénie.</p> <p>26-27 janv. La Russie signe des accords de coopération transfrontalière avec le Belarus, l'Ukraine et le Kazakhstan.</p> <p>1^{er} avril, Estonie Entrée en vigueur de la loi sur la citoyenneté du 19 janvier, qui durcit les conditions de naturalisation des étrangers.</p> <p>11 avril Prenant acte des entraves rencontrées par les observateurs de l'OSCE en Tchétchénie, l'Conseil européen (UE) annonce le report <i>sine die</i> de la signature de l'accord commercial UE-Russie.</p> <p>Mai le CEB nomme un Commissaire chargé de veiller au respect des droits civils des russophones d'Estonie</p> <p>17 juil., Bruxelles Signature d'un accord intérimaire de partenariat et de coopération entre l'UE et la Russie. Cet accord permet de faire débiter les projets TACIS en Russie, en dépit de l'absence de ratification de l'accord-cadre de 1994.</p>	<p>16-17 janv., Saint-Petersbourg Première visite officielle du président finlandais Martti Ahtisaari à Saint-Petersbourg après le référendum d'adhésion de la Finlande à l'UE. Il inaugure le système de téléphonie mobile « North-West GSM », créé par un consortium nordique de télécommunications et la compagnie léningradoise « Lensvâz ». Lors de la conférence de presse conjointe, Sobtchak et Ahtisaari expriment le souhait d'une solution politique à la crise tchétchène.</p> <p>5 mai La république de Crimée déclare unilatéralement son indépendance par rapport à l'Ukraine. Des nationalistes russes soutiennent le gouvernement indépendantiste pro-russe de Crimée.</p> <p>20 juin A. Sobtchak reçoit le président du Belarus A. Loukashenko. Signature de plusieurs accords d'échanges et de coopération.</p> <p>11 sept., Oslo: signature d'un accord entre les gouvernements russe et norvégien concernant le financement par la Norvège de la construction de logements d'habitation en Russie du Nord-Ouest pour les familles de militaires de l'Armée Rouge évacués des pays baltes.</p>	<p>Mars-juin, Saint-Petersbourg La municipalité émet ses premiers bons du Trésor (GKO) à court terme pour financer son déficit budgétaire et la rénovation de logements.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1996
<p>Janv. Remaniement ministériel. Les « libéraux » (Kozyrev, Tchoubaïs) quittent le gouvernement. Ouverture de la campagne présidentielle : B. Eltsine annonce le lancement d'une grande réflexion collective sur la notion "d'idée nationale".</p> <p>14 fév. La Russie envoie un contingent de 1600 soldats de maintien de la paix en Bosnie.</p> <p>12 mars Oukaze présidentiel n° 375 « Sur le rôle de coordination du MID dans la conduite d'une ligne de politique étrangère unitaire ».</p> <p>Juin Remaniement ministériel et limogeage des personnalités les plus conservatrices du gouvernement (Oleg Soskovets, M. Barsoukov) et de l'Administration du président (Alexandre Korjakov).</p> <p>3 juil. Boris Eltsine est réélu président au 2^{ème} tour (53%).</p> <p>3 août Formation d'un nouveau gouvernement Tchernomyrdine. Malade, Eltsine pèse peu sur sa composition.</p>	<p>12 janv. L'oblast' de Sverdlovsk est le premier sujet de la FR de statut administratif-territorial à signer avec B. Eltsine un accord de délimitation des compétences entre les organes du pouvoir de l'oblast' et ceux de la FR.</p> <p>15 mars La Douma adopte une résolution déclarant illégal l'Accord de Belovež du 8 décembre 1991 – qui, en créant la CEI, "liquidait" l'URSS en temps qu'État.</p> <p>13 juin La ville de Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad signent chacun un accord de délimitation des compétences avec les organes du pouvoir d'État de la FR. La ville obtient <i>de facto</i> un statut équivalent à celui de république.</p> <p>3 déc. Le Conseil de la Fédération rejette le projet de loi de la Douma « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR », au motif qu'elle revient à limiter l'autonomie et les prérogatives des sujets de la FR en la matière.</p>	<p>25 janv. Par 164 voix pour (sur 214), la PACE vote l'admission de la Russie au Conseil de l'Europe.</p> <p>23 fév. La Russie ratifie la Charte européenne des Droits de l'homme.</p> <p>2 avril, Moscou signature du Traité établissant la Communauté (<i>Soobščestvo</i>) de Russie et Biélorussie. Le Parlement russe le ratifie dès le 21 mai suivant. L'union des deux pays à ce stade concerne les domaines économique, culturel, douanier et militaire.</p> <p>19-21 avril, Moscou Réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays du G7 et de la Russie, qui s'engagent à accélérer la dénucléarisation de l'Europe et la construction d'une architecture européenne de sécurité qui mette l'accent sur le rôle de l'OSCE.</p> <p>Juillet, Indonésie première rencontre du nouveau ministre des Affaires étrangères russe E. Primakov avec ses homologues de l'ASEAN. La Russie se voit accorder le statut de pays partenaire de l'ASEAN.</p>	<p>7 juin Sept régions frontalières baltiques, dont l'oblast' de Kaliningrad, annoncent la création de leur Euro-région, « Euregio Baltika ».</p> <p>27 juin Peu après son élection au poste de gouverneur de Saint-Pétersbourg, Vladimir Yakovlev signe avec le maire de Moscou Yourij Loujkov un accord de coopération entre les deux villes.</p> <p>Oct. La direction de <i>Loukoil</i> annonce une diminution progressive du volume de pétrole exporté vers l'Europe transitant par les ports baltes, au profit du port de Kaliningrad.</p> <p>26 nov. Établissement d'un Conseil de coopération entre la ville de Saint-Pétersbourg et les régions de Pologne.</p> <p>6 déc. L'administration municipale signe un accord de coopération avec Stockholm.</p>	<p>20 mars, Saint-Pétersbourg: inauguration d'une nouvelle place du centre ville, la place Andreï Sakharov.</p> <p>19 mai, Saint-Pétersbourg Premier tour des élections du gouverneur. Le maire sortant A. Sobotchak arrive en tête, talonné par son adjoint en charge du Comité de la Construction de la mairie, Vladimir Yakovlev.</p> <p>6 juin, Saint-Pétersbourg Deuxième tour : Vladimir Yakovlev est élu gouverneur. La plupart de l'ancienne équipe de Sobotchak quitte la mairie.</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatie (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1997
<p>19 nov. La Douma vote en faveur d'une nouvelle mouture de projet de loi « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR ». Suite à un nouveau rejet du texte par le Conseil de la Fédération, une commission mixte de conciliation est établie.</p>			<p>Sept.-oct. Durant 3 semaines se tient, à Turku puis à Saint-Petersbourg, la Première Conférence annuelle des maires des grandes villes de la Baltique. 27 oct., New York V. Yakovlev fait partie de la délégation russe accompagnant le président Eltsine aux États-Unis pour participer à la 52^{ème} session de l'Assemblée Générale de l'ONU. Le gouverneur de Saint-Petersbourg prit la parole à la tribune et, en marge de ce voyage, rencontra des hommes d'affaires américains et le gouverneur de la Banque Mondiale, qui accorda un prêt de 31 millions d'USD à la municipalité pour la reconstruction du centre historique de la ville.</p>	<p>21-24 nov. Remaniement au sein de l'administration municipale de Saint-Petersbourg ; le Comité des Relations Extérieures perd une partie de ses prérogatives et de son personnel, transférés à d'autres Comités (Économie, Culture, Tourisme).</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1998
<p>2 déc. La Douma vote la loi fédérale « Sur la coordination des RIEE des sujets de la FR ». Celle-ci entre en vigueur le 4 janvier 1999.</p>	<p>9 juin Oukaze présidentiel n°696 « Sur les modalités d'émission par les organes du pouvoir exécutif des sujets de la FR d'emprunts obligataires à l'étranger ».</p>	<p>1er mars 1998 : Entrée en vigueur de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.</p>	<p>15 déc., Saint-Petersbourg Inauguration du premier grand magasin finlandais « Stockmann », ouvert dans le prestigieux bâtiment Atrium de la perspective Nevskij (restauré pour l'occasion grâce à un prêt de 7 millions d'USD de la BERD).</p>		

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	1999
	<p>19-22 fév. Visite du premier ministre Primakov à Saint-Petersbourg, où il rencontre les gouverneurs de 8 régions du Nord-Ouest, ainsi que le premier ministre finlandais Paavo Lipponen, venu participer à une conférence à l'université. Primakov annonce qu'il envisage une réforme du fédéralisme russe pour que les gouverneurs ne soient plus élus, mais nommés par le président de la FR.</p> <p>4 juin La Douma adopte la loi fédérale « Sur les principes et les modalités de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR. »</p> <p>22 sept. La Douma adopte en troisième lecture (sans discussion) la loi « Sur les principes fondamentaux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la FR ». Le texte avait été rejeté une première fois par le Conseil de la Fédération au printemps 1996, puis par un veto d'Eltsine le 27 septembre 1998.</p>			<p>29 mars Le gouverneur Yakovlev adopte une ordonnance « sur le plan d'action de l'administration municipale pour la mise en œuvre des programmes de coopération internationale avec les pays de la mer Baltique, dans le cadre d'une orientation eurasiatique de la coopération Baltique ».</p>	

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatie (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	
		Oct., Paris Lancement du « Dialogue énergétique » par R. Prodi et V. Poutine à l'occasion du 6 ^{ème} sommet UE-Russie.	27 Mars, Saint-Petersbourg Début des « Journées d'affaires de la Lettonie » dans la ville.		2000

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatique (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	2001
			<p>10 mai Le ministère des Affaires étrangères russe annonce que les touristes étrangers souhaitant visiter Saint-Petersbourg pour un séjour inférieur à 72h pourront acheter leur visa directement au poste-frontière (terrestre, ou à l'aéroport). Le Comité au Tourisme de l'administration municipale demande que ce délai soit étendu à 5 jours, pour s'adapter au planning des compagnies aériennes étrangères.</p>		

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatie (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	
24 déc. La Douma adopte une résolution « Sur l'élargissement de l'OTAN » dans laquelle elle réitère sa préoccupation concernant les menaces que l'adhésion des républiques baltes représentent pour la sécurité de la Russie.					2002

Central (régime politique et processus de prise de décision)	Fédératif (relations centre-régions)	Extérieur (relations extérieures et politique étrangère)	Paradiplomatie (relations internationales et économiques extérieures)	Régional / Municipal (régime politique local)	2003
<p>24 janv. La Douma adopte une résolution « Sur l'élargissement de l'UE » dans laquelle elle condamne les concessions faites par le gouvernement russe sur la question de Kaliningrad.</p> <p>14 oct. La Douma adopte une résolution condamnant les « graves violations des droits de l'homme et des minorités nationales » en Lettonie.</p>					

III - CARTES

Pages de garde

Carte n°1. Saint-Pétersbourg et le monde : l'Europe nordique-baltique, tremplin pour l'extraversion (p. 7)

Carte n°2. Saint-Pétersbourg, sujet de la Fédération de Russie et capitale du District Fédéral Nord-Ouest (p. 9)

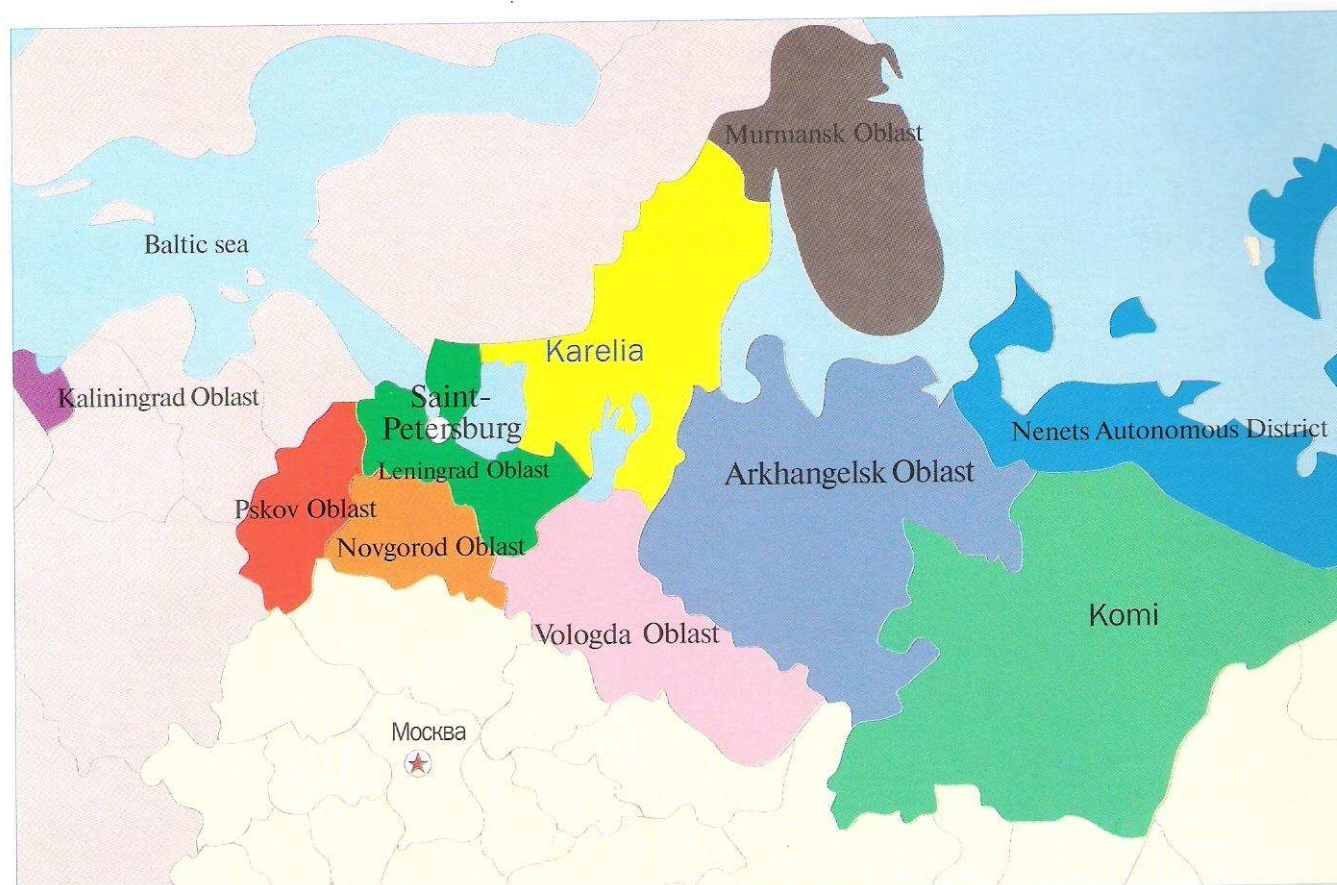
III - CARTES 705

N°3. Saint-Pétersbourg parmi les 89 sujets de la Fédération de Russie	707
N°4. Les sujets du District Fédéral Nord-Ouest	709
N°5. La vision finlandaise de la coopération régionale avec les régions adjacentes à sa frontière orientale	711
N°6. Réseaux de coopération interurbaine en Europe nordique-baltique	712
N°7. Les villes membres de l'Union des Villes de la Baltique (UBC)	713
N°8. L'Euro-région "Euregio Karelia" (2000)	715
N°9. Le programme de voisinage de la Finlande du Sud-Est avec Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad (2004)	717
N°10. Le monde environnant vu par les « géostratèges » fédéraux (2001)	719

N°3. Saint-Pétersbourg parmi les 89 sujets de la Fédération de Russie



Source: "Les institutions de la Russie", Documents d'études, n° 1.02, Paris: La Documentation française, 1998 ; carte p. 16

N°4. Les sujets du District Fédéral Nord-Ouest

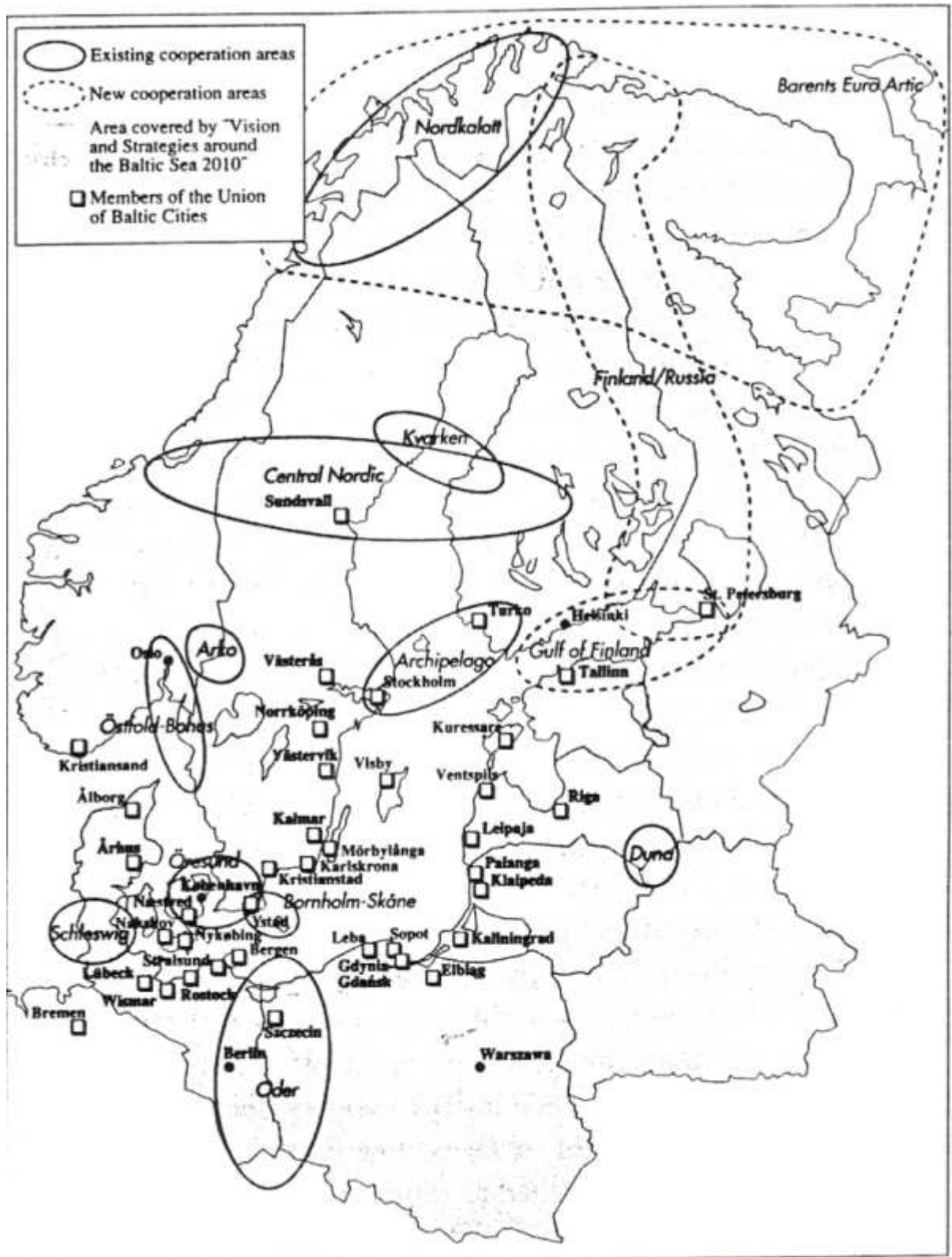
Source : Administration municipale de Saint-Pétersbourg *St. Petersburg – 2001. Investor's Handbook*, Saint-Pétersbourg : Fondation pour les programmes fédéraux et régionaux, 2001 ; carte du District Fédéral Nord-Ouest, p. 8

N°5. La vision de la Finlande de la coopération transfrontalière avec les régions « adjacentes »



Source : Ministère des Affaires Etrangères de la République de Finlande *Yearbook of Ongoing Cooperation Programs with Adjacent Regions*, Helsinki : MAE, Division « Europe orientale & Asie Centrale », Unité de la coopération avec les régions adjacentes de Russie du nord-ouest et des pays baltes, mars 1999 ; première de couverture.

N°6. Réseaux de coopération interurbaine en Europe nordique-baltique



Source : Commission européenne Europe 2000 +. Cooperation for european territorial development, Bruxelles : CEC, 1994 ; p. 231

N°7. Les villes membres de l'Union des Villes de la Baltique (UBC)



Liste (par pays)

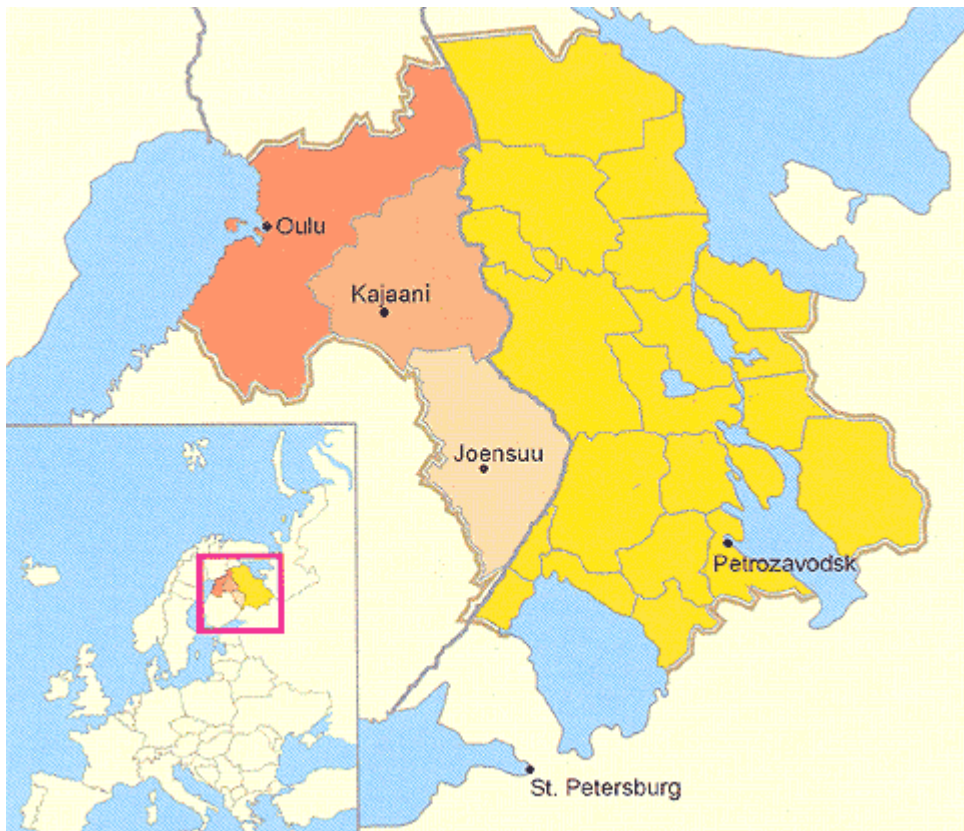
Allemagne (6)	Butzow; Greifswald; Kiel; <u>Lubeck</u> ; Rostock; Wismar
Danemark (11)	Aalborg; Aarhus; Copenhagen; Fredericia; Horsens; Koge; Kolding; <u>Naestved</u> ; Nykobing F.; Silkeborg; Vordingborg
Estonie (15)	Elva; Haapsalu; Johvi; Kardla; Keila; <u>Kuressaare</u> ; Maardu; Narva; Paldiski; Parnu; Sillamae; Tallinn; Tartu; Viljandi; Voru
Fédération de Russie (7)	<u>Baltijsk</u> ; Kaliningrad; Kronshtadt; Lomonosov; Peterhof; Sestroretsk; St. Petersburg
Finlande (10)	Espoo; Helsinki; Kemi; Kotka; Lahti; Mariehamn; <u>Pori</u> ; Tampere; Turku; Vaasa
Lettonie (8)	Cesis; Jekabpils; Jelgava; Jurmala; <u>Liepaja</u> ; Rezekne; Riga; Tukums
Lituanie (8)	Kaunas; Klaipeda; Moletai; Palanga; <u>Panevezys</u> ; Siauliai; Vilnius
Norvège (2)	Bergen; <u>Kristiansand</u>
Pologne (12)	Chojnice; Elblag; <u>Gdansk</u> ; Gdynia; Koszalin; Leba; Malbork; Miedzydroje; Pruszcz Gdanski; Reda; Sopot; Szczecin
Suède (24)	Gavle; Goteborg; Kalmar; Karlskrona; Karlstad; Kristianstad; Landskrona; Linkoping; Lulea; Malmo; Nacka; Norrkoping; Norrtalje; Nykoping; Orebro; Oskarshamn; Oxelosund; <u>Stockholm</u> ; Sundsvall; Umea; Vastervik; Vaxjo; Visby; Ystad

Pays et villes sont énumérés par ordre alphabétique. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de villes membres de l'UBC par pays. Les noms soulignés indiquent les 10 villes qui siègent au Conseil Exécutif de l'UBC. La ville biélorusse de Grodno a rejoint l'UBC avec le statut d'observateur.

Source: site internet de l'UBC, Union of the Baltic Cities <http://www.ubc.net/index.html> ; dernière consultation : octobre 2004

N°8. L'Euro-région « Euregio Karelia » (2000)

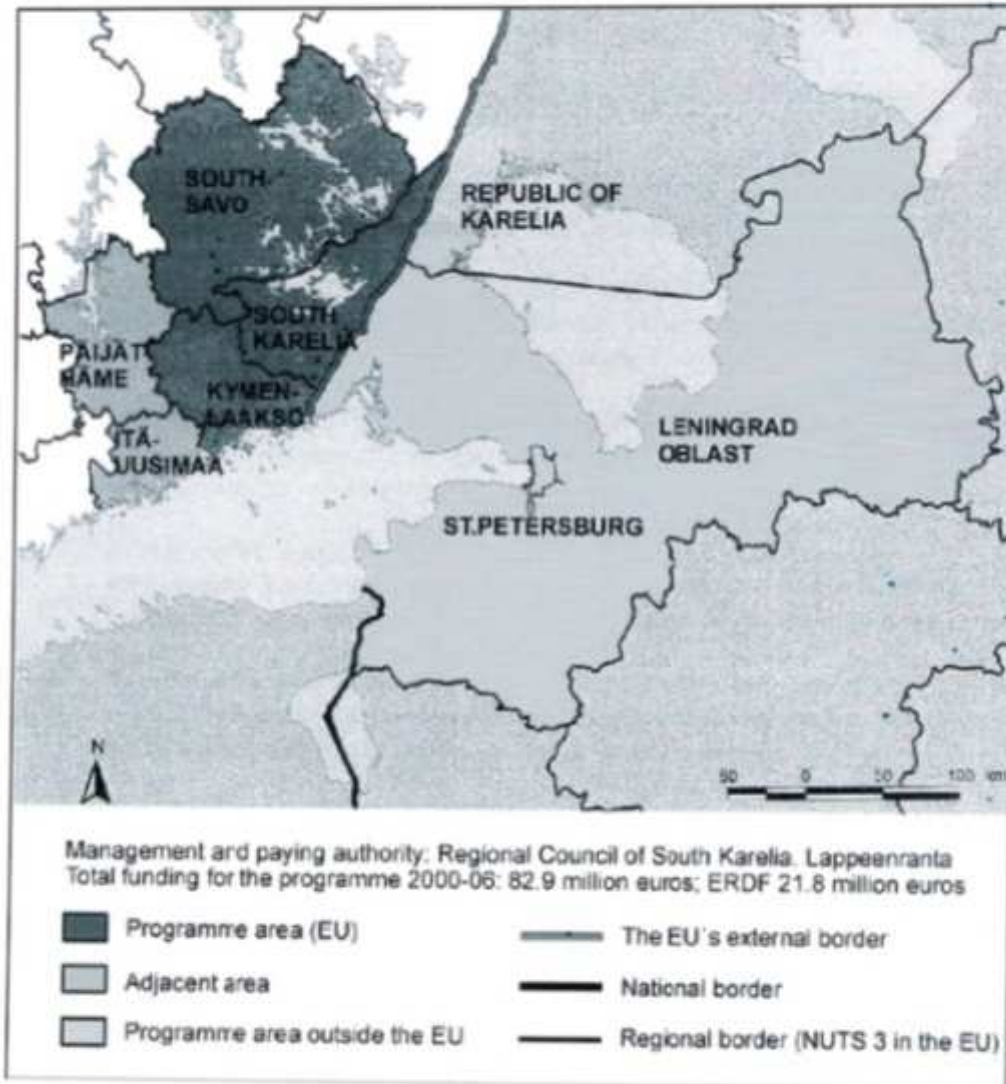
L'euro-région se compose de la république de Carélie (en jaune, côté russe de la frontière) et des districts de Kainuu (capitale: Kajaani), Carélie du Nord (Joensuu) et Ostrobotnie du Nord (Oulu) côté finlandais (Finlande orientale et septentrionale).



Source : document d'information du Comité exécutif de l'Euro-région « Euregio Karelia », 2001, disponible sur le site Internet de l'Euro-région <http://euregio.karelia.ru/site/Map/?lang=eng> (dernière consultation: août 2005)

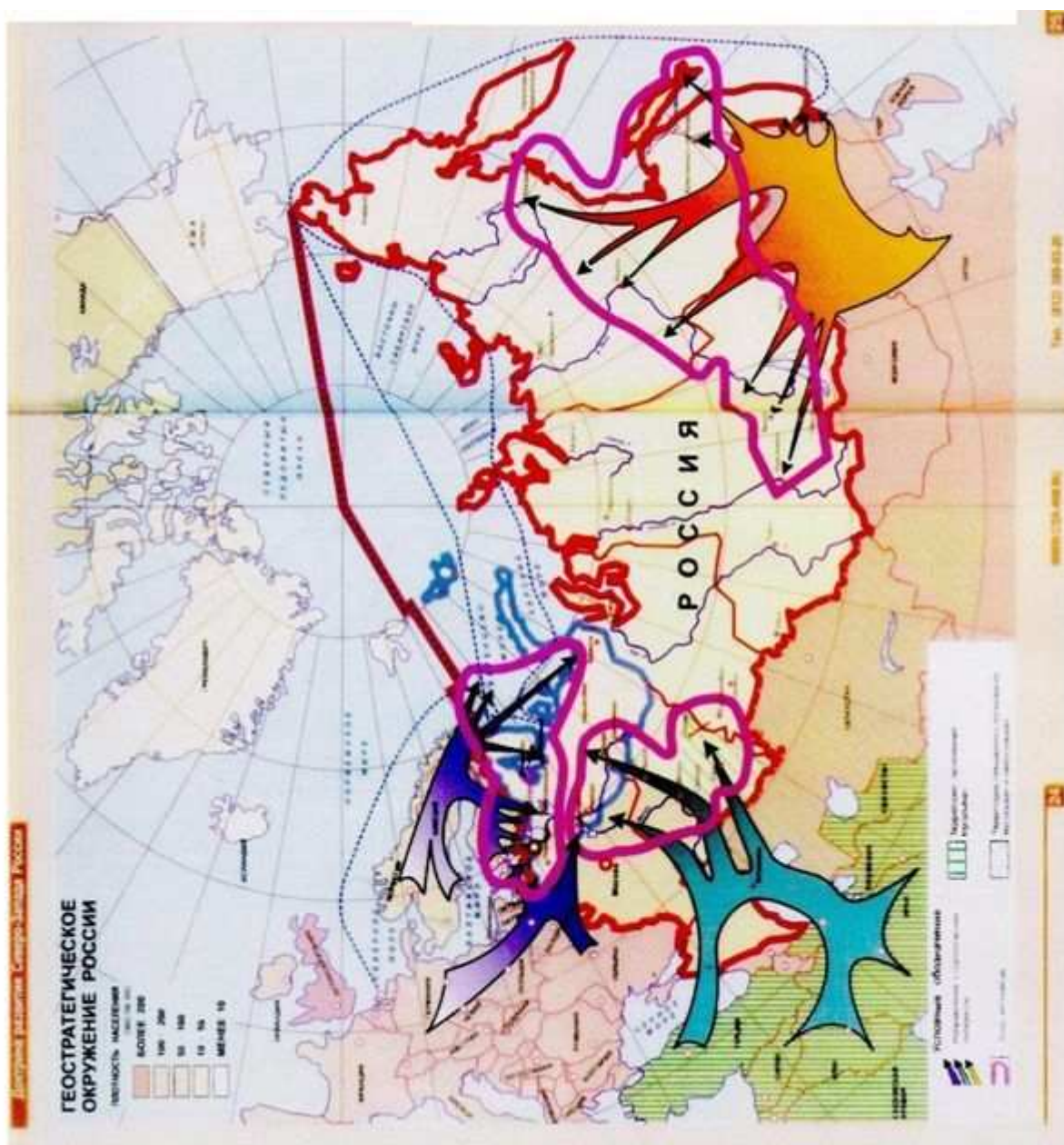
N°9. Le programme de voisinage de la Finlande du Sud-Est avec Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad (2004)

**South-East Finland – Russia Neighbourhood Programme
INTERREG III A / TACIS CBC Small Project Facility**



Source: Guidelines for INTERREG III A grant applicants to the South-East Finland – Russia Neighbourhood Programme (<http://www.southeastfinrusnpi.fi/>)

N°10. Le monde environnant vu par les « géostratèges » fédéraux (2001)



Titre de la carte : « L'environnement géostratégique de la Russie »

Légende :

En haut de la carte : concentration de la population (nombre d'habitants au km²)

En bas de la carte :

- les flèches indiquent la « direction des intérêts stratégiques » [menaces].
- les cercles en rose indiquent les « zones d'intérêts » [sphères d'intérêts russes].
- les zones hachurées en vert indiquent des « territoires [plus ou moins fortement] peuplés de Musulmans ».

Source : P. Šchedrovitskij (dir) *Doktrina razvitiya Severo-Zapada Rossii* [Doctrine pour le développement du Nord-Ouest de la Russie], Saint-Pétersbourg : Centr Strategičeskikh Razrabotok (CSR) - Severo-Zapad [Centre de Planification Stratégique - Nord-Ouest], Saint-Pétersbourg : CSR, 2001 ; carte p. 24-25.

IV - SCHEMAS

IV - SCHEMAS 721

A. SCHEMAS THEORIQUES 723

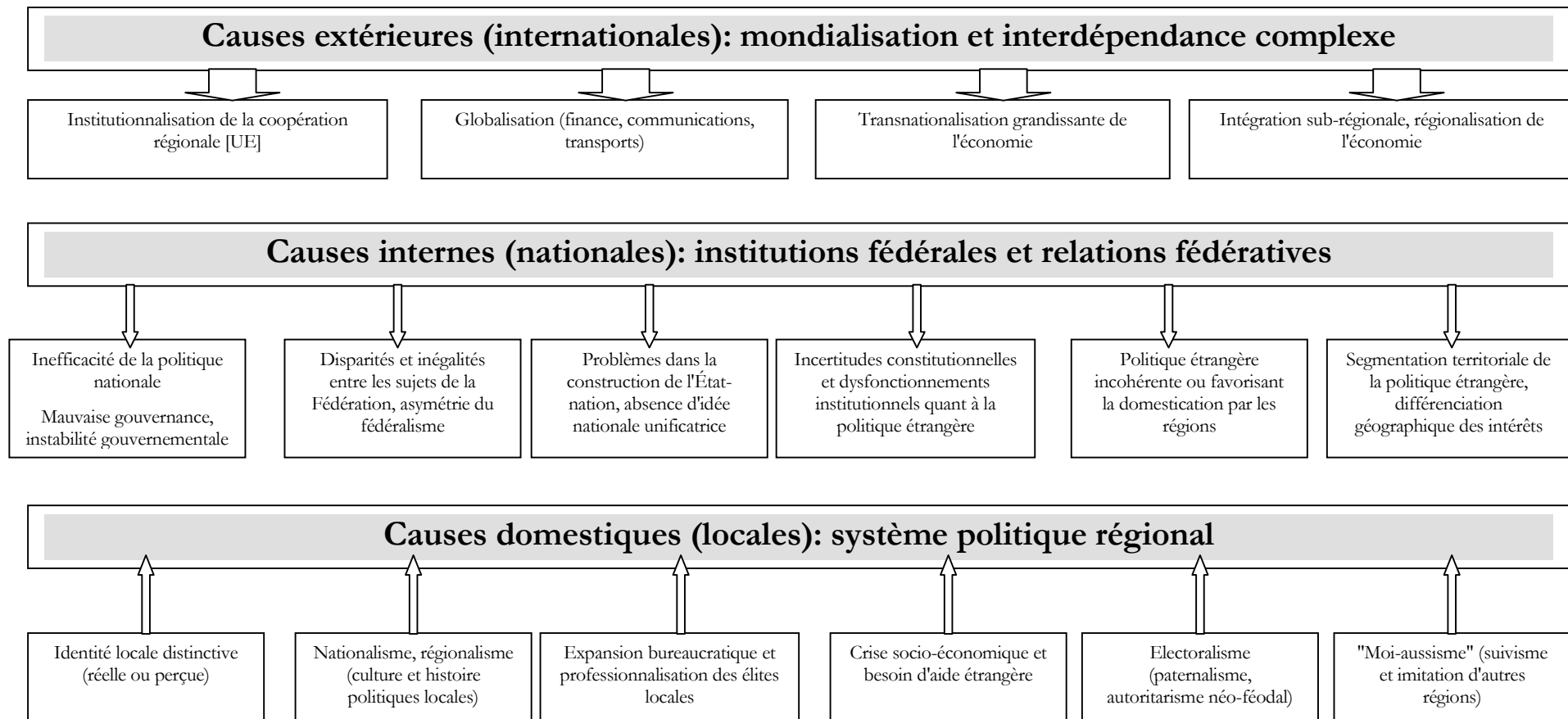
- N°1. Les causes de la paradiplomatie : trois niveaux (d'après P. Soldatos) 723
- N°2. Déterminants et conditions favorables de l'extraversion régionale (d'après P. Soldatos) 725
- N°3. Caractéristiques de la diplomatie et de la paradiplomatie 726
- N°4. Les effets de la paradiplomatie sur la politique étrangère 726
- N°5. Mesure de la segmentation : l'application de l'échelle d'Azar et Sloan à la comparaison des attitudes de conflit et de coopération en RI 727
- N°6. Les processus d'influence vus par le prisme de la théorie situationnelle de la communication (d'après A. Mucchielli) 727
- N°7. Les régions face aux trois modes de pénétration de la mondialisation (d'après K. Boesler) 728
- N°8. Deux approches théoriques de la régionalisation (d'après J. Blatter) 729
- N°9. Éléments fondamentaux du régime européen de coopération transfrontalière (d'après J. Scott) 729
- N°10. Les configurations d'interactions paradiplomatiques en Russie (d'après A. Makarychev) 731
- N°11. Domaines d'action paradiplomatiques et formes de segmentation de la politique étrangère : schéma à trois niveaux 733
- N°12. Les principales sources d'influence sur la politique étrangère de la Russie 735

B. ORGANIGRAMMES 737

- N°13. Organigramme (I) de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Sobotchak (juin 1991 – mars 1994) 737
- N°14. Organigramme (II) du gouvernement municipal de Saint-Pétersbourg sous A. Sobotchak (mars 1994 – mai 1996) 739
- N°15. Composition du Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Sobotchak / V. Poutine (1991-1996) 740
- N°16. Organigramme (I) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (juin 1996 – fin 1998) 743
- N°17. Organigramme (II) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (1998-2000) 745
- N°18. Structure du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev / G. Tkachev (1996-2003) 747
- N°19. Les départements du MID de la Fédération de Russie (1995) 748
- N°20. Les bureaux de représentation du MID dans les régions de la Fédération de Russie (au 1^{er} juillet 1995) 749
- N°21. Structure et composition du DSPO du MID 749
- N°22. Les Pétersbourgeois dans le gouvernement de Mikhaïl Kassianov (au 17 mai 2000) 750

A. SCHEMAS THEORIQUES

N°1. Les causes de la paradiplomatie : trois niveaux (d'après P. Soldatos)



Source : D'après Panayotis Soldatos "Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World", in E. Fry & D. Brown *States and Provinces in the International Economy*, vol. 2, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press & Queen's UP, 1993, p. 45-64, figure 2.2, p. 5.

**N°2. Déterminants et conditions favorables de l'extraversion régionale
(d'après P. Soldatos)**

	Causes endogènes	Causes exogènes
Déterminants structurels	<p align="center">ENVIRONNEMENT INTERNE (système fédéral)</p> <p align="center">Problèmes dans le processus de construction nationale Décentralisation (<i>de jure</i> ou <i>de facto</i>) Asymétrie du fédéralisme (disparités entre régions) Conflits institutionnels pouvant dégénérer en crise de régime Incertitudes constitutionnelles (brèches dans la législation) Erreurs diplomatiques et inefficacité de la politique étrangère Domestication de la politique étrangère</p>	<p align="center">ENVIRONNEMENT EXTERIEUR: (système international)</p> <p align="center">Globalisation de l'économie et libéralisation des échanges Mondialisation (transports et communications) Interdépendance micro-régionale Régionalisation et transnationalisation de l'économie Intégration régionale (apparition d'organisations internationales à vocation régionale) Participation d'acteurs extérieurs (ONG, FMN)</p>
Déterminants locaux	<p align="center">SCENE DOMESTIQUE:</p> <p align="center">Segmentation objective (distinction réelle) Segmentation perceptuelle (sentiment de différence) Nationalisme Régionalisme Expansion, spécialisation et professionnalisation de la bureaucratie locale Electoralisme / pressions de l'électorat local <i>Me-tooism</i> (« moi-aussisme ») Emergence d'une économie de services/d'innovation (« high tech »)</p>	<p align="center">CONDITIONS FAVORABLES</p> <p>Objectives Climat socio-politique Position géographique et ressources naturelles disponibles Contraintes économiques (crise des approvisionnements) Législation pré-existante</p> <p>Subjectives Personnalité des leaders locaux Antécédents historiques Culture politique locale</p>

Source : D'après Panayotis Soldatos « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in Hans Michelmann & Panayotis Soldatos, 1990, p. 34-53; p. 45, figure 2.5: « Determinants of paradiplomacy ».

N°3. Caractéristiques de la diplomatie et de la paradiplomatie

Spécificités	Diplomatie des entités souveraines (Russie)	Paradiplomatie des entités non-souveraines (Saint-Petersbourg)
Actoriété	centrale / fédérale	régionale / infra-étatique
Cadre juridique contraignant	le droit international	le « pacte fédératif »
Système de relations	stato-centré	multi-centré, transgouvernemental
Intérêt de politique étrangère	sécurité ou/et maximisation de la puissance	bien-être économique et social
Idéologie ou philosophie guidant l'action	idée nationale (« l'idée russe »), patriotisme	identité locale (« l'idée pétersbourgeoise »), chauvinisme
Domaine d'action	« high politics » & « hard security »	« low politics » & « soft security »
Instruments	le diplomate et le soldat	le paradiplomate et les acteurs transnationaux
Protocole d'action	formel	informel, pragmatique
Pouvoir administratif	bureaucratique, centralisé	néo-médiéval, décentralisé
Guides d'action	« Conception » de politique étrangère	« Plan stratégique »
Objectifs	influencer le comportement international des autres États	affirmation de la personnalité internationale, autonomisation

Source : Anaïs Marin, « The International Dimension of Russian Regionalism : St. Petersburg's 'Paradiplomacy' », in M. Kivinen & K. Pynnöniemi (eds.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora, 2002, p. 147-174 ; p. 149.

N°4. Les effets de la paradiplomatie sur la politique étrangère

Fonction de la paradiplomatie dans la stratégie régionale	Nature de la paradiplomatie dans le schéma intra-fédératif	Effet de la paradiplomatie sur la politique étrangère de l'État
ACTION DE SOUTIEN	Autonome	Complémentation (duplication)
	Conjointe (compétences partagées)	Rationalisation par la décentralisation (démocratisation)
	Coordonnée	Rationalisation par la dévolution (association/consociation)
ACTION PARALLELE	Autonome	Segmentation actorielle (cacophonie)
	Coordonnée	Segmentation fonctionnelle gérée (hybridation de la souveraineté)
	Indépendante et non-coordonnée	Segmentation territoriale (menace pour l'unité de la souveraineté)
ACTION SUBSTITUTIVE	Harmonieuse	Complémentation (correction)
	Disharmonieuse	Fragmentation
	Conflictuelle	Perforation (percolation de la souveraineté)

N°5. Mesure de la segmentation : l'application de l'échelle d'Azar et Sloan à la comparaison des attitudes de conflit et de coopération en RI

Rang	CONFLIT	NEUTRALITE	Rang	COOPERATION
15	confrontation armée, guerre invasion	8 indifférence mutuelle multiples coopérations de basse intensité (low policy) entre les gouvernements locaux, les ONG, les sociétés civiles	7	communication, rencontres pour parler sur des problèmes d'intérêt commun
14	attaque		6	appui politique mutuel
13	actions hostiles limitées action subversive ou terroriste		5	bienveillance reconnaissance
12	accrochages aux frontières blocus		4	accords d'amitié et de coopération culturelle
11	rupture des relations diplomatiques saccages de symboles ou des biens étrangers, manifestations d'hostilité		3	relations diplomatiques chaleureuses
10	renforcement du potentiel militaire sanctions commerciales		2	aide technique et militaire interdépendance économique
9	imposition de barrières aux échanges menaces verbales, avertissements		1	relations commerciales privilégiées, coopération
	accusations, altercations			création d'un marché commun
	saisine d'une autorité internationale			alliance internationale
	objection, reproches			gestion commune des frontières
	divergences de vue ; insatisfaction		unification volontaire pour former un seul État-nation	

Source : Edward Azar « The Conflict and Peace Data Bank (COPDAB) Project », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, n° 1, 1980, p. 143-152 ; appendix : « The Azar-Sloan Scale for International Events »

N°6. Les processus d'influence vus par le prisme de la théorie situationnelle de la communication (d'après A. Mucchielli)

Contextes de la communication	Types de manipulation	Nature de l'influence
Positionnement des acteurs	Manipulation des positions (contrainte)	Exercice d'une autorité
Relations entre acteurs	Manipulation des relations (séduction)	Domination de l'échange
Normes ambiantes	Manipulation des normes (propagande)	Capacité à faire émerger ou disparaître un stéréotype
Identités des acteurs	Manipulation des identités (subversion)	Pouvoir d'orientation des intentions

Source : Librement inspiré d'Alex Mucchielli *L'art d'influencer : analyse des techniques de la manipulation*, Paris : Armand Colin, 2000 ; p. 25 et 45

**N°7. Les régions face aux trois modes de pénétration de la mondialisation
(d'après K. Boesler)**

Niveau territorial d'action	Processus par lesquels la région pénètre dans la mondialisation	Effets structurels sur le système d'action
National	INTERNATIONALISATION	<ul style="list-style-type: none"> - <i>défrontiérisation</i>: les frontières perdent leur fonction de barrière - augmentation du commerce transfrontalier - division internationale du travail accrue entre les régions
Global	GLOBALISATION	<ul style="list-style-type: none"> - émergence et expansion d'un réseau global de communications reliant la région au reste du monde - libéralisation économique et politique - réduction des coûts de transport, augmentation des flux de biens et de personnes avec l'étranger lointain - <i>déterritorialisation</i>: les distances physiques sont réduites et les contacts scientifiques, culturels et techniques avec le monde extérieur multipliés
Régional (méso -)	TRANSNATIONALISATION	<ul style="list-style-type: none"> - les processus d'internationalisation et de globalisation s'accompagnent d'une volonté politique et d'une stratégie pour l'établissement d'institutions supra-étatiques et transnationales (OI) - des alliances économiques, politiques et sociales transnationales se forment qui alimentent et justifient le besoin d'autonomie et de souveraineté des régions (ex.: Eurorégions) - le transfert de souveraineté vers le haut (organisation internationale à vocation régionale) a pour corollaire la dévolution de prérogatives du niveau national vers le niveau régional/local

Source : d'après Klaus Achim Boesler, présenté au colloque « A decade of globalization and fragmentation in the transformation states of Eastern Europe », Garmish-Partenkirchen: George Marshall European Center for Security Studies, 13-15 mars 2000, cité par Jeronim Perović « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich: ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, April 2000; p. 16, n. 20.

N°8. Deux approches théoriques de la régionalisation (d'après J. Blatter)

<i>Approche théorique</i>	<i>fonctionnaliste</i>	<i>constructiviste</i>
<i>Type d'institution</i>	fonctionnelle	symbolique
<i>Fonction générale</i>	instrumentale servant un but précis (résolution de problèmes, offre de prospérité)	productrice d'identité servant à fournir une orientation idéologique, un sentiment d'appartenance ou d'identité
<i>Fonction spécifique</i>	produire des normes pour réduire l'incertitude	produire du sens pour réduire l'ambiguïté
<i>Motivation pour l'établissement de l'institution</i>	interdépendances matérielles, effets extérieurs, recherche de synergies	liens relevant de la sphère des idées, valeurs partagées
<i>Formation des identités et des préférences</i>	exogène, donnée « par en haut », pré-déterminée	endogène, construite « par le bas », influencée par l'interaction
<i>Orientations de l'interaction</i>	Objective / individualiste	Relative / collectiviste
<i>Élément nécessaire à l'action collective</i>	Règles de fonctionnement pour l'interaction (traité, loi) et la prise de décision	Force des liens affectifs, effet mobilisateur des symboles

Source : librement inspiré du modèle élaboré par Joachim K. Blatter dans « Debordering the World of States : Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America ? Insights from Border Regions » *European Journal of International Relations*, vol. 7, n° 2, 2001, p. 175-209 ; schéma p. 183.

N°9. Éléments fondamentaux du régime européen de coopération transfrontalière (d'après J. Scott)

Normes	Impératifs	Institutions	Instruments
médiation des gouvernements nationaux recherche de synergies, exploitation des complémentarités partenariats, paix coordination, additionalité, co-financement	cohésion pré-adhésion des pays candidats (PECO) décentralisation, dévolution promotion des initiatives locales et régionales développement de politiques régionales compétitives	commissions intergouvernementales groupes de travail informels et parlementaires organes conjoints de coopération institutionnalisée (bureau exécutif pour une eurorégion) associations inter-individuelles, amicales transfrontalières, ONGs	mesures incitatives, fonds structurels (INTERREG) programmes de développement régional et transfrontalier politiques informelles de coopération et transfert de <i>know-how</i> plate-formes politiques de promotion de la coopération (ex. Conseil de l'Europe)

Source : James Scott "Evolving Regimes for Local Transboundary Cooperation. The German-Polish Experience", in H. Eskelinen, I. Liikkanen & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Avebury : Ashgate, 1998, p. 179-193.

N°10. Les configurations d'interactions paradiplomatiques en Russie (d'après A. Makarychev)

	Entité russe	A	B	C	D	E	F	G	H
Partenaire		Ville	Association de villes	Région (sujet de la FR)	Association économique de régions russes	ONG	Entreprise privée	Groupement d'intérêts (lobby)	Organe fédéral du pouvoir
1	Ville étrangère								
2	Association inter-municipale								
3	Région étrangère								
4	Association transrégionale								
5	ONG transnationale								
6	Entreprise privée étrangère ou multi-nationale								
7	Forum d'intérêts privés (clubs, Davos, etc.)								
8	Individus et leurs associations à l'étranger (diaspora)								
9	Gouvernement central (ministères fédéraux de la FR)								
10	Gouvernement central étranger								
11	Institution financière internationale (FMI)								
12	Organisation internationale à vocation régionale (CEB)								
13	Organisation internationale (UE, BERD)								
14	Organisation internationale globale (ONU)								

La spécificité de ce tableau est qu'outre les configurations habituelles (A1 = jumelage entre villes; C10 = relation directe région russe – gouvernement étranger), s'ajoutent des configurations intermédiaires lorsqu'une entité paradiplomatique russe, par ex. un lobby d'intérêts privés (G) intervient auprès d'une entité étrangère, par ex. une entreprise privée (6), pour influencer la relation entre une région russe (C) et une institution financière internationale (11). Dans la case C11, on pourrait alors faire apparaître une liste des configurations de médiation possibles (G7 dans notre exemple; mais il peut y en avoir d'autres – A5, B12, D13, E5, F10, H6, etc.). Makarychev cite l'exemple de l'oblast' de Nižnij-Novgorod, où sont installées les usines de la firme GAZ (usine d'automobiles de Gorkij), dont la direction a demandé à l'ONU de lever les sanctions économiques contre l'Irak, pays où la firme a de nombreux clients (C14). Une autre configuration possible est l'interaction entre l'Union des Villes Russes avec une organisation de coopération inter-municipale comme le CPLRE (B5), par l'intermédiaire de laquelle les municipalités russes peuvent établir des relations paradiplomatiques avec des ONG (A5) voire des gouvernements centraux d'États étrangers (A10).

Source : inspiré d'Andrey Markarychev « Islands of Globalization. Regional Russia and the Outside World », *Working Paper n°2*, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, Russian Study Group, "Regionalization of Russian Foreign and Security Policy" Project, mars 2000, p. 42-45.

N°11. Domaines d'action paradiplomatiques et formes de segmentation de la politique étrangère : schéma à trois niveaux

Domaines Niveaux	POLITIQUE	ECONOMIQUE	ALLEGANCE	IDENTITE	PRISE de DECISION	INTERET
INTERNATIONAL (EUROPE du NORD)	Activisme en faveur de la coopération (Finlande, UE)	Globalisation libre-échange, intégration régionale (transports)	Principes communautaires fondamentaux (démocratie, état de droit, marché)	Européanité (exportation des valeurs de l'Europe)	Subsidiarité et dévolution (au sein des organisations régionales)	Développement durable (défense des biens communs)
LOCAL (VILLE DE SAINT-PETERSBOURG)	Système politique local (type de leadership)	Conditions socio-économiques (commerce extérieur, besoin d'investissements)	Sentiment d'appartenance (régionalisme, patriotisme de clocher)	Sentiment d'identification (culture à part, européanité)	“Domestication” de la politique étrangère (paradiplomatie)	Positionnement dans le système régional (intégration)
NATIONAL (FEDERATION DE RUSSIE)	Inconsistances de la politique, dysfonctionnement des institutions fédérales	Iniquité du fédéralisme budgétaire Crise économique	Problèmes de construction de l'État-nation, (désaffection des citoyens)	Absence de consensus sur l'idéologie nationale (« l'idée russe »)	Incertitudes constitutionnelles et dysfonctionnements institutionnels (règles de partage des compétences)	Segmentation territoriale des intérêts de politique étrangère (taille du pays)
CONSEQUENCES (formes de segmentation)	<i>Pluralisme politique, autonomisation, néo-féodalisme</i>	<i>Relative autonomie économique de la ville grâce à l'intégration dans la mondialisation</i>	<i>« Bargaining » sur l'allégeance citoyenne, mais pas de sécessionnisme</i>	<i>Segmentation de l'identité nationale, régionalisme, européanisation aux marges</i>	<i>Cacophonie, segmentation actorielle de la politique étrangère Feedback: recentralisation</i>	<i>Segmentation territoriale de la politique étrangère russe en Europe du Nord</i>

N°12. Les principales sources d'influence sur la politique étrangère de la Russie

INFLUENCE POLITIQUE			
Pouvoir exécutif	Président et son administration ministères du gouvernement fédéral Agences d'expertise, d'information et de régulation dépendant du pouvoir exécutif <i>Gouvernements des entités infra-étatiques</i>	Pouvoir représentatif	Parlement fédéral - Chambre Haute (Conseil de la Fédération) - Chambre Basse (Douma d'État) Partis politiques, dont partis à vocation ou assise régionale <i>Organes législatifs des entités infra-étatiques</i>
INFLUENCE ECONOMIQUE			
Groupes d'intérêt privés	Unions patronales Associations commerciales sectorielles Associations économiques <i>régionales</i> Oligarques (patrons de groupes industrialo-financiers) Organisations non-gouvernementales (ONG) Organisations criminelles (mafia)	Médias indépendants et autres « faiseurs d'opinion »	Agences d'information Chaînes de télévision, stations de radio Presse écrite Médias électroniques Instituts de sondage Communautés épistémiques Intelligentsia
INFLUENCE TRANSNATIONALE			
Publics	États étrangers disposant d'un pouvoir de coercition États étrangers disposant d'un « soft power » Organisations internationales - de défense « des biens communs » (environnement, droits de l'homme) - à vocation économique et sectorielle - à vocation régionale	Privés	Firmes multinationales Communautés épistémiques en réseau Organisations non-gouvernementales à vocation globale Médias étrangers ayant une diffusion mondiale Criminalité organisée transnationale Opinion publique mondiale Individus

B. ORGANIGRAMMES**N°13. Organigramme (I) de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Soltchak (juin 1991 – mars 1994)**

MAIRE Anatolij A. SOBTCHAK	VICE-MAIRE Viatcheslav N. SHCHERBAKOV	
<i>Appareil du maire</i>	<i>Appareil du vice-maire</i>	
Comités subordonnés au maire	Comités subordonnés au vice-maire	
Comité de Gestion de la Propriété Municipale (KUGI) Sergueï G. BELYAYEV (1991-1993), adjoint au maire Mikhaïl V. MANEVITCH (vice-directeur)	Comité du Développement Économique Georguij S. KHJJA (1991-1992) Dmitrij V. SERGUEEV, adjoint au maire (1992-1994)	SECRETARIAT Valerij A. GOLOUBEV (1991-1993) Vladimir N. SNIATKOV (vice-directeur)
Comité de la Culture, les Arts et le Tourisme Vladimir P. YAKOVLEV	Comité des Investissements et des Finances I. DESSIATKOV (1991), Alekseï L. KOUDRINE (1992-93)	Services sous la direction conjointe du maire et du vice-maire:
Comité des Relations Extérieures Vladimir V. POUTINE, adjoint au maire	Comité du Commerce, de la Restauration et des Approvisionnements, L. SAVENKOV, adjoint au maire	Service du personnel
Comité des Affaires Juridiques Dmitrij N. KOZAK	Comité des Situations d'urgence et de la Protection civile V. KHRAMTSOV	Service de la gestion administrative
Comité de Gestion de la Zone Économique Libre (ZÉS) Anatolij B. TCHOUBAÏS (1991), Alekseï L. KOUDRINE (1992)	Comité de la Réforme foncière Ilya A. YOUJANOV	Service des plaintes et des relations avec les citoyens (O.P. PAVLOVA)
Comité de la Presse et des relations avec les médias Dmitrij F. MEZENTSEV	Comité de la Santé V.G. KORIOUKINE	Service de presse et d'information
Comité des Questions sociales Vitalij L. MOUTKO, adjoint au maire	Comité au Logement Sergueï M. KAZANTSEV	Service du protocole (Olga V. VOLKOVA)
Autres administrations	Comité au Travail et à l'Emploi Dmitrij S. TCHERNEÏKO	Comités consultatifs
Direction Générale des Prix (M. KOLEINIKOV) Inspection financière	Comité à la Gestion municipale et à l'énergie Vladimir A. YAKOVLEV	Comité économique
Services du ministère de l'Intérieur (police locale) A. KRAMAREV	Comité de la Culture physique et des Sports Evguenij N. KOULIKOV	Conférence des chefs d'administration de quartier et de communes de banlieue
Commission de la pharmacopée	Comité de l'Éducation Oleg E. LEBEDEV	Conseil pour la science et l'enseignement supérieur
Commission médicale	Comité de la Construction et de l'Urbanisme (1991-1996) Oleg A. KHARTCHENKO	Conférence des représentants d'organisations politiques et sociales
Administration vétérinaire	Comité des Ponts et Chaussées A.G. PETOUKHOV	Conseiller en relations internationales et en politique économique extérieure (V. YAGUIA)

Source : *Vechernij Leningrad*, 3 août 1991 ; Robert Orttung *From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City*, Macmillan, 1996, chapitre 14 et note d'information n° 92/3 « Organisation administrative de la ville de Saint-Pétersbourg » en date du 10 février 1993, 13 p., communiquée par l'attachée de presse du Consulat de France à Saint-Pétersbourg (1996).

N°14. Organigramme (II) du gouvernement municipal de Saint-Pétersbourg sous A. Sobtchak (mars 1994 – mai 1996)

Maire				
Chef du gouvernement				
Anatolij SOBTCHAK				
Premiers adjoints au maire				
Premier Vice-Maire Président du Comité de l'Économie et des Finances Alekseï L. KOUDRINE		Premier Vice-Maire Président du Comité des Relations Extérieures Vladimir V. POUTINE		Premier Vice-Maire Président du Comité de la Gestion Municipale Vladimir A. YAKOVLEV
Adjoints au maire				
Direction des Affaires Intérieures (Police) Yourij LOSKOUTOV	Vice-maire Président du Comité des Affaires Administratives Valerij I. MALYSHEV	Vice-maire Président du Comité de la Gestion des Biens Municipaux (KUGI) Andrei N. LIKHATCHEV	Vice-maire Président du Comité des Affaires Sociales Vitalij L. MOUTKO	
Membres du gouvernement municipal				
Président du Comité du Travail et de la Population active D. TCHERNEÏKO	Président du Comité de la Justice et des Affaires Juridiques Yourij M. NOVOLODSKIJ	Président du Comité de l'Alimentation, du Commerce et de la Production Andrei G. STEPANOV	Président du Comité de la Construction, de l'Urbanisme et de l'Architecture Oleg A. KHARTCHENKO	Président du Comité de la Culture, des Arts et du Tourisme Vladimir P. YAKOVLEV

Sources : Document de la mairie du 16 mars 1994, publié dans *Sankt-Peterbourgskoïe Ékbo*, 11 mai 1994, p. 21-22; archives de l'administration municipale.

N°15. Composition du Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Sobtchak / V. Poutine (1991-1996)

Président du Comité et adjoint au maire (premier vice-maire à compter de mars 1994)

Vladimir V. Poutine

Premier adjoint du Président du Comité, directeur du Département des relations économiques extérieures
Alekseï B. Miller (1991-1993) puis Oleg A. Markov (1993-1996)

Premier conseiller du Président du Comité pour les questions internationales

Vantaniar S. Yaguia

Adjoint du Président, chef de la Direction des questions agroalimentaires

Viktor A. Zoubkov

Adjoint du Président, chef de la Direction des relations économiques extérieures

Alexandre G. Anikine

Adjoint du Président, chef de la Direction des questions humanitaires (culture, santé, sport, écologie, droits de l'homme)

Anatolij V. Karassiev

Expert pour les relations inter-républicaines (CEI et pays baltes)

Vladimir E. Tchourov, PDG de la société « Agence pour la Coopération Internationale » (AGIS)

Assistants du président du Comité

Igor I. Sétchine

Marina V. Ientaltseva

Alia Ch. Tenitchéva

Secrétaire du président du Comité

Elena V. Elisseeva

Secrétaire du Comité

Tatiana You. Nikonova

Chef du Bureau du protocole du Comité

Leonid I. Savateïev

Comptable

Alia V. Kozak

Chef du personnel

Vladimir A. Ovtchinnikov

Chef du Service d'analyse et de traduction

Vitold E. Koublitskij

*

Conseillers du Président (non-permanents):

Valerij A. Moussine

Nikolaï D. Egorov

Oleg A. Adamov

Dmitrij A. Medvedev

*

Responsable du Département du commerce extérieur
Andrei A. Tchibalov

Responsable du Département des relations internationales humanitaires
Sergueï D. Bouchouiev

Responsable du Département de la coopération avec la Finlande et les pays de Scandinavie
Natalya Grigorieva

Responsable des programmes TACIS de l'Union Européenne et de la coopération avec la France
Tatiana Vladimirova

Responsable du Département des relations avec les organisations financières internationales
Vladislav V. Baryshnikov

Responsable du Département des investissements étrangers
Irina Piotrovskaya

Responsable du Département de l'enregistrement des sociétés à capitaux mixtes et des filiales de compagnies étrangères
Albert V. Stepanov (1991-1994) puis Vladislav G. Kozlov (1994-1996)

Responsable du Département des affaires touristiques
Kirill A. Boldovskij

Responsable du Département de l'hôtellerie
Sergueï N. Kovalev

Responsable du Département juridique et des accords internationaux
Albert V. Stepanov (1991-1993)
Vladislav V. Gorbatchev (1993-1996)

Responsable du Département des relations avec les villes-sœurs
Margarita V. Gromyko (1991-1994)
Olga Nesterova (1994-1996)

Responsable du Département économique, des finances et opérations en devises
Alexandre V. Loguinov

Responsable du Département de la coopération internationale en matière de technologies
Nadejda L. Alekseeva

Responsable du Département de l'information et des relations avec la presse
Andrei A. Gourianov

Responsable du Département des voyages à l'étranger
Gueorguij A. Diadine

Source : note d'information n° 92/3 « Organisation administrative de la ville de Saint-Pétersbourg » en date du 10 février 1993, Annexe 5, document du Consulat communiquée par l'attachée de presse du Consulat de France à Saint-Pétersbourg (1996).

N°16. Organigramme (I) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (juin 1996 – fin 1998)

Chef du Gouvernement (gouverneur) V.A. YAKOVLEV								
Premier vice-gouverneur Directeur du Comité de l'Économie et de la Politique Industrielle D.V. SERGUEEV, puis I.I. KLEBANOV (déc. 1998 -)		Premier vice-gouverneur Directeur du Comité des Finances I.A. ARTEMIEV (jusqu'en janvier 1999)			Premier vice-gouverneur Directeur du Comité des Affaires sociales V.N. SHCHERBAKOV			
Vice-gouverneur Directeur du Comité de Gestion de la Propriété Municipale (KUGI) M. MANEVITCH		Vice-gouverneur Directeur du Comité de la Construction V.A. LOKTIONOV	Vice-gouverneur Directeur du Comité des Relations Publiques et des Médias A.V. POTEKHINE A. MOKROV (1998)	Vice-gouverneur Directeur de la Chancellerie V.V. YATSOUBA	Vice-gouverneur Directeur du Comité des Relations Extérieures G.I. TKACHEV	Vice-gouverneur Directeur du Comité du Travail et de la Protection sociale V.N. SHCHERBAKOV	Vice-gouverneur Directeur du Comité de la Culture V.P. YAKOVLEV	Vice-gouverneur Directeur du Comité des Transports et des Investissements You. V. ANTONOV
Comité de l'Économie	Comité de Gestion municipale V. METTOUSS	Comité de la Construction urbaine et de l'Architecture O. KHARTCHENKO	Bureau des Télécommunications et de l'Information	Vice-gouverneur Directeur du Comité de la Voirie et de l'Hôtellerie V.I. MALYSHEV	Comité du Tourisme et du Développement des Sites de Loisirs	Comité de la Famille, de l'Enfance et de la Jeunesse	Comité de la Culture	Comité des Transports A.I. TCHOUMAK
Comité de l'Industrie	Comité des Ressources de la terre	Comité de la Gestion des services administratifs E. OLEÏNIK	Bureau des Affaires intérieures (police de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad) A.V. PONIDELKO You. LOSKOUTOV	Comité de la Culture Physique et des Sports	Comité des Affaires Juridiques D.N. KOZAK	Comité des Sciences et de l'Enseignement Supérieur	Comité de contrôle, gestion et préservation des monuments historiques et culturels	Comité de l'Énergie et des Approvisionnements
Comité du Marché de la consommation	Comité du Logement	Bureau de Contrôle et d'Expertise	Bureau des Administrations Territoriales de quartier	Bureau des jardins particuliers	Bureau de l'État civil	Comité de Protection de la santé	Bureau des Archives	Comité de l'Environnement
Bureau du Complexe agroalimentaire	Comité de Maintenance des Logements	Bureau de Défense contre les Inondations	Barreau de Saint-Pétersbourg (bureau des affaires judiciaires)	Service Administratif et de maintenance	Chambre d'Enregistrement	Comité de l'Éducation	Bureau vétérinaire Bureau de l'Alimentation	Bureau de la protection civile et des situations d'urgence

Source : d'après un document interne de l'administration municipale, communiqué par le Service de Presse du gouverneur en mai 2000.

N°17. Organigramme (II) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (1998-2000)

Chef du Gouvernement (gouverneur) V.A. YAKOVLEV								
Premier vice-gouverneur Directeur du Comité de l'Économie, de la Politique industrielle et des Investissements DMITRIJ SERGUEEV (1998), A.A. ALEKSASHINE (1999)			Premier vice-gouverneur Directeur du Comité des Finances V.You. KROTOV			Premier vice-gouverneur Directeur du Comité des Affaires sociales V.N. SHCHERBAKOV		
Vice-gouverneur Comité de des Investissements et de la Gestion municipale You. ANTONOV	Vice-gouverneur Comité des organes administratifs V. GRICHANOV	Vice-gouverneur Directeur du Comité de la Construction V.A. LOKTIONOV	Vice-gouverneur Directeur du Comité des Relations Publiques et des Médias A. MOKROV (1998) A.V. POTEKHINE	Vice-gouverneur Directeur de la Chancellerie V. YATSOUBA (1998) A. PROKHORENKO (1999)	Vice-gouverneur Directeur du Comité des Relations Extérieures G.I. TKACHEV	Vice-gouverneur Comité des Affaires juridiques D.N. KOZAK (1998) I. SOBOLEVSKIJ	Vice- gouverneur Comité de la Culture V.P. YAKOVLEV P.K. KOICHELEV (1999)	Vice-gouverneur Comité des Transports A. TCHOUMAK
Comité de l'Économie et de l'Industrie A. KHODATCHEK	Comité de Gestion des biens municipaux (KUGI) V. NAZAROV	Comité de la Construction et de l'Urbanisme O. KHARTCHENKO	Bureau des Télécommunications et de l'Information	Comité des Sports V. METTOUSS	Comité des Finances A.V. BAZYKINE	Comité de la Famille, de l'Enfance et de la Jeunesse V. SAPOJNIKPOV A. KHAZOV (1999)	Comité du Tourisme V. GOLOUBEV	Comité de l'Énergie A. TREGOUBOV
Comité du Commerce et des Approvisionnements N. LOUGOVSKOÏ	Comité du Logement G. VOËIKOV	Comité de la Voirie A.A. EVSTRAKHINE V. DEDYOUKHINE	Bureau des Affaires intérieures (police de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad) You. LOSKOUTOV V. VLASSOV (1999)	Comité des Ressources de la terre et de l'aménagement A. GREBENNIK	Comité de Gestion des organes administratifs	Comité des Sciences et de l'Enseignement Supérieur R. PROSKOURIAKOV V. RYTCHKOV (1999)	Comité de Protection de la Santé You. PAVLOV V.A. KOGAN (1999)	Comité de l'Environnement
Comité du Marché de la consommation			Comité des relations avec les organes de l'auto-administration locale N. CHOUBINA			Comité de l'Éducation V. KRILITCHEVSKIJ	Comité du Travail et de la Protection sociale G. DERBINE	

Source : document d'information de l'administration municipale, communiqué par l'attachée de presse du Consulat de France à Saint-Pétersbourg (2000).

N°18. Structure du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev / G. Tkachev (1996-2003)

Vice-gouverneur et Directeur du Comité des Relations Extérieures											
Guennadij TKACHEV											
Premier vice-directeur											
Direction de la coopération régionale			Direction du développement			Service d'information et d'analyse			Service juridique		
Département des pays d'Europe Centrale et Orientale		Département de la coopération avec les sujets de la Fédération	Département du soutien au développement des infrastructures	Département du marketing et des relations avec les investisseurs		Services d'information et des relations avec la presse		Conseil d'expertise et d'analyse	Service des archives	Rédaction des contrats et des accords internationaux	Relations avec les services juridiques du gouvernement fédéral
<i>Vice-directeur, chef de la coopération économique extérieure</i>											
Département de la coopération technique avec les États étrangers et les organisations internationales				Département de la coopération financière et des relations avec les organismes de crédit				Département des relations commerciales extérieures et du soutien aux exportations			
<i>Vice-directeur, chef de la coopération internationale</i>											
Département des relations avec les organisations internationales et pour la mise en œuvre des programmes de coopération internationale					Département des relations avec les pays de la CEI et les pays riverains de la mer Baltique			Département des relations avec les nationalités, les diasporas et les russophones à l'étranger			
Conseil de l'Europe	UE et Dimension septentrionale	ONU	Coopération interurbaine (jumelages)	Ukraine, Belarus, CEI	Estonie (et pays baltes)	Finlande (et Scandinavie)	Allemagne	Consulats étrangers à Saint-Pétersbourg	Organisations nationales et diasporiques	Compatriotes à l'étranger (CEI, pays baltes)	

Source : d'après des informations communiquées par Sergueï V. Naoumenko, employé du Comité, entretien à Smolnij, Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.

N°19. Les départements du MID de la Fédération de Russie (1995)**Départements « géographiques »**

EUROPE

Département pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)
 Premier département Europe – Europe du Sud et de l'Est
 Deuxième département Europe – Europe du Nord et pays baltes
 Troisième département Europe – Europe Centrale et Orientale

ASIE

Premier département Asie – Chine, Taiwan, Corée, Mongolie, Kazakhstan, Kirghizstan
 Deuxième département Asie – Australie, Nouvelle-Zélande, Asie du Sud-Est, Japon
 Troisième département Asie – Asie du Sud (péninsule indienne), Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan
 Quatrième département Asie – Caucase du Sud, Turquie

AUTRES CONTINENTS

Département de l'Amérique du Nord
 Département de l'Amérique Centrale et du Sud
 Département de l'Afrique du Nord et Moyen-Orient
 Département de l'Afrique sub-saharienne
 Département des Affaires de la Communauté des États Indépendants (CEI)

Départements d'administration « fonctionnelle »

Département des Organisations Internationales et Problèmes Mondiaux
 Département du Désarmement et du Monitoring des Technologies Militaires
 Département de la Non-prolifération, les Transferts d'Armements et la Reconversion
 Département de la Coopération Humanitaire et Culturelle Internationale
 Département de la Coopération Scientifique et Technologique Internationale
 Département des Technologies de l'Information
 Département de la Coopération Régionale et des Problèmes Economiques
 Département des Problèmes Economiques Internationaux
 Département de Liaison avec les Sujets de la Fédération, le Parlement et les Organisations Politiques et Sociales
 Département Juridique
 Département Historique (Archives)
 Département des Cadres (Service du Personnel)
 Service de Presse et d'Information
 Service Consulaire

Source : Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light *Internal Factors in Russian Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 122-123.

**N°20. Les bureaux de représentation du MID dans les régions de la
Fédération de Russie (au 1^{er} juillet 1995)**

République d'Oudmourtie	Ville de Saint-Pétersbourg et oblast' de Leningrad
République de Mari-Él	Territoire de l'Altai
République d'Adyguée	Territoire du Primorie (et filiale à Sakhaline)
République du Bachkortostan	Oblasti de l'Amour et de Khabarovsk
République de Tchita	Oblast' de Kaliningrad
République de Carélie	Oblast' de Mourmansk
République des Komi	Oblast' de Nižnij-Novgorod
Oblast' autonome juif du Birobidjan	Oblast' de Pskov

N°21. Structure et composition du DSPO du MID

NB : DSPO = Département du Ministère des Affaires étrangères (MID) en charge des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales. Compte environ 40 employés.

1993-1995

Directeur : Alexandre V. Blokhine

1995-1997

Directeur : Valentina I. Matvienko

Premier vice-directeur : You. S. Balabanova

1997-1998

Directeur : Ournov

1999-2002

Directeur : Evguenij V. Belov

Vice-directeur : Valerij Orlov

2003-2005

Directeur : Valerij I. Kouz'mine

Vice-directeurs : Evguenij F. Gouzev ; Ênvarbik M. Fazelianov ; Vladimir You. Lebedenko

N°22. Les Pétersbourgeois dans le gouvernement de Mikhaïl Kassianov (au 17 mai 2000)

Président de la Fédération de Russie (chef de l'État) Vladimir POUTINE <i>Ministères sous sa tutelle directe*</i>				
Ministère de la Défense Igor SERGEEV	Ministère de l'Intérieur Vladimir ROUCHAÏLO, remplacé par Boris GRYZLOV (26 mars 2001-)	Ministère des Affaires Étrangères Igor IVANOV	Ministère des Situations d'urgence Sergueï CHOÏGOU	Ministère de la Justice Youri TCHAÏKA
Premier Ministre (chef du gouvernement) Mikhaïl KASSIANOV <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>				
Vice-Premier ministre chargé des Finances Alexeï KOUDRINE <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>	Vice-Premier ministre chargé de l'Économie et du complexe Énergétique Victor KHRISTENKO <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>	Vice-Premier ministre chargé de l'Industrie Iliia KLEBANOV <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>	Vice-Premier ministre chargé de la politique sociale Valentina MATVIENKO <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>	Vice-Premier ministre chargé de l'agriculture Alexeï GORDEEV <i>Ministères sous sa tutelle directe</i>
Ministère des Finances Alexeï KOUDRINE	Ministère de la Politique anti-monopole et du soutien aux entreprises IliiaYOUJANOV	Ministère de l'Industrie, des Sciences et Technologies Alexandre DONDOUKOV	Ministère de la Santé Youri CHTCHEVTCHENKO	Ministère de l'Agriculture Alexeï GORDEEV
Ministère des Impôts Guennadi BOUKAEV	Ministère des Ressources naturelles Boris YATSKEVITCH	Ministère à l'Énergie atomique Evgueni ADAMOV	Ministère de l'Éducation Vladimir FILIPPOV	
Ministère du Développement Économique et du Commerce Guerman GREF	Ministère à l'Énergie Alexandre GAVRINE	Ministère des Transports ferroviaires Nikolaï AKSENENKO	Ministère de la Culture Mikhaïl SHVYDKOÏ	
Ministère du Patrimoine Farit GAZIZOULINE	Ministère des Affaires fédérales et des Nationalités Alexandre BLOKHINE	Ministère des Transports Sergueï FRANK	Ministère du Travail Alexandre POTCHINOK	
		Ministère des Communications et de l'Informatisation Leonid REÏMAN	Ministère de la Presse et des Médias Mikhaïl LESINE	

Les noms surlignés (grisés) sont des membres de la « peterskaâ komanda », collègues pétersbourgeois que Vladimir Poutine a fait venir avec lui à Moscou en 1999-2000.

*Source : www.russie.net du 30 mai 2000 ; Céline Bayou *La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, Paris: INALCO, 2003, tableau 17, p. 247-251.*

* Auxquels on pourrait ajouter d'autres membres pétersbourgeois de l'exécutif fédéral qui, au printemps 2000, ne sont pas membres du gouvernement, comme Sergueï IVANOV, secrétaire du Conseil de Sécurité (novembre 1999-), Alekseï MILLER, vice-ministre de l'Énergie (juillet 2000-), Dmitri KOZAK, nommé chef adjoint de l'Administration présidentielle (juin 2000-), Viktor Tcherkessov et Gueorgui POLTAVTCHENKO représentants plénipotentiaires du président dans le District fédéral Nord-Ouest et Centre respectivement (18 mai-).

V - TABLEAUX

V - TABLEAUX 751

A. STATISTIQUES ECONOMIQUES 753

a) Données globales (Russie et comparaisons régionales) 753

N°1. Évolution des principaux indicateurs macro-économiques de Saint-Pétersbourg par rapport à la moyenne russe de 1996 à 2000 753

N°2. Régions donatrices nettes au budget fédéral en 1995 753

N°3. Évolution du produit régional brut des régions russes les plus riches (1994-1997) 754

N°4. Classification des régions russes en fonction du volume de leur produit régional brut en 1998 754

N°5. Évolution de la part des dix premières régions de Russie dans le stock d'investissements étrangers totaux entre 1995 et 1999 755

N°6. Rang de Saint-Pétersbourg dans le classement des régions russes en fonction des flux d'investissements étrangers accueillis en 1997 755

N°7. Classement des régions russes par nombre de banques commerciales 756

N°8. Rang des banques de Saint-Pétersbourg parmi les 200 plus grandes banques de Russie (2001) 756

N°9. Classement des 10 régions russes réalisant les plus importants volumes d'import-export (en 1999, évolution par rapport à 1998) 757

N°10. Évolution du commerce extérieur des régions de Russie avec les pays de la CEI et hors-CEI, en pourcentage et par district (1998-2000) 758

N°11. Évolution du commerce extérieur de la Finlande avec l'URSS et la Russie entre 1980 et 2003 760

N°12. Évolution des échanges extérieurs UE-Russie entre 1995 et 2001 760

N°13. Part respective des deux capitales dans le commerce extérieur de la Fédération de Russie (1997-1999) 761

N°14. Évolution de la part de la Russie dans le commerce extérieur total de l'Estonie (1991-1^{er} semestre 1995) 762

N°15. Part des principaux partenaires commerciaux de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs de la Fédération de Russie en 2003 762

b) Données relatives à Saint-Pétersbourg 763

N°16. L'extraversion économique de Saint-Pétersbourg (1995-2001) : principaux indicateurs macro-économiques 763

N°17. Les PME de Saint-Pétersbourg dans la répartition régionale des petites entreprises privées en Russie (juin 1997) 763

N°18. Les joint-ventures enregistrées à Saint-Pétersbourg au 1^{er} janvier 1993 764

N°19. Origine des flux d'IDE à Saint-Pétersbourg en 2003 764

N°20. Structure et évolution des flux d'investissements étrangers dans l'économie de Saint-Pétersbourg entre 1996 et 2003 765

N°21. Principaux pays investisseurs à Saint-Pétersbourg au cours des trois premiers trimestres de 1999 765

N°22. Structure et évolution des exportations de Saint Pétersbourg et de l'oblast de Leningrad entre 1992 et 1996 766

N°23. Structure des importations de Saint-Pétersbourg en 1996 766

N°24. Évolution du volume du fret traité par les transporteurs de Saint-Pétersbourg par mode de transport entre 1991 et 1995 766

- N°25. Les effets de la crise financière sur les échanges extérieurs de Saint-Pétersbourg : structure et évolution (1998-1999) 767
- N°26. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg entre 1993 et 2003 767
- N°27. Évolution de la part des échanges extérieurs (transit compris) avec les pays baltes dans le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg (1995-1998) 768
- N°28. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays de l'UE entre 2000 et 2005 768
- N°29. Évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique entre 1995 et 1998 769
- N°30. Évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique en 1999-2000 770
- N°31. Le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg par pays au cours des trois premiers trimestres de 1999 (classement) 771
- N°32. Répartition des fonds TACIS à Saint-Pétersbourg par catégorie sectorielle de projets en 1998 772
- N°33. Évolution de la part des échanges avec les pays de l'UE dans le commerce extérieur total de Saint-Pétersbourg (2000-2005) 772
- N°34. Part de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs du district fédéral Nord-Ouest en 2000 773
- N°35. Volume des échanges extérieurs des régions du Nord-Ouest russe en 2001 773
- B. DONNEES SOCIOLOGIQUES 775**
- a) Statistiques électorales, votes, sondages 775**
- N°36. Les préférences politiques des électeurs de Leningrad en mai 1990 775
- N°37. Le vote pétersbourgeois aux élections présidentielles de 1991 et 1996 : une préférence pour les candidats démocrates 775
- N°38. Le vote pétersbourgeois aux législatives du 19 décembre 1999 776
(comparaison régionale et fédérale)
- N°39. Le vote pétersbourgeois aux élections à la Douma d'État: évolution et comparaison avec la moyenne russe (1991-2003) 777
- N°40. Les préférences politiques des Pétersbourgeois en 2000 (sondage) 778
(comparaison régionale)
- N°41. Le vote des députés de Saint-Pétersbourg à la Douma II sur les questions de politique étrangère (1996-1997) 779
- b) « Ratings » d'influence 780**
- N°42. Évolution de l'influence relative des groupes d'intérêts en Russie de 1993 à 1998 780
- N°43. Les oligarques les plus influents, classement par type ressources (d'après « The Economist », février 1999) 781
- N°44. Les principales ressources d'influence en Russie en 2000 (sondage) 781
- N°45. Les acteurs institutionnels les plus influents sur les orientations de la politique extérieure de la Russie en 2001 (sondage) 782
- N°46. Classement des Pétersbourgeois influents sur la politique et l'économie locales en 1999-2000 783

A. STATISTIQUES ECONOMIQUES

a) Données globales (Russie et comparaisons régionales)

N°1. Évolution des principaux indicateurs macro-économiques de Saint-Petersbourg par rapport à la moyenne russe de 1996 à 2000

Indicateur (unité de mesure)	Année:	1996	1997	1998	1999	2000
		Produit intérieur (régional) brut (en % par rapport à l'année précédente)	SPB (PRB) Russie (PIB)	91,3 95,1	98,6 100,9	98,3 95,4
Index des prix à la consommation (en % par rapport à l'année précédente)	SPB moyenne russe	125,2 121,8	113 111	178 184,4	141,1 136,5	123,5 120,2
Production industrielle des entreprises (en % par rapport à l'année précédente)	SPB moyenne russe	76,8 96	106,5 102	99,9 94,8	106 108,1	126,2 109
Investissements totaux (en % par rapport à l'année précédente)	SPB moyenne russe	84 81,9	117 95	107 93,3	102 101	79 117,7
Investissements directs étrangers (en % par rapport à l'année précédente)	SPB moyenne russe	111,5 233,7	133,7 176,4	176,4 95,7	x 1,7 n.c.	x 1,7 n.c.
Taux de chômage officiel (en % de la population active)	SPB moyenne russe	1,8 3,4	1,2 2,7	1,6 2,6	0,9 2,3	0,7 1,5
Volume du commerce de détail (en % par rapport à l'année précédente)	SPB moyenne russe	86,4 96	94,6 102	86,9 95,6	85,8 92,3	106,8 108,9
Salaire moyen (en roubles, par mois)	SPB moyenne russe	781,3 790,2	1037 950,2	1148 1051	1687 1785	2572,2 2268

Source : statistiques comparatives diffusées par l'administration municipale de Saint-Petersbourg (<http://gov.spb.ru/day> mises en ligne le 9 avril 2002 ; consultation: juillet 2005).

N°2. Régions donatrices nettes au budget fédéral en 1995

Sujet de la FR	Part des recettes du budget fédéral dans les revenus budgétaires totaux de la région (%)	Part des revenus fiscaux qui restent au budget de la région (%)	Balance nette estimée des flux financiers (en milliers de roubles par habitant)
Rép. du Bachkortostan	0.2	74	597
Rép. du Tatarstan	0.9	77	469
Territoire de Krasnoïarsk	1	65	1038
Oblast' de Lipetsk	1.1	60	967
Oblast' de Nižnij-Novgorod	1.1	52	1056
Oblast' de Samara	1.2	52	1478
Oblast' de Sverdlovsk	2.1	57	1128
Oblast' de Yaroslav	2.9	52	1137
Ville de Moscou	6.7	54	2817
Ville de Saint-Petersbourg	0.4	55	1237
AO Khanty-Manskij	0.4	40	9297
AO de Yamalo-Nenets	1.2	45	9480

NB : AO (*avtonomyj okroug*) = « district autonome ».

Source : A. McAuley « The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations : Equity or Political Influence? », *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n° 3, 1997, p. 431-444 ; table A.1, p. 441.

N°3. Évolution du produit régional brut des régions russes les plus riches (1994-1997)

(en milliards de roubles, équivalent valeur ajoutée)

Rang*	Sujet de la FR	PRB en 1994	PRB en 1997
1	Moscou	54 078,8	320 084,8
2	'Tyoumen' (obl.)	33 236,2	209 198
3	Moscou (obl.)	19 377,6	97 419,5
4	Saint-Pétersbourg	16 965,5	75 783,5
5	Sverdlovsk (obl.)	12 136,3	67 160,3
6	Samara (obl.)	15 867,2	65 481,9
7	Tatarstan (rép.)	12 136,3	67 160,3
8	Krasnoïarsk (kraj)	15 867,2	65 481,9
9	Bachkortostan (rép.)	14 275	64 557,3
10	Irkoutsk (obl.)	12 279,2	56 083,1
11	Nižnij-Novgorod (obl.)	14 987,8	52 943,7
12	Perm (obl.)	13 443,8	51 531,4
13	Tchéliabinsk (obl.)	14 205,9	51 467,1
14	Kemerovo (obl.)	13 581,5	48 778,6
15	Novossibirsk (obl.)	8 874,2	39 072,6
(...)			
32	Leningrad (obl.)	5 038,9	19 456,2
-	RUSSIE (Total)	531 595,3	2 313 813,6

* le rang concerne le classement en 1997. *Source*: Goskomstat Rossii *Regiony Rossii: statističeskij sbornik* [Les régions de Russie : recueil statistique], vol. 2, tome 1, Moscou, 1999, p. 279-281.

N°4. Classification des régions russes en fonction du volume de leur produit régional brut en 1998

(en milliards de roubles*)

Les dix premières		Les dix dernières	
Sujet de la FR	Volume du PRB	Sujet de la FR	Volume du PRB
Moscou (ville)	362,5	Kabardino-Balkarie	6,4
'Tyumen'	201,2	Ossétie du Nord-Alanie	4,1
Moscou (oblast')	100,6	Adyguée	3,4
Saint-Pétersbourg	89,8	Karachaëvo-Tcherkessie	2,9
Sverdlovsk	80,7	Tchoukotka	2,6
Samara	72,7	Birobidjian	1,8
Krasnoïarsk	71,6	Tyva	1,8
Tatarstan	67,7	Kalmykie	1,7
Bachkortostan	64,2	Altai	1,6
Perm	55,6	Ingouchie	1,1

* en tenant compte de la re-dénomination du rouble, entrée en vigueur en 1998 (moins 3 zéros)

Source : C. Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester UP, 2002, tableau 5.2, p. 77, d'après Goskomstat *Rossia v cifrah* [La Russie en chiffres], Moscou, 2000, p. 34-41.

N°5. Évolution de la part des dix premières régions de Russie dans le stock d'investissements étrangers totaux entre 1995 et 1999

(en % du total des IDE)

1995		Rang	1999	
Moscou (ville)	46,9	1	Moscou (ville)	27,8
Moscou (oblast')	7,4	2	Sakhaline	10,7
Tatarstan	5,8	3	Omsk	9,3
Saint-Pétersbourg	5,6	4	Saint-Pétersbourg	7,3
Tyumen'	3,7	5	Krasnodar	5,3
Samara	2,5	6	Moscou (oblast')	4,6
Tver'	2,4	7	Nenets	3,6
Nižnij-Novgorod	2,2	8	Leningrad	3
Novossibirsk	2,1	9	Krasnoyarsk	2,1
Sakhaline	1,8	10	Sverdlovsk	1,8
Total (10 premières)	80,4		Total (10 premières)	75,5
Autres régions	19,6	79	Autres régions	24,5
TOTAL Russie	100	89	TOTAL Russie	100

Source : Leonid Vardomskij « Vnešneëkonomičeskie svâzi regionov » [Les relations économiques extérieures des régions], in Centre Carnegie *Regiony Rossii v 1999 g. Ežegodnoe Priloženie k Političeskomu Al'manaku Rossii* [Les régions de Russie en 1999. Supplément annuel à l'Almanach Politique de Russie], Moscou, 2000 ; tableau 10, p. 114, d'après *Finansovye Izvestiâ* du 13 avril 1996 et les statistiques du GosKomStat (*Situation socio-économique de la FR en janvier-février 2000*).

N°6. Rang de Saint-Pétersbourg dans le classement des régions russes en fonction des flux d'investissements étrangers accueillis en 1997

	Sujet de la FR	Volume des flux d'IDE dans l'économie de la région en 1997 (en millions d'USD)	Part de la région dans le total des flux d'IDE ver la FR (en %)
	TOTAL Russie, dont	10448	100
1	Moscou (ville)	7000	67
2	Tatarstan	698	6,68
3	Krasnoïarsk	370	3,54
4	Omsk	365	3,49
5	Tyumen'	195	1,87
6	Saint-Pétersbourg	171	1,64
7	Tomsk	154	1,47
8	Nižnij-Novgorod	145	1,39
	Autres sujets de la FR	1350	13

Source : *Interfax Statistical Report*, 7-13 mars 1998, cité par Jeronim Perović « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, avril 2000, Zürich: ETH, Center for Security Studies and Conflict Research; p. 15, note 17.

N°7. Classement des régions russes par nombre de banques commerciales

(en 1996)

Sujet de la FR :	Nombre total de banques commerciales locales	Nombre de banques locales figurant dans le « Top 300 » ¹	Branches de banques moscovites
Moscou	1194	161 / 156	-
Krasnodar	224	n.c.	9
Saint-Pétersbourg	159	7 ² / 10	9
Nijnij-Novgorod	n.c.	5 / n.c.	n.c.
Samara	152	n.c.	6
Ekaterinbourg	n.c.	9 / n.c.	n.c.
Altaï	130	n.c.	0
Irkoutsk	113	n.c.	5
Primorie	109	n.c.	6
Novossibirsk	93	4 / n.c.	4
Leningrad	70	n.c.	2
Tomsk	66	n.c.	1
Kostroma	37	n.c.	0

Source : Gleb Bylov & Douglas Sutherland « Statistical Overview », in P. Hanson & M. Bradshaw, *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n° 3, septembre 1998, *Special issue on Russian Regions*, p. 305-318; table 7, p. 313 et calculs de l'auteur.

N°8. Rang des banques de Saint-Pétersbourg parmi les 200 plus grandes banques de Russie (2001)

Rang	Nom de la banque	Siège social	Actifs au 01/01/01 (en millions de roubles)
1	Sberbank Rossii (Caisse d'Épargne de Russie)	Moscou	755 233
2 ...	Vneštorgbank (Banque du Commerce Extérieur)	Moscou	146 719
13	Promyshlenno-Stroitel'nyj Bank (PSB)	Saint-Pétersbourg	29 724
14	Menatep - Sankt-Peterburg (filiale de MENATEP)	Saint-Pétersbourg	25 274
15 ...	Raiffaisenbank (filiale de la banque autrichienne)	Saint-Pétersbourg	24 898
38	Dresdner Bank (filiale de la banque allemande)	Saint-Pétersbourg	8 757
39	Meždunarodnyj Bank Sankt Peterbourga	Saint-Pétersbourg	8500
40	Petrovskij Narodnij Bank	Saint-Pétersbourg	7 631
41 ...	Crédit Lyonnais (filiale de la banque française)	Saint-Pétersbourg	6 868
48	Bank Sankt Peterbourg	Saint-Pétersbourg	6 005
49 ...	Baltijskij Bank	Saint-Pétersbourg	5 499
71 ...	BaltONEXIMBank (filiale d'ONEXIM)	Saint-Pétersbourg	3 925
174	Rossia	Saint-Pétersbourg	1 533

Source : « Rating 200 kroupnejšikh bankov Rossii », dossier spécial sur le classement des 200 plus grandes banques de Russie, *Ekspert*, n° 46, 10 décembre 2001, tableau p. 112-118

¹ Liste des 300 plus grandes banques commerciales de Russie en termes de volume de capital propre / volume net d'actifs d'après le journal « Profil », cité par D. Kocûbinskij « Peterbourg i Moskva » [Pétersbourg et Moscou], *Pâtnica*, 25 février 1997.

² « Promstroïbank » (rang 17), « Baltijskij » (rang 40), « Petrovskij » (rang 67), « Petroagroprombank » (rang 123), « Menatep-SPB » (filiale; rang 181), « Énergomashbank » (rang 193), « Bank Sankt-Peterbourg » (n.c.).

N°9. Classement des 10 régions russes réalisant les plus importants volumes d'import-export (en 1999, évolution par rapport à 1998)

Classement du sujet de la FR en fonction de sa part dans le commerce extérieur total russe	EXPORTATIONS			IMPORTATIONS		
	Valeur (en millions d'USD)	Part (en % du total)	Evolution (en % p/r à 1998)	Valeur (en millions d'USD)	Part (en % du total)	Evolution (en % p/r à 1998)
Fédération de Russie (total), dont :	68 044,1	100	102,1	23961,5	100	69,2
1. Moscou (ville)	18 429,7	27,1	95,4	9 402,8	34,9	61,1
2. Tyoumen ⁷ (obl.)	10 142,4	14,9	123,4	554,9	2,1	51,5
3. Saint-Pétersbourg	2 134,5	3,1	134,4	2 420,6	9	66,6
4. Krasnoïarsk (kraï)	2 930,9	4,3	99,2	489,7	1,8	74,3
5. Sverdlovsk (obl.)	2 393,9	3,5	92,2	577	2,1	77,1
6. Moscou (obl.)	1 761,1	2,6	131,8	1 376,9	5,1	75,5
7. Irkoutsk (obl.)	2 241,7	3,3	104,4	496,3	1,8	76,4
8. Tchéliabinsk (obl.)	1 453,9	2,1	83,7	394,5	1,5	65,7
9. Samara (obl.)	1 604,7	2,4	125,6	686,9	2,5	73,7
10. Perm ⁷ (obl.)	1 661,1	2,4	108,9	233,8	0,9	76,8
Total (10 premières)	44 753,9	65,8	104,8	16 633,4	61,7	64,4

Source : Ministère des Affaires étrangères de la FR, « Vnešnââ torgovlá soub'ektov RF v 1999 » [Le commerce extérieur des sujets de la FR en 1999], document d'analyse, Moscou : MID, 2000, tableau 1 (en ligne dans la rubrique « Diplomatie économique » du site Internet du MID, jusqu'en 2004) ; d'après les données de 1998 et 1999 de la Direction de Statistiques et d'Analyse du Comité d'État des Douanes pour 79 sujets de la FR (pas de données pour la république de Tchétchénie ; celles concernant le commerce extérieur des 9 district autonomes ont été incorporées dans celles du sujet de la FR sur lequel chacun de ces districts se trouve).

N°10. Évolution du commerce extérieur des régions de Russie avec les pays de la CEI et hors-CEI, en pourcentage et par district (1998-2000)

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
Export (X) / import (M)	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M
Total Russie (millions USD) ²	57614.4	32266	13699.4	11313.4	62178.5	21934.8	10706.6	8342.8	89216.4	22257.6	13785.4	11648.4
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Les colonnes paires indiquent les exportations (X), les colonnes impaires les importations (M)

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
CENTRE	20982	17265.7	3853.5	2645.4	21019.8	11001.9	2808.8	2198.8	28905.8	11848.2	3355.1	3698.1
% du total	36.4	53.5	28.1	23.4	33.8	50.1	26.2	26.35	32.4	53.3	24.3	31.7
dont ville de Moscou	16362	13925	2954.1	1476.2	16132.7	8510.5	2297	892.3	22470.9	9187.1	2482.2	1695.7
dont obl. de Moscou	1052.6	1526.8	283.6	296.3	1624.9	1013.7	136.2	363.2	1860.7	1496.8	219.1	612.5
dont obl. de Belgorod	416.7	319	162.9	155	266.2	294.7	104.5	197.3	298.8	132.5	237.6	444.3
dont obl. de Lipetsk	1003.1	167	15.3	39.4	836.4	138.1	17	50.9	1032.8	120.9	20.8	40.1

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
NORD-OUEST	7229.6	5429.6	332.1	544.2	6995.7	4102.4	287.6	328.3	9755.2	4287.6	249.9	378.9
% du total	12.55	16.8	2.4	4.8	11.25	18.7	2.7	3.9	10.9	19.3	1.8	3.25
dont Saint-Pétersbourg	X 1440.1	M 3325.5	X 148.1	M 306.9	X 1994.6	M 2219.2	X 139.9	M 201.4	X 2404	M 2366.4	X 140.4	M 232.2
% du total	2.5	10.3	1.1	2.7	3.2	10.1	1.3	2.4	2.7	10.6	1	2
dont obl. de Leningrad	1428.1	313.3	19.7	17.3	1093.5	362.1	22.3	12.2	2070.9	438.4	27.7	21.6
dont obl. de Vologda	1474.2	111	27.5	85.8	1091.5	97.2	11.8	45.6	1505.4	96.6	12.8	30.2
dont république des Komi	552.4	99.6	28.1	36.9	680.3	95.3	16.2	9.5	1102.8	129.2	18.7	8.8
dont république de Carélie	471.8	96.8	5.6	9.7	437.9	118.8	3.8	7.5	531.6	145.3	7.2	12.5
dont obl. d'Arkhangel'sk	466	48.2	33.6	17.8	546.4	65.3	24	7.7	757.1	93.9	12.5	10.1
dont obl. de Mourmansk	727.3	197.7	42.2	13.6	557.4	250.2	44.5	4.5	587.9	125.4	4.7	4.9
dont obl. de Novgorod	315.1	90.3	9.3	9.3	249.6	100.4	11.6	11.8	259.7	56.7	11.9	7.7
dont obl. de Kaliningrad	301.6	1078.5	10.4	33.8	275.8	738.4	9.9	22.7	432.3	764.3	9.3	44.7
dont obl. de Pskov	53	68.7	7.6	13.1	68.7	55.4	3.6	5.4	103.5	71.4	4.7	6.2

¹ Hors Belarus (échanges commerciaux non-comptabilisés dans les statistiques des douanes russes en raison de l'Union douanière).

² Données du Comité d'État aux Douanes de la Fédération de Russie (www.customs.ru) relatives au commerce extérieur des entreprises enregistrées sur le territoire du sujet de la FR.

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays												
SUD	1790.2	2061.1	369.7	662.4	2051.7	1440.5	414.8	438.3	3087.7	1215.1	493.7	535.7
% du total	3.1	6.4	2.7	5.8	3.3	6.6	3.9	5.25	3.5	5.5	3.6	4.6
dont kraj de Krasnodar	532.4	464.4	32.6	104.1	486.6	505.5	36.1	81	944.9	501.4	50.8	70.3
dont obl. de Volgograd	549.6	141.6	80.4	98	468.8	133.5	61.7	48.5	774.8	168.6	95	84.1
dont obl. de Rostov	435.1	423.4	133.6	248.6	376.5	249.3	118.9	204.1	503.4	239.1	205.8	280.5

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays												
VOLGA	7083.4	2382.8	986	1033.9	8641.9	1826.9	741.8	822.4	14646.2	1654.5	1263.7	1202.7
% du total	12.3	7.4	7.2	9	13.9	8.3	6.7	9.9	16.4	7.4	9.1	10.3
dont république du Tatarstan	1084.3	309.3	146.2	127.3	1442.4	207.1	77	82.4	2807.4	248	182.8	115.1
dont rép. du Bachkortostan	1208.8	182.8	146.5	61.7	1463.2	160.8	179.3	59.2	2366.7	170.1	301.9	71.9
dont obl. de N.-Novgorod	583.8	377.4	145.6	118.4	585.8	219.6	136.5	78.9	660.6	234.2	201.2	87
dont obl. d'Orenbourg	682.9	105.6	102.3	234	861.3	85.2	58.4	234.3	1231.9	115.4	101.2	486.2
dont obl. de Samara	1104.6	766.3	173.4	165.1	1470.2	515.5	134.5	171.4	3236.9	365.4	277.7	260.8

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays												
OURAL	10199.2	1594.9	2642.9	913	12057.6	1066.7	2108.3	573.9	18837.8	1191.5	1808.1	849.2
% du total	17.7	5	19.3	8	19.4	4.9	19.7	6.9	21.1	5.3	13.1	7.3
dont obl. de Sverdlovsk	2274.7	497.9	323.1	250.5	2178.6	356.5	215.3	220.5	2495.6	317.9	284	260.8
dont obl. de Tyumen'	6197.8	888.3	2022.9	189.2	8445.3	481.8	1696.6	73.1	14623.5	707.3	1197.9	99.7
dont obl. de Tchéliabinsk	1512.2	189.4	224.5	411.4	1325.4	138.6	128.5	255.9	1648	142.9	213	444

Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays												
SIBERIE	7659.2	1929.8	724.6	957.6	7830.2	1528.5	573.5	712.3	10355.1	1422.2	1066.8	875
% du total	13.3	6	5.3	8.5	12.6	7	5.3	8.5	11.6	6.4	7.7	7.5
dont kraj de Krasnoïarsk	2888.6	516.2	64.7	142.8	2891.6	408.1	39.3	81.6	3550.2	472.6	82.7	177
dont obl. d'Irkoutsk	2117.6	471.5	29.5	178.4	2223.4	376.6	18.3	119.7	2924.7	381.5	17.5	155.8
dont obl. de Kemerovo	1091.1	163.5	183	152.8	955.2	110.4	96.3	117.3	1676.4	85.4	178.3	83.6

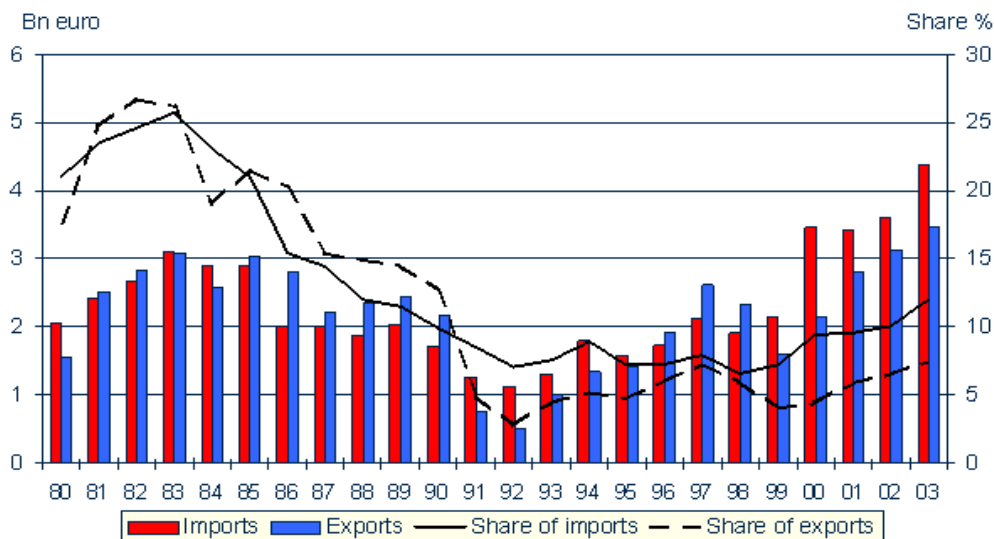
Année	1998				1999				2000			
	hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI		hors-CEI		CEI	
District/pays												
EXTREME-ORIENT	2663.8	1573.1	11.5	67.8	2277.2	869.7	7.8	44.4	3625.3	635.8	7.2	34.3
% du total	4.6	4.9	0.08	0.6	3.7	4	0.07	0.5	4	2.9	0.05	0.3
dont kraj de Khabarovsk	861.5	161.9	1.8	22.7	468	140	1.3	8	1306.9	113.8	1.3	8.4
dont kraj du Primorie	542.1	477.9	4.1	14.7	457.2	319.4	1.3	8.1	608.8	318.8	3.6	10.5
dont rép. de Yakoutie	748.1	76.5	0.7	11.2	935	145.5	0	2.5	1089	35	0.5	4

Source : *Regiony Rossii* [Les régions de Russie], Moscou: GosKomStat, annuaire statistique, 2001, tome 2, tableau 23 p. 814-815 et calculs de l'auteur (pourcentages).

N°11. Évolution du commerce extérieur de la Finlande avec l'URSS et la Russie entre 1980 et 2003

(en milliards d'Euros)

TRADE BETWEEN FINLAND AND SOVIET UNION 1980-90 AND BETWEEN FINLAND AND RUSSIA 1991-2003



National Board of Customs, Finland; Statistics Unit



Source : Bureau National des Douanes de la république de Finlande, unité des statistiques, 2004.

N°12. Évolution des échanges extérieurs UE-Russie entre 1995 et 2001

(en milliards d'Euros)

Année	Exportations de l'UE vers la Russie	Variation par rapport à l'année précédente	Importations de l'UE en provenance de la Russie	Variation par rapport à l'année précédente	Balance commerciale
1995	14 382,015	-	20 149,545	-	- 5 767,530
1996	17 110,360	+18,9%	22 133,042	+9,8%	- 5 022,682
1997	23 146,974	+35,3%	25 683,621	+16%	- 2 536,647
1998	19 165,825	-17,2%	21 846,875	-14,9%	- 2 681,050
1999	13 373,547	-30,2%	24 735,083	+13,2%	- 11 361,535
2000	19 837	+ 48,3%	45 316	+ 83,2%	- 25 479
2001*	12 032	-	24 801	-	-

* Premier semestre 2001

Source : Eurostat http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/trade.htm (dernière consultation: 05 novembre 2002).

**N°13. Part respective des deux capitales dans le commerce extérieur de la
Fédération de Russie (1997-1999)**

* Légende:

X = volume annuel des exportations (chiffres arrondis), en millions de dollars US

M = volume annuel des importations (chiffres arrondis), en millions de dollars US

% = part (en pourcentage du total des X / M de la Fédération de Russie)

		HORS-CEI				CEI			
	*	X	%	M	%	X	%	M	%
1997	Moscou	17599	25,2	16165	41,1	6150	37	2098	14,7
	SPB	1547	2,21	3588	9,12	176,5	1,06	345	2,42
	Russie total	69949	100	39363	100	16640	100	14252	100
1998	Moscou	16362	27,8	13925	42,7	2954	20,8	1476	12,2
	SPB	1440	2,45	3325,5	10,2	148,1	1,04	307	2,53
	Russie total	58751	100	32587	100	14187	100	12132	100
1999	Moscou	16133	25,7	8510	38,3	2297	21,2	892	10,1
	SPB	1995	3,17	2219	9,99	140	1,29	210	2,29
	Russie total	62836	100	22201	100	10814	100	8814	100

N.B.:

Les échanges avec le Belarus ne sont pas comptabilisés dans les statistiques russes du commerce extérieur en raison de l'existence d'une union douanière entre les deux pays.

Les cellules grisées indiquent la part (en %) de la ville de Saint-Pétersbourg dans le volume total des exportations et des importations russes.

*Source : d'après Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris: INALCO, 2003; tableau 11, p. 168, calculs à partir des statistiques du Goskomstat *Regiony Rossii 2000* [Les régions de Russie, 2000], p. 858-859 et *Rossijskij statističeskij ežegodnik* [Annuaire statistique de Russie 2001], p. 605.*

N°14. Évolution de la part de la Russie dans le commerce extérieur total de l'Estonie (1991-1^{er} semestre 1995)

(en % des exportations et importations totales de l'Estonie)

Année					
Part de la Russie (%) dans	1991	1992	1993	1994	1995 (1er semestre)
Les exportations totales	56,5	20,8	22,6	23,1	17,5
Les importations totales	45,9	28,4	17,2	16,8	16,3

Source : Niina Pautola « Intra-Baltic Trade and Baltic Integration », *Review of Economies in Transition*, Helsinki : Bank of Finland, n° 3, 26 avril 1996; tableaux statistiques en annexe.

N°15. Part des principaux partenaires commerciaux de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs de la Fédération de Russie en 2003

Pays partenaire	Part (en %) dans le commerce extérieur total de	
	<i>Saint-Pétersbourg</i>	<i>Fédération de Russie</i>
Allemagne	12	9,7
Finlande	10	3,2
Inde	10	1,7
États-Unis	6	3,7
Chine	5	6,1
Suède	4	1,1
Ukraine	4	6,3
Grande-Bretagne	3	3,3
Pays-Bas	3	5,2
Italie	3	5,7
France	3	3
Brésil	3	0,9
Autres	34	50,1
TOTAL	100	100

Source: Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg et Comité des Douanes de la Fédération de Russie, statistiques sur la structure par pays du commerce extérieur de la Russie en 2003 (<http://www.customs.ru/ru/stats/arhiv-stats/popup.php?id286=2180&i286=5> ; dernière consultation: février 2004)

b) Données relatives à Saint-Pétersbourg

**N°16. L'extraversion économique de Saint-Pétersbourg (1995-2001) :
principaux indicateurs macro-économiques**

(comparaison avec d'autres sujets de la FR)

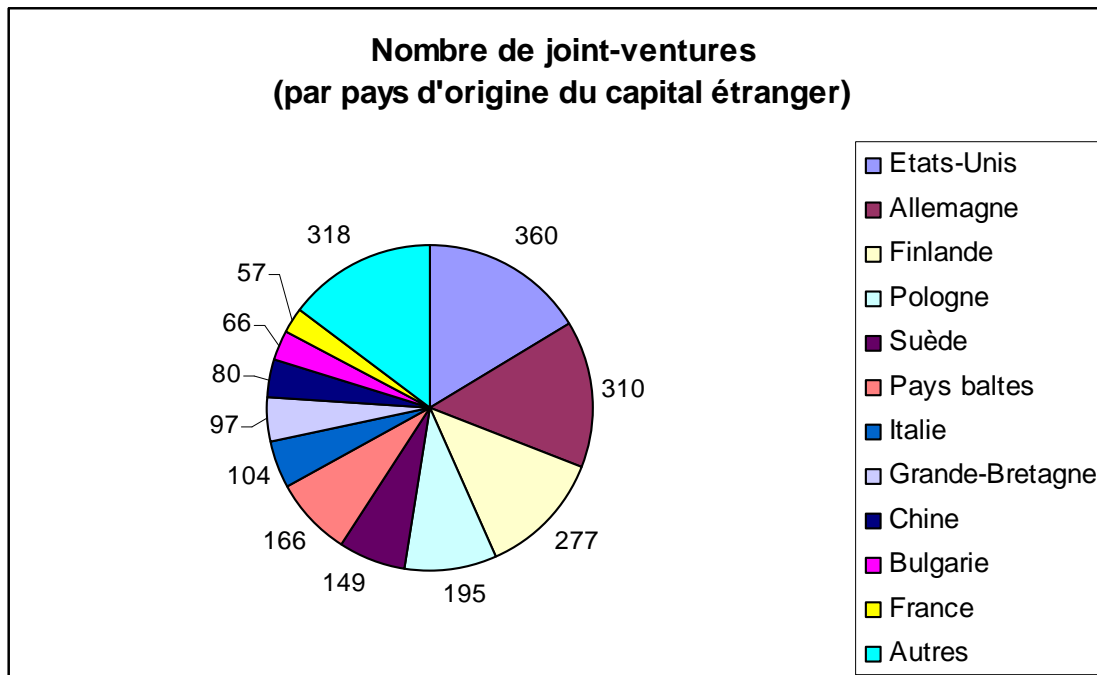
	République du Tatarstan	Oblast' de Samara	Ville de Saint- Pétersbourg
Population (millions)	3,8	3,3	4,7
Taille (en milliers de km ²)	68,4	53,6	0,6
Produit régional brut (PRB) moyen par habitant en 1995-1999 (en milliers de roubles)	18 807	22 524	17 800
Investissements étrangers cumulés en 1996- 1999 (en millions de dollars USD)	1 412	491	1 380
Commerce extérieur annuel moyen en 1998- 2001 (en millions de dollars USD)	2 431,43	2 019,38	5 119,75

Source: G. Sharafutdinova « Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, juin 2003, p. 613-629; tableau 1 ; et calculs de l'auteur d'après les statistiques du Goskomstat (*Regiony Rossii*, 2001) sur Saint-Pétersbourg.

**N°17. Les PME de Saint-Pétersbourg dans la répartition régionale des petites
entreprises privées en Russie (juin 1997)**

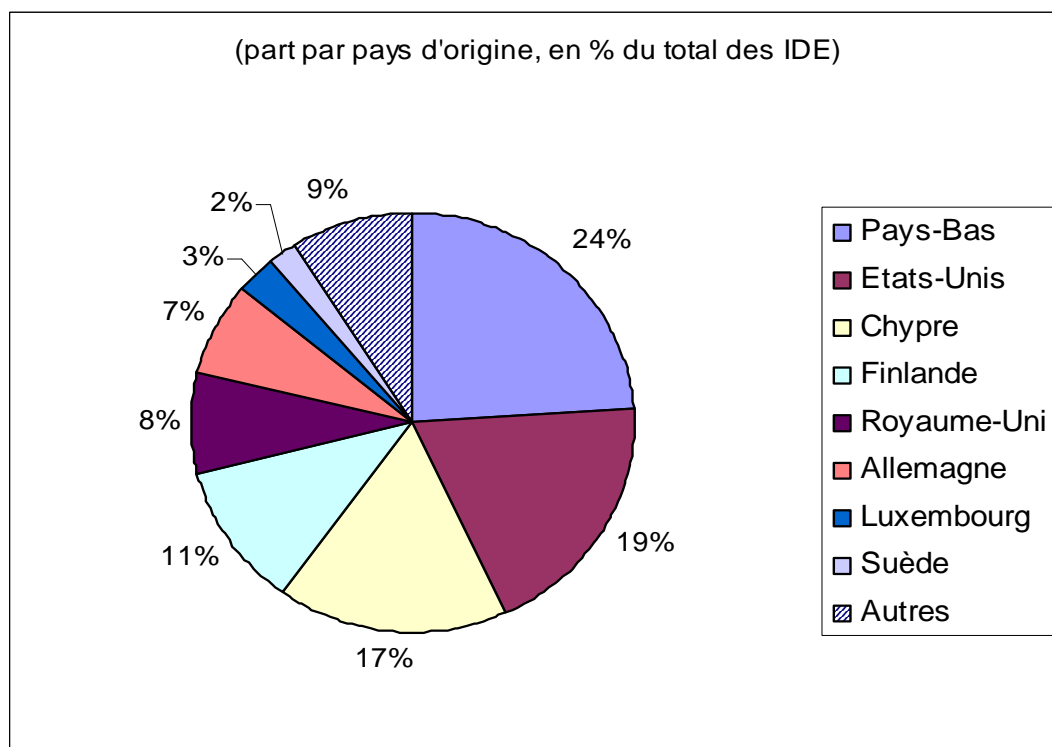
	nombre de PME	part des PME de la région dans le total russe (en %)	nombre moyen d'employés par PME	nombre total d'emplois dans les PME	part de la population active employée par des PME (en % de la population régionale)
Russie (total)	837 870	100	176	6 098	4.1 (% de la population de la FR)
Moscou	172 620	20.6	50	1 066.6	12.3
Saint- Pétersbourg	97 378	11.62	49	458.4	9.6
Krasnodar	26 655	3.18	190	221	4.4
Samara	19 132	2.28	173	173	3.5
Novossibirsk	17 218	2.05	626	67.6	2.4
Irkoutsk	12 427	1.48	224	118.8	4.3
Leningrad	11 093	1.32	151	80.5	4.8
Primorie	10 412	1.24	215	107.5	4.8
Kraj de l'Altaï	10 278	1.22	260	91.8	3.4
Tomsk	4 383	0.52	245	28.7	2.7
Kostroma	2 458	0.29	326	21.7	2.7
Autres régions	453 816	54.16	n.c	3 662.4	n.c

Source: Gleb Bylov & Douglas Sutherland « Statistical Overview », in P. Hanson & M. Bradshaw, *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n° 3, septembre 1998, Special issue on Russian Regions, p. 305-318; table 6, p. 312, d'après des données du Goskomstat-1997

N°18. Les joint-ventures enregistrées à Saint-Pétersbourg au 1^{er} janvier 1993

Source : Elena Rakova « Joint ventures in St. Petersburg as a form of investment (1991-1992) », *Russian Business Monitor*, n° 2, 1993, p. 39-42 ; tableau p. 39.

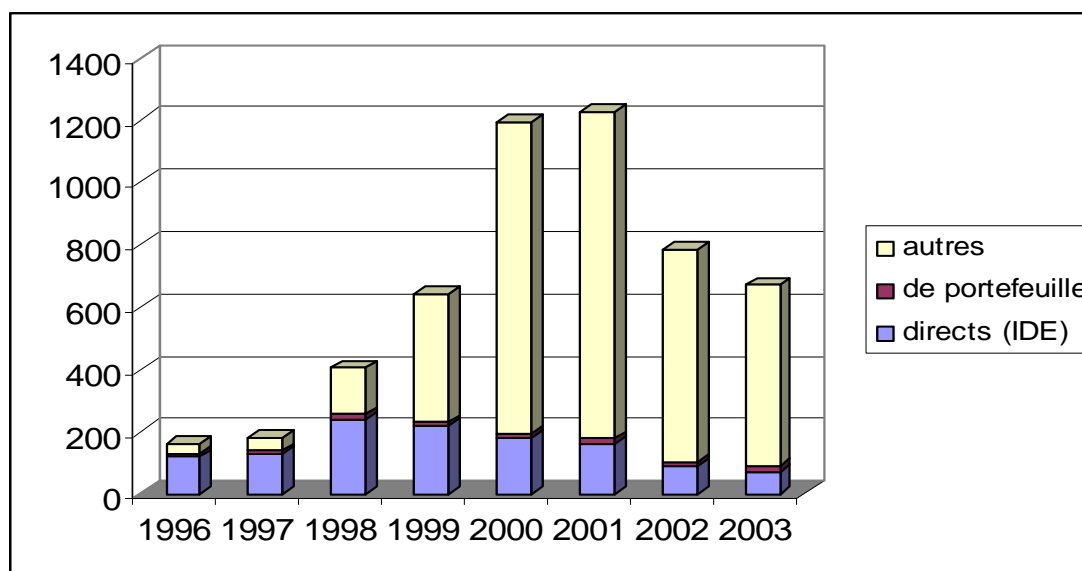
N°19. Origine des flux d'IDE à Saint-Pétersbourg en 2003



Source : Administration de Saint-Pétersbourg, Comité des Relations Extérieures http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/outside_invest/ (consultation : mai 2004).

N°20. Structure et évolution des flux d'investissements étrangers dans l'économie de Saint-Petersbourg entre 1996 et 2003

(en millions d'USD)



Source : Administration de Saint-Petersbourg, Comité des Relations Extérieures http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/outside_invest/ (consultation : mai 2004).

N°21. Principaux pays investisseurs à Saint-Petersbourg au cours des trois premiers trimestres de 1999

(en volume et en pourcentage du total des IDE reçus)

Pays de provenance	IDE en devises (en millions d'USD)	Part (en % du total)	Pays de provenance	IDE en roubles (en millions de roubles)	Part (en % du total)
États-Unis	114,4	33,9	Finlande	534,5	56,9
Finlande	70,1	20,8	Pays-Bas	291,7	31,1
Luxembourg	35,4	10,5	États-Unis	20,2	2,1
Grande-Bretagne	29,4	8,7	Gibraltar	18,5	2
Pays-Bas	29	8,6	Luxembourg	16,7	1,8
Chypre	28,9	8,5	Suède	16,1	1,7
Suisse	10,2	3	France	13,5	1,4
Autres pays	20,4	6	Malte	12,8	1,4
			Autres pays	15	1,6
Total	337,8	100		939	100

Source : Goskomstat Rossii *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenigradskoj oblasti* [Situation socio-économique de Saint-Petersbourg et de l'oblast' de Leningrad], Saint-Petersbourg : Goskomstat, 1999 ; p. 76.

N°22. Structure et évolution des exportations de Saint Pétersbourg et de l'oblast de Leningrad entre 1992 et 1996

(part en % du total des exportations de la ville et de l'oblast')

Année	Saint-Pétersbourg		Oblast' de Leningrad	
	1992	1995	1992	1995
machines et équipements	23,7	33	-	0,3
matières premières et biens de consommation	69,0	37	2,5	33,9
produits pétroliers	6,9	7	97,5	39,3
autres	0,4	23	-	27,5
Total	100	100	100	100

Source : Anaïs Marin « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, (dir.: Ph. Fristot), Saint-Pétersbourg: PEE près le Consulat de France & Paris: DREE, novembre 1996 ; p. 36.

N°23. Structure des importations de Saint-Pétersbourg en 1996

(en % du total des importations de la ville ; données pour le premier trimestre)

Produits importés	Part dans les importations totales
Produits alimentaires	61
Biens d'équipement	13
Produits pétrochimiques	6
Autres	10
TOTAL	100

Source : Anaïs Marin « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, (dir.: Ph. Fristot), Saint-Pétersbourg: PEE près le Consulat de France & Paris: DREE, novembre 1996 ; p. 36.

N 24. Évolution du volume du fret traité par les transporteurs de Saint-Pétersbourg par mode de transport entre 1991 et 1995

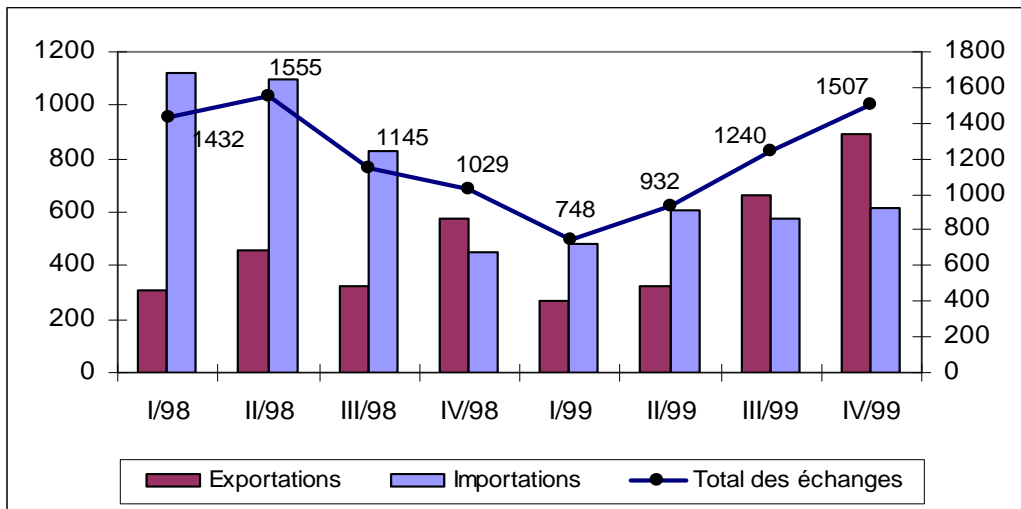
(en millions de tonnes)

	1991	1992	1995
transport ferroviaire (Chemins de fer Octobre)	176,8	149,8	88,4
transport maritime	10,4	8,9	2,4
transport fluvial	41,6	21,3	14,4
transport par camions (Lenavtotrans)	184,1	76,0	20,6

Source : Anaïs Marin « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, (dir.: Ph. Fristot), Saint-Pétersbourg: PEE près le Consulat de France & Paris: DREE, novembre 1996 ; tableaux p. 36 et 41.

N°25. Les effets de la crise financière sur les échanges extérieurs de Saint-Petersbourg : structure et évolution (1998-1999)

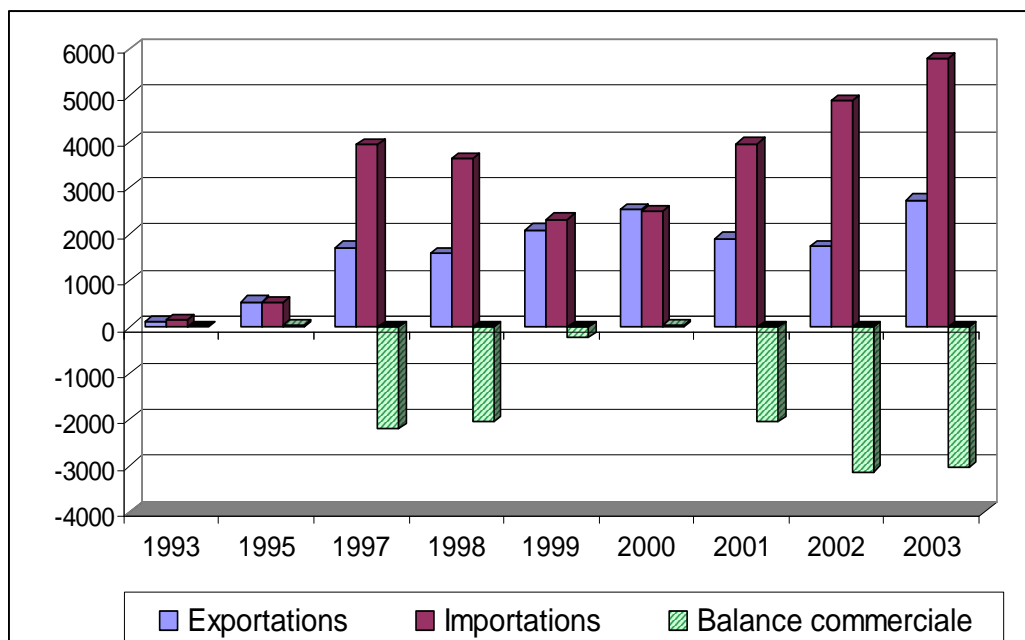
(en millions d'USD, par trimestre)



Source : Comité des Statistiques du Nord-Ouest, communiquées par le Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale au printemps 2000.

N°26. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Petersbourg entre 1993 et 2003

(en millions d'USD)



Source : annuaires statistiques du Comité des Statistiques de Saint-Petersbourg *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenoblasti* [Situation socio-économique de Saint-Petersbourg et du Lenoblast'], années 1994, 1996, 1998, 1999 et 2000.

Comité des Relations Extérieures de l'Administration de Saint-Petersbourg, 2004 (http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/vnesh_torg_2003/)

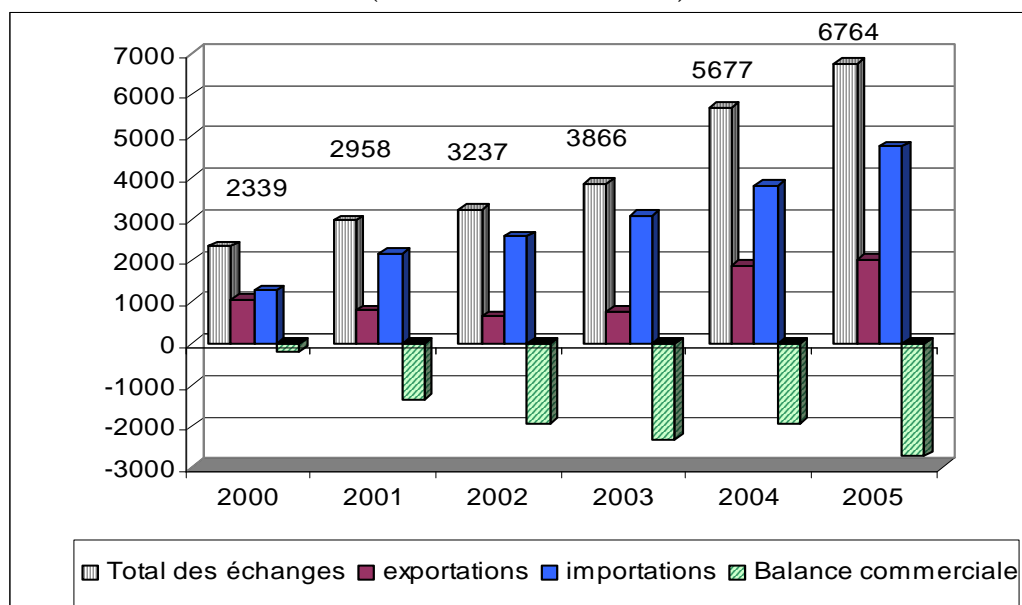
N°27. Évolution de la part des échanges extérieurs (transit compris) avec les pays baltes dans le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg (1995-1998)

Volume en millions d'USD et part en %	1995		1996		1997		1998	
	Volume	Part (%)	Volume	Part (%)	Volume	Part (%)	Volume	Part (%)
Commerce extérieur total	1068,7	100	n.c.	100	5656,8	100	5220,6	100
Dont exportations*	546,2	51,1	-	-	1723,5	30,46	1588,2	30,42
Échanges commerciaux avec (par rapport au commerce extérieur total de Saint-Pétersbourg) :								
Lettonie	56	5,24	131	-	234	4,13	86	1,64
Estonie	90	8,42	118	-	127	2,24	137	2,62
Lituanie	74	6,92	104	-	134	2,36	92	1,76
Total échanges avec les pays baltes	220	20,58	353	-	495	8,75	315	6,03
Dont (par rapport au exportations totales de Saint-Pétersbourg*) :								
exportations	155,4	28,45	248,9	-	348,2	20,2	232,4	14,63
exportations vers l'Estonie	61,6	11,28	86,3	-	88,7	5,14	116,7	7,35

Source : données du Goskomstat de Saint-Pétersbourg ; statistiques des Douanes pour 1999, communiquées par le Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale (entretien avec Vladimir Tchourov, 5 avril 2000) et calculs de l'auteur.

N°28. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays de l'UE entre 2000 et 2005

(en millions de dollars US)



Source : site Internet du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, rubrique « activité économique extérieure », relations avec les pays de l'UE http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/es_trade_2005.doc

N°29. Évolution du commerce extérieur de Saint-Petersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique entre 1995 et 1998

(en milliers de dollars US)

Saint-Petersburg trade relations with the countries of the Baltic Sea Region, thousand US dollars

Country	1995		1996		1997		1998	
	export	import	export	import	export	import	export	import
Latvia	42 387	13 542	88 466	42 827	160 174	73 839	56 330	28 261
Lithuania	51 401	22 395	74 091	30 246	99 431	33 979	59 476	32 397
Estonia	61 674	28 881	86 347	32 000	88 661	37 917	116 688	20 181
The Baltic states	155 462	64 818	248 904	105 073	348 266	145 735	232 494	80 839
Denmark	289 701	51 991	33 138	50 897	10 262	95 168	10 648	83 121
Norway	26 137	29 763	7 705	31 870	13 578	42 775	10 504	30 662
Poland	18 868	81 531	23 513	109 099	54 088	162 920	30 137	92 878
Finland	172 700	275 680	322 617	424 629	259 156	525 431	283 099	443 740
Sweden	119 335	82 855	622 169	93 538	690 059	157 354	626 433	130 023
Iceland		3 161	132	6 383	237	5 755	526	2242
total of 6 countries	626 741	524 981	1 009 274	773 116	1 027 380	999 403	961 347	782 666
TOTAL	782 203	589 799	1 258 178	821 489	1 375 646	1 145 138	1 193 841	863 505
Germany	188 561	601 251	158 234	557 015	187 320	657 681	1 154 448	715 407
Final result	970 764	1 191 050	1 416 412	1 378 504	1 562 966	1 802 819	2 348 289	1 578 912

Note : les échanges avec les pays baltes tiennent compte du transit (réexportations de produits russes vers d'autres pays).

Source: Goskomstat SPb, données communiquées par le Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Petersbourg en avril 2000.

N°30. Évolution du commerce extérieur de Saint-Petersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique en 1999-2000

(en millions d'USD)

Le classement (« rang » sur 12) ne tient compte que du commerce extérieur réalisé par la ville avec des pays riverains de la mer Baltique. La première colonne indique les exportations (X) et la deuxième les importations (M). Le commerce avec les pays baltes ne comprend pas le transit.

Pays partenaires dans la région de la mer Baltique	1999				2000			
	X	M	Total	Rang	X	M	Total	Rang
Allemagne	160,1	386	546,1	1	294,1	376,7	670,8	1
Finlande	144,8	200,7	345,5	2	260,9	205,1	466	2
Suède	51,4	70,7	122,1	3	141,4	65	206,4	3
Royaume-Uni	39,5	72,7	112,2	4	63,6	99,7	163,3	4
Pologne	19,7	42	61,7	5	14,9	32,2	47,1	7
Danemark	8	46,1	54,1	6	3,3	38,9	42,2	8
Estonie	43,7	3,9	50,6	7	32,1	4,5	36,6	9
Lettonie	26,9	8,4	35,3	8	52,7	5,7	58,4	5
Norvège	8,6	19,5	28,1	9	9,8	38,7	48,5	6
Irlande	1,7	22,2	23,9	10	1,1	12	13,1	11
Lituanie	11,4	8,3	19,7	11	13,8	9,6	23,4	10
Islande	0,3	0,7	1	12	0,4	0,2	0,6	12
Sous-total (12 pays)	519,1	881,2	1400,3	-	888,1	888,3	1776,4	-
Total du commerce extérieur	2101	2329	4430	-	2527	2487	5014	-

Sources : Centre Leontief http://www.leontief.ru/mssc/rus/programs/ndim_doc1_8.htm et Statistiques du Comité des Relations Extérieures (KVS) de l'Administration de Saint-Petersbourg sur l'évolution du commerce extérieur total de la ville entre 1999 et 2003 (http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/vnesh_torg_2003/) ; dernière consultation : mars 2004).

N°31. Le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg par pays au cours des trois premiers trimestres de 1999 (classement)

(en millions d'USD et en pourcentage du total des exportations / importations de la ville)

Partenaires commerciaux	Volumes échangés (en millions d'USD)	dont exportations (en millions d'USD)	part du pays (en % des exportations totales)	dont importations (en millions d'USD)	part du pays (en % des importations totales)	Balance commerciale (en millions d'USD)
A) Pays de l'étranger lointain, dont	2692,4	1126,7	91,63%	1565,7	92,46%	- 439
Allemagne	352	80,3	6,53	271,7	16,04	- 191,4
Belgique	328,9	273,8	22,26	55,1	3,25	+ 218,7
États-Unis	284,3	166,1	13,5	118,2	6,98	+ 47,9
Finlande	248,8	99,3	8,07	149,5	8,82	- 50,2
Pays-Bas	167	45,8	3,72	121,2	7,15	- 75,4
Inde	117,6	57,6	4,68	60	3,54	- 2,4
France	90,7	21,8	1,77	68,9	4,06	- 47,1
Grande-Bretagne	87	31,6	2,57	55,4	3,27	- 23,8
Autres	1016,1	350,4	28,49	665,7	39,31	- 315,3
B) Pays de la CEI, dont	230,6	102,9	8,36%	127,7	7,54%	- 24,8
Ukraine	165,6	69,7	5,67	95,9	5,66	- 26,2
Kazakhstan	18,1	12,2	0,99	5,9	0,35	+ 6,3
Ouzbékistan	17,5	10,9	0,88	6,6	0,39	+ 4,3
Moldavie	12,2	2	0,16	10,2	0,6	- 8,2
Autres	17,2	8,1	0,65	9,1	0,53	- 1
TOTAL (A + B)	2923	1229,6	100	1693,4	100	- 463,8

Source : Goskomstat Rossii *Social'no-ékonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenigradskoj oblasti* [Situation socio-économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad], Saint-Pétersbourg: Goskomstat, 1999 ; p. 176 et calculs de l'auteur (pourcentages).

N°32. Répartition des fonds TACIS à Saint-Pétersbourg par catégorie sectorielle de projets en 1998

Secteur concerné :	Nombre de projets	Budget TACIS (en millions d'Ecu)
Restructuration et développement des entreprises	17	3,6
Transports	5	14,7
Télécommunications	3	3
Éducation et formation du personnel	6	12
Soutien à la société civile et à la démocratisation	23	3,45
Protection de la santé	1	2
Protection de l'environnement	3	4,5
Total	58	43,25

Source : statistiques citées par le vice-gouverneur de Saint-Pétersbourg et président du Comité des Affaires économiques A.M. Khodaček, « Notes on the New Strategy towards Russia and on TACIS Regulation », discours prononcé à la Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique, Helsinki, 22 juin 1999 (texte du discours communiqué par le service de presse du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale, avril 2000).

N°33. Évolution de la part des échanges avec les pays de l'UE dans le commerce extérieur total de Saint-Pétersbourg (2000-2005)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Part (en % du total des échanges extérieurs de Saint-Pétersbourg)	46,7	50,4	48,9	45,3	52,0	48,1

Source : site internet du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, rubrique « activité économique extérieure », relations avec les pays de l'UE http://www.kvs.spb.ru/ru/activity/economic/es_trade_2005.doc ; consultation: juin 2006.

N°34. Part de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs du district fédéral Nord-Ouest en 2000

(en % du total)

Partenaires commerciaux	Hors-CEI		Avec des pays de la CEI	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
Sujet de la Fédération				
Saint-Pétersbourg	24,64	55,19	56,19	61,28
Leningrad	21,23	10,22	11,08	5,70
Kaliningrad	4,43	17,83	3,72	11,80
Vologda	15,43	2,25	5,12	7,97
Komi	11,30	3,01	7,48	2,32
Arkhangel'sk	7,76	2,19	5	2,67
Carélie	5,45	3,39	2,88	3,30
Mourmansk	6,03	2,92	1,88	1,29
Novgorod	2,66	1,32	4,76	2,03
Pskov	1,06	1,67	1,88	1,64
TOTAL (district Nord-Ouest)	100	100	100	100

Source : Goskomstat, *Rossijskij statističeskij ežegodnik 2001* [Annuaire statistique de Russie 2001], Moscou, p. 605.

N°35. Volume des échanges extérieurs des régions du Nord-Ouest russe en 2001

(en millions de dollars US)

Sujet	SPB (ville)	Leningrad (obl.)	Vologda (obl.)	Kaliningrad (obl.)	Arkhangelsk (obl'.)*	Komi (rép.)	Carélie (rép.)	Novgorod (obl.)	Pskov (obl.)
exportations	2 527	2 100	1 156	1 000	711,7	672,6	654	257	112,1
importations	2 487	700	138,7	403	124,6	188,3	156	111	166,8

* Données pour 2000. Données manquantes pour l'oblast' de Mourmansk (dont le commerce extérieur atteignait en 1999 un volume de 819 millions de dollars d'exportations et 253 millions d'importations).

Source : Fiches de Synthèses (datées du 24 janvier 2003) de la Mission économique de Saint-Pétersbourg (DREE, Ministère français de l'Économie et des Finances) sur les régions du Nord-Ouest, in dossier du séminaire « Saint-Pétersbourg, un pont entre l'Europe et la Russie », organisé par le Centre Français du Commerce Extérieur à Paris le 6 février 2003.

B. DONNEES SOCIOLOGIQUES

a) Statistiques électorales, votes, sondages

N°36. Les préférences politiques des électeurs de Leningrad en mai 1990

Question posée: <i>Quel groupe politique soutenez-vous?</i>	Part des intentions de vote (en %)
PCUS (plate-forme du Comité Central)	11
Plate-forme démocratique au sein du PCUS	11
Nouveaux mouvements démocratiques (Front Populaire de Leningrad, sociaux-démocrates, Union des Forces Démocratiques, etc.)	23
Parti Communiste de Russie (communistes conservateurs)	0,3
Mouvements nationalistes et patriotiques	0,3
Verts	3
Aucun ou contre tous	5
Ne sait pas	45
Total	100

Sondage réalisé par téléphone par le Centre de Sociologie de Leningrad, Division du Nord-Ouest de l'Association Soviétique de Sociologie; résultats publiés dans Čas Pík, n° 16, 11 juin 1990

Source : Peter S. Duncan « The Return of St. Petersburg », in Geoffrey A. Hosking, Jonathan Aves & Peter S. Duncan (eds.) The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991, Londres : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137; tableau 4.1, p. 13.

N°37. Le vote pétersbourgeois aux élections présidentielles de 1991 et 1996 : une préférence pour les candidats démocrates

Année du scrutin	1991*		1996			
	Russie	SPB	Russie		SPB	
Scrutin (tours)	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour
Taux de participation (%)	74,66	65,10	69,7	68,8	61,2	65,1
Boris N. Eltsine	57,3	67,23	34,72	53,8	49,81	73,86
V. Bakatine	3,42	3,40	-	-	-	-
Guennadij A. Ziouganov	-	-	32	40,3	14,94	21,09
Nikolaï Ryjkov	16,85	10,59	-	-	-	-
A. Typieiev	6,81	3,99	-	-	-	-
Grigorij A. Yavlinskij	-	-	7,41	-	15,22	-
Aleksandr' I. Lebed'	-	-	14,5	-	7,48	-
Vladimir V. Jirinovskij	7,81	5,65	5,7	-	2,15	-
Aman Touleev	6,8	4	-	-	-	-
A. Makashov	3,74	5,09	-	-	-	-

*NB : En 1991, Boris Eltsine a été élu dès le premier tour. A titre de comparaison, il a fait un score de 84,8% dans l'oblast' de Sverdlovsk (sa région d'origine) 71,96% à Moscou, 69,93% dans l'oblast' de Nižnij-Novgorod, 62,47% dans celui de Moscou et 49,64% dans l'oblast' de Leningrad.

Sources : Nevskoe Vremâ, 20 juin 1991, p. 1 ; A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Pétersbourg », in Centre Carnegie Politicheskii Almanach Rossijskikh Regionov 1997 [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65; p. 45 et 51 ; Daniil Kociúbinskij « Sankt-Peterbourg oustal byt' rossijskim gorodom » [Saint-Pétersbourg en a marre d'être une ville russe], Delo, 27 décembre 1999, p. 4-5.

N°38. Le vote pétersbourgeois aux législatives du 19 décembre 1999

(comparaison régionale et fédérale)

	Voix recueillies par les différents partis			Nombre des candidats de chaque parti par district (scrutin uninominal)		
	Scrutin uninominal (%)	Scrutin de liste (%)	Différence (en points)	Vainqueur	Nombre de candidats	% des voix des candidats
NORD-OUEST (hors Saint-Petersbourg)						
Unité	8.2	32.7	24.4	1	3	16.8
Communistes	13.8	19.6	5.8	0	4	15.9
OVR	2.7	7.4	4.8	0	2	8.2
SPS	2.1	7.1	5	0	2	5.2
LDPR/Jirinovsky	1.8	6.8	5	0	5	2.1
Yabloko	4.5	5.7	1.2	0	3	8.4
Contre tous	10.6	3.2	-7.4	1*	5*	11.1

VILLE DE SAINT-PETERSBOURG						
Unité	0	17.7	17.7	0	0	0
SPS	8.9	17.4	8.5	2	4	17.1
OVR	15.4	15.7	0.3	2	8	15.7
Communistes	5.9	14.2	8.2	0	4	12
Yabloko	16.7	11.2	-5.5	2	7	18.9
LDPR/Jirinovsky	1.9	4.2	2.3	0	6	2.6
Contre tous	14	4.1	-10	1*	8*	14

VILLE DE MOSCOU						
OVR	23.9	40.9	16.9	9	11	32.8
Communistes	4.9	11.8	6.9	0	8	9.2
SPS	6.8	11.5	4.6	0	10	10.3
Yabloko	6.2	9.5	3.3	1	7	13.1
Unité	0	6.9	6.9	0	0	0
Contre tous	15.6	4	-11.5	0	15*	15.6

FEDERATION DE RUSSIE (TOTAL)						
Communistes	13.4	24.3	10.9	46	129	21.8
Unité	2.2	23.3	21.1	9	30	16.9
OVR	8.6	13.3	4.7	31	91	20.2
SPS	3.1	8.5	5.4	5	66	10.0
LDPR/Jirinovsky	1.6	6.0	4.4	0	94	4.2
Yabloko	5.1	5.9	0.8	4	113	10.1
Contre tous	11.9	3.3	-8.6	8*	224*	11.5

* Scrutin invalidé et reconduit dans les districts électoraux où l'option « contre tous » a remporté la majorité des voix

Source : <http://www.russiavotes.org/regionssmdnwcen.htm> (dernière consultation: juin 2006).
Données de la Commission Électorale Centrale (www.fci.ru/gd99/spiski/spiski.htm) et du Russian Regional Database (www.abdn.ac.uk/cssp/rindex.html).

N°39. Le vote pétersbourgeois aux élections à la Douma d'État: évolution et comparaison avec la moyenne russe (1991-2003)

Note : ces statistiques ne concernent que les résultats des élections au scrutin de liste pourvoyant la moitié des sièges des députés (225). Ne figurent que les listes ayant passé le seuil des 3%.

Année du scrutin	1993		1995		1999		2003	
	Russie	SPB	Russie	SPB	Russie	SPB	Russie	SPB
Taux de participation	58,40	53,07	65	57,2	61,6	54,3	55,75	40
Contre tous	n.c.	n.c.	n.c.	2,97	n.c.	n.c.	4,8	3,8
CONSERVATEURS								
PCFR (G. Ziouganov)	12,4	7,69	22,30	13,21	24,55	14,12	12,61	9
Communistes pour l'URSS			4,53					
Parti de l'autogestion des travailleurs			3,98	6,51				
Parti agrarien	7,99	0,89	3,78					
Femmes de Russie	8,13	5,04	4,61	2,75				
DEMOCRATES & LIBERAUX								
RDDR (A. Sobtchak)	4,08	9,03						
Choix de la Russie (Vybor Rossii)	15,51	26,99		-				
Parti Démocratique de Russie (DPR) / Choix Démocratique de la Russie– Démocrates réunis (DVR-OD)	5,52	4,86	3,86	12,37				
Notre Maison la Russie (NDR)	-		10,13	12,78				
Yabloko (G. Yavlinskij)	7,86	21,20	6,89	16,40	6,07	11,16	< 5	9
PRES	6,73	3,73						
Union des Forces de Droite (SPS)					8,63	17,43	< 5	9,2
Russie démocratique (Galina Starovoïtova)	5,52	3,98						
Parti écologiste « Cèdre »			1,39					
PATRIOTES & NATIONALISTES								
La Patrie – Toute la Russie (OVR)					11,98	15,71		
Unité (Ours) / Russie unie					23,88	17,73	37,57	30,7
Parti de l'Unité et de la Concorde	6,73	3,74						
LDPR (V. Jirinovsky)	22,92	18,02	11,18	3,42			11,45	7,8
Rodina							9,02	13,7
Congrès des Communautés Russes (KRO)			4,31	5,13				

Sources :

Géraldine Bertrand La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000, thèse de science politique, Paris : IEP, 2005 ; tableaux 36 et 37, p. 362, d'après les données de la Commission électorale de Saint-Pétersbourg, www.elections.spb.ru et www.st-petersburg.izbirkom.ru (pour 2003) et de la Commission électorale de la Fédération de Russie www.fci.ru; Daniil Kociûbinskij « Sankt-Peterbourg oustal byt' rossijskim gorodom » [Saint-Pétersbourg en a marre d'être une ville russe], Delo, 27 décembre 1999, p. 4-5.

N°40. Les préférences politiques des Pétersbourgeois en 2000 (sondage)

(comparaison régionale)

Réponses (en %)	Moscou (ville)	Saint-Pétersbourg	Komi (république)	Bachkortostan (république)	Daguestan (république)	Novossibirsk (oblast')
Orientation de l'allégeance patriotique :						
<i>En cas de guerre, j'accepterai de me battre ...</i>						
pour la Russie	37,5	43,5	27,5	20	14	42
pour ma région	3	2	9	4,5	11,5	3
pour la Russie et ma région	26,5	20	26,5	40	63	5,5
refuse le combat	23,5	18,5	27	23	5,5	11,5
Degré d'autoritarisme du régime politique :						
<i>Que pensez vous d'un système doté d'un leader fort qui se passe d'un parlement et d'élections ?</i>						
très bon	11	14,5	17,5	23	41,5	20,5
assez bon	28	31	37	30,5	25,5	27
assez mauvais	37	30,5	23,5	28	22	27,5
très mauvais	17,5	16	6	10,5	6	17
pas de réponse	6,5	8	16	8	5	8,5
Degré de centralisation :						
<i>Les régions devraient-elles avoir le droit d'adopter des lois qui contredisent la législation russe ?</i>						
oui	8,5	5	18,5	15	6,5	14
non	88,5	90,5	77	81	92,5	81,5
pas de réponse	3	4,5	4,5	4	1	4,5
Nature du système fédéral :						
<i>Quelle affirmation reflète le mieux votre point de vue ?</i>						
un centre fort et des régions fortes	69	76	68	70	76,5	72,5
un centre fort des régions fortes	23,5	11,5	14,5	19	18	12,5
pas de réponse	5	9,5	9,5	4,5	4,5	9,5
pas de réponse	2,5	3	8	6,5	1	5,5
* un seul choix possible, total = 100 pour chaque question et chaque région						

Source : sondage réalisé en juin 2000 par ROMIR (institut d'enquêtes sociologiques de Moscou) auprès de 1200 personnes (200 par région) de plus de 18 ans. Cité par Pål Kolstø « Nation-Building in Russia : a Value-Oriented Strategy », p. 1-27, tableau 1.1 p. 23 (première question) et Helge Blakkisrud « Russian Regionalism Redefined? Nation-Building, Values, and Federal Discourse », p. 239-267, tableaux 9.2 p. 253, 9.3 p. 255 et 9.4 p. 257 (questions suivantes), in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

N°41. Le vote des députés de Saint-Petersbourg à la Douma II sur les questions de politique étrangère (1996-1997)

Les questions sur l'URSS, l'OTAN et l'Irak (2,3,4) sont considérées comme faisant partie des problèmes de politique étrangère. Sont donnés à titre de comparaison les résultats des votes sur une question de politique intérieure (1, la confiance au président Eltsine) et sur une question socio-économique (5, la propriété de la terre) qui ont toutes deux un lien étroit avec la politique étrangère.

Député	Mode d'élection (district ou liste)	Bloc électoral ou parti	VOTE à la DOUMA pour, contre, abstention (*); absent (-)				
			<i>pour limiter les pouvoirs du président</i>	<i>pour restaurer l'URSS</i>	<i>contre l'élargissement de l'OTAN</i>	<i>sur la coopération avec l'Irak</i>	<i>sur l'adoption du Code Foncier</i>
You. A. RYBAKOV	n° 206	DVR	contre	–	*	–	*
Yu. M. NESTEROV	n° 207	Yabloko	*	*	*	pour	–
S. M. NIKIFOROV	n° 208	Yabloko	contre	contre	*	*	*
G. V. STAROVOÏTOVA	n° 209	électeurs	contre	contre	–	*	*
A. G. GOLOV	n° 210	Yabloko	contre	contre	*	pour	contre
P. B. SHELISHCH	n° 211	indép.	contre	*	–	–	*
S. A. POPOV	n° 212	Yabloko	contre	contre	*	*	*
A. A. MAZOUR	n° 213	Yabloko	contre	*	*	pour	contre
You. K. SEVENARD	liste	PCFR	*	pour	pour	pour	pour
S. M. SOKOL	liste	PCFR	*	pour	pour	pour	pour
M. L. MONASTYRSKIJ	liste	LDPR	pour	pour	pour	pour	pour
V. A. SHEVCHENKO	liste	LDPR	pour	pour	pour	pour	*
A. I. ALEKSANDROV	liste	NDR	*	contre	*	*	*
J. I. ALFEROV	liste	NDR	*	contre	pour	*	*
L. B. NAROUSSOVA	liste	NDR	*	–	–	–	–
B. A. MOÏSEÏEV	liste	Yabloko	contre	contre	pour	*	*
A. B. SHISHLOV	liste	Yabloko	contre	contre	*	contre	*

Source : A. Titkov et A. Moukhine, « Saint-Petersbourg », in Centre Carnegie *Politicheskii Almanach Rossiiskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1; p. 39-65 ; tableau 2, p. 64-65 [c'est nous qui soulignons (gras)]

b) « Ratings » d'influence

N°42. Évolution de l'influence relative des groupes d'intérêts en Russie de 1993 à 1998

Époque du rating Élites influentes (par branche, en %)	Avril 1993	Septembre 1994	Février 1996	Janvier 1997	Mars 1998
Exécutif					
Présidence, gouvernement	30	28	21	21	23
Faiseurs de politique économique	4	7	11	8	11
Structures de force	7	13	10	9	11
Sujets de la FR	12	12	18	18	22
Judiciaire					
Procureur, juges	2	1	2	2	2
Législatif					
Parlementaires, partis	35	26	27	20	11
Faiseurs d'opinion					
Médias	3	6	7	11	8
Monde académique, fondations	0	0	0	0	0
Église orthodoxe	1	1	2	1	1
Sphère économique					
Associations d'affaires	4	2	2	2	1
Banques	0	1	0	8	10
Autres	1	2	0	0	0
Total (%)	100	100	100	100	100

Source : D'après Hans-Henning Schröder « El'tsin and the Oligarchs : the Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 957-988; table 1 « Perception of the Political Significance of Elite Groups in Russia between 1993 and 1998 (%) », p. 960. Données compilées en utilisant les classements « Les 100 hommes politiques les plus influents » (sondages d'opinion) publiés dans *Nezavissimââ Gazeta* des 30 avril 1993, 4 octobre 1994, 1^{er} février 1996, 1^{er} février 1997 et 8 avril 1998.

**N°43. Les oligarques les plus influents, classement par type ressources
(d'après « The Economist », février 1999)**

Rang	Oligarque	Corporation (groupe)	Présence médiatique	Richesse	Influence politique
1	You. Loujkov	Moscou (ville)	2	3	3
2	R. Viakhirev	Gazprom	n.c.	3	2
3	V. Alekperov	Lukoil	n.c.	3	2
4	A. Smolenskij	SBS-Agro	1	2	2
5	B. Berezovskij	Logovaz	1	1	2
6	M. Fridman	Alfa	1	2	1
7	V. Goussinksij	Most	3	1	1
8	8. V. Potanine	Interros	n.c.	1	n.c.
9	M. Khodorkovskij	Youkos	n.c.	1	n.c.

Le rang d'influence est calculé en fonction de la valeur (de 1 à 3) affectée aux ressources dont dispose le groupe d'intérêt d'un oligarque en termes médiatiques, financiers et administratifs.

Source : « Registre des oligarques » <http://www.cityline.ru/politika/raznoe/oligarhi.html#k>, d'après des données de « The Economist » publiées dans *Rossijskaâ Gazeta*, 20 février 1999.

N°44. Les principales ressources d'influence en Russie en 2000 (sondage)

Répartition des réponses à la question : « <i>quelles ressources procurent le plus d'influence aux ... ?</i> »		
Catégorie de ressources	... hommes politiques	... hommes d'affaires
Accès à l'appareil et aux leviers du pouvoir	24,3	17,6
Qualités personnelles	18,9	13,4
Ressources étatiques (accès au capital public)	15,4	13,4
Position stratégique dans le jeu politique	11	16,4
Capacité à manipuler les médias	9,2	9,5
Indépendance politique et idéologique	8,2	10,5
Possession de capital privé	6,8	12
Position dans une organisation (capital administratif)	6,2	7,2
TOTAL	100	100

Source : Sondage réalisé pour le journal *Ékspert*, n° 38 (250) du 9 octobre 2000 auprès de 1263 personnes en Russie www.expert.ru/expert/ratings/politiki/00-38-50pwer-to.htm (dernière consultation : juin 2004)

N°45. Les acteurs institutionnels les plus influents sur les orientations de la politique extérieure de la Russie en 2001 (sondage)

Sondage réalisé par l'Institut Indépendant Russe des Problèmes Sociaux et Nationaux et le bureau de représentation de la Fondation Friedrich Ebert à Moscou début 2001 auprès de 200 personnalités russes (experts en relations internationales, parlementaires, diplomates, chercheurs, journalistes et conseillers en politique étrangère) auxquelles il fut demandé d'indiquer quel était selon eux l'institution la plus influente en matière d'activités de politique extérieure.

Institution citée comme la plus influente par les sondés (%)			
91	Président de la FR	18,1	Lobby du commerce extérieur
52,4	ministre des Affaires Étrangères	14,8	Hommes et femmes d'affaires
47,6	Membres de l'Administration du Président	14,8	Médias
36,7	Représentants du complexe pétrolier	9,5	Comités spécialisés de la Douma d'État
27,1	Gouvernement de la FR	9,5	Douma d'État
26,7	Responsables de la sécurité	7,1	Officiers de l'Armée
26,2	Appareil du MID	6,7	Experts en affaires internationales
22,9	Complexe Militaro-Industriel	5,2	Conseil de la Fédération

Source : K. Kosachev « Parliamentary Diplomacy », *International Affairs (Moscow)*, vol. 50, n° 5, 2004, p. 106-114; tableau p. 106.

N°46. Classement des Pétersbourgeois influents sur la politique et l'économie locales en 1999-2000

Le sondage de classement (*rating*) a été réalisé par l'Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences de Russie du 13 au 27 décembre 2000, sous la direction de la sociologue Tatiana Protasenko. Par « personne influente », l'enquête, dont les résultats, reproduits ci-dessous, ont été publiés par le journal local *Peterburgskij Čas Pik!*, entendait « une personne, qui, par ses simples paroles, peut peser sur une décision, auquel on demande son avis pour résoudre une question, qui est capable d'apporter des ressources (humaines et financières) pour la mise en œuvre d'un projet ». L'appréciation du degré d'influence a été fait sur la base de réponses adressées par un comité de 35 experts – 6 représentants des structures de pouvoir, 11 du business et de l'industrie, 12 journalistes et secrétaires de presse et 6 politologues et leaders de partis politiques de Saint-Pétersbourg.

Rating de l'influence des « Moscovites pétersbourgeois » sur la situation à Saint-Pétersbourg

Rang		Nom de la personne	Statut	Influence moy. en 2000 (max. = 5)
1999	2000			
1	1	Tchoubaïs, A.B.	PDG de « EËS Rossii »	3,67
2	2	Koudrine, A.L.	Vice-premier ministre du gouvernement de la FR	3,56
5	3	Gref, G.O.	Ministre du développement économique et du commerce du gouvernement de la FR, président du Centre d'Elaboration Stratégique	3,52
4	4	Klebanov, I.I.	Vice-premier ministre du gouvernement de la FR	3,19
9	5	Seleznev, G.N.	Président de la Douma	2,63
3	6	Kozak, D.N.	Chef adjoint de l'Administration du Président	2,56
-	7-8	Ivanov, S.B.	Président du Conseil de Sécurité	2,33
7	7-8	Matvienko, V.I.	Vice-premier ministre du gouvernement de la FR	2,33
8	9	Youjanov, I.A.	Président du Comité pour la politique anti-monopoles	2,30
-	10	Kojine, V.I.	Responsable des Affaires du Président	2,26
6	11	Stépachine, S.V.	Président de la Cour des Comptes de la FR	2,22
-	12	L'vov, Ū.I.	Adjoint du ministre des Finances de la FR	2,11
10	13	Ševtchenko, Ū.L.	Ministre de la Santé publique de la FR	1,96
-	14	Medvedev, D.A.	Premier adjoint du chef de l'Administration du Président	1,74
-	15	Mezentsev, D.F.	Président de la Fondation « Centre d'Elaboration Stratégique », Moscou	1,59

¹ Tatiana Protasenko « Kto vliâet v Peterbourge ? » [Qui a de l'influence à Saint-Pétersbourg ?], *Peterburgskij Čas Pik*, n° 1 (155), 3 janvier 2001, p. 3.

Rating de l'influence des élites locales sur les sphères politique et économique de Saint-Pétersbourg (1999-2000)

Rang		Nom de la personne	Statut ou fonction	Note moyenne de l'influence (max. = 5)	
1999	2000			politique	économique
1	1	Yakovlev, V.A.	Gouverneur de SPb	4,72	4,62
3	2	Kogan, V.I.	Directeur du Conseil de Surveillance de « PromStrojBank »	3,24	3,93
7	3	Bolloev, T.K.	PDG de la brasserie « Baltika »	3	4,14
2	4	Yakovleva I.I.	Epouse du gouverneur, présidente de la Fondation pour la maternité et l'enfance	3,83	3,17
-	5	Tcherkessov, V.V.	Représentant plénipotentiaire du président pour le district fédéral Nord-Ouest	4	2,86
22	6	Likhatchev, A.N.	Directeur general de « Lenenergo »	2,93	3,72
10	7	Antonov, Ū.V.	Vice-gouverneur, chef de chancellerie du gouverneur de SPb	3,07	3,52
4	8	Rydnik, Ū.E.	Président de « BaltOneksimBank »	2,69	3,34
5	9	Malychev, V.I.	Vice-gouverneur de SPb, député (OVR) à la Douma d'État	3,07	2,83
23	10	Zoubkov, V.A.	Vice-ministre de la FR en charge des impôts et des ponctions fiscales	< 2	3,55
46	11	Tarassov, S.B.	Président de l'Assemblée Législative de SPb	3,41	< 2
-	12	Krotov, V.Ū	Vice-gouverneur de SPb, directeur du Comité des Finances	2,38	3,21
17	13	Serdyoukov, V.P.	Gouverneur de l'oblast' de Leningrad	2,72	2,86
14	14	Savel'ev V.G.	Président de la banque « Menatep SPb »	< 2	3,28
12	15	Sydorouk, I.I.	Procureur de SPb	2,97	< 2
19	16	Potekhin, A.V.	Directeur du comité de la presse et des relations publiques de l'administration de SPb	3,45	< 2
21	17	Kazanskaâ, O.A.	Directrice exécutive de « PromStrojBank »	< 2	3,17
15	18	Mirilachvili, M.M.	Directeur du groupe « Conti », président du Congrès National Juif de SPb	< 2	2,97
11	19	Savinskaâ, N.A.	Directrice de la branche de SPb de la Banque Centrale de FR	< 2	3,31
-	20	Šamakhov, V.A.	Directeur des branche Nord-Ouest du Comité des Douanes de la FR	< 2	3,17
27	21	Yassine, V.N.	PDG de « Svâzinvest »	< 2	3,03
-	22	Tchaplina, N.S.	Rédactrice en chef du journal « Peterburgskij Čas Pik », directrice de l'agence de presse « Baltinfo », épouse de V.V. Čerkesov	3,17	< 2
16	23	Mironov, S.M.	Vice-président de l'Assemblée Législative de SPb	3	< 2
-	24	Aleksachine, A.A.	Directeur du comité à l'économie et à la politique industrielle de l'administration de SPb	< 2	3,10
50	25	Dmitrieva, O.G.	Professeur de l'université d'économie et de finances de SPb, député (OVR) à la Douma	2,86	< 2

8	26	Artem'ev, I.Û	Ancien vice-gouverneur en charge des finances de SPb, député (Yabloko) à la Douma	2,83	< 2
13	27	Barsukov, V.S.	Entrepreneur, ancien vice-président de la Compagnie Pétersbourgeoise du Chauffage	< 2	2,86
33	28	Golovin Û.V.	PDG de la banque « Petrovskij »	< 2	2,90
20	29	Grigor'ev, A.A.	Chef de la Direction du FSB pour SPb et l'oblast' de Leningrad	2,69	< 2
-	30	Nâgo, A.N.	PDG de « Telekominvest »	< 2	2,97
n.c.	31	Bajanov, S.V.	Président de « Meždunarodnyj Bank SPb »	< 2	2,90
n.c.	32-33	Khakamada, I.M.	Vice-présidente de la Douma, députée à la Douma (SPS) de la circonscription de SPb	2,86	< 2
n.c.	32-33	Kolomijčenko, O.V.	Directeur de la branche territoriale à SPb et dans l'oblast' de Leningrad du Ministère de la FR pour la politique anti-monopole et le soutien à l'entreprise	< 2	2,86
n.c.	34-35	Fokina, M.L.	Directrice du VGTRK « Sankt-Peterburg »	2,83	< 2
n.c.	34-35	Rodionov, P.I.	Président du Conseil de Direction de « Menatep SPB », vice-directeur de « Gazprom »	< 2	2,83
n.c.	36-38	Manilova, A.Û.	Rédactrice en chef du journal « Nevskoe Vremâ », présidente de la Ligue des journalistes	2,79	< 2
n.c.	36-38	Aladuchkine, A.N.	Président du Conseil de Directeurs de « LenStrojMaterâlý »	< 2	2,79
n.c.	36-38	Serdyoukov, S.G.	Directeur général de « LenTransGaz »	< 2	2,79
n.c.	39-40	Gryzlov, B.V.	Député à la Douma, président de la fraction « Edinstvo » (Unité) à la Douma	2,76	< 2
n.c.	39-40	Karmazinov, F.V.	Directeur général du GUP « Vodokanal »	< 2	2,76
n.c.	41-42	Amossov, M.I.	Député de l'Assemblée Législative de SPb, président de la fraction « Yabloko »	2,66	< 2
n.c.	41-42	Garousov, A.B.	Président de la Commission électorale de SPb	2,66	< 2
n.c.	43	Alferov, Ž.I.	Directeur de la branche de SPb de l'Académie des Sciences, député à la Douma (PCRF)	2,59	< 2
n.c.	44	Kouzine, O.S.	Rédacteur en chef du journal « Sankt-Peterburgskie Vedomosti »	2,55	< 2
n.c.	45	Mikhajlovskij, M.G.	Vice-gouverneur de SPb	2,52	< 2
n.c.	46	Piotrovskij, M.B.	Directeur du musée de l'Ermitage	2,45	< 2
n.c.	47	Boľšakov, A.A.	Président du Conseil des directeurs des holdings « IST » et de « VSM »	< 2	2,41
n.c.	48	Sabadaš, A.V.	Directeur de « Liviz », CBK de Vyborg	< 2	2,34
n.c.	49	Verbickaâ, L.A.	Rectrice de l'Université d'État de SPb	2,31	< 2
n.c.	50	Narousova, L.	Epouse de l'ancien maire Anatolij Sobčak	2	< 2

Source : Tatiana Protasenko « Kto vliâet v Peterbourge ? » [Qui a de l'influence à Saint-Pétersbourg?] *Peterbourgskij Čas Pik*, n° 1 (155), 3 janvier 2001, p. 3

VI – FICHES

VI – FICHES 787

- N°1. Les critères d'internationalité d'une ville d'après P. Soldatos 789
- N°2. Les associations économiques inter-régionales de Russie et les sujets qui en sont membres (1997) 790
- N°3. Typologie et mesure de l'extraversion économique des régions de Russie dans la première moitié des années 1990 791
- N°4. Typologie des régions structurellement et institutionnellement les plus extraverties de Russie en 2000 (d'après L. Vardomskij) 793
- N°5. Cinq types-idéaux d'extraversion paradiplomatique en Russie du Nord-Ouest 795
- N°6. Panorama des activités et intérêts de politique extérieure des groupes industrialo-financiers russes (d'après S. Medvedev) 796
- N°7. Liste des accords bilatéraux de partage de compétences signés par les sujets de la FR avec la Fédération de Russie entre 1994 et 1998 798
- N°8. Les compétences respectives et partagées des organes fédéraux et régionaux du pouvoir en matière de RIEE (d'après les dispositions des accords bilatéraux de partage des compétences) 799
- N°9. Composition de la délégation de la Fédération de Russie aux chambres du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux et d'Europe (CPLRE/CLRAE) 811
- N°10. Les universités de Russie membres du programme transnational « Université baltique » 814
- N°11. Le serment de jumelage des villes-sœurs des pays du Conseil de l'Europe 814
- N°12. Mémoire, pouvoir et toponymie: les renominations à Leningrad / Saint-Pétersbourg (1918-1998) 815
- N°13. Les fleurons industriels de Leningrad / Saint-Pétersbourg par secteur de production 816
- N°14. La tradition du jumelage: les soixante-dix villes-sœurs de Saint-Pétersbourg (1953-2003) 818
- N°15. Tirage des plus importants journaux de la presse écrite disponibles à Saint-Pétersbourg (2000) 820
- N°16. Le *St. Petersburg Times*, un journal anglophone local influent 821
- N°17. Inventaire des assassinats de personnalités à Saint-Pétersbourg 822
- N°18. Les députés de Saint-Pétersbourg à la Douma d'État (1993-2003) 823
- N°19. La représentation partisane dans les Comités de la Douma d'État concernés par les questions de politique étrangère (1993-2003) 833
- N°20. Liste des sénateurs membres du Comité des Affaires Internationales au Conseil de la Fédération (1993 - 2004) 836
- N°21. Sénateurs originaires de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad et leur appartenance aux comités du Conseil de la Fédération (1993-2003) 839
- N°22. Le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID en matière de relations internationales et économiques extérieures (RIEE): dates des sessions, ordre du jour et participants (1994-2003) 841
- N°23. Le Conseil des Chefs des Sujets de la FR près le MID (2003-2005) 851
- N°24. Les Pétersbourgeois influents : la troisième vague (1999-2003) 852
- N°25. Biographies des hommes d'influence pétersbourgeois présents dans les structures fédérales (1990-2003) 853

N°1. Les critères d'internationalité d'une ville d'après P. Soldatos

1. elle a une *position* géographique d'ouverture sur le monde (port maritime par exemple).
2. elle accueille des *flux* de commerce (biens et services) et des facteurs de production (investissements, main d'œuvre, capitaux) en provenance de l'étranger.
3. elle est *l'hôte d'institutions* étrangères et internationales (firmes, banques, OI, ONG, centres culturels, consulats, bureaux de représentation diplomatique et commerciale).
4. elle *exporte* des facteurs de production et ses institutions économiques, sociales, culturelles et scientifiques sont *déployées* à l'étranger (succursales, filiales, bureaux).
5. elle entretient, au niveau de ses institutions et de la société civile, une multitude de *communications sociales* avec l'étranger (tourisme, services postaux, échanges scientifiques et culturels).
6. elle est directement reliée à l'étranger par des *moyens de transport* (ferroviaires, aériens, maritimes) et occupe une place de nœud à l'intérieur des réseaux globaux d'échanges et de communications.
7. son économie est dominée par le secteur *tertiaire*, elle dispose d'un tissu de *services* (financiers, d'assurance, de publicité) tournés vers l'international et comprend des *infrastructures de soutien* aux acteurs étrangers ou internationaux (hôtels, palais des congrès, halles d'exposition, cabinets d'avocats et de consultants, agences de voyage, écoles de langues).
8. ses *médias* ont un rayonnement qui s'étend y compris au-delà des frontières internationales et disposent d'une diffusion transnationale (nouvelles technologies).
9. elle organise et/ou accueille de façon récurrente des *événements internationaux majeurs* (rencontres internationales, sommets, salons, festivals, expositions, rencontres culturelles, compétitions sportives, etc.).
10. elle abrite des *institutions* nationales, régionales ou locales de *réputation internationale* (associations, clubs, branches de ministères orientés sur l'international) qui lui permettent d'exercer des fonctions internationales.
11. elle *déploie une paradiplomatie urbaine* (publique, privée ou mixte) qui s'appuie sur des institutions spécialisées et sur une *stratégie* d'internationalisation (plan stratégique).
12. elle a signé des *ententes* bilatérales ou multilatérales (accords, protocoles, jumelages, alliances stratégiques, etc.) avec des acteurs étrangers ou internationaux et participe à des *réseaux* de coopération internationale.
13. elle a une *population* d'une composition ethnique diversifiée ou, tout au moins, cosmopolite, alignée sur des objectifs internationaux, notamment si elle est un pôle scientifique-technologique (R&D).

Source : D'après P. Soldatos Le rôle international des villes à l'aube du millénaire. Paradiplomatie, gouvernance et planification stratégique innovantes. Une perspective nord-américaine, Bruxelles : Bruylant, 2003 ; tableau 1, p. 18.

N°2. Les associations économiques inter-régionales de Russie et les sujets qui en sont membres (1997)

Association de l'Extrême-Orient et du Baïkal

- républiques: Bouriatie, Yakoutie-Sakha
- territoires: Maritime (*Primorskij krai*), Khabarovsk
- oblasti: Amour, Kamtchatka, Magadan, Tchita, Sakhaline
- oblast' autonome juif
- districts autonomes: Koryak, Tchoukotka

Association de la Charte Sibérienne

- républiques: Bouriatie, Altaï, Khakassie
- territoires: Altaï, Krasnoyarsk
- oblasti: Irkoutsk, Novosibirsk, Omsk, Tomsk, Kemerovo
- districts autonomes: Agin-Buryat et Ust-Orda (république de Bouriatie), Taimyr, Evenks, Khanty-Mansi et Yamal-Nenets (oblast' d'Arkhangel'sk)

Association de la Grande Volga

- républiques: Tatarstan, Mordovie, Tchouvachie, Mari-El
- oblasti: Astrakhan, Volgograd, Nižnij-Novgorod, Penza, Samara, Saratov, Oulianovsk

Association régionale de l'Oural

- républiques: Bachkortostan, Oudmourtie
- district autonome Komi-Permyak
- oblasti: Kourgan, Orenbourg, Perm, Sverdlovsk, Tchéliabinsk

Association de Russie Centrale

- oblasti: Briansk, Vladimir, Ivanovo, Kalouga, Kostroma, Moscou, Ryazan, Smolensk, Tver, Toula, Yaroslavl
- ville d'importance fédérale de Moscou

Association du Nord-Ouest

- républiques: Carélie, Komi
- oblasti: Arkhangel'sk, Vologda, Kaliningrad, Kirov, Leningrad, Mourmansk, Novgorod, Pskov
- district autonome des Nenets
- ville d'importance fédérale de Saint-Pétersbourg

Association de coopération du Caucase du Nord

- républiques: Adyguée, Daguestan, Ingouchie, Kabardino-Balkarie, Karatchaëvo-Tcherkessie, Ossétie du Nord-Alanie, Kalmykie
- territoires: Krasnodar, Stavropol
- oblast' de Rostov

Association des Terres Noires

- oblasti: Voronež, Belgorod, Kursk, Lipetsk, Orel, Tambov

Source : EWI Russian Regional Report, 15 janvier 1997, cité par Cameron Ross Federalism and Democratisation in Russia, Manchester: Manchester UP, 2002 ; box 4.1, p. 64.

N°3. Typologie et mesure de l'extraversion économique des régions de Russie dans la première moitié des années 1990

Caractéristiques Sujets de la FR	Localisation	Sujets de la Fédération de Russie (FR) concernés	Spécificités du système de production (atouts)	Part dans le commerce extérieur total	Part dans les stocks d'IDE en Russie
Classement par la structure du PNB régional					
Régions-« aimants »	Dispersées sur le territoire de la Russie « européenne »: centres urbains, capitales régionales, ports maritimes	Sujets hébergeant une ville de plus d'un million d'habitants: Moscou et son <i>oblast'</i> , Saint-Petersbourg, <i>oblasti</i> de Leningrad, Nižnij-Novgorod, Samara, Sverdlovsk, république du Tatarstan, etc.	- économie diversifiée, services, système bancaire - capital humain à fort potentiel scientifique, recours aux nouvelles technologies - infrastructures bien développées (dont dans les transports)	50 %	70 %
Régions exportatrices	Sites d'extraction: Sibérie occidentale, Grand Nord	Territoires et républiques riches en matières premières: Komi, Bachkortostan, Khakassie, <i>oblasti</i> de Tyoumen' (dont districts autonomes de Khanti-Manski et de Yamal-Nenets), Arkhangels'k (dont district de Nenets), Belgorod, Vologda, Irkoutsk, Kemerovo, Lipetsk, Mourmansk, Novgorod, Orenbourg, Perm', Tchélianbinsk, Krasnoïarsk (dont le district de Taïmyr)	- capacité de production - orientation sur l'extraction et l'exportation de ressources naturelles	30 %	1 %
Régions introverties (« citadelles »)	Régions de la « ceinture rouge »	<i>Oblasti</i> ruraux, dont l'économie est tournée sur la production de biens de consommation pour le marché local	- main d'œuvre bon marché - aucun autre atout pour l'extraversion (protectionnisme)	6 %	15 %
Classement par la localisation géographique					
Régions frontalières et maritimes (« régions-tremplins »)	Périphéries: Nord-Ouest, Extrême-Orient	45 sujets de la FR répartis le long de ses côtes et frontières internationales (représentant un tiers de la population de la Russie) dont Primorie, Carélie, Kamtchatka, Pskov, etc ...	- localisation avantageuse pour le commerce transfrontalier et l'exportation de capitaux - soutien des pays voisins	8 %	12 %
Régions de l'hinterland	Régions enclavées (Centre, Volga, Sibérie du Sud, Caucase du Nord)	52 sujets excentrés par rapport aux frontières et voies de communication du pays	- aucun atout pour l'extraversion (inaccessibilité, manque d'infrastructures, déficit de capitaux, économie peu diversifiée)	6 %	-

Source : M. You. Šinkovskij *Rossijskij region: stanovlenie političeskogo režima v ousloviâkh globalizacii* [La région de Russie: établissement du régime politique dans le contexte de la mondialisation], Vladivostok: Far Eastern State University Press, 2000, tableau p. 230-234.

N°4. Typologie des régions structurellement et institutionnellement les plus extraverties de Russie en 2000 (d'après L. Vardomskij)

Type :	Atouts et poids relatif	Sujets de la Fédération concernés	Caractéristiques de l'extraversion	Type de paradiplomatie pratiquée
Régions-locomotives (centres urbains développés)	Fort potentiel économique, scientifique et technique Régions urbanisées, comprenant au moins une ville millionnaire (population > 1 million d'habitants) Forte attractivité (centres culturels et de services) Climat économique propice aux investisseurs Réaliment 50% du commerce extérieur russe Concentrent 70% des IDE totaux du pays	8 sujets de la FR Rang 1 : Moscou (ville) Rang 2 : Saint-Pétersbourg Rang 3 : oblasti de Moscou, Leningrad, Nižnij-Novgorod, Samara et Sverdlovsk (capitale : Ekaterinbourg), république du Tatarstan (capitale : Kazan)	RIEE de grande ampleur et très diversifiées (en termes de vecteurs géographiques et de structure de produits)	<i>Paradiplomatie globale, « multi-cartes »</i> <i>Ville directionnelle</i> (de rang mondial dans le cas de Moscou, régional dans le cas de Saint-Pétersbourg)
Régions-tremplins (territoires frontaliers)	Position géographique (voisinage d'une frontière maritime ou terrestre) favorable aux échanges extérieurs et à la coopération transfrontalière Circulation importante de devises étrangères Compétitivité dans le secteur des services aux entreprises pratiquant l'import-export Réaliment 8% du commerce extérieur russe Concentrent 12% des IDE totaux du pays	8 sujets de la FR Extrême-Orient (océan Pacifique) : territoires du Primorie et de Khabarovsk, oblasti de Sakhaline et Magadan Nord-Ouest (mer Baltique) : république de Carélie et oblast' de Kaliningrad Sud (mer Noire) : oblast' de Rostov et territoire de Krasnodar	Commerce extérieur développé, mais dominé par les importations et géographiquement limité aux pays ou aires régionales limitrophes	<i>Micro-diplomatie transfrontalière</i> <i>Méso-diplomatie</i>
Régions extractives (territoires riches en matières premières exportables)	Dotation en ressources naturelles, notamment en matières premières (pétrole, gaz) et en métaux semi-précieux (or, diamant) exportables Très forte attractivité pour les investissements étrangers et les crédits internationaux Concentration de devises étrangères (pétrodollars) Réaliment 30% du commerce extérieur russe Concentrent 17% des IDE totaux du pays	14 sujets de la FR Rang 1 : oblast' de Tyoumen' et districts autonomes de Khanti-Manssi et Yamalo-Nenets, république du Bachkortostan Rang 2 : oblasti de Perm', Orenbourg, Tchéliabinsk, Vologda, Irkoutsk, Kemerovo, Lipetsk et Mourmansk, territoire de Krasnoïarsk et district autonome de Taïmir	Commerce extérieur très développé, largement orienté à l'export, et diversifié en termes de vecteurs géographiques	<i>Éco-diplomatie</i>

Source : d'après Leonid Vardomskij « Vnešneëkonomičeskie svâzi regionov » [Les relations économiques extérieures des régions], in Nikolaj Petrov (dir.) *Regiony Rossii v 1999 g.* [Les régions de Russie en 1999], annuaire annexé à *l'Almanach Politique de Russie* du Centre Carnegie de Moscou, Moscou : Gendal'f, 2001, p. 113-123 ; p. 115. La colonne de droite (en italique) est de nous.

N°5. Cinq types-idéaux d'extraversion paradiplomatique en Russie du Nord-Ouest

Type	Micro-diplomatie (transfrontalière)	Ecodiplomatie (commerciale)	Méso-diplomatie (régionale)	Protodiplomatie (nationaliste)	Paradiplomatie (globale)
Caractéristiques					
Nature de l'actorité <i>Idéal-type en Russie du Nord-Ouest</i>	Municipale <i>Vyborg, Pskov</i>	Corporatiste <i>oblast' de Leningrad</i>	Provinciale <i>oblast' de Kaliningrad</i>	Ethno-territoriale <i>République de Carélie</i>	Mégapolistique <i>Saint-Pétersbourg</i>
Envergure de l'action internationale <i>Partenaires</i>	Translocale (commerce de valise, pendulaire) <i>pays voisins (Finlande, Estonie, Lettonie)</i>	Marchés mondiaux <i>CEI, Europe du Nord, pays de l'UE</i>	Sub-régionale <i>Zone de la mer Baltique, monde germanique</i>	Transnationale et transfrontalière <i>Communauté finno-ougrienne</i>	Globale <i>Réseaux inter-urbains, reste du monde</i>
Objectif	tirer profit des effets-frontières	occuper une niche sur le marché européen	intégration / participation	auto-affirmation identitaire	leadership régional, participation
Métaphore-slogan	sas d'entrée ou « platzdarm » (citadelle)	« couloir de transit » « plate-forme »	« Hong-Kong de la Baltique », « région-pilote »	petit peuple du Nord, cousin des Finlandais	« fenêtre sur l'Europe » « gateway city » capitale du Nord
Type de gouvernance locale	localiste, tendance autoritaire	patrimoniale	militaire	paternaliste néo-féodal	consociationnelle charismatique
Type d'engagement international	transfrontalier coopératif / conflictuel	pragmatique, commercial	participatif	nationaliste	pluraliste
Menace perçue	irrédentisme	criminalisation, manipulation	marginalisation, colonisation	russification, dé-culturation	sanction électorale ou administrative
Concurrents et obstacles	services de contrôle des frontières	mafias	ONG	majorité nationale	Moscou
Intérêts de politique étrangère	relations bilatérales, régulations concernant les visas, la fiscalité douanière, infrastructures de transport	législation douanière politique monétaire, relations diplomatiques avec les pays-clients	stabilité régionale, sécurité (dure et molle), participation aux organisations régionales, préservation de l'intégrité territoriale du pays	relations avec les États dont la nation titulaire est cousine, respect des droits des minorités nationales	législation sur le commerce extérieur, les investissements, la fiscalité, les migrations questions de « haute politique »
Rapport au centre	autonomie relative	relations de clientélisme	coopération	conflictuel	compétition
Effets sur la politique étrangère du pays	Percolation	Economisation	Polarisation	Fragmentation	Segmentation

Source : Anaïs Marin « The International Dimension of Regionalism – St. Petersburg's 'Paradiplomacy' », in M. Kivinen & K. Pynnöniemi (eds.), *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki: Kikumora, 2002, p.147-174; figure 1, p.172-173.

N°6. Panorama des activités et intérêts de politique extérieure des groupes industrialo-financiers russes (d'après S. Medvedev)

Holding/groupe (oligarque)	Banque(s)	Secteur d'activité industrielle ou commerciale	Préférences de politique économique	Orientations de politique extérieure
GAZPROM (Rem Viakhirev)	<i>Gaprombank</i> <i>Nacional'nyj Rezervnyj Bank</i>	Gaz (production, transport, vente)	Pénétration dans les secteurs industriels connexes (ex. aviation), rachat de sociétés clientes, y compris à l'étranger.	Relations avec les clients et investisseurs (Allemagne, Europe de l'Ouest), avec les pays de transit gazier (CEI) et les marchés potentiels (Turquie, Iran, Asie centrale).
LOUKOIL (Vagit Alekperov)	<i>Imperial</i>	Pétrole (prospection, extraction, raffinage, exportation)	Législation favorable aux IDE. Développement de la voie maritime du Nord (Loukoil possède la plus grande flotte de tankers de l'Arctique). Abaissement des barrières douanières des pays de l'UE.	Maintien de son rang de leader des ventes de produits pétroliers dans les pays baltes (Lituanie surtout). Défense de ses intérêts à l'étranger (terminaux baltes privatisés, pays de la CEI où Lukoil a investi, en Irak où, il compte investir après la levée des sanctions de l'ONU).
INTERROS (Vladimir Potanine)	<i>Onexim Bank</i> <i>Après la crise de 1998:</i> <i>BaltOnexim Bank</i> <i>Sourgoutneftegaz Bank</i> <i>MFK Renaissance</i>	Métaux (Norilsk Nickel Pétrole (Sidanko), raffinage (Sourgoutneftegaz), Services aux corporations spécialisées dans l'export (y compris Rosvooroujenie jusqu'en 1997) Médias (Komsomol'skaâ Pravda, Izvestiâ) Télécommunications (Svyazinvest)	Politiques favorables aux entreprises du CMI, de l'industrie métallurgique et de l'automobile. Soutien aux secteurs en déclin (agro-alimentaire, machines-outils).	Abaissement des barrières non-tarifaires aux importations russes sur les marchés occidentaux. Conditions idéales pour le transit de produits pétroliers par les ports baltes. Stratégie d'attraction d'IDE.
SBS-AGRO (Alexandre Smolenskij)	<i>SBS-Agro (Stolichny Bank, Agroprombank)</i>	Métaux précieux dont or et platine de l'Oural (Dragocennosti Urala, Ekaterinbourg) Pétrole, dont raffinage (Omsknefteprodukt)	Intérêts communs avec Boris Berezovskij dans Sibneft' et la chaîne télévisée ORT	Stratégie d'attraction d'IDE Conquête de nouveaux marchés en Occident
ROSPROM-YOUKOS	<i>Menatep</i> <i>Après la crise de 1998:</i> <i>Menatep-SPb (Saint-</i>	Pétrole (Youkos), dont prospection, forage et transport Exportation d'engrais (Apatite, Mourmansk)	Harmonisation de la législation russe avec celle des pays de l'UE. Législation favorable aux IDE.	Soutien international aux initiatives locales qui participent au développement de la société civile

(Mikhaïl Khodorkovskij)	<i>Pétersbourg</i>	Construction aéronautique Médias indépendants	Stratégie d'intégration de l'industrie chimique.	russe. Stratégie d'attraction d'IDE. Conquête de nouveaux marchés en Occident.
INKOMBANK (Vladimir Vinogradov)	<i>Inkombank</i>	Construction de sous-marins (chantiers navals de l'Amirauté, Saint-Pétersbourg, dessin industriel Rubin) Industrie agro-alimentaire (fabrication de chocolats, usine de Novossibirsk) Métaux non-ferreux (Sameco, Samara) Médias (Vek, « Kanal 5 – Peterbourg »)	Soutien à l'industrie aéronautique (Soukhoï) et à la métallurgie lourde (Magnitogorsk).	Abaissement des barrières douanières et non-tarifaires aux exportations russes. Marchés des pays de la CEI. Stratégie d'attraction d'IDE.
ALFA (Mikhaïl Fridman, Piotr Aven)	<i>Alfa Bank</i>	Construction et immobilier Production et commerce de biens de consommation (thé, sucre, alcool) Pétrole (INK, avec BP), dont raffinage (Tyumen' oil, raffinerie de Ryazan)	Toutes conditions favorables au développement des services financiers aux entreprises et administrations basées dans les régions de Russie.	Stratégie d'attraction d'IDE Commerce avec Cuba (pétrole contre sucre)
MOST (Vladimir Goussinskij)	<i>MOST Bank Bank Moskvy</i>	Médias (NTV, Segodnâ, Êkho Moskv, Itogui)	Puissance du « clan de Moscou » (allié – Yourij Loujkov et son équipe municipale).	Stratégie d'attraction d'IDE à Moscou.
SISTEMA	<i>GUTA-Bank, BMRR [Banque de Moscou pour la Reconstruction et le Développement]</i>	Télécommunications (Moscou), dont téléphonie mobile (MTS, Moscou) Pétrole (bassin de la Tïman-Pechora) Raffinage et stations services (Moscou) Services aux touristes (Intourist) Assurances	Toutes conditions favorables aux entreprises du CMI (oblast' de Moscou) et à la R&D dans l'ingénierie civile.	Développement du réseau d'exportation de pétrole par oléoduc sous-marin en Europe du Nord (Baltic Pipeline System).

Source : Sergei Medvedev, « Business Elites and Russia's European Policy », *ÛPI Working Papers*, n° 26, Helsinki : FIIA, 2000; annexes 1 (p. 62-66) et 2 (p. 67).

N°7. Liste des accords bilatéraux de partage de compétences signés par les sujets de la FR avec la Fédération de Russie entre 1994 et 1998

Le tableau suivant fournit, dans l'ordre chronologique de leur signature, la liste des traités (accords) de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie.

1994	1995
république du Tatarstan (15 février) république du Bachkortostan (3 juin) république de Kabardino-Balkarie (1 juillet)	république d'Ossétie du Nord (23 mars) république de Yakoutie (Sakha) (19 juin) république d'Oudmourtie (17 octobre) république de Bouriatie (29 octobre)
1996	1997
oblast' de Kaliningrad (12 janvier) oblast' de Sverdlovsk (12 janvier) kraj de Krasnodar (30 janvier) oblast' d'Orenbourg (30 janvier) république des Komi (20 mars) kraj de Khabarovsk (24 avril) oblast' d'Omsk (19 mai) oblast' d'Irkoutsk (27 mai) district autonome d'Oust'-Ordynsk Bouriate (27 mai) république de Tchouvachie (27 mai) oblast' de Sakhaline (29 mai) oblast' de Perm' (31 mai) district autonome des Komi-Permyak (31 mai) oblast' de Nižnij-Novgorod (6 juin) oblast' de Rostov (11 juin) oblast' de Leningrad (13 juin) ville de Saint-Pétersbourg (13 juin) oblast' de Tver (13 juin) kraj de l'Altaj (29 novembre)	oblast' de Magadan (4 juin) oblast' de Tcheliabinsk (4 juin) oblast' de Saratov (4 juin) oblast' de Briansk (4 juin) oblast' de Vologda (4 juin) oblast' de Samara (1 août) oblast' de Mourmansk (30 octobre) oblast' d'Oulianovsk (30 octobre) oblast' de Yaroslavl' (30 octobre) oblast' d'Astrakhan (30 octobre) kraj de Krasnoïarsk (1 ^{er} novembre) district autonome des Taïmir (1 ^{er} novembre) district autonome des Evenk (1 ^{er} novembre)
	1998
	oblast' de Voronež (20 mai) république de Marij El (20 mai) oblast' de l'Amour (20 mai) oblast' d'Ivanovo (20 mai) oblast' de Kostroma (20 mai) ville de Moscou (16 juin)

Source : Valerij Nevinskij « Ostatočnaâ (isključitel'naâ) kompetenciâ sub'ektov Rossijskoj Federacii : ponâtie, soderžanie i problemy realizacii » [Les compétences résiduelles (exclusives) des sujets de la Fédération de Russie: sens, contenu et problèmes de mise en œuvre] in N. V. Varlamov (dir.) *Rossijskij Federalizm : konstitucionnye predposylki i političeskaâ real'nost'* [Le fédéralisme russe: prémisses constitutionnels et réalité politique], matériaux de conférence internationale (Irkoutsk, 1-2 octobre 1999), Moskva : MONF, 1999.

N°8. Les compétences respectives et partagées des organes fédéraux et régionaux du pouvoir en matière de RIEE (d'après les dispositions des accords bilatéraux de partage des compétences)

Légende:

1^{ère} colonne:

La Constitution de la FR du 12 décembre 1993 énumère les domaines dans lesquels les organes fédéraux du pouvoir d'État exercent des compétences exclusives. Il s'agit des Partie I et IV de la Constitution, et de l'article 71 précisément (Partie III, consacrée au « Système Fédératif »)...

2^{ème} colonne

... et ceux dans lesquels ils exercent leurs prérogatives conjointement (*sovместnoe vedenie*) avec les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR (article 72).

Des lois fédérales et décrets présidentiels sont venus compléter ce schéma de base délimitant les domaines de compétence fédérale et de compétence conjointes. Certaines républiques de la FR ont fait « glisser » des sphères d'activité relevant du domaine exclusif de la FR vers le domaine des compétences conjointes, réclamant un « droit de regard » sur les activités fédérales sur leur territoire, ou un pourcentage sur les bénéfices qui en sont tirés.

3^{ème} colonne

A la différence de l'article III du Traité Fédératif de 1992, la Constitution de 1993 n'énumère pas les prérogatives qui reviennent aux sujets de la FR en propre. Les domaines dans lesquels ils peuvent « exercer la plénitude du pouvoir d'État sur leur territoire » (article 73) sont des sphères résiduelles. Les constitutionnalistes ont interprété la portée et précisé les prérogatives exclusives des sujets de la FR par déduction des silences des articles 71 (compétence de la FR) et 72 (compétence conjointe de la FR et des sujets de la FR). Sont aussi mentionnés les prérogatives additionnelles et clauses d'exclusivité des Constitutions et *Oustav* (chartes) adoptés par les sujets de la FR.

4^{ème} colonne

A partir de 1994, la pratique contractuelle dans la construction des relations fédératives s'est accélérée, ajoutant à la liste des prérogatives partagées et exclusives (résiduelles) des sujets de la FR des prérogatives précises, nouveautés introduites le plus souvent par les régions elles-mêmes, par voie de fait (adoption d'une constitution ou d'une charte énumérant les prérogatives des organes régionaux) ou par voie contractuelle (traité bilatéral *ad hoc* signé avec le gouvernement fédéral). Les dispositions que contiennent ces traités bilatéraux ainsi que des protocoles additionnels qui leur sont annexés sont citées en exemple pour illustrer, dans chaque sphère de compétence, l'asymétrie du fédéralisme et la segmentation territoriale de l'ordre juridique russe.

Lignes: domaines de compétence et sphères d'activité en rapport avec les questions de RIEE et de politique étrangère

- La souveraineté étatique, l'ordre juridique et la force de la législation sur le territoire, la langue officielle et la citoyenneté, le pouvoir de nomination
- La politique étrangère, les traités internationaux, les questions de guerre et de paix, les relations diplomatiques et avec les institutions financières internationales (IFI), la participation aux travaux des organisations internationales (OI)
- La sécurité, la défense et la conscription, les activités du complexe militaro-industriel (CMI), le statut et la protection des frontières
- La politique économique, les zones économiques libres (SÉZ), les relations économiques extérieures, la fiscalité et les douanes
- Le statut de la terre, la propriété et l'usufruit des ressources naturelles, l'exploitation des matières premières, la protection de l'environnement

NB: tous les italiques sont de l'auteur et indiquent notre interprétation personnelle des textes juridiques (cités entre guillemets) ou une appréciation de leur application concrète

<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">prérogatives exclusives de la FR dans le domaine de <i>compétence fédérale</i></p> <p style="text-align: center;">(art. I du Traité art. 71 de la Constitution décrets et lois)</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">prérogatives partagées de la FR et des sujets dans les domaines de <i>compétence conjointe</i></p> <p style="text-align: center;">(art. II du Traité art 72 de la Constitution décrets et lois)</p>	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">prérogatives et droits des sujet de la FR dans leurs domaines de <i>compétence résiduelle</i></p> <p style="text-align: center;">(art. III du Traité, art. 73 de la Constitution) prérogatives auto-attribuées par la Constitution ou la Charte du sujet de la FR)</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">prérogatives et obligations additionnelles de la fédération et d'un sujet de la FR dans un secteur particulier – <i>transfert de compétence</i></p> <p style="text-align: center;">(traités, accords et protocoles annexes de délimitation des domaines de compétence et de partage des prérogatives entre la FR et un sujet de la FR)</p>
UNITÉ DE L'ORDRE JURIDIQUE ET VERTICALE DU POUVOIR D'ÉTAT			
Compétence fédérale	Compétence conjointe	Compétence résiduelle	Compétence transférée
<p>SOUVERAINETE ÉTATIQUE art. 1 de la Constitution : « la FR est un État de droit démocratique et fédératif, avec une forme républicaine de gouvernement ». art. 4.1 : « la souveraineté de la FR s'étend sur tout son territoire » art. 4.3 « La RF garantit l'unité et l'inviolabilité de son territoire » art. 67.1 : « le territoire de la FR comprend les territoires de ses sujets, les mers intérieures et la mer territoriale, l'espace aérien au dessus d'eux » art. 71 § « a » : « l'adoption et la modification de la Constitution de la FR et de ses lois fédérales, le contrôle de leur respect » <i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR.</i></p>	<p>art. 3 : « le détenteur de la souveraineté et unique source du pouvoir en FR est son peuple multinational. » art. 11.3 : « Le partage des compétences entre les organes fédéraux et ceux des sujets de la FR découle « de la présente Constitution, des Traités fédératifs et autres traités de délimitation des compétences et prérogatives » art. 136 : « Les modifications aux Chapitres 3 à 8 de la Constitution de la FR [dont font partie les articles 71-73] sont adoptées selon les modalités prévues pour l'adoption de la loi constitutionnelle fédérale, et entrent en vigueur après avoir été acceptées par les organes du pouvoir législatif d'au moins <i>deux tiers des sujets</i> de la FR. »</p>	<p>Les relations entre la république et la Fédération de Russie relèvent d'une « union établie sur une base volontaire et à égalité » (art. 5 de la Constitution de la république du Bachkortostan, RB), elles sont fondées sur « le principe de la libre délégation de leurs pouvoirs aux organes fédéraux du pouvoir d'État de la FR » (Constitution respectives des républiques de Yakoutie-Sakha (RS), du Bachkortostan, du Daguestan, des Komi et de Bouriatie)</p>	<p>La république d'Itchkérie (Tchéchénie) est « un État souverain indépendant, membre de plein droit, et à égalité avec les autres États, de la communauté internationale » (art. 1 de la Constitution de la République tchéchéne d'Itchkérie). La république du Bachkortostan (RB) « conserve la plénitude du pouvoir d'État sur son territoire, en dehors des droits qu'elle a volontairement transférés à la FR » (article 70 de la Constitution de la RB) « L'espace aérien et le plateau continental du territoire de la république de Yakoutie-Sakha (RS) sont la propriété inaliénable des citoyens de la république » (article 5 de la Constitution de la RS) Droit des organes du pouvoir d'État de la république de Kabardino-Balkarie (RKB) de déclarer l'état d'urgence (<i>črezvyšajnoe položenie</i>) sur le territoire de la RKB (traité FR-RKB du 01/07/94), ce qui contredit les articles 56 et 88 de la Constitution de 1993). La république de Touva est souveraine pour toutes les questions de guerre et de paix affectant son territoire. (Constitution de la république de Touva).</p>

<p>STATUT DE LA CONSTITUTION ET APPLICATION DE LA LOI</p> <p>art. 4.2 de la Constitution « La Constitution de la FR et les lois fédérales ont primauté sur tout le territoire de la FR »</p> <p>art. 15 : « La Constitution de la FR a une force juridique suprême, est d'application directe (...) les lois et autres actes normatifs adoptés dans la FR ne doivent pas la contredire. »</p> <p>art. 15.4 : « (...) si par un traité de la FR sont établis des règles différentes de ce que prévoit la législation, alors de sont les règles du traité international qui s'appliquent ».</p> <p>art. 85.2 : « Le Président peut suspendre l'application des actes adoptés par les organes du pouvoir exécutif des sujets de la FR si ceux-ci sont contraires à la Constitution »</p> <p>art. 90.2 : « les décrets et ordonnances du Président de la FR sont d'application obligatoire sur tout le territoire de la FR »</p>		<p>La Constitution de la république de Yakoutie (Sakha) (RS) a « force juridique suprême sur toutes les autres lois sur le territoire de la république ». (article 7 de la Constitution de la RS)</p> <p>Les lois de la république du Tatarstan ont une valeur juridique supérieure à celles de la FR (constitution de la RT).</p> <p>Droit des autorités républicaines de suspendre l'application sur leur territoire des lois fédérales qui contredisent la Constitution de leur république (articles 58 et 70 de la Constitution de la république de Yakoutie (Sakha), article 95 de la Constitution du Bachkortostan, article 73 de la Constitution des Komi.</p>	<p>Droit du chef de l'administration de l'oblast' de Sverdlovsk (OS) de « suspendre l'application sur le territoire de l'OS des actes normatifs des ministères et départements du gouvernement fédéral de la FR qui sont contraires au président Traité » (article 8 du traité bilatéral FR-OS du 30/01/96)</p> <p><i>En s'appuyant sur la prérogative que leur concédait l'article III.4 du Traité Fédératif, la plupart des républiques et oblasti se réservent le droit de déclarer l'état d'urgence sur leur territoire.</i></p>
<p>LANGUE OFFICIELLE</p> <p>art. 68.1 : « la langue d'État de la FR sur tout son territoire est le russe »</p>	<p>art. 68.2 : « les républiques ont le droit d'établir leurs langues d'État (...) qui s'emploient [dans les organes du pouvoir] de pair avec la langue d'État de la FR »</p>	<p>La langue nationale de la république est une langue officielle de statut égal au russe sur le territoire de la république (Constitutions des républiques du Bachkortostan, des Komi, de Yakoutie (Sakha) et du Tatarstan)</p>	
<p>CITOYENNETE</p> <p>art. 6.1 : « la citoyenneté de la FR s'obtient et se perd conformément à la législations fédérale, elle est unique et</p>		<p>Introduction d'une citoyenneté de la république (Constitutions des républiques du Bachkortostan, des Komi, de Yakoutie (Sakha) et du Tatarstan)</p>	<p>« Les citoyens étrangers et les personnes sans citoyenneté jouissent de l'ensemble des droits et libertés constitutionnels à égalité avec les citoyens de la république du Tatarstan (RT), à moins que la loi n'en</p>

<p>égalitaire indépendamment des circonstances de son obtention »</p> <p>art 6.3 : « le citoyen de la FR ne peut être privé de sa citoyenneté ni du droit d'en changer »</p> <p>art. 89 : « le Président de la FR règle les questions de citoyenneté de la FR et de l'attribution de l'asile politique »</p>			<p>dispose autrement. Leur situation juridique est régie par les lois et les traités internationaux de la RT. Ceux qui se trouvent sur le territoire de la RT sont obligés de respecter et d'observer la Constitution et les lois de la RT ». (art. 23 de la Constitution de la RT)</p>
<p>POLITIQUE DES CADRES (NOMINATIONS DANS LA JUSTICE)</p>		<p>Compétence exclusive des organes du pouvoir exécutif du sujet de la FR en matière d'établissement des juridictions judiciaires et de nomination des personnels (juges) travaillant dans les branches territoriales des cours fédérales (Constitutions respectives des républiques des Adyguée, Komi et Mari-el, du Bachkortostan, Daguestan et Tatarstan, de la Bouriatie, Kabardino-Balkarie, Carélie, Yakoutie-Sakha.</p> <p><i>On trouve une disposition similaire dans la Chate (oustav) de l'oblast' de Sverdlovsk et celle de la ville de Saint-Pétersbourg.</i></p>	<p>De manière unilatérale et en violation de l'article 71 de la Constitution de la FR qui stipule que seul les organes fédéraux du pouvoir sont compétents en matière de justice fédérale, la république d'Ossétie du Nord et les oblasts de Voronež, Samara, Arkhangel'sk, Irkoutsk, Tyumen' et Omsk ont adopté des lois régionales restructurant les organes judiciaires du pouvoir sur leur territoire.</p>
<p>POLITIQUE ETRANGERE, TRAITES INTERNATIONAUX, DIPLOMATIE</p>			
<p>Compétence fédérale</p>	<p>Compétence conjointe</p>	<p>Compétence résiduelle</p>	<p>Compétence transférée</p>
<p>POLITIQUE ETRANGERE ET RELATIONS INTERNATIONALES</p> <p>art. 71 « k » : « la politique étrangère et les relations internationales de la FR, les traités internationaux de la FR, les questions de guerre et de paix »</p> <p>art. 80.3 : « le Président de la FR, en conformité avec la Constitution et les lois de la FR, définit les orientations</p>	<p>art. 72 § « o » : l'exécution des traités internationaux de la FR</p> <p>Obligation de la FR « d'informer, directement ou par le biais des organes compétents, et d'assurer la participation des représentants de la république de Bouriatie à la préparation des actes normatifs et autres documents de RIEE qui touchent les intérêts de la</p>	<p>Droit du sujet de la FR de « participer à la <i>préparation des traités internationaux</i> de la FR relatifs à des questions de relations économiques extérieures qui affectent directement [ses] intérêts », de « prendre part aux <i>décisions relatives à des questions du domaine des RIEE qui touchent directement [ses] intérêts</i> » et de « faire entrer des <i>représentants dans la composition des délégations de la FR auprès des organisations internationales et financières, ainsi que dans les commissions inter-gouvernementales</i> de coopération commerciale et économique,</p>	<p>La République du Tatarstan (RT) « établit des relations avec les autres États, signe des traités internationaux, procède à des échanges de représentations diplomatiques, consulaires, commerciales et autres, participe à l'activité des organisations internationales, en se guidant par les principes du droit international. » (article 62 de la Constitution de la RT)</p> <p>La RT « rejette la violence et la guerre comme moyens de résolution des conflits entre les États et les peuples. Le territoire de la RT est une zone libre d'armes de</p>

<p>fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'État » art. 86 : « le Président de la FR assure la direction de la politique étrangère de la FR; mène des négociations et signe des traités internationaux de la FR »</p>	<p>république, et informer de leur adoption » (art. 1 du protocole annexe sur le partage des compétences entre la FR et la république de Bouriatie en matière de RIEE du 11/07/95)</p> <p>l'art. 9 de la loi « sur la régulation étatique de l'activité économique extérieure » (1995) stipule que « la coordination de l'activité extérieure des sujets de la FR », ainsi que « la signature de traités internationaux de la FR qui touchent directement les intérêts économiques extérieurs du sujet de la FR », procède de « décisions prises par les organes de l'exécutif de la FR avec l'accord du sujet de la FR concerné ». Les deux niveaux de pouvoir doivent se consulter et « s'échanger mutuellement de l'information sur ces questions. »</p>	<p>scientifique et technique, et culturelle sur des questions qui [le] concernent ». <i>On trouve ces formules-types dans tous les protocoles additionnels sur les RIEE signés par la FR avec les républiques.</i></p> <p><i>Présence de clauses d'appropriation unilatérales de prérogatives en matière de RIEE, de politique étrangère et de sécurité et de frontières dans les Constitutions du Bachkortostan (article 88), de la Tchétchénie (article 62), du Daguestan (article 54), de l'Ingouchie (article 54), de la Yakoutie-Sakha (article 69), du Tatarstan (article 89) et de la Mordovie. Les chartes des oblasts de Tyumen', Sverdlovsk, Arkhangel'sk, Samara et Volgograd comprennent aussi des dispositions proclamant le droit de ces sujets de la FR de ratifier les traités internationaux de la FR pour leur permettre d'entrer en vigueur sur leur territoire.</i></p>	<p>destruction massive. La propagande de la guerre est interdite en RT. » (article 8 de la Constitution de la RT)</p> <p>Prérogative exclusive de l'oblast' de Sverdlovsk (OS) pour « l'établissement de relations avec des États étrangers dans les domaines économique, scientifique, culturel et sportif, à l'exclusion des sphères de compétences, qui sont transférés à la compétence des organes fédéraux du pouvoir exécutif et à la compétence conjointe des parties [au présent accord] » (art. 2.11 du protocole additionnel sur le partage des compétences en matière de RIEE entre la FR et l'OS du 12/01/96)</p>
<p>PARTICIPATION A DES OI et RELATIONS AVEC LES IFI</p>	<p>Compétences conjointes de la FR et de l'oblast' d'Orenbourg (OO) en ce qui concerne « la réception, l'utilisation pour soutenir l'activité économique extérieure et le remboursement de crédits internationaux garantis par les actifs du budget de l'OO » (art. 1 du protocole additionnel sur le partage des compétences en matière de RIEE entre la FR et l'OO du 30/01/96)</p>	<p><i>interprétation des silences juridiques de l'art. 73: Les sujets de la FR ont la plénitude du pouvoir d'État pour...</i></p> <p>Participer aux travaux des organisations économiques et financières internationales et dans les organes internationaux dont la charte prévoit une telle participation</p>	

<p>DIPLOMATIE ET REPRESENTATION A L'ETRANGER</p> <p>art. 80.4 : « le Président de la FR, en tant que chef de l'État représente la FR à l'intérieur du pays et dans les relations internationales »</p>	<p>Compétence conjointe de l'oblast' de Sakhaline (OS) et de la FR sur les décisions concernant « l'ouverture de représentations consulaires, d'organisations sociales et d'associations culturelles d'États étrangers » sur le territoire de l'OS (<i>dans le collimateur – les Églises évangéliques et sectes américaines et nippones</i>). « Les manifestations internationales qui ont lieu sur le territoire de l'OS se font avec l'accord de son administration » (articles 4 et 5 du protocole additionnel sur le partage des RIEE entre la FR et l'oblast' de Sakhaline du 29/05/96)</p>	<p>Les oblasts de Nižnij-Novgorod et Sakhaline, peuvent « envoyer des représentants, payés sur la base du budget propre du sujet de la FR, pour représenter ses intérêts dans les représentations commerciales de la FR à l'étranger » (principe de colocation, clauses des accords de partage de compétences avec la FR)</p>	<p>Compétence exclusive de la république du Bachkortostan (RB) en matière de « réalisation de RIEE; d'établissement de relations avec des États étrangers; de participation à l'activité d'organisations et de fondations internationales; de conclusion de traités et d'accords internationaux (...) » (art. 3, §.14 du traité FR-RB du 03/06/94)</p> <p>Compétence exclusive de la république de Yakoutie Sakha(RS) pour « conclure des traités avec des partenaires étrangers au nom du gouvernement de la FR dans les cas où [celui-ci] lui a transféré des compétences dans le domaine concerné » (art. 3.6 du traité bilatéral entre la FR et la RS du 29/06/95)</p>
--	---	---	--

DEFENSE ET SECURITE, UNITE TERRITORIALE, STATUT DES FRONTIERES

Compétence fédérale	Compétence conjointe	Compétence résiduelle	Compétence transférée
<p>SECURITE ET DEFENSE</p> <p><i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR ...</i></p> <p>art. 71 § « m » : « la défense et la sécurité; la production [de l'industrie] de défense, la définition des modalités de vente et d'achat d'armes, de munitions, de matériel technologique militaire et autres produits militaires; la production de substances toxiques, de produits narcotiques et les modalités de leur utilisation »</p> <p>art. 83 § « j » : « le Président de la FR forme et dirige le Conseil de Sécurité de la FR, dont le statut est défini par la</p>	<p>art. 102.1 § « g » : « la décision sur la question de la possibilité de l'utilisation des Forces Armées de la FR hors du territoire de la FR » appartient à la compétence du Conseil de la Fédération</p> <p>En vertu des traités de délimitation de compétences signés avec le centre, transfert des sphères liées à « la protection étatique de l'unité territoriale de la FR » du domaine de l'article 71 à celui des compétences conjointes de la FR et des républiques du Tatarstan (15/02/94), du Bachkortostan (03/06/94), de Kabardino-</p>	<p>Compétence partagée de la FR et de la république du Tatarstan (RT) sur les questions militaires. Le gouvernement fédéral doit obtenir du gouvernement de la RT son « accord préalable pour installer ou transporter des matières dangereuses sur le territoire de la RT » et (art. 5 et 8 du protocole additionnel de partage des compétences entre la FR et la RT sur les questions militaires du 15/02/94).</p> <p><i>Le Bachkortostan estime avoir des compétences résiduelles étendues dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.</i></p>	<p>Prérogatives partagées dans le domaine <i>théoriquement de compétence exclusive de la FR</i> qu'est « la défense de l'intégrité territoriale de l'État » (traités entre la FR et les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan, de Kabardino-Balkarie et d'Ossétie du Nord).</p> <p>« Le territoire de la république est une zone dénucléarisée » (Constitutions des républiques du Tatarstan (article 8), Tyva (article 3) et Yakoutie-Sakha (article 6), la Constitution yakoute (article 5)</p> <p>Prérogatives additionnelles du sujet de la FR dans les domaines de compétence conjointe que sont la régulation du fonctionnement des industries de pointe et des instituts de formation professionnelle et de recherche du <i>complexe militaro-industriel</i> (CMI), ainsi que sur les exportations d'armes (traité entre la FR et la</p>

loi fédérale »	Balkarie (01/07/94) et d' Ossétie du Nord (23/03/95)		république du Tatarstan , la république d' Oudmourtie et l'oblast' de Sverdlovsk)
ACTIVITES DU CMI	En vertu des traités de délimitation de compétences signés avec la FR, »la coordination de la production de technologie militaire et d'armement sur le territoire des républiques du Tatarstan (15/02/94), du Bachkortostan (03/06/94) sont transférées du domaine de l'article 71 à celui des compétences conjointes. »		<i>L'oblast' de Sverdlovsk et la république d'Oudmourtie ont obtenu un droit de regard sur les décisions de la Fédération concernant le fonctionnement des entreprises du complexe de défense installées sur leur territoire.</i>
CONSCRIPTION <i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR...</i> art. 71 § « t » : « le service d'État [militaire] fédéral » Obligation (<i>des autorités militaires fédérales</i>) d'obtenir « l'accord des conscrits citoyens de la république du Tatarstan (RT) pour les envoyer faire leur service militaire ailleurs que sur le territoire de la RT » (article 8 de la Constitution de la RT)	<i>Compétences partagées entre le ministère de la Défense de la FR et le kraj de Primorie concernant les officiers de la Flotte Pacifique. Dans un accord ad hoc le gouverneur obtient la garantie que seuls les militaires originaires du kraj pouvaient exercer à des postes d'officiers dans les bases navales locales, en échange de quoi le kraj s'engage à payer les arriérés de salaire de ces mêmes officiers sur son propre budget.</i>	« Le service militaire sur le territoire de la république est régi par la législation fondamentale de la république » (clauses des Constitutions des républiques du Bachkortostan , de Yakoutie et de Tyva)	Les citoyens de la république du Tatarstan (RT) sont soumis à la conscription conformément à la loi. Les obligations militaires [des conscrits] sont remplies sur le territoire de la RT ou hors de celui-ci sur la base des obligations librement consenties de la RT. (art. 58 de la Constitution de la RT)
FRONTIERES art. 67.3 : « les frontières entre les sujets de la FR ne peuvent être modifiées sans leur consentement mutuel » <i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR ...</i> art. 71 § « n » : « la définition du	art. 72 § « b » : le « régime des zones frontalières » relève de la compétence conjointe de la FR et des sujets de la FR art. 102.1 : « l'acceptation d'un changement de frontière entre sujets de la FR » est de la compétence du Conseil de la	Ouvrir, conformément à la législation du pays hôte et avec l'accord préalable du MID, des bureaux de représentation du sujet de la FR à l'étranger. Ces représentations n'ont pas de statut diplomatique, n'exercent aucune activité d'ordre consulaire et sont entretenues sur la base du budget propre du sujet de la FR qui les a ouvertes. La Charte de l'oblast' de Pskov proclame le droit des	Compétences partagées entre la FR et la république du Bachkortostan (RB) pour « la protection de la souveraineté et de l'intégrité territoriale [de la Russie sur le territoire de la RB] » (art. 4 §.2 du traité FR-RB du 3/08/94) Compétences partagées entre la FR et le kraj de Krasnodar (KK) pour « l'établissement des conditions de régulation des migrations sur le territoire du KK et

<p>statut et la défense de la frontière d'État, des eaux territoriales, de l'espace aérien, des zones économiques exclusives et du plateau continental »</p> <p>«La régulation des questions de protection des frontières s'appuie sur la Constitution de la FR et les normes internationales » (loi fédérale « sur la frontière d'État de la FR)</p> <p>art. 74.1: «L'établissement de frontières douanières, de droits et taxes et de quelque autre obstacle que ce soit à la libre circulation des biens, services et moyens financiers est interdit sur le territoire de la FR ».</p>	<p>Fédération</p> <p>la loi fédérale « Sur la frontière étatique de la FR » ouvre cette sphère à la compétence conjointe de la FR et des sujets : « la législation qui régule les questions de frontière étatique de la FR découle des lois fédérales, des normes du droit international (?) <i>et des lois et autres actes normatifs des sujets de la FR</i> » (art. 28.4 modifié 1996)</p>	<p>autorités de l'oblast' de modifier unilatéralement le tracé des frontières internationales de l'oblast'.</p> <p>La Constitution de la république de Touva proclame le droit des autorités de la république d'établir des barrières douanières à ses frontières. Les oblasts de Krasnodar, Rostov et Orenbourg ont adopté des mesures du même type.</p>	<p>l'activité des organes fédéraux du pouvoir en la matière » (art. 1§.a du traité FR - KK du 30/01/96).</p> <p>La république des Komi s'est arrogée des prérogatives anticonstitutionnelles pour contrôler les migrations sur son territoire. A Moscou, la pratique de la « propiska » (permis de résidence, obligatoire pour les personnes s'installant dans la capitale ou cherchant à y acheter un bien immobilier), inconstitutionnelle, peut aussi être considérée comme enfreignant l'article 74.1 de la Constitution.</p>
--	--	--	---

UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Compétence fédérale	Compétence conjointe	Compétence résiduelle	Compétence transférée
<p>PROPRIÉTÉ DE LA TERRE</p> <p>art. 9.2: «la terre et les autres ressources naturelles peuvent relever des formes privée, étatique, municipale et autres de propriété »</p> <p>«La terre et les ressources naturelles des républiques sont un bien public (la propriété) des peuples vivant sur le territoire de la république concernée » (article III, alinéa 3 du Traité Fédéral)</p>	<p>art. 72 § « v »: « la possession, l'utilisation et l'usufruit de la terre, des matières premières, ressources aquatiques etc. »</p> <p>Compétence conjointe en matière de lois « régulant l'utilisation de la terre et les ressources naturelles des républiques » (article III, alinéa 3 du Traité Fédératif)</p>	<p><i>En pratique: à l'exception des républiques de Carélie et des Komis, toutes les républiques de la FR ont interprété l'article III.3 du Traité Fédératif comme leur donnant « la plénitude de la possession et de l'usufruit de la terre et des ressources naturelles présentes sur le territoire de la république ». De conjointe, la gestion de ces domaines de compétence devient une prérogative exclusive des organes du pouvoir de la république, qui l'utilisent pour interdire par exemple la privatisation de la terre ou d'usines.</i></p>	<p>«En république du Tatarstan (RT) est admise la propriété des autres États, des organisations internationales, des personnes morales étrangères, des citoyens étrangers et des personnes sans citoyenneté » (article 11 de la Constitution de la RT).</p> <p>Dans l'attente de l'adoption du Code Foncier, l'oblast' de Novgorod a introduit le principe des baux locatifs à 49 ans, permettant aux investisseurs, y compris étrangers, de signer avec l'administration régionale des contrats de location de terrains sur son territoire.</p>
<p>RESSOURCES ET MATIÈRES PREMIÈRES</p> <p><i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR...</i></p>	<p>« le statut des ressources naturelles fédérales est défini [par les organes fédéraux et ceux de la république] sur la base du principe de l'entente</p>	<p>Compétence exclusive de la république Yakoutie-Sakha (RS) concernant les 26% des stocks de diamants et 30% des stocks d'or présents sur son territoire dont elle est à la propriété exclusive</p>	<p>«La république du Bachkortostan (RB) exerce la plénitude de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles de son territoire » (Constitution de la RB)</p> <p>L'oblast' d'Orenbourg conserve dans son budget 75%</p>

<p>art. 71 § « i »: les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie atomique, les matières fissiles; le transport fédéral, les routes, l'information et les communications; l'activité dans le cosmos</p>	<p>mutuelle» (<i>po vzaimnoj dogovorënnosti</i>). (article III, alinéa 3 du Traité Fédératif)</p> <p>art. 72 § « k »: (...) la législation sur les matières premières et la protection de l'environnement</p>	<p>(protocole annexe sur le partage des compétences entre la FR et la RS dans le domaine de la propriété des ressources naturelles du 19/06/95)</p>	<p>des revenus fiscaux tirés de l'exploitation du pétrole et du gaz extraits sur son territoire (protocole additionnel annexé à l'accord entre la FR et l'oblast' d'Orenbourg du 30/01/96)</p> <p>La république de Bouriatie et le territoire de Khabarovsk se sont arrogé un droit de regard sur la répartition des revenus tirés de l'exploitation minière sur leur territoire.</p>
<p>ENVIRONNEMENT</p>	<p>art. 72 § « d »: l'utilisation des ressources naturelles; la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique; les parcs naturels protégés; la protection des monuments historiques et culturels</p> <p>art. 72 § « k »: « (...) la législation sur les ressources minérales et la protection de l'environnement »</p>	<p>Compétences partagées entre la FR et la république du Bachkortostan (RB) pour « la préservation de l'environnement [de la RB] » (art. 4 § 10 du traité FR-RB du 1/08/94)</p>	<p>Compétences partagées entre la FR et la république de Bouriatie pour « établir les conditions économiques du développement du territoire et des ressources de la république, la préparation et la réalisation de programmes de protection écologique du lac Baïkal et de la rivière Amour ainsi que l'adoption de lois spéciales concernant le Grand Nord » (art. 1 du traité FR-république de Bouriatie du 29/08/95)</p> <p><i>Les républiques du Tatarstan, des Komi, et d'Oudmourtie exigent d'être informées des conclusions de tous les rapports indépendants d'enquête concernant les implications écologiques de projets fédéraux de construction d'oléoducs sur leur territoire.</i></p> <p><i>La république de Tchouvachie s'est arrogée un droit de regard sur les projets de production d'armes chimiques sur son territoire.</i></p>

COMMERCE ET RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

Compétence fédérale	Compétence conjointe	Compétence résiduelle	Compétence transférée
<p>POLITIQUE ECONOMIQUE</p> <p>art. 8 : « En FR sont garanties l'unité de l'espace économique, la libre circulation des biens, des services et des moyens financiers, le soutien à la concurrence et la liberté de l'activité économique ».</p>	<p>art. 72 § « i »: « l'établissement des principes généraux d'imposition fiscale et de collecte des impôts</p> <p>Compétences conjointes de la FR et de l'oblast' de Sverdlovsk (OS) « en matière d'introduction de</p>	<p><i>interprétation des silences juridiques de l'art. 73, les sujets de la FR ont la plénitude du pouvoir d'État pour...</i></p> <p>Former un fond monétaire du sujet de la FR et en contrôler l'utilisation</p> <p>Offrir des garanties et des subventions aux activités économiques extérieures, sur la base du budget propre du sujet de la FR.</p>	<p>Compétences conjointes de la FR et de la république du Bachkortostan (RB) en matière de « défense des intérêts économiques de la RB à l'étranger », de « garantie des investissements de la RB à l'étranger », de « préparation et mise en œuvre d'une politique d'attraction des investissements étrangers pour des programmes fédéraux sur le territoire de la RB »,</p>

<p><i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR ...</i></p> <p>art. 71 § « j » : l'établissement des bases légales du marché unique, la régulation financière, monétaire, douanière et du crédit, l'émission monétaire, les fondements de la politique des prix; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales</p>	<p>limitations quantitatives aux exportations de la production des entreprises de l'OS » (art. 1 du protocole additionnel sur le partage des compétences en matière de RIEE entre la FR et l'OS du 12/01/96)</p>	<p>Proposer une offre de crédit, des prêts ou une autre forme d'aide à des partenaires étrangers sur la base du budget propre du sujet de la FR</p> <p>Recevoir et utiliser l'aide offerte gracieusement par des partenaires étrangers</p> <p>Enregistrer les entreprises à capitaux mixtes créées sur le territoire du sujet de la FR et fournir aux représentations d'entreprises étrangères ouvertes sur le territoire du sujet de la FR des accréditations et licences d'activité</p>	<p>de « création de zones économiques spéciales sur le territoire de la RB » (art. 1.2, 1.5, 1.7 et 1.8 de l'accord du 25/05/94 sur le partage des compétences en matière de RIEE annexé au traité FR-RB)</p>
<p>FISCALITE</p>		<p>Taxes régionales non-prévues par la législation fédérale introduites à Saint-Pétersbourg. Au minimum 70% des recettes fiscales totales collectées sur le territoire de la ville sont versées au budget municipal.</p>	<p>En violation de la Constitution de 1993 et de manière unilatérale, le kraj de l'Altai et l'oblast' de Sverdlovsk ont adopté des lois régionales en matière de régulation de la circulation de devises étrangères, de l'octroi de crédits et de régulation douanière sur leur territoire. La république de Carélie et les oblasti de Volgograd et Nižnij-Novgorod ont aussi adopté des lois qui violent la Constitution fédérale puisqu'elles conduisent à introduire sur leur territoire des taxes illégales.</p>
<p>ZONES ECONOMIQUES LIBRES (SÊZ)</p>		<p><i>interprétation des silences juridiques de l'art. 73:</i> <i>Les sujets de la FR ont la plénitude du pouvoir d'État pour...</i></p> <p>Créer des zones économiques spéciales sur le territoire du sujet de la FR, conformément à la législation fédérale et, au besoin, avec l'aide et sous la coordination du gouvernement fédéral</p>	<p>L'oblast' d'Orenbourg a le statut de zone économique libre (SÊZ) (traité entre la FR et l'OO du 30/01/96). <i>En pratique, ce statut conduit à un abaissement de ses quotas et tarifs douaniers.</i></p> <p>ZES (zones économiques spéciales): Sakhaline, Kaliningrad et Saint-Pétersbourg.</p>
<p>RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES</p> <p><i>relèvent de la sphère de compétences exclusives de la FR ...</i></p>	<p>art. 72 § « o » : la coordination des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR (...)</p>	<p><i>interprétation des silences de l'art. 73:</i> <i>Les sujets de la FR ont la plénitude du pouvoir d'État pour...</i></p> <p>Préparer et mettre en œuvre des programmes</p>	<p>Compétence exclusive des organes du pouvoir exécutif de la république du Bachkortostan (RB) en matière de « préparation de propositions de régulation tarifaire et non-tarifaire de l'activité économique extérieure concernant les biens et services produits sur le territoire de la RB » (art.</p>

<p>art. 71 § «1» : les relations économiques extérieures de la FR</p> <p>art. 74.1 : «l'établissement de frontières douanières, de taxes, d'impôts ou tout autre obstacle à la libre circulation des biens, des services et des flux financiers est interdit sur le territoire de la FR. »</p>	<p>art. 74.2 : « Les limitations à la circulation des biens et services peuvent être introduites conformément à la loi fédérale si c'est indispensable pour garantir la sécurité, la défense de la vie et de la santé des personnes, la préservation de la nature et des biens culturels »</p>	<p>d'attraction des IDE sur le territoire du sujet de la FR</p> <p>Soutenir l'activité commerciale des entreprises et organisations du sujet de la FR dans les pays étrangers sur la base du budget propre du sujet de la FR</p> <p>Participer de façon autonome à la réalisation des relations économiques extérieures du sujet de la FR, de signer des accords avec les sujets d'autres fédérations, les entités administratives-territoriales d'États étrangers, ainsi qu'avec les ministères et agences d'États étrangers dans leur ensemble <i>si cela ne contredit pas la Constitution de la FR, la législation fédérale et les traités internationaux de la FR</i> [c'est nous qui soulignons cette dernière mention, qui ne figure pas dans les textes des premiers traités bilatéraux et protocoles annexes signés par la FR avant le 12 janvier 1996 avec les républiques ainsi qu'avec l'oblast' de Sverdlovsk]</p>	<p>2.11 du protocole annexe sur le partage des compétences en matière de RIEE entre la FR et la RB du 25/05/94)</p> <p>Droit de la république de Carélie (RK) de conserver 75% des devises générées par l'activité d'exportation des entreprises situées sur son territoire (Constitution de la RK).</p> <p>Le quart des revenus fiscaux fédéraux tirés de l'extraction de pétrole et de gaz sur le territoire de l'oblast' d'Orenbourg reviennent au budget de l'OO (protocole annexe du traité entre la FR et l'OO du 30/01/96).</p> <p>Certaines régions frontalières (oblasti de Sakhaline, Pskov, territoire de Krasnodar) se sont arrogées le droit de contrôler les migrations internationales sur leur territoire, arrêtant et expulsant des étrangers considérés comme indésirables, quand bien même le gouvernement fédéral leur aurait octroyé un visa.</p>
--	---	--	---

Sources :

- Constitution de la Fédération de Russie, adoptée le 12 décembre 1993 par référendum. Texte disponible sur les sites <http://www.constitution.garant.ru/> (en russe) et <http://www.constitution.ru/fr> (en français) ; dernière consultation: mai 2006
- *Bulletin* du Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID, années 1995-2003. Seuls les textes des premiers « traités » et « accords » signés entre 1994 et 1996 entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR ont été publiés.
- Gossoudarstvennaâ Douma *Sbornik dogovorov i soglašenij mezhdou organami gossoudarstvennoj vlasti RF i organami gossoudarstvennoj vlasti soub''ektov RF o razgraničenii predmetov vedeniâ i polnomočij*, [Douma d'État, *Recueil des traités et accords*] Moskva : Izvestiâ, 1997, 2 tomes
- I.A. Oumnova *Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Fondements constitutionnels du fédéralisme russe contemporain], Moscou : Delo, 1998
- S.V. Alekseev & ali. *Ideologičeskie orientiry Rossii* [Les orientations idéologiques de la Russie], Moscou : Kniga i Biznes, tome 2, 1998
- Cameron Ross *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002 (en particulier p. 37 et s.)
- Alexander A. Sergounin & Mikhail I. Rykhtik « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002

**N°9. Composition de la délégation de la Fédération de Russie aux chambres
du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux et d'Europe
(CPLRE/CLRAE)**

Légende: les 9 premières lignes du tableau indiquent les 18 délégués permanents répartis dans les deux chambres, les 9 dernières lignes - leurs suppléants. E / L: précise l'appartenance du délégué à la Chambre des autorités régionales au pouvoir exécutif (E) de sa région (chef d'administration, gouverneur, président de république) ou au pouvoir législatif (L) (président de l'assemblée législative locale, *speaker* de la Douma régionale, etc.). Cela ne se justifie pas pour la colonne de droite (délégués à la Chambre des autorités locales), car chaque délégué qui y figure est le maire de sa ville (ou chef de l'auto-administration locale).

DE MAI 1998 À MAI 2000				
Chambre des autorités régionales			Chambre des autorités locales	
Nom du délégué	Sujet de la FR	E/L	Nom du délégué	Nom de la ville (région où elle se trouve)
S.V. Vavilov	oblast' autonome juif	L	V.V. Ikonnikov	Omoutninsk (oblast' de Kirov)
V.A. Varnavskij	oblast' d'Omsk	L	A.V. Korsounov	Novgorod (oblast' de Novgorod)
You. E. Lodkine	oblast' de Briansk	E	S.I. Ponossova	Belogorsk (oblast' de l'Amour)
You. M. Loujkov	ville de Moscou	E	V.M. Rogov	Pokrov (oblast' de Vladimir)
I.P. Sklyarov	oblast' de Nijnij- Novgorod	E	V.P. Roshchoupkine	Omsk (oblast' d'Omsk)
You. A. Spiridonov	république des Komi	E	A.I. Saltykov	Ijevsk (république d'Oudmourtie)
V.V. Soudarenkov	oblast' de Kalouga	E	V.A. Samoïlenko	Krasnodar (territoire de Krasnodar)
V.I. Khoubiev	république de Karatchaévo-Tcherkessie	E	A.M. Tchernetskij	Ekaterinbourg (oblast' de Smolensk)
V.N. Shtygashev	république de Khakassie	L	È.M. Sheremetieva	Ouglitch (oblast' de Yaroslavl')
V. Ya. Boutov	district autonome des Nenets	E	P.N. Balakshine	Arkhangel'sk (oblast' d'Arkhangel'sk)
L.P. Gorbenko	oblast' de Kaliningrad	E	S.F. Jil'kine	Togliatti (oblast' de Samara)
Z.I. Enikeev	république du Bachkortostan	L	V.I. Boliak	Kstovo (oblast' de Nijnij-Novgorod)
N.I. Merkoushkine	république de Mordovie		N.G. Zimina	Galitch (oblast' de Kostroma)
V.A. Ozerov	territoire de Khabarovsk	L	S.M. Kiritchouk	Tyoumen' (oblast' de Tyoumen')
E.S. Savtchenko	oblast' de Belgorod	E	V.P. Mal'tsev	Zlatooust (oblast' de Tchéliabinsk)
A.V. Ouss	territoire de Krasnoïarsk	L	D.M. Pavlov	Tver' (oblast' de Tver')
I.M. Shabanov	oblast' de Voronej	E	M.M. Shatalov	Vladikavkaz (république d'Ossétie du Nord)
V.A. Yakovlev	Saint-Pétersbourg	E	M.V. Shoubine	Obninsk (oblast' de Kalouga)

Source : Ordonnance (*rasporáženie*) du Président de la FR Boris Eltsine, n° 176-rp du 20 mai 1998, texte communiqué par Larissa Kireeva, secrétaire de la délégation de la FR au Congrès des autorités régionales et locales du Conseil de l'Europe, Moscou, décembre 2005.

DE MAI 2000 À MAI 2002				
Chambre des autorités régionales			Chambre des autorités locales	
Nom du délégué	Sujet de la FR	E/L	Nom du délégué	Nom de la ville (région où elle se trouve)
S.V. Vavilov	oblast' autonome juif	L	A. You. Demine	Petrozavodsk (république de Carélie)
V.A. Varnavskij	oblast' d'Omsk	L	N.V. Komarova	Novyj-Ourengoï (district autonome de Yamal-Nenets)
You. M. Loujkov	ville de Moscou	E	A.V. Korsounov	Novgorod-la-Grande (oblast' de Novgorod)
F.Kh. Moukhamateshine	république du Tatarstan	L	M.V. Kouzmine	Stavropol (territoire de Stavropol)
V.A. Ozerov	territoire de Khabarovsk	L	V.M. Rogov	Pokrov (oblast' de Vladimir)
I.P. Sklyarov	oblast' de Nijnij-Novgorod	E	A.I. Saltykov	Ijevsk (république d'Oudmourtie)
You. A. Spiridonov	république des Komi	E	A.M. Tchernetskij	Ekaterinbourg (oblast' de Smolensk)
A.V. Ouss	territoire de Krasnoïarsk	L	- [vacant]	-
- [vacant]	-	-	- [vacant]	-
I.B. Betchelov	république de Kabardino-Balkarie	L	N.G. Zimina	Galitch (oblast' de Kostroma)
V.T. Eronevitch	district autonome des Koriak	E	S.M. Kiritchouk	Tyoumen' (oblast' de Tyoumen')
S.L. Katanandov	république de Carélie	E	V.V. Pashentsev	Krasnoarmeïsk (oblast' de Moscou)
L.I. Koval'skij	oblast' de Samara	L	V.M. Pevnev	Azov (oblast' de Rostov)
S.E. Korepanov	oblast' de Tyoumen'	L	V.A. Samoïlenko	Krasnodar (territoire de Krasnodar)
V.V. Leonov	oblast' de Novossibirsk	L	You. P. Troutnev	Perm' (oblast' de Perm')
N.I. Merkoushkine	république de Mordovie	E	M.M. Shatalov	Vladikavkaz (république d'Ossétie du Nord)
E.S. Savtchenko	oblast' de Belgorod	E	É.M. Sheremetieva	Ouglitch (oblast' de Yaroslavl')
K.V. Tolkatchev	république du Bachkortostan	L	M.V. Shoubine	Obrinsk (oblast' de Kalouga)

Source : Ordonnance (*rasporâzhenie*) du Président de la FR Vladimir Poutine, n° 153-rp du 15 mai 2000, texte communiqué par Larissa Kireeva, secrétaire de la délégation de la FR au Congrès des autorités régionales et locales du Conseil de l'Europe, Moscou, décembre 2005.

DE MAI 2002 À MAI 2004				
Chambre des autorités régionales			Chambre des autorités locales	
Nom du délégué	Sujet de la FR	E/L	Nom du délégué	Nom de la ville (région où elle se trouve)
M.G. Aliev	république du Daguestan	L	L.P. Beloussov	Tver' (oblast' de Tver')
L.F. Ayatskov	oblast' de Saratov	E	S.M. Kiritchouk	Tyoumen' (oblast' de Tyoumen')
S.V. Vavilov	oblast' autonome juif	L	A.V. Korsounov	Novgorod-la-Grande (oblast' de Novgorod)
V.A. Varnavskij	oblast' d'Omsk	L	V.V. Pashentsev	Krasnoarmeïsk (oblast' de Moscou)
S. You. Orlova	oblast' de Kemerovo	L	V.M. Rogov	Pokrov (oblast' de Vladimir)
V.E. Pozgalev	oblast' de Vologda	E	You. A. Savenko	Kaliningrad (oblast' de Kaliningrad)
A.I. Saltykov	république d'Oudmourtie	L	A.N. Sokolov	Khabarovsk (territoire de Khabarovsk)
A.V. Ouss	territoire de Krasnoïarsk	L	A.M. Tchernetskij	Ekaterinbourg (oblast' de Smolensk)
I.P. Farkhoutdinov	oblast' de Sakhaline	E	È.M. Sheremetieva	Ouglitch (oblast' de Yaroslavl')
L.F. Artemieva	oblast' de Kourgan	L	I.A. Bezroukavnikov	Astrakhan (oblast' d'Astrakhan)
G.G. Golikov	oblast' de Belgorod	L	V.V. Volontchounas	Yaroslavl' (oblast' de Yaroslavl')
V.T. Kadokhov	république d'Ossétie du Nord - Albanie	L	V.F. Gorodetskij	Novossibirsk (oblast' de Novossibirsk)
S.L. Katanandov	république de Carélie	E	A.F. El'tchaninov	Kourgan (oblast' de Kourgan)
L.I. Koval'skij	oblast' de Samara	L	A. You. Il'ine	Tambov (oblast' de Tambov)
S.E. Korepanov	oblast' de Tyoumen'	L	Z.A. Oussatova	Polotnyanyj Zavod (oblast' de Kalouga)
You. M. Loujkov	ville de Moscou	E	M.A. Tchernyshev	Rostov-sur-le-Don (oblast' de Rostov)
F.Kh. Moukhamateshine	république du Tatarstan	L	You. V. Tchekhov	Volgograd (oblast' de Volgograd)
V.A. Sytchev	oblast' d'Oulianovsk	L	V.V. Yakoubovskij	Irkoutsk (oblast' d'Irkoutsk)

Source : Ordonnance (*rasporâzhenie*) du Président de la FR Vladimir Poutine, n° 201-rp du 8 mai 2002, texte communiqué par Larissa Kireeva, secrétaire de la délégation de la FR au Congrès des autorités régionales et locales du Conseil de l'Europe, Moscou, décembre 2005.

N°10. Les universités de Russie membres du programme transnational « Université baltique »

Par ordre chronologique d'adhésion (données au 1^{er} janvier 2006)

- Baltic Fishing Fleet State Academy, Kaliningrad
- Kaliningrad State Technical University, Kaliningrad
- Kaliningrad State University, Kaliningrad
- Karelian Centre of the Academy of Sciences, Petrozavodsk
- Karelian Pedagogical University, Petrozavodsk
- Novgorod State University, Novgorod
- Petrozavodsk State University, Petrozavodsk
- Pskov Pedagogical Institute, Pskov
- Pskov Polytechnical Institute, Pskov
- Pskov Volny University, Pskov
- Russian State Hydrometeorological University, St. Petersburg
- St. Petersburg State Institute of Technology (Technical University), St. Petersburg
- St. Petersburg State Polytechnical University, St. Petersburg
- St. Petersburg State Technological University for Plant and Polymers, St. Petersburg
- St. Petersburg State University, St. Petersburg
- St. Petersburg State University of Cinema and TV, St. Petersburg
- St. Petersburg State University of Information Technologies, Mechanics and Optics, St. Petersburg

Source : descriptif du programme « Baltic University », site Internet de l'Université d'Uppsala, <http://www.balticuniv.uu.se/index.htm> ; dernière consultation : juin 2006.

N°11. Le serment de jumelage des villes-sœurs des pays du Conseil de l'Europe

« Nous, maires de ... [nom des deux villes]

Librement élus par nos concitoyens,

Répondant aux aspirations profondes et aux besoins réels de notre population,

Conscients que la civilisation européenne est née dans nos anciennes « communes » et qu'un sentiment de liberté était inscrit dans le droit de vote qu'elles obtinrent,

Considérant que l'histoire se fait dans un monde en perpétuelle expansion, mais que ce monde ne sera réellement humain que lorsque les hommes vivront libres dans des villes libres.

Nous engageons solennellement ce jour

A maintenir des relations permanentes entre nos municipalités, à encourager les échanges dans tous les domaines entre les habitants de manière à développer, à travers une meilleure compréhension mutuelle, la notion de fraternité européenne,

A unir nos forces afin de poursuivre, du mieux que nous pouvons, le succès de cette entreprise vitale de paix et de prospérité : *l'Union de l'Europe.* »

Source : « The Twinning Oath » [notre traduction], site Internet du Conseil des Communes et des Régions d'Europe http://www.ccre.org/site_fr.html, consulté en mars 2002.

N°12. Mémoire, pouvoir et toponymie: les renominations à Leningrad / Saint-Pétersbourg (1918-1998)

Nom à l'époque soviétique	Nom pré- et post-soviétique
Ždanovskij Raïon (Quartier Jdanov)	Primorskij Raïon (Quartier Maritime) ⁵
Leninskij Raïon (Quartier Lénine)	Kalininskij Raïon (Quartier Kalinine) ⁶
Stalinskij Raïon (Quartier Staline)	Vyborgskij Raïon (Quartier de Vyborg) ⁶
Oktâbr'skij Raïon (Quartier Octobre)	Admiraltejskij Raïon (Quartier de l'Amirauté) ⁷
Kuybyshevskij Raïon (Quartier Kouïbyshev)	Central'nyj Raïon (Quartier Central) ⁷
Francouzskâ Naberežnaâ Naberežnaâ Žoressa (Quai Jaurès) ¹	Koutouzovskâ naberežnaâ (Quai Koutouzov, ex- Quai Français) ³
Naberežnaâ Krasnogo Flota (Quai de la Flotte Rouge) ¹	Admiraltejskâ Naberežnaâ (Quai de l'Amirauté) ⁷
Prospekt Dvadcat'pâtogo oktâbrâ (Perspective du 25 Octobre) ¹	Nevskij Prospekt (Perspective Nevskij) ³
Prospekt Krasnykh Komandirov (Perspective des Commandants Rouges) ²	Izmaïlovskij prospekt (Perspective Ismaël) ³
Sovieckij Prospekt (Perspective Soviétique) ¹	Souvorovskij Pospekt (Perspective Souvorov) ³
Prospekt Karla Marksa (Perspective Karl Marx) ²	Bol'šoj Sampsonievskij prospekt (Grande Perspective Samson) ⁶
Prospekt Ogorodnikova (Perspective du Jardinier) ²	Rižskij Prospekt (Perspective de Riga) ⁶
Prospekt Gaza (Avenue du Gaz) (1933)	Staro-Petergofskij prospekt (Perspective du Vieux Peterhof) ⁶
Boul'var Profsoûzov (Boulevard des Syndicats) ²	Konnogvardejskij Boul'var (Boulevard de la Garde à Cheval) ⁶
Oulica Krasnykh Zor (Rue des Couchers de soleil Rouges) ¹ , puis rue Kirov (1934)	Kamennooostrovskij prospekt (Perspective de l'Île des Pierres) ⁶
Komissarovskâ Ulica (Rue des Commissaires) ¹ , puis rue Dzeržinskij (1927)	Gorokhovaâ Ulica (Rue aux Pois) ⁶
Oulica Plekhanova (Rue Plekhanov) ²	Kazanskâ Oulica (Rue de Kazan) ⁷
Ploščad' Žertv Revolûcii (Place des Victimes de la Révolution) ¹	Marsovo Polié (Champ de Mars) ³
Krasnâ Ploščad' (Place Rouge) ²	Ploščad' Aleksandra Nevskogo (Place Alexandre Nevskij) ⁴
Ploščad' Mira (Place de la Paix) ⁴	Sennaâ Ploščad' (Place aux Foins) ⁶
Ploščad' Proletarskoj Diktatoury (Place de la Dictature du Proletariat) ⁴	Ploščad' Rastrelli (Place Rastrelli) ⁶
Most Ravenstva (Pont de l'Égalité) ¹ puis Pont Kirov (1934)	Troïtskij Most (Pont de la Trinité) ⁶

¹ 10 octobre 1918, décision du gouvernement bolchevique pour ôter de la toponymie de Petrograd ses principaux attributs impériaux et/ou bourgeois

² Courant 1923 (pas de données) et 22 janvier 1924 (décision du Soviet Suprême de l'URSS au lendemain de la mort de Lénine). « Soviétisation » de la toponymie.

³ 13 janvier 1944, décision du Soviet Suprême de l'URSS. Début de « dé-communisation », lot de consolation à la ville-héros après la levée du siège nazi.

⁴ Courant 1952 (pas de données sur les circonstances ni les raisons de cette renomination)

⁵ 27 février 1989, décision du soviet de quartier suite à un référendum d'initiative populaire organisé par ses habitants. Début de « dé-soviétisation ».

⁶ 4 octobre 1991, décision de la mairie de Saint-Pétersbourg, sur proposition d'une Commission spéciale créée en septembre 1991 pour étudier les demandes des habitants.

⁷ 1993, 1994 ou 1998, décision des autorités municipales de Saint-Pétersbourg, en général suite aux demandes des habitants du quartier ou de la rue

Sources : cartes de Leningrad (1988) et de Saint-Pétersbourg (1998); s.n. *Oulicy Sankt-Peterburga – izmenennye i starye nazvaniâ oulic* [Les rues de Saint-Pétersbourg – appellations modifiées et anciennes des rues], guide pratique, Saint-Pétersbourg: ATOS, 1995; s.n. *Toponimičeskâ Enciklopediâ Sankt-Peterburga* [Encyclopédie toponymique de Saint-Pétersbourg], Saint-Pétersbourg: s.n., 2002 ; Il'â Lapine « Fragments of St. Petersburg – Renaming », page web personnelle d'un habitant de Saint-Pétersbourg : <http://fragments.spb.ru> (consultation: juillet 2003)

N°13. Les fleurons industriels de Leningrad / Saint-Pétersbourg par secteur de production

Secteur industriel	Type de production	Principales usines et entreprises du secteur
Instrumentation	<i>équipement radiotechnique et électronique pour lancements spatiaux, pour l'industrie nucléaire, l'industrie chimique, l'aviation, la marine, les communications et systèmes de contrôle ainsi que les composants et matières premières pour l'électronique.</i>	<i>Lomo, Impuls, Avangard, Leninet, Granit, Ferrito, Magneton, l'Association de production scientifique Kvarts</i>
Chantiers navals	navires multifonctions (brise-glaces), tankers, navire à propulsion nucléaire, cargos, vraquiers, sous-marins, aéroglisseurs ; équipements de bateaux, moteurs, treuils et équipements de levage, mobilier, équipement nucléaire; ingénierie navale.	Admiraltetsky (Amirauté), Baltiyskij Zavod, Proletarskij Zavod, Severnaya Verf, Almaz, Vyborg, Lodetnoye Pole.
Equipements pour centrales électriques	turbines à vapeur, turbines hydrauliques (jusqu'à 1 200 kw de capacité), turbines à gaz, moteurs diesel, générateurs diesel, moteurs électriques et autres machines électriques, équipement électrique (transformateurs, interrupteurs, câbles, isolateurs, accumulateurs). En termes de capacité de puissance, Saint Pétersbourg produisant plus de 50 % du total des équipements énergétiques de Russie, en incluant les équipements pour centrales nucléaires.	Metallichesky Zavod (turbines à vapeur et hydrauliques), Nevsky Mashinostroitelny Zavod (turbines à gaz), Electrosila (générateurs et machines électriques), Sevkabel, Istochnik (accumulateurs)
Aéronautique et lancements spatiaux	avions, hélicoptères, moteurs pour avions et fusées, fusées multifonctions.	Severny, Bolchevik, Klimov, Kalinin
Construction mécanique	machines-outils pour découpe du métal, grues mobiles, excavateurs, tracteurs, wagons pour passagers, scooters, carburateurs, équipements pour les industries de la chaussure, du textile, de l'alimentaire et de la chimie, laminoirs, production d'unités pour les centrales nucléaires et le forage pétrolier et gazier	Izhorsky Zavod, Leningradskij Metalličeskij Zavod, Kirovsky Zavod, Nevskij Zavod, Metallist, Yegorov, Vagonostroitelny Zavod, Karbyuratoryny Zavod, Vperyod, groupement de R&D Karl Marx, Vulcan.
Industries chimiques et pétrochimiques	processus initial du traitement du pétrole, carburants pour moteurs essence et diesel, résines synthétiques, plastiques, pneus pour véhicules, acide sulfurique, cendre de soude et soude caustique, engrais nitriques et phosphatés, lubrifiants, vernis, peintures, pigments, colorants, réactifs chimiques	Tekhnokhim, Kirishky Neftekhimicheskyy Kombinat, Krasnyj Treugolnik, Fosforit (dans la ville de Kingisepp), Pigment, Okhtinsky Khimkombinat.
Métallurgie	acier, laminage, moulage, forge, tubes en acier, alumine, aluminium producteurs :	Kirovskij zavod, Pikalevsky Glinozemny, Volkhovskyy (aluminium), Transmash (Tikhvine, Lenoblast'), , Mashinostroitelny zavod, Bolchevik, Trubostal
Matériaux de construction	ciment, blocs de béton armé préfabriqués, plaques en fibro-ciment, tuyaux et raccords, matériaux de couverture et d'isolation	Petrostroï
Bois d'œuvre, papier et pâte à papier	bois scié, panneaux d'aggloméré, panneaux de fibres, papiers, cartons.	Orimi, Ilim Pulp
Industrie légère	textiles, chaussures, prêt à porter, fourrures et articles de maroquinerie	Pervomaïskaâ zaria, Rassvet, Maïak, Ladoga, Volna
Industrie agroalimentaire	produits carnés (unités intégrées à Saint Pétersbourg, Vyborg, Louga,...) produits laitiers, farines, pains, pâtes alimentaires, conserves de poisson	Samson (viande et charcuterie), Petmol (produits laitiers), Kroupskaïa (biscuits), Liviz (alcools), Baltika, Vena, Bavaria, Bravo, Stepan Razin (bière)

Source : Anaïs Marin « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, Saint-Pétersbourg: PEE près le Consulat de France & Paris: DREE (Ministère de l'Économie), novembre 1996, p. 22-23, d'après des données de la municipalité.

N°14. La tradition du jumelage: les soixante-dix villes-sœurs de Saint-Pétersbourg (1953-2003)

Ville (pays) (en russe / en français)	Année de l'accord de jumelage (par ordre chronologique)
Турку (Финляндия) / Turku (Finlande)	1953
Манчестер (Великобритания) / Manchester (GB)	1956
Гамбург (ФРГ) / Hambourg (RFA)	1957
Антверпен (Бельгия) / Anvers (Belgique)	1958
Шанхай (Китай) / Shanghai (Chine)	1959
Гданьск (Польша) / Gdansk (Pologne)	1961
Дрезден (ФРГ) / Dresde (RFA)	1961
Милан (Италия) / Milan (Italie)	1961
Осака (Япония) / Osaka (Japon)	1961
Гетеборг (Швеция) / Göteborg (Suède)	1962
Бомбей (Мумбай) (Индия) / Bombay (Inde)	1963
Гавр (Франция) / Le Havre (France)	1965
Пирей (Греция) / Le Pirée (Grèce)	1965
Роттердам (Нидерланды) / Rotterdam (Pays-Bas)	1966
Загреб (Хорватия) / Zagreb (Croatie)	1968
Сантьяго-де-Куба (Куба) / Santiago de Cuba (Cuba)	1974
Хошимин (Вьетнам) / Ho Chi Minh (Vietnam)	1977
Пловдив (Болгария) / Plovdiv (Bulgarie)	1980
Барселона (Испания) / Barcelone (Espagne)	1984
Рио-де-Жанейро (Бразилия) / Rio de Janeiro (Brésil)	1986
Мельбурн (Австралия) / Melbourne (Australie)	1989
Орхус (Дания) / Arhus (Danemark)	1989
Стамбул (Турция) / Istanbul (Turquie)	1990
Лос-Анджелес (США) / Los Angeles (EUA)	1990
Бордо (Франция) / Bordeaux (France)	1991
Париж (Франция) / Paris (France)	1991
Прага (Чехия) / Prague (Rép. Tchèque)	1992
Стокгольм (Швеция) / Stockholm (Suède)	1992
Тампере (Финляндия) / Tampere (Finlande)	1993
Лион (Франция) / Lyon (France)	1993
Хельсинки (Финляндия) / Helsinki (Finlande)	1993
Эдинбург (Шотландия) / Edimbourg (Écosse)	1995
Кошице (Словакия) / Košice (Slovaquie)	1995
Миккели (Финляндия) / Mikkeli (Finlande)	1996
Алма-Ата (Казахстан) / Almaty (Kazakhstan)	1996
Нizza (Франция) / Nice (France)	1997

Варшава (Польша) / Varsovie (Pologne)	1997
Рига (Латвия) / Riga (Lettonie)	1997
Иматра (Финляндия) / Imatra (Finlande)	1997
Коломбо (Шри-Ланка) / Colombo (Sri Lanka)	1997
Котка (Финляндия) / Kotka (Finlande)	1997
Лаппеенранта (Финляндия) / Lappeenranta (Finlande)	1997
Ереван (Армения) / Erevan (Arménie)	1997
Бангкок (Таиланд) / Bangkok (Thaïlande)	1997
Тэгу (Южная Корея) / Taegu (Corée du Sud)	1997
Баку (Азербайджан) / Bakou (Azerbaïdjan)	1998
Ченду (Китай) / Tcheng-tou (Chine)	1998
Монтевидео (Уругвай) / Montevideo (Uruguay)	1998
Исфаган (Иран) / Isfahan (Iran)	1999
Душанбе (Таджикистан) / Douchanbe (Tadjikistan)	1999
Таллинн (Эстония) / Tallinn (Estonie)	1999
Тбилиси (Грузия) / Tbilissi (Géorgie)	1999
Севастополь (Украина) / Sébastopol (Ukraine)	2000
Гавана (Куба) / La Havane (Cuba)	2000
Минск (Белоруссия) / Minsk (Belarus)	2000
Киев (Украина) / Kiev (Ukraine)	2001
Грац (Австрия) / Graz (Autriche)	2001
Кейптаун (ЮАР) / Cape Town (Afrique du Sud)	2001
Марибор (Словения) / Maribor (Slovénie)	2001
Санкт-Петербург (Флорида, США) / St. Petersburg (EUA)	2002
Генуя (Италия) / Gènes (Italie)	2002
Квебек (Канада) / Québec (Canada)	2002
Одесса (Украина) / Odessa (Ukraine)	2002
Даугавпилс (Латвия) / Daugavpils (Lettonie)	2002
Салоники (Греция) / Thessalonique (Grèce)	2002
Хартум (Судан) / Khartoum (Soudan)	2002
Вефлеем (Палестина) / Bethléem (Palestine)	2003
Николаев (Украина) / Nikolaïev (Ukraine)	2003
Харьков (Украина) / Kharkov (Ukraine)	2003
Акаба (Иордания) / Akaba (Jordanie)	2003

Source : Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg
www.kvs.spb.ru, au 01.03.2004.

N°15. Tirage des plus importants journaux de la presse écrite disponibles à Saint-Pétersbourg (2000)

Journaux locaux	tirage
<i>Sankt-Peterbourgskije Vedomosti</i> (ex. <i>Leningradskaâ Pravda</i>)	75 000 (en semaine) 105 000 (édition du dimanche)
<i>Večernyj Peterbourg</i>	15 000 (20 000 le vendredi)
<i>(Peterbourgskij) Čas Pik</i>	30-35 000
<i>Smena</i>	25 000 (en semaine) 50 000 (édition du vendredi)
<i>Nevskoe Vremâ</i>	15-16 000
<i>Reklama-Šans</i>	35 000
<i>Novosti Peterburga</i>	25 000
<i>24 časa</i>	293 000 (total hebdomadaire)
<i>Delo</i>	19 000
<i>Delovoj Peterburg</i>	19 500 (quotidien)
<i>St. Petersburg Times</i> (en anglais)	20 000 (bi-hebdomadaire)
Branches régionales	
<i>Vesti</i> (édition de Saint-Pétersbourg)	60 000 sur 135 000 (total national) 104 000 (édition du samedi)
<i>MK v Pitere</i> (édition de Saint-Pétersbourg du quotidien moscovite <i>Moskovskij Komsomolec</i>)	25 000
<i>Ekonomika i Vremâ</i> (édition de Saint-Pétersbourg)	20 000 en moyenne
<i>Vedomosti</i> (édition de Saint-Pétersbourg)	15 000 sur 42 000 (total national)
<i>Kommersant'</i> (édition du Nord-Ouest)	17 300 sur 117 000 (total national)

Source : Administration de Saint-Pétersbourg, *St. Petersburg-2001. Investor's Handbook* (une version au contenu un peu différent est diffusée en russe sous le titre *Spravočnik investora 2001*), brochure officielle de la municipalité à destination des investisseurs, 2001 ; p. 56.

N°16. Le *St. Petersburg Times*, un journal anglophone local influent

The St. Petersburg Times

THE PHILOSOPHY

One of the most important aspects of The St. Petersburg Times is the philosophy behind it. Our strict ethical code forbids any journalist from accepting money from any informational source, company or politician. This means that there is no hidden advertising, just factual, independent and informative reporting.

THE PAPER

The St. Petersburg Times is the premier English-language newspaper in St. Petersburg. The paper provides its readers with 16 - 32 pages of local, national and international news twice a week, and also has coverage of the arts, culture, leisure and more. The St. Petersburg Times is key in keeping English-speakers informed with what really matters.

Language	<i>English</i>
Published	Tuesdays focus on business and finance Fridays focus on leisure and shopping
Circulation	20,000 per issue
Readership	32,802 per issue
Distribution	More than 200 local and international subscribers; Currently distributed free through quality hotels, supermarkets, restaurants and bars, business centers and international airlines

THE READER

(Source: *Gallup Readership Survey*, 1997)

Readers of The St. Petersburg Times are a multi-national group of young, affluent, receptive and well educated business professionals. They have the following profile:

Job	19% are entrepreneurs
Position	47% of readers are in full time employment 31% are managers
Income	39% have an income over \$600 a month 25% have an income of \$300-600 24% have an income under \$300
Employment	42% work for foreign companies 9% work for joint ventures 26% work for privately owned Russian companies
Age	64% are aged 20-39
Nationality	58% Russian 42% foreigner
Education	62% have a university degree or higher

Source : fiche d'information sur le journal et son lectorat, en ligne sur le site de *The St. Petersburg Times* http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=101&i_number=1105; dernière consultation septembre 2005.

N°17. Inventaire des assassinats de personnalités à Saint-Pétersbourg

Date de l'assassinat	Nom de la victime	Fonctions / profession de la victime
1 ^{er} octobre 1995	Ivan LOUSHINSKIJ	Chef de la « Compagnie maritime de la Baltique » (<i>Baltijskoe parokhodstvo</i>)
29 janvier 1996	Nikolaj SOUKHOV	Directeur de la compagnie de transports « Rževska »
18 août 1997	Mikhaïl MANEVITCH	Vice-gouverneur de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, directeur du Comité de gestion de la propriété d'état (« KUGI », organe local chargé des privatisations)
24 août 1997	Valerij MANDRYKINE	Vice-président de la société mixte « Neste – SPB », filiale locale du consortium pétrolier finlandais « Neste »
février 1998	Igor DOUBOVIK	Avocat
2 juin 1998	Tomaz KIKACHEJSHVILI	Directeur adjoint du fond municipal des assurances obligatoires
28 septembre 1998	Evgenij AGAREV	Employé de l'administration municipale
20 novembre 1998	Galina STAROVOÏTOVA	Députée de la Douma d'État, co-fondatrice du parti « DemRossiâ » l'une des leaders des forces démocratiques-réformatrices à Saint-Pétersbourg
février 1999	I. DOBOVNIK	Conseiller du gouverneur
9 avril 1999	Guennadij TOUGANOV	Coordinateur régional du parti « LDPR » et représentant de l'administration de l'oblast' de Pskov à Saint-Pétersbourg
26 juillet 1999	Pavel KAPYSH	PDG du groupe industrialo-financier « Baltijskaâ finansovo-promyshlennaâ grouppa »
octobre 1999 (ou 98?)	Dmitrij FILIPPOV	Président du Conseil de direction de la banque « Menatep-SPb », ancien directeur de la compagnie municipale du chauffage public
19 octobre 1999	Viktor NOVOSSELOV	Député de l'assemblée législative de Saint-Pétersbourg
28 octobre 1999	Oleg TCHERVONYOUK	PDG de la société mixte « Metropress »
20 janvier 2000	Ilya VAISMAN	Directeur financier de la brasserie pétersbourgeoise « Baltika », leader sur le marché russe de la bière
10 mars 2000	Dmitrij VARVARINE	PDG du géant de la pâte à papier et du bois « Orimi », qui a des actions dans le canal mer Blanche-lac Onéga. Proche d'Igor' Artemiev et premier bailleur de fond de la campagne électorale de Yourij Boldyrev pour le poste de gouverneur de Saint-Pétersbourg
5 mai 2005	Sergueï VASSILIEV	Propriétaire du terminal de produits pétroliers du port maritime de Saint-Pétersbourg. Assassiné au fusil mitrailleur.

N°18. Les députés de Saint-Petersbourg à la Douma d'État (1993-2003)
DOUMA D'ÉTAT I (1993-1995)

ÉLUS AU SCRUTIN MAJORITAIRE UNINOMINAL				
District électoral (quartier)	Nom, prénom, date de naissance, nationalité	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
N° 206 (« Amiralité »)	SAVITSKIJ, V. (1955)	Diplômé de l'Université de Kaliningrad. Assistant d'université, fondateur et directeur de l'Union des Démocrates Chrétiens de Leningrad. Coprésident de « DemRossiâ ». Victime d'un attentat pendant la campagne de 1993, décédé dans un accident de voiture lors de la campagne électorale de 1995.	« DemVybor Rossii »	Vice-président du Comité aux affaires des unions sociales et des organisations religieuses
N° 207 (« Est »)	KISSELEV, Mikhaïl M. (1964)	Économiste	Indépendant	Comité au budget, à la fiscalité, aux banques et à la finance
N° 208 (« Ouest »)	RYBAKOV Youlij A. (1946, russe)	Artiste peintre. Président de la Commission des Droits de l'Homme du Soviet de Leningrad. Député du Lensoviet/Petrosoviet (1990-1993)	Indépendant, soutenu par « DemVybor Rossii »	[pas d'information]
N° 209 (« Nord »)	ALEXANDROV Alekseï I. (1952, russe)	Diplômé de l'Université Jdanov de Leningrad Juriste, avocat. Vice-président de l'Association des juristes de Saint-Petersbourg et sa région.	Député du Lensoviet (1990-1993). Indépendant, soutenu par « DemVybor Rossii »	Comité à la Sécurité
N° 210 (« Nord-Ouest »)	NEVZOROV Aleksandr G. (1958)	Journaliste à Saint-Petersbourg, présentateur de télévision. Proche des communistes et du LDPR.	Hors-fraction (député indépendant)	Comité à la Sécurité
N° 211 (« Centre »)	EGOROV, Aleksandr K. (1954)	Diplômé de l'Institut technique de construction de Leningrad. Député du Lensoviet (1990-1993), président du Comité du Plan et du Budget	Membre de la fraction « Nouvelle politique régionale – Douma 1996 »	Comité au budget, à la fiscalité, aux banques et à la finance
N° 212 (« Sud-Ouest »)	POPOV Sergueï A. (1960, russe)	Diplômé de l'Institut Polytechnique Jdanov de Leningrad. Formation de mathématicien et de juriste. Avocat. Député du Lensoviet (1990-1993)	Parti Régional du Centre. Membre de la fraction « Stabilité »	Comité au budget, à la fiscalité, aux banques et à la finance
N° 213 (« Sud »)	GORIATCHEV, Mark L. (1954)	Musicien. Chef d'entreprise, proche des libéraux	Indépendant	Comité à la propriété, la privatisation et l'activité économique

Source : Géraldine Bertrand, La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Petersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000, thèse de science politique, dir. Dominique Colas, Paris : IEP, 2005 ; tableau n° 27; p. 302.

DOUMA D'ÉTAT II (1996-1999)

La première partie du tableau comprend les députés élus au scrutin uninominal majoritaire (classement par numéro de district électoral) ; la deuxième ceux qui sont originaires de Saint-Pétersbourg, y ont vécu ou travaillé et ont été élus au scrutin proportionnel sur des listes électorales fédérales (classement par ordre alphabétique de nom). Dans les deux cas, nous avons fait figurer leur affiliation partisane, qu'il s'agisse d'une liste électorale, du soutien que leur a apporté un parti ou une plateforme électorale (au scrutin majoritaire uninominal) ou, le cas échéant, de la fraction parlementaire que chacun de ces députés de Saint-Pétersbourg a rejoint à la Douma une fois élu.

Sources : V.K. Vassiliev, O.S. Kouzine & V.B. Ougrioumov *Kto est' kto v Sankt-Peterbourg?* [Qui est qui à Saint-Pétersbourg?], Saint-Pétersbourg: Lenizdat, publication annuelle (1995, 1999 et 2000) ; *Who's Who in Russia?*, www.garant.ru/files/duma_htm/deputats/index.htm (consultation: octobre 2005)

ÉLUS AU SCRUTIN MAJORITAIRE UNINOMINAL				
District électoral (quartier)	Nom, prénom, date de naissance, nationalité	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
N° 206 (« Amiralauté »)	RYBAKOV Youlij A. (1946, russe)	Institut Répine de peinture, sculpture et architecture de Leningrad (graveur-ciseleur). Président de la Commission des Droits de l'Homme du GorSoviet de Leningrad. Dissident. Député du Lensoviet/Petrosoviet (1990-1993)	Membre de « DemVybor Rossii » (DVR) et de NDR. Ancien député de la Douma I, réélu en 1999	Comité à la Législation et à la Réforme Judiciaire et Légale
N° 207 (« Est »)	NESTEROV Yourij M. (1945, russe)	Institut Kalinine de Leningrad (ingénieur hydroélectrique). Président de la section locale de la Fondation Caritative Internationale pour les Recherches Politiques et Juridiques (MBFPPI). Député du Lensoviet (1990-1993)	Membre du Parti Régional du Centre et de « Yabloko ». Ancien député du peuple de la RSFSR et membre de « DemRossiâ »	Comité à la Politique d'Information et des Communications
N° 208 (« Ouest »)	NIKIFOROV Sergueï M. (1950, russe)	Université Jdanov de Leningrad; (chimiste, lauréat d'un Prix international). A contribué à la liquidation de la crise nucléaire de Tchernobyl de 1986. Directeur du Centre International d'Écologie « EKAT''	Membre de « Yabloko ». Ancien député du LenSoviet.	Comité du Budget, des Impôts, des Banques et des Finances
N° 209 (« Nord »)	STAROVOÏTOVA Galina V. (1946- assassinée le 21/11/1998, russe)	Université Jdanov de Leningrad (psychologue). Docteur en histoire, professeur des universités. Membre du Groupe d'Helsinki. Ancienne conseillère du Président Boris Eltsine aux questions de relations interethniques (<i>mežnacional'nykh otnošenij</i>)	Sans parti. Fondatrice de « DemRossiâ » Ancienne députée du peuple de l'URSS et de RSFSR.	Comité aux Affaires des Unions Sociales et des Organisations Religieuses.
N° 210 (« Nord-Ouest »)	GOLOV Anatolij G. (1946, russe)	Université Jdanov de Leningrad (mécanicien). Ancien député du Lensoviet	Membre de « Yabloko ».	Vice-président du Comité du Travail et de la Politique Sociale
N° 211 ("Centre")	SHELISHCH , Piotr B.	Institut Polytechnique Kalinine de Leningrad (ingénieur	Sans parti. A rejoint la	Vice-président du Comité des Affaires des

	(1945, juif)	physicien). Docteur en philosophie, directeur de la Chaire de préparation des cadres du Nord-Ouest (SPB). Président de l'Union des Consommateurs de Russie.	fraction « Yabloko ». Ancien député de la Douma I (1993-1995)	Vétérans (jusqu'en juin 1997) puis Comité à l'Industrie, la Construction, au Transport et à l'Énergie
N° 212 (« Sud-Ouest »)	POPOV Sergueï A. (1948, russe)	Université Jdanov de Leningrad (mathématicien) et Université d'État de Saint-Petersbourg (juriste). Avocat. Député du Lensoviet (1990-1993). Ancien assistant du sénateur Yourij Boldyrev au Conseil de la Fédération.	Membre du Parti régional du Centre et de « Yabloko ». Réélu à la Douma en 1999 et 2003	Comité à la Législation et à la Réforme Judiciaire et Légale. Sièges à l'Assemblée Interparlementaire de la CEI, membre de la Commission de Lutte contre le Crime Organisé
N° 213 (« Sud »)	MAZOUR Aleksandr A. (1955)	Université Jdanov de Leningrad Directeur de la section juridique de la banque « Petrovskij » (SPB)	Membre de « Yabloko ».	Comité du Budget, des Impôts, des Banques et des Finances
N° 141 (Pskov)	NEVZOROV , A. (1958)	Journaliste à Saint-Petersbourg, présentateur de télévision. Proche des communistes et du LDPR.	Indépendant, ancien élu du district n° 210	Comité à la Sécurité

ÉLUS AU SCRUTIN PROPORTIONNEL SUR UNE LISTE ELECTORALE FEDERALE

Liste électorale (parti)	Nom, prénom, date de naissance, nationalité	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
« NDR » (Notre maison la Russie)	ALEXANDROV Alekseï I. (1952, russe)	Université Jdanov de Leningrad (juriste). Docteur en droit. Avocat. Vice-président de l'Association des juristes de Saint-Petersbourg et sa région. Président de l'organisation sociale internationale « Friendship Force » et de la Fondation sociale pétersbourgeoise « Stabil'nost' ».	Ancien député du LenSoviet et de la Douma I. Membre du Bureau de « NDR » jusqu'en décembre 1998, puis du groupe « Régions de Russie ».	Comité à la Sécurité Président de la Commission législative sur la sécurité de l'État et les services du renseignement extérieur
« NDR »	ALFEROV Jaurès I. (1930, biélorusse)	Institut Lénine d'Electro-technique de Leningrad (ingénieur électricien). Docteur en sciences physiques et mathématiques, professeur. Vice-président de l'Académie des Sciences de Russie. Directeur de l'Institut de Physique Technique de Saint-Petersbourg.	Ancien député du peuple de l'URSS. Membre de la fraction « NDR » jusqu'en avril 1999, puis du groupe « Narodovlastie » [Pouvoir du peuple]	Comité à l'Éducation et à la Science
« NDR »	BELIAIEV , Sergueï G. (1954, russe)	Diplômé de l'Institut M.I. Kalinine de Leningrad, ingénieur spécialisé dans la construction de centrales hydroélectriques. Travaille en Arménie, Géorgie et dans les républiques baltes. Vice-maire de Saint-Petersbourg, chargé des privatisations (préside le KUGI de 1991 et 1993)	Élu de la liste « NDR », membre de la fraction « NDR » à la Douma. Proche de Tchoubaï.	Comité aux Questions des Nationalités
« KPRF » (Parti Communiste de la FR)	BELOV , Yourij P. (1938, russe)	Historien, professeur de sciences sociales. Secrétaire de l' <i>obkom</i> de Leningrad (1990-1991). Coordinateur de campagne du PCFR à Saint-Petersbourg.	Co-fondateur et vice-président du PCFR. Élu de la liste fédérale du « PCFR »	Comité aux Organisations Sociales et Religieuses
« Yabloko »	DMITRIEVA , Oksana	Économiste de renom. Vit à Saint-Petersbourg.	Élu député de la Douma sur la liste « Yabloko » en 1993 et 1999	Comité du budget, des impôts de la banque et des finances.

« LDPR » (Parti libéral démocratique de Russie)	GLOUCHTENKO, Mikhaïl I.	Pas d'information.		Membre du Comité à la Défense puis du Comité aux Questions de Géopolitique
« LDPR »	JOUKOVSKIJ, A.	Pas d'information.		
« LDPR »	KISSELIEV, V.	Pas d'information.		
« LDPR »	KOUZNETSOV, Yourij Pavlovitch (1947)	Diplômé d'une école d'art de Leningrad (1977) Maître d'école puis enseigne l'histoire à l'Institut Herzen. Travaille dans les organes de la police (1978-1984) Reprend des études de psychologie (1990-1993)	Membre du LDPR depuis 1991 Coordinateur de la liste LDPR à Saint-Petersbourg	Président du Comité des questions des femmes, de la famille et de la jeunesse. Membre du Comité aux Affaires de la CEI et des relations avec les Compatriotes
« Yabloko »	MOÏSSEÏEV Boris A. (1932, russe)	Institut Technologique Lensoviet de Leningrad (ingénieur technicien) et Université d'État de Saint-Petersbourg (juriste). Docteur en chimie. Militant du Front Populaire de Leningrad. Député du Lensoviet / Petrosoviet (1990-1993)	Président du « Parti Régional du Centre », branche locale de « Yabloko ». Membre de « Yabloko »	Vice-président du Comité du Règlement et de l'Organisation du Travail de la Douma d'État
« LDPR »	MONASTYRSKIJ Mikhaïl L. (1945, russe)	Études secondaires, études supérieures inachevées. Directeur de la Compagnie de Transport du Nord-Ouest.	Membre du « LDPR » jusqu'en décembre 1997, puis indépendant	Comité aux Questions de Géopolitique
« NDR »	NAROUSOVA Liudmila B. ép. Sobtchak (1951, russe)	Université Jdanov de Leningrad (historienne). Docteur en histoire. Chargée de cours à l'Académie de la Culture de Saint-Petersbourg. Présidente de la Fondation Marinskij.	Membre de « NDR »	Comité aux Affaires des Femmes, de la Famille et de la Jeunesse
« KPRF »	SEVENARD Yourij K. (1935, russe)	Institut de Construction et d'Ingénierie Kouïbyshev de Moscou (ingénieur). PDG du consortium de construction hydroélectrique « LenGidroEnergSpecStroy »	Membre du « KPRF »	Vice-président du Comité à l'Industrie, la Construction, aux Transports et à l'Énergie
« KPRF »	SOKOL Svyatoslav M. (1946, biélorusse)	Institut d'Ingénieurs de Géodésie, de Photographie aérienne et de Cartographie de Moscou. PDG de la société privée « Cadastre-Service »	Membre du « KPRF »	Comité à l'Industrie, la Construction, au Transport et à l'Énergie
« LDPR »	SHEVTCHENKO Viatcheslav A. (1953, russe)	Institut de Mécanique de Leningrad (ingénieur mécanicien). PDG de l'entreprise scientifique et de recherche expérimentale « RosVouzDesign ».	Membre du « LDPR »	Vice-président du Comité au Tourisme et aux Sports, puis membre du Comité à la Géopolitique
« Yabloko »	SHISHLOV, Aleksandr V. (1955, russe)	Université d'État de Saint-Petersbourg, facultés de Mécanique mathématique et de Droit. Physicien. Directeur de recherches à la branche pétersbourgeoise du Centre de sciences humaines et politiques « Stratégie »	Membre de « Yabloko »	Vice-président du Comité aux Affaires de la Fédération et à la Politique Régionale

DOUMA D'ÉTAT III (2000-2003)

* députés réélus en 2003. *Sources*: Sites officiels d'information a) des assemblées législatives de Saint-Pétersbourg, du Lenoblast et de l'Assemblée Interpalementaire de la CEI (http://www.elections.spb.ru/2_1_5.htm), b) de la Douma d'État (www.duma.gov.ru, rubrique « Histoire de la GD », dernière consultation : juin 2006)

ÉLUS AU SCRUTIN UNINOMINAL				
District électoral (% des voix)	Nom, prénom, (date de naissance, nationalité)	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
N° 206 (« Amiraute ») 21,20%	RYBAKOV Youlij A. (1946, russe)	Institut Répine de peinture, sculpture et architecture de Leningrad (graveur-ciseleur). Président de la Commission des Droits de l'Homme du GorSoviet de Leningrad. Dissident. Député du Lensoviet/Petrosoviet (1990-1993)	Candidat soutenu par SPS Député de la Douma depuis 1993.	Comité à la Législation et à la Réforme Judiciaire et Légale Membre de la Commission d'aide à la réglementation et au respect des droits de l'Homme en république de Tchétchénie
N° 207 (« Est ») 23,49%	KHAKAMADA Irina (1955, japonaise)	Diplômée de l'Université de l'Amitié des Peuples P. Lumumba, Moscou. Économiste. Prépare un doctorat. Enseignante	Membre de la direction du parti « Union des Forces de Droite » (SPS)	Vice-Présidente de la Douma
N° 208 (« Ouest ») 17,27%	IVANOVA, Valentina * (1954)	Diplômée de l'Université A.A. Jdanov de Leningrad. Docteur en sciences économiques, professeur d'économie. Carrière aux usines « Kirov » d'armement de Leningrad/Saint-Pétersbourg	Candidate de « Régions de Russie (Union des députés indépendants) »	Vice-présidente du Comité aux Questions d'Auto-administration Locale
N° 209 (« Nord ») 49,41%	STEPACHINE, Sergueï (1952 à Port-Arthur, russe)	Diplômé du MVD de l'URSS (1975) et de l'Académie militaire et politique de Leningrad (1981). Sert dans les zones de conflit d'URSS. Directeur de la branche du ministère de la Sécurité et de l'Intérieur de la Russie à Saint-Pétersbourg et dans le Lenoblast' (1990-1993). Adjoint du ministre de la Sécurité puis directeur du FSB Viktor Barannikov. En mission en Tchétchénie de 1993 à 1995. Entre au gouvernement en novembre 1995. Ministre de la Justice (juillet 1997) puis de l'Intérieur (avril 1998). Remplace Vadim Goustov au poste de vice-premier ministre le 27 avril 1999. Premier ministre de mai à août 1999.	Ancien député du peuple de Leningrad au Soviet Suprême de la RSFSR. Ancien député de la Douma I, élu au scrutin de liste. Son épouse, Tamara, travaille à la <i>Promstroïbank</i> (Pétersbourg) depuis 1994.	Préside le Comité à la Sécurité Abandonne ses fonctions parlementaires lorsqu'il est nommé président de la Cour des Comptes (2000)
N° 210 ("Nord-Ouest")	–	Victoire du vote « contre tous » (15,44%). Anatolij Golov, député de ce district en 1995, est évincé.	Scrutin invalidé. Elections reportées	Siège à la Douma vacant

N° 211 (« Centre ») 18,16%	SHELISHCH, Piotr B. (1945, juif)	Institut Polytechnique Kalinine de Leningrad (ingénieur physicien). Diplômé de l'Académie du MID de Russie. Président de l'Union des Consommateurs de Russie.	Candidat soutenu par Yabloko Député de la Douma depuis 1993	Comité à l'Industrie, la Construction, au Transport et à l'Énergie
N° 212 (« Sud-Ouest ») 24,82%	POPOV Sergueï A. * (1948, russe)	Université Jdanov de Leningrad (mathématicien) et Université d'État de Saint-Petersbourg (juriste). Avocat. Député du Lensoviet (1990-1993). Ancien assistant du sénateur Yourij Boldyrev au Conseil de la Fédération (1993-1995).	Candidat soutenu par « Yabloko ». Député de la Douma depuis 1995. Siège à l'Assemblée Interparlementaire de la CEI, membre de la Commission de Lutte contre le Crime Organisé	Comité à la Législation et à la Réforme Judiciaire et Légale.
N° 213 (« Sud ») 40,67%	DMITRIEVA Oksana * (1958, Leningrad, russe)	Économiste, auteur de nombreuses publications scientifiques. Vit et travaille à Saint-Petersbourg. Enseigne à la Faculté d'Économie et des Finances. Directrice du Laboratoire de Recherches Régionales de Saint-Petersbourg.	Élue députée de la liste « Yabloko » à la Douma en 1993 et 1995. Membre de Yabloko. ministre du Travail et du Progrès Social dans le gouvernement Kirienko (d'avril à octobre 1998)	Comité au budget, à la fiscalité, aux banques et aux finances.

ÉLUS AU SCRUTIN PROPORTIONNEL SUR UNE LISTE ELECTORALE FEDERALE

Liste électorale	Nom, prénom	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
« Unité »	BELYAKOV, Aleksandr S. * (1945, Leningrad)	Diplômé de l'Institut d'Agriculture de Leningrad Dirigeant de la banque « SBS Agro »		Comité aux Ressources Naturelles
« Unité »	CYBAKINE Yourij V. (1963, Leningrad)	Diplômé du Haut Institut de Construction Militaire Drapeau Rouge de Leningrad. Ingénieur.	Membre de la fraction « Unité » Membre de l'Académie du Service d'État près le Président de la FR	Vice-président du Comité à la Sécurité
« Unité »	GRYZLOV Boris V.* (1950)	Diplômé de l'Université Technique d'Électricité de la Baltique, Leningrad	Abandonne son mandat parlementaire lorsqu'il est nommé ministre de l'Intérieur (2000)	
« Unité »	PLESKAČEVSKIJ, Viktor S. * (1956)	Diplômé de l'Institut de Leningrad d'Hydrométrie. Suit une formation complémentaire de cadre à l'Institut d'Économie et des Finances de Saint-Petersbourg Patron du consortium <i>Altus Group</i> , Saint-Petersbourg.		Président du Comité à la Propriété. Vice-président des Commissions de défense des investisseurs et sur la dette publique
« Unité »	REZNIK, Vladislav M. * (1954)	Diplômé de l'Université Jdanov de Leningrad. Carrière dans les services d'assurance de l'État (<i>RosGasStrakh</i>)	Vice-président de la fraction « Unité » à la Douma.	Vice-président du Comité du Budget et des Impôts.
« KPRF »	AFANAS'EV A.M. * (1965)	PDG d'un grand groupe pharmaceutique de Leningrad/Saint-Petersbourg, <i>Farmakor</i>	Membre du groupe parlementaire Agro- Industriel	Vice-président du Comité à la Santé et aux Sports
« KPRF »	ALFEROV Jaurès I.* (1930, biélorusse)	Institut Lénine d'Electro-technique de Leningrad (ingénieur électricien). Docteur en sciences physiques et mathématiques, professeur. Vice-président de l'Académie des Sciences de Russie.	Ancien député du peuple de l'URSS. Membre de « NDR » jusqu'en avril 1999, puis de « Narodovlastie » [Pouvoir du peuple], puis du Parti Communiste	Comité à l'Éducation et à la Science

« KPRF »	DRAPEKO Elena G.* (1948, Leningrad)	Diplômée de l'Institut de la Culture de Leningrad. Artiste, professeur. Membre du Praesidium du Conseil de coordination de l'Union populaire et patriotique de Russie (Parti Communiste).	Travaille au Comité à la Culture de l'Administration municipale de Saint-Petersbourg.	Vice-présidente du Comité à la Culture et au Tourisme Membre de la Commission de Géopolitique, responsable de l'émission de télévisée de la Douma « L'heure parlementaire »
« KPRF »	SOKOL Svyatoslav M. (1946, biélorusse)	Institut d'Ingénieurs de Géodésie, de Photographie aérienne et de Cartographie de Moscou. Travaille dans les organes du Parti (2 ^{ème} secrétaire du raïkom de Frounze de Leningrad). PDG d'une société privée.	Élu député sur la liste régionale Neva-Baltique du Parti Communiste en 1995	Comité à l'Industrie, la Construction, au Transport et à l'Énergie
« KPRF »	ZAKHAROV Ivan V. (1945, Leningrad)	Diplômé de l'Institut Polytechnique du Nord-Ouest	Membre de la Commission de la Douma sur les élections à l'Assemblée Législative de Saint-Petersbourg (2002)	Membre du Comité aux Affaires des Vétérans. Membre de la Commission de préparation du Code du Travail
« Yabloko »	ARTEMIEV Igor You. (1960, Leningrad, russe)	Diplômé de l'Université de Saint-Petersbourg (1983). Chercheur. Candidat aux élections du gouverneur en 1996. Vice-gouverneur de Saint-Petersbourg en charge de l'Économie et des Finances (juillet 1996-début 1999)	Député du Lensoviet (1990-1993) puis de l'Assemblée Législative de Saint-Petersbourg (1994-1999). Président du conseil du Parti Régional du Centre (branche pétersbourgeoise de « Yabloko »), membre de cette fraction.	Vice-président du Comité aux organismes de crédit et marchés financiers Membre de la Commission sur la restructuration et la liquidation des organismes de crédit
« Yabloko »	SHISHLOV, Aleksandr V. (1955, Leningrad, russe)	Diplômé des facultés de Mécanique mathématique (1977) et de Droit (1994) de l'Université de Leningrad. Membre du mouvement démocratique (1988-1991). Directeur de la branche pétersbourgeoise du Centre de sciences humaines et politiques « Stratégie » (1994) Député du Lensoviet (1990), membre du Praesidium (1991) puis du Petit Soviet (1992).	Élu député de la Douma sur la liste régionale de « Yabloko » en 1995. Président du Parti Régional du Centre. Membre de la délégation russe à l'Assemblée du Conseil de l'Europe	Vice-président du Comité aux Affaires de la Fédération et à la Politique Régionale (1995-1999) Membre du Bureau Central de « Yabloko » (depuis 1997) Siège à la Commission de monitoring sur les droits de l'Homme
« OVR »	ALEKSANDROV Aleksèï I. (1952, russe)	Université Jdanov de Leningrad (juriste). Avocat. Vice-président de l'Association des juristes de Saint-Petersbourg et sa région. Président de l'organisation sociale internationale « Friendship Force » et de la Fondation sociale pétersbourgeoise « Stabil'nost' ».	Ancien député du LenSoviet et de la Douma I et II. Membre de « NDR » jusqu'en décembre 1998, puis du groupe « Régions de Russie ».	Comité à la Sécurité Président de la Commission législative sur la sécurité de l'État et les services de renseignement extérieur
« OVR »	MALYSHEV Valerij		Vice-gouverneur de Saint-Petersbourg.	Renonce à son mandat (2000), décède en mai 2002
« SPS »	TOMČINE Grigorij A. (1947)	Institut de Construction Navale de Leningrad. Ingénieur	Expert en armements. Membre de la commission sur le budget des Armées.	Président du Comité de la politique économique et de l'entrepreneuriat.

DOUMA D'ÉTAT IV (2004 -)

* députés qui siégeaient auparavant à la Douma III (2000-2003)

ÉLUS AU SCRUTIN UNINOMINAL				
District électoral (% des voix)	Nom, prénom, date de naissance, nationalité	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
N° 206 (« Amirauté »)	BELINE Andreï A. (1960)	Diplômé de l'Institut Pédagogique de Kalouga et de l'Académie technique des forêts Kirov de Leningrad. Carrière dans le secteur forestier en Russie du Nord-Ouest	Membre de « Russie Unie »	Comité aux ressources naturelles et à l'exploitation de la nature
N° 207 (« Est »)	MOROZOV Aleksandr V. (1965)	Diplômé de l'Académie du Service Public du Nord-Ouest	Membre de la fraction « Russie Unie »	Comité des affaires des unions sociales et des organisations religieuses.
N° 208 (« Ouest »)	IVANOVA Valentina * (1954)	Diplômée de l'Université A.A. Jdanov de Leningrad. Docteur en sciences économiques, professeur d'économie	Candidate soutenue par OVR (La Patrie – Toute la Russie), membre du groupe de députés « Régions de Russie (Union des députés indépendants) »	Vice-présidente du Comité à l'éducation et à la culture
N° 209 (« Nord »)	SELEZNIEV Guennadij N. (1947)	Diplômé de l'Université Jdanov et de la Faculté de Droit de l'Université de Leningrad. Carrière au KGB. Professeur honoraire à la Faculté de Journalisme de Saint-Petersbourg. Membre de l'Académie Internationale d'Informatique.	Président du Conseil de la Fédération I (1993-1995). Membre d'aucune fraction parlementaire	Comité à l'industrie, la construction et les technologies scientifiques
	SAVELIEV Yourij P. (1937)	Carrière dans les organes du Parti à Leningrad. Membre du Comité de Gestion de la Zone économique libre (1991)	Soutenu par le parti nationaliste « Rodina »	[pas d'information]
N° 210 (« Nord-Ouest »)	SHEVELIEV Andreï V. (1970)	Diplômé de l'École de Parachutisme de Ryazan Militaire de carrière (commandant en Tchétchénie)	Membre de la fraction « Russie Unie »	Comité aux organismes de crédit et marchés financiers
N° 211 (« Centre »)	SHELISHCH, Piotr B. (1945, juif)	Diplômé de l'Institut Polytechnique Kalinine de Leningrad (ingénieur physicien). Docteur en philosophie, directeur de la Chaire de préparation des cadres du Nord-Ouest. Diplômé de l'Académie du MID de Russie	Député de la Douma élu de ce district depuis 1993 Membre de la fraction « Russie Unie »	Vice-président du Comité à la législation civile, pénale, d'arbitrage et procédurale
N° 212 (« Sud-Ouest »)	POPOV Sergueï A. * (1948, russe)	Université Jdanov de Leningrad (mathématicien) et Université d'État de Saint-Petersbourg (juriste). Avocat. Député du Lensoviet (1990-1993). Ancien assistant du sénateur Y. Boldyrev au Conseil de la Fédération (1993-1995)	Député de la Douma depuis 1995. Memb're de « Yabloko »	Comité à la législation constitutionnelle et à la construction de l'État

N° 213 « Sud »	DMITRIEVA Oksana * (1958, Leningrad, russe)	Économiste, auteur de nombreuses publications scientifiques. Vit et travaille à Saint-Petersbourg. Enseigne à l'Institut d'Économie et des Finances. Directrice du Laboratoire de Recherches Régionales de Saint-Petersbourg. ministre du Travail et du Développement Social (avril à octobre 1998)	Élue députée de la liste « Yabloko » à la Douma en 1993 et 1995. Membre de Yabloko. Soutenue par OVR en 1999. Député indépendant .	Comité au budget et aux impôts
N° 100 Lenoblast'	NEVZOROV Aleksander G. (1958)	Journaliste de télévision originaire de Saint-Petersbourg et très célèbre dans tous le pays pour ses émissions sur NTV.	Proche du LDPR. Élu sans affiliation à aucun parti, n'appartient à aucune fraction.	Comité à la législation constitutionnelle et à la construction de l'État.
N° 101 Kingisepp (Lenoblast)	YOUJILINE Vitalij A. (1965)	Diplômé de la Haute École de la Marine Makarov de Leningrad. Politologue	Député élu sur la liste KPRF en 1999 Soutenu par « Rodina ». Membre de cette fraction.	Comité au budget et aux impôts

ÉLUS AU SCRUTIN PROPORTIONNEL SUR UNE LISTE ELECTORALE FEDERALE

Liste électorale (parti)	Nom, prénom, date de nais., nationalité	Socialisation (études, spécialité, profession, occupation avant la députation)	Affiliation à une fraction, expérience politique	Appartenance à un Comité de la Douma
« Russie unie »	BELYAKOV, Aleksandr S. * (1945, Leningrad)	Diplômé de l'Institut d'Agriculture de Leningrad Dirigeant de la banque « SBS Agro »		Comité aux Ressources Naturelles
« Russie unie »	DINES Igor You. (1970)	Diplômé de l'Université Lomonossov de Moscou. Juriste. Diplômé de l'Université du MVD de Saint-Petersbourg	Membre de la fraction « Russie Unie »	Comité à l'énergie, aux transports et communications
« Russie unie »	GRYZLOV Boris V.* (1950)	Diplômé de l'Université Technique d'Électricité de la Baltique, Leningrad	Membre de la fraction « Russie Unie » élu sur la liste commune « Unité » et « La Patrie »	Président de la Douma d'État
« Russie unie »	PEKHTINE Vladimir A. (1950)	Diplômé de l'Institut Polytechnique Kalinine de Leningrad. Professeur à l'Université de Saint-Petersbourg.		Vice-président de la Douma Membre du Comité au budget et aux impôts
« Russie unie »	PLESKAČEVSKIJ, Viktor S. * (1956)	Diplômé de l'Institut de Leningrad d'Hydrométrie. Patron du consortium <i>Altus Group</i> , Saint-Petersbourg.		Président du Comité à la Propriété. Vice-président des Commissions de défense des investisseurs, sur la dette publique, la restructuration, la liquidation et d'hypothèque
« Russie unie »	PLIGUINE Vladimir N. (1960)	Diplômé de l'Université Jdanov de Leningrad. Juriste		Comité à la législation constitutionnelle et à la construction de l'État
« Russie unie »	REZNIK, Vladislav M. * (1954)	Diplômé de l'Université de Leningrad. Carrière dans les services d'assurance de l'État (<i>RosGosStrakh</i>)	Vice-président de la fraction « Unité » à la Douma.	Vice-président du Comité du Budget et des Impôts.

« Russie unie »	ROZENBAUM Aleksander (1951)	D'iplômé de la Faculté de Médecine de Leningrad Célèbre chanteur populaire (« barde ») originaire de Saint-Pétersbourg. Jazzman		Vice-président du Comité à la Culture
« Russie unie »	VOLKOV Yourij N. (1954)	Diplômé de l'Université Jdanov de Leningrad		Vice-président de la Douma Membre du Comité à la politique d'Information
« KPRF »	AFANAS'EV Aleksander M. * (1965)	PDG d'un grand groupe pharmaceutique de Leningrad/Saint-Pétersbourg, <i>Farmakor</i>		Vice-président du Comité à la Santé
« KPRF »	ALFEROV Jaurès I.* (1930, biélorusse)	Institut Lénine d'Electro-technique de Leningrad (ingénieur électricien). Docteur en sciences physiques et mathématiques, professeur. Vice-président de l'Académie des Sciences de Russie. Directeur de l'Institut de Physique Technique de Saint-Pétersbourg.	Ancien député du peuple de l'URSS. Membre de « NDR » jusqu'en avril 1999, puis de « Narodovlastie » [Pouvoir du peuple], puis du Parti Communiste	Comité à l'Éducation et à la Science
« KPRF »	DRAPEKO , Elena G. (née en 1948 à Leningrad)	Diplômée de l'Institut de la Culture de Leningrad. Artiste, professeur. Membre du Praesidium du Conseil de coordination de l'Union populaire et patriotique de Russie (Parti Communiste).	Travaille au Comité à la Culture de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg. Non-membre de la fraction KPRF	Vice-présidente du Comité à la Culture et au Tourisme Membre du Comité de Géopolitique
« KPRF »	KONDAOUROV Aleksèï P. (1949)	Diplômé de l'Institut d'ingénieurs économistes Ordonikidze de Moscou. Membre du KGB. Poste important au sein de la banque <i>Menatep - SPB</i>	Membre du Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité (SVOP)	Comité à l'éducation et à la science
« KPRF »	KOUPCOV Valentin A. (1937)	Diplômé de l'Institut Polytechnique du Nord-Ouest et de la Haute-École du Parti de Leningrad. Carrière dans les organes du Parti à Leningrad.		Vice-président de la Douma Membre du Comité aux Affaires Internationales
« Bloc de Jirinovskij »	GOUSSAKOV Dmitrij V. (1971)	Diplômé de l'Université de Saint-Pétersbourg et de l'Académie du Service Public du Nord-Ouest		Comité à la Culture
« Bloc de Jirinovskij »	TCHOUROV Vladimir E. (1953)	Diplômé de l'Université Jdanov de Leningrad Enseignant-chercheur, Saint-Pétersbourg	Membre du Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg (depuis 1994).	Vice-président du Comité aux Affaires de la CEI et aux relations avec les compatriotes

Sources : *Kto est' kto v Sankt-Peterbourg ?* [Who's Who ?], Saint-Pétersbourg, édition 2003. Sites d'information a) des assemblées législatives de Saint-Pétersbourg, du Lenoblast et de l'Assemblée Interparlementaire de la CEI (http://www.elections.spb.ru/2_1_5.htm), b) de l'Assemblée Législative de la FR et de la Cour d'Arbitrage http://www.akdi.ru/gd/sprav_in/list/1.htm.

**N°19. La représentation partisane dans les Comités de la Douma d'État
concernés par les questions de politique étrangère (1993-2003)**

DOUMA D'ÉTAT I (1993-1995)

Comité aux Affaires Internationales

Président : Vladimir P. Loukine, *shadow foreign minister* de « Yabloko »

Comité de la Défense

Président : Serguej N. Ilioušchenkov, député du parti « Vybor Rossii » (Choix de la Russie)

Comité à la Sécurité

Président : V. I. Ilioukhine, député du KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie)

Comité aux Affaires de la CEI et aux Relations avec les compatriotes à l'étranger

Président : K. F. Zatouline, député du PRES (Parti de l'Unité Russe et de la Concorde)

Comité aux Questions de Géopolitique

Président : V. I. Oustinov, député du parti nationaliste LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie)

DOUMA D'ÉTAT II (1996-1999)

Comité aux Affaires Internationales

Président : Vladimir P. Loukine, *shadow foreign minister* du parti « Yabloko »

Représentation partisane :

KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 7	NDR (Notre Maison la Russie) : 3
LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie) : 3	Yabloko : 3
Parti agrarien : 1	DVR (Choix Démocratique de la Russie) : 1
Narodovlastie (Pouvoir du Peuple) : 1	
Régions de Russie : 3	Indépendants (hors-fractions) : 2

Comité de la Défense

Président : L. Â. Rokhline, jusqu'en mai 1998, puis Roman S. Popkovitch, tous deux députés de NDR (Notre Maison la Russie)

Représentation partisane :

KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 5	NDR (Notre Maison la Russie) : 3
LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie) : 3	Yabloko : 1
Parti agrarien : 1	Régions de Russie : 1
Narodovlastie (Pouvoir du Peuple) : 1	Indépendants (hors-fractions) : 3

Comité à la Sécurité**Président** : V. I. Ilioukhine, député du KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie)**Représentation partisane** :

KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 7	NDR (Notre Maison la Russie) : 3
LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie) : 2	Yabloko : 2
Parti agrarien : 1	DVR (Choix Démocratique de la Russie) : 1
Narodovlastie (Pouvoir du Peuple) : 3	
Régions de Russie : 4	Indépendants (hors-fractions) : 1

Comité aux Affaires de la CEI et aux Relations avec les compatriotes à l'étranger**Président** : G.I. Tikhonov, député du parti « Narodovlastie » (Pouvoir du Peuple)**Représentation partisane** :

KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 5	NDR (Notre Maison la Russie) : 1
LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie) : 1*	Yabloko : 1
Parti agrarien : 2	
Narodovlastie (Pouvoir du Peuple) : 2	

* originaires de Saint-Pétersbourg :

Yourij P. Kouznetsov (né en 1947, ancien policier, psychanalyste ; élu sur la liste LDPR en 1993 et 1995)

Comité aux Questions de Géopolitique**Président** : Alexei V. Mitrofanov, *shadow foreign minister* du LDPR**Vice-président** : Guennadij E. Bourboulis, député indépendant, proche du parti « Vybor Rossii » (Choix de la Russie)**Représentation partisane** :

LDPR (Parti Démocrate-Libéral de Russie) : 6*	NDR (Notre Maison la Russie) : 1
KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 2	
Parti agrarien : 1	Indépendants (hors-fractions) : 2

* originaires de Saint-Pétersbourg :

Mikhaïl I. Glouščenko (né en 1957, entraîneur de boxe ; élu sur la liste LDPR en 1995)

Mikhaïl L. Monastyrskij (né en 1945, directeur de la Compagnie des Transports du Nord-Ouest ; élu sur la liste LDPR en 1995).

DOUMA D'ÉTAT III (1999-2003)**Comité aux Affaires Internationales**

Président : Dmitrij O. Rogozine (parti « Députés du Peuple »), fondateur et président du KRO (Congrès des Communautés Russes)

KPRF (Parti Communiste de la Fédération de Russie) : 5	Unité (« L'ours ») : 1
Députés du Peuple : 3	SPS (Union des Forces de Droite) : 1
Groupe Agro-Industriel : 1	Yabloko : 1
Bloc de Jirinovskij : 1	OVR (La Patrie – Toute la Russie) : 1
Régions de Russie, union des députés indépendants : 2	

Comité de la Défense

Président : Andreï I. Nikolaev, ancien directeur du Service Fédéral des Frontières

Comité aux Affaires de la CEI et aux Relations avec les compatriotes à l'étranger

Président : Boris N. Pastoukhov (OVR), ex-ministre des relations avec les pays de la CEI

Sources : Thomas Remington *The Russian Parliament. Institutional Evolution in a Transitional Regime 1989-1999*, New Haven & London: Yale University Press, 2001, table 7.9, p. 200-202

DOUMA D'ÉTAT IV (2003-)**Comité aux Affaires Internationales**

Président : Konstantin Kosachev, élu sur la liste « Russie Unie », ancien employé du MID sous Primakov

Comité aux Affaires de la CEI et aux Relations avec les compatriotes à l'étranger

Président : Andreï Kokoshine, élu sur la liste « Russie Unie »

Comité à la Sécurité

Président : Vladimir A. Vassiliev, élu de Tver (« Russie Unie »)

Comité à la Défense

Président : Viktor M. Zavarzine, élu du Kamtchatka (« Russie Unie »)

Source : site internet de la Douma d'État (www.duma.gov.ru, rubrique « Composition et structure »)

N°20. Liste des sénateurs membres du Comité des Affaires Internationales au Conseil de la Fédération (1993 - 2004)

Nous avons surligné les noms des sénateurs membres du Comité des Relations Internationales (RI) du Conseil de la Fédération (CF) qui sont originaires ou élus de sujets de la région économique Nord-Ouest (oblasti de Novgorod, Kaliningrad, Vologda, Arkhangel'sk, Pskov, district autonome des Nenets). Les membres sont listés par ordre alphabétique de nom de famille (en russe).

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION I (1994-1995)

Les députés du Conseil de la Fédération (CF) I ont été élus au suffrage universel au scrutin uninominal direct à un tour lors des élections parlementaires générales du 12 décembre 1993. Leur mandat a expiré deux ans plus tard.¹ Sont signalés par une astérisque (*) ceux des sénateurs élus qui resteront membres du Comité des Affaires Internationales du CF II (1996-2002).

Président :

Vladimir N. PODOPRIGORA (district n° 18, République d'Oudmourtie)

Vice-président :

Alekseï P. MANANNIKOV (district n° 54, oblast' de Novossibirsk)

Secrétaire :

Lyoudmila S. KOTESOVA (district n° 87, district autonome de Tchoukotka)

Membres

Namdak Žambalov (district n° 80, district autonome Agouine-Bouriate)

* Viktor I. Ishaev (district n° 27, territoire de Khabarovsk)

Vladimir B. Kara-Sal (district n° 17, république de Touva)

Valerij M. Kokov (district n° 7, république de Kabardino-Balkarie)

Evguenij A. Krasnoyarov (district n° 65, oblast' de Sahkhaline)

Sergueï V. Levitan (district n° 59, oblast' de Perm)

* Anatolij I. Lissitsyne (district n° 76, oblast' de Yaroslav)

* Yourij S. Matotchkine (district n° 39, oblast' de Kaliningrad)²

* Aleksandr' V. Ouss (district n° 88, district autonome des Evenks)

* Vladimir I. Khoubiev (district n° 9, République de Karatchaévo-Tcherkessie)

Vassilij I. Shouteev (district n° 46, oblast' de Koursk)

Edouard Ya. Esterlein (district n° 14, République de Sakha-Yakoutie)

¹ Source : Conseil de la Fédération, www.cityline.ru/politika/fs/sf1kom.html (consulté le 31.01.05).

² Devient membre de ce Comité le 1^{er} juin 1994, après avoir quitté le Comité aux questions de sécurité et de défense.

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION II (1996-2002)

De janvier 1996 jusqu'à la réforme du printemps 2000, sont membres de droit du Conseil de la Fédération le chef de l'administration et le « speaker » (président) de l'assemblée législative de chaque sujet de la FR. Le renouvellement des sénateurs du CF suit le calendrier des élections gubernatoriales et législatives organisées dans les régions à partir de 1996.¹

Président

Vassilij A. DESSYATNIKOV, gouverneur de l'oblast' de **Kirov** (jusqu'au 16/11/1996; non-réélu)
Remplacé le 3/12/1996 par: **Mikhail M. PROUSSAK**, gouverneur de l'oblast' de **Novgorod**

Vice-Présidents

Moukhou Gu. ALIEV, président de l'Assemblée Nationale de la République du **Daguestan**
Nikolaï V. FYODOROV², président de la République de **Tchouvachie**
Kirssan N. ILIOUMŽINOV (à partir d'octobre 1997), président de la République de **Kalmykie**
Sholban V. KARA-OOL, président du khoural suprême de la République de **Tyva** (membre du Comité des RI depuis le 17 juillet 1998, élu vice-président en mai 2000)
Boris A. MAL'TSEV, président de la douma d'État de l'oblast' de **Tomsk**

Membres

Dmitrij F. Ayatskov³, gouverneur de l'oblast' de **Saratov**
Kaadyr-Ool A. Bichedleï, président du khoural de la République de **Tyva** (jusqu'en juillet 1998)
Vladimir Ya. Boutov⁴, chef de l'administration du district autonome des **Nenets**
Anatolij A. Efremov, chef de l'administration de l'oblast' d'**Arkhangel'sk** (à partir du 5/03/1997)
Leonid P. Gorbenko, gouverneur de l'oblast' de **Kaliningrad** (à partir du 05/12/1996)
Boris V. Gromov, chef de l'administration de l'oblast' de **Moscou** (à partir du 19 avril 2000)
Igor' V. Ivanov, président de la douma de l'oblast' de **Toula** (à partir du 5 mars 1997)
Viktor I. Ishaev, chef de l'administration du territoire de **Khabarovsk**
Vladimir I. Khoubiev, chef de la République de **Karatchaévo-Tcherkessie** (jusqu'au 2 juillet 1999)
Guennadij T. Khripel', président de l'assemblée législative de l'oblast' de **Vologda**
Anatolij I. Lissitsyne, gouverneur de l'oblast' de **Yaroslavl'**
Valerij Gu. Maleev, chef du district autonome bouriate d'**Oust'-Ordyne** (à partir du 13/02/1997)
Yourij S. Matotchkine, gouverneur de l'oblast' de **Kaliningrad** (jusqu'au 14/11/ 1996)*
Valerij G. Nikologorskij, président de l'assemblée législative de l'oblast' d'**Ivanovo**
Aleksandr' V. Ouss, président de l'assemblée législative du territoire de **Krasnoïarsk**
Valerij N. Oustyougov, président de la douma de l'oblast' de **Kaliningrad**
Vladimir A. Pekhtine, président de la douma de l'oblast' de **Magadan** (15/10/1997-16/02/2000)
Vladimir R. Rabdanov, président de la douma du **Aguine-Bouriate AO** (jusqu'au 04/12/1996)*
Aleksandr' L. Tchernogorov, gouverneur du territoire de **Stavropol'** (à partir du 16 avril 1997)
Vladimir A. Varnavskij⁵, président de l'assemblée législative de l'oblast' d'**Omsk**
Nikolaï M. Volkov, chef de l'administration du district autonome des **Evenks**
Aleksē A. Voroncov, président de la douma de l'oblast' de **Moscou** (jusqu'au 28/01/1998)*
Dokou G. Zavgaev, chef de la République de **Tchéchénie** (jusqu'au 20 mai 1998)

¹ Ne sont pas mentionnées les personnes restées membres de ce Comité moins d'un mois. Source: Conseil de la Fédération, www.cityline.ru/politika/fs/sf2komme.html (consulté le 31/01/2005).

² De juin 1996 au 22 avril 1999, date de son entrée au Comité à la législation constitutionnelle.

³ Du 5 juin au 26 décembre 1996, date de son entrée au Comité à la science, la culture, l'éducation, la santé et l'écologie.

⁴ Du 23/01/1997 au 24/09/1997, date de son entrée au Comité pour les Affaires du Nord, puis à partir du 28/01/1998.

⁵ Jusqu'au 19 juin 1998, date de son élection au poste de vice-président du Conseil de la Fédération.

* non-réélu.

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION III (2002-)

A compter de la réforme de juillet 2000, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002, les sénateurs ont progressivement abandonné leur poste de membre de droit du Conseil de la Fédération à la fin de leur mandat d'élus de l'exécutif régional ou de président de l'assemblée législative. En 2001-2002, l'administration et l'assemblée législative de chaque oblast' ont désigné chacune un représentant (délégué) pour siéger au Conseil de la Fédération. Une astérisque (*) précède le nom des délégués qui ont déjà siégé au Comité des Affaires Internationales en qualité de sénateurs élus du Conseil de la Fédération avant la réforme.¹

Président

Mikhaïl V. MARGUELOV, délégué de l'administration de l'oblast' de **Pskov** (depuis le 21/12/2000)

Premier vice-président

Ilias M.-S. OUMAKHANOV, délégué du Conseil d'État de la République du **Daguestan** (depuis le 29/11/2001)

Vice-présidents

Leonid B. Nevzline, délégué du gouvernement de la République de **Mordovie** (du 30/11/2001 à février 2003)

Anatolij I. Saltykov, délégué du Conseil d'État de la République d'**Oudmourtie** (du 17/04/2001 à avril 2003)

* Valerij N. Oustiougov, délégué de l'administration de l'oblast' de **Kaliningrad** (du 18/12/2000 à novembre 04)

* Guennadij T. Khripel', délégué de l'assemblée législative de l'oblast' de **Vologda** (depuis le 20/12/2001)

Membres

Ramazan G. Abdoulatipov, délégué du gouvernement de l'oblast' de **Saratov** (du 19/12/2000 à mars 2005)

Valentin I. Bakouline, délégué de l'assemblée législative d'**Ivanovo** (du 09/01/01 à décembre 2005)

Yourij Nikolaïevitch Volkov, délégué de l'administration du district autonome des **Nenets** (du 31/01/2002 à janvier 05)

Igor' Gu. Gloukhovskij, délégué du gouvernement de l'oblast' **autonome Juif** (du 29/11/2000 à mars 2005)

Bato-Žargal Žambalnimbouev, délégué de la douma du district autonome **Aguine-Bouriate** (du 28/02/2001 à octobre 05)

Yourij Ya. Kovalev, délégué de la douma d'État de l'oblast' de **Tomsk** (depuis le 28/12/2001)

Anatolij A. Korobeïnikov, délégué du gouvernement du territoire de **Stavropol'** (du 25/01/2001 à décembre 2005)

Vassilij N. Likhatchev, délégué de l'assemblée populaire de la République d'**Ingouchie** (depuis le 11/03/2004)

¹ Source : site Internet de la chaîne d'information télévisée du Conseil de la Fédération, www.akdi.ru/sf/struct/komitets/k_125.htm (consulté le 31/01/2005).

N°21. Sénateurs originaires de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad et leur appartenance aux comités du Conseil de la Fédération (1993-2003)

Sources : site officiel du Conseil de la Fédération. Pour la période 1993-2001, voir aussi www.garweb.ru/project/sf/ et à partir des réformes de juillet 2001, www.akdi.ru/sf et <http://council.gov.ru/> (consultés le 31/01/2005).

Sujet représenté	Nom des sénateurs	Comité du Conseil de la Fédération dans lequel siège le sénateur
Conseil de la Fédération I (1993-1995)		
<i>Deux représentants par sujet de la FR sont élus au scrutin uninominal à un tour (12 décembre 1993)</i>		
Saint-Pétersbourg	Aleksandr' Nikolaevitch BELYAYEV	Comité au budget, à la régulation financière, monétaire et du crédit, à l'émission monétaire, la politique fiscale et la régulation douanière
	Yourij Yourievitch BOLDYREV1	Comité au budget, à la régulation financière, monétaire et du crédit, à l'émission monétaire, la politique fiscale et la régulation douanière
Lenoblast'	Aleksandr' Semionovitch BELYAKOV2	Comité au budget, à la régulation financière, monétaire et du crédit, à l'émission monétaire, la politique fiscale et la régulation douanière
	Vadim Anatol'evitch GOUSTOV	Président du Comité aux affaires de la Communauté des États Indépendants (CEI)
Conseil de la Fédération II (1996-2002)		
<i>Preennent les fonctions de sénateur le chef de l'exécutif et le chef de l'assemblée législative de chacun des 89 sujets de la FR</i>		
Saint-Pétersbourg maire : gouverneur :	Anatolij Aleksandrovitch SOBTCHAK (de janvier à juin 1996)	Comité à la législation constitutionnelle et aux questions judiciaires et juridiques
	Vladimir Anatol'evitch YAKOVLEV (de juillet 1996 à décembre 2001)	Comité aux questions de politique économique. Président de ce Comité à compter de fin 1997
président de l'Assemblée législative :	Yourij Anatol'evitch KRAVTSOV (de 1996 à février 1998)	Comité à la législation constitutionnelle et aux questions judiciaires et juridiques Premier vice-président de ce comité Membre de la Commission du règlement et des procédures parlementaires
	Sergueï Borissovitch TARASSOV (de janvier 2000 à juin 2001)	Comité au budget, à la politique fiscale, à la régulation financière, monétaire et douanière et à l'activité bancaire

¹ Yourij Boldyrev a cumulé son mandat de sénateur avec celui de vice-président de la Cour des Comptes de la Fédération de Russie jusqu'en 1995, tout en poursuivant une active carrière politique (il est le co-fondateur du parti « Yabloko »).

² Aleksandr' Belyakov a cumulé son mandat de sénateur avec celui de chef de l'administration de l'oblast' de Leningrad, poste auquel il a été nommé en 1991 et qu'il conserva une fois élu gouverneur de l'oblast' de Leningrad (novembre 1994-septembre 1996).

Lenoblast' gouverneur:	Aleksandr' Semionovitch BELYAKOV (de janvier à octobre 1996)	Comité aux questions de politique économique Président de ce comité de janvier à octobre 1996
	Vadim Anatol'evitch GOUSTOV ³ (d'octobre 1996 à septembre 1998)	Comité aux questions de politique économique
	Valerij Pavlovitch SERDYOUKOV (de septembre 1999 à juillet 2001)	Comité au budget, à la politique fiscale, à la régulation financière, monétaire et douanière et à l'activité bancaire
président de l'Assemblée législative :	Vassilij Vassil'evitch IVANOV (de janvier 1996 à janvier 1998)	Comité à la législation constitutionnelle et aux questions judiciaires et juridiques Vice-président de ce comité
	Vitalij Nikolaevitch KLIMOV ⁴ (de janvier 1998 à 2000)	Comité à la législation constitutionnelle et aux questions judiciaires et juridiques
Conseil de la Fédération III (2002 - ...)		
<i>Le Président de la FR nomme deux délégués par sujet de la FR sur proposition du chef de l'exécutif et de l'Assemblée législative respectivement</i>		
Saint-Pétersbourg délégué de l'administration municipale :	Mikhaïl Guennad'evitch MIKHAILOVSKIJ (du 1er janvier 2002 à mai 2003)	Comité aux questions judiciaires et juridiques Membre de la Commission de contrôle des activités du Conseil de la Fédération
	Vitalij Leont'evitch MOUTKO (du 29 octobre 2003 à octobre 2007)	Comité aux affaires de la Fédération et à la politique régionale Président de la Commission pour les affaires de la jeunesse et des sports
délégué de l'Assemblée législative :	Sergueï Mikhaïlovitch MIRONOV (depuis le 13 juin 2001)	Comité aux questions judiciaires et juridiques Membre de la Commission du règlement et des procédures parlementaires Président du Conseil de la Fédération depuis le 5 déc. 2001 (reconduit le 29 janv.2003)
Lenoblast' délégué de l'administration :	Sergueï Aleksandrovitch VASSIL'EV (depuis le 12 juillet 2001)	Comité aux marchés financiers et à la circulation monétaire Président de ce comité Membre de la Commission de contrôle de la réalisation des activités du Conseil de la Fédération et de la Commission de l'information politique
délégué de l'Assemblée législative :	Valerij Aleksandrovitch GOLOUBEV (du 23 avril 2002 à septembre 2003)	[pas d'information]
	Grigorij Mikhaïlovitch NAGUINSKIJ (du 16 sept. 2003 à décembre 2006)	Comité à la politique industrielle

³ De septembre 1998 à avril 1999, Vadim Goustov a été premier vice-président du Gouvernement de la FR et membre du Conseil de Sécurité (SovBez). De septembre 1998 à septembre 1999, c'est donc son premier adjoint, Valerij Serdyoukov, gouverneur par intérim, qui occupa son poste de représentant de la région au Conseil de la Fédération. Cependant, jusqu'à ce que Serdyoukov remporte l'élection du gouverneur de l'oblast', en septembre 1999 face à Goustov, ce dernier est resté membre de droit du Conseil de la Fédération.

⁴ Le mandat de Vitalij Klimov a été prorogé de juillet 2000 à décembre 2001, en qualité de délégué représentant l'assemblée législative locale au Conseil de la Fédération III.

N°22. Le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID en matière de relations internationales et économiques extérieures (RIEE): dates des sessions, ordre du jour et participants (1994-2003)

Toutes les réunions se sont tenues à Moscou, dans la salle de presse du ministère des Affaires étrangères (MID), sous la présidence d'A.A. Avdeev, puis sous celle d'Igor S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères (de 1996 à 1998), et, à partir de janvier 1999, sous la présidence du secrétaire d'État et vice-ministre des Affaires étrangères de la FR V.D. Sredine.

Ne figurent dans la liste que les noms et fonctions de ceux des participants qui ont fait des **interventions orales** lors de la session du Conseil Consultatif, tels qu'ils apparaissent dans le Bulletin bi-annuel du Conseil Consultatif dans lequel ont été publiés les textes de la plupart de ces interventions.

Nous avons surligné (grisé) les noms des membres du Conseil Consultatif représentant les régions du Nord-Ouest. Est précisé pour chaque session l'ordre du jour officiel des discussions.*

Sources : Konsoul'tativnyj soviet soub'ektov Federacii po meždounarodnym i vnešneëkonomičeskim svâzâm pri MID Rossii [Conseil Consultatif des sujets de la Fédération en matière de relations internationales et économiques extérieures près le MID de Russie], Moscou : DSPO MID RF, numéros 3 (1996), 4 (1996), 5 (1996), 6 (1997), 7 (1997), 8 (1998), 9 (1998), 10 (1999), 11 (2000), 12 (2001).

A.G. Granberg (red.) *Meždounarodnye i vnešneëkonomičeskie svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii*, Moskva: Naoučnaâ kniga, avec le soutien financier du Conseil de l'Europe, 2001, annexe 2, p. 331-333

Site Internet du DSPO (accessible jusqu'en octobre 2005)

1) Première session (15 décembre 1994) sur le thème

« *Le soutien consulaire aux RIEE des sujets de la FR et le travail des représentations du MID dans les régions russes* »

Région mise en vedette : **la république du Tatarstan**

Pas d'information disponible sur les participants.

2) Deuxième session (16 juin 1995) sur le thème

« *L'utilisation des possibilités que représentent les organisations internationales pour le développement économique des sujets de la FR* »

Région mise en vedette : **la république du Bachkortostan**

Pas d'information disponible sur les participants

Trois domaines pratiques abordés : les modalités et conditions...

- de signature par les sujets de la FR d'accords avec des partenaires étrangers;

* Source : A.G. Granberg (red.) *Meždounarodnye i vnešneëkonomičeskie svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii*, Moskva: Naoučnaâ kniga, avec le soutien financier du Conseil de l'Europe, 2001, annexe 2, p. 331-333.

- d'ouverture et de fonctionnement de représentations des sujets de la FR à l'étranger et de représentations étrangères sur le territoire des sujets de la FR;
- de préparation et tenue de visites à l'étranger des chefs des sujets de la FR et d'accueil dans les régions de Russie de délégations étrangères).

3) Troisième session (24 janvier 1996) sur les thèmes

« *Les problèmes de réglementation des relations extérieures des sujets de la FR et le respect d'une ligne unique de politique étrangère et économique extérieure de la Russie* »

« *La stratégie de développement des relations économiques extérieures de la Russie* »

Région mise en vedette : ***le territoire de Krasnodar***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

E.M. Primakov, ministre des Affaires étrangères de la FR, intervention exceptionnelle sur le thème « La stratégie économique extérieure de la Russie »

I.S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

V. Ū. Razdoukhov, vice-ministre des Relations économiques extérieures de la FR

A.G. Khodakov, directeur du Département juridique du MID

V.I. Matvienko, directrice du Département des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales et politiques (DSPO) du MID

Ū.S. Balabanov, premier directeur adjoint du (DSPO) du MID

N.B. Bancekine, chef de section (DSPO) du MID, chef de la délégation de la FR au Congrès des autorités locales et régionales d'Europe (CLARE)

Ū.N. Ščelkovnikov, représentant du MID à Barnaoul

V.P. Gorčakov, chef de la Direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur de la FR

Représentants des sujets de la FR (84 sujets représentés)

M.G. Rakhimov, président de la république du Bachkortostan

R.Kh. Garifoulline, ministre des Relations extérieures de la république du Bachkortostan

V.A. Artamonov, ministre des Relations extérieures de la république de Sakha (Yakoutie)

V.A. Ivanov, ministre des Relations économiques extérieures et des relations internationales de la république de Bouriatie

A.P. Goujvine, chef de l'administration de l'oblast' d'Astrakhan

V.P. Moukha, chef de l'administration de l'oblast' de Novossibirsk

V.P. Nekhoroškov, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Novossibirsk

V.A. Zvonkov, premier chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Pskov

M.A. Vybornov, ministre des Relations extérieures de l'oblast' de Leningrad

V.B. Sosnine, chef adjoint de l'administration de l'oblast' d'Omsk

A.S. Sedykh, vice-ministre de l'activité économique extérieure de l'oblast' de Moscou

V.E. Čourov (Tchourov), directeur adjoint du Comité des relations extérieures de l'administration de Saint-Pétersbourg

V.V. Roukavec, directeur de la Direction des relations économiques extérieures et internationales de l'administration de l'oblast' de Sakhaline

Ū.A. Tikhomirov, premier directeur adjoint de l'Institut de la législation et du droit comparé de l'Académie des Sciences de Russie

4) Quatrième session (13 mai 1996) sur le thème

« *Les problèmes de délimitation des compétences entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR dans le domaine des RIEE et de leur garantie* »

La session a été organisée conjointement par le Conseil Consultatif et les Comités des Relations Internationales des deux chambres du Parlement fédéral. Au préalable, le secrétariat du Conseil Consultatif avait envoyé aux participants une liste des principes fondamentaux à faire figurer dans le projet de loi fédérale « sur la délimitation des compétences de la FR et des sujets de la FR dans le domaine des RIEE » et qui furent débattus lors de la session. Bien que divisés sur le fond, les quatre parties en présence (députés, sénateurs, représentants du ministère et représentants des sujets de la FR) ont admis la nécessité d'accélérer le processus de préparation et d'adoption d'une telle loi, jugée indispensable par tous pour le bon fonctionnement des RIEE du pays.¹

Région mise en vedette : ***la république de Yakoutie (Sakha)***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif
 V.I. Matvienko, directrice du Département des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales et politiques (DSPO) du MID
 M.E. Fradkov, premier vice-ministre des Relations économiques extérieures (MVÊS) de la FR
 V.P. Loukine, député de la Douma (liste Yabloko), président du Comité des Relations Internationales
 V.G. Višnâkov, député de la Douma (liste LDPR), membre du Comité des Relations Internationales
 A.S. Dzasokhov, député de la Douma (liste PCFR), membre du Comité des Relations Internationales, vice-président du groupe interparlementaire de l'Assemblée Fédérale
 A.A. Voroncov, membre du Conseil de la Fédération (président de la Douma de l'oblast' de Moscou), membre du Comité des Affaires Internationales
 N.Š. Babašov, représentant du MID à Mourmansk
 Ū.S. Balabanov, premier directeur adjoint du (DSPO) du MID

Représentants des sujets de la FR (81 sujets représentés)

A.M. Okatov, premier vice-président de la république des Komi
 V.N. Ilûmžinov, chef adjoint du gouvernement de la république de Kalmykie
 V.A. Stegnij, chef adjoint de l'administration du kraj du Primorie
 M.A. Aûpov, vice-premier ministre de la république du Bachkortostan
 V.A. Vikoulov, ministre des relations extérieures de la république d'Oudmourtie
 M.M. Gousaev, ministre des nationalités et des relations extérieures de la république du Daguestan
 A.G. Songal', chef de la direction des affaires internationales de l'administration de l'oblast' de Kaliningrad
 V.A. Kalouguine, chef adjoint de l'administration du district autonome des Nenets
 N.V. Kovalev, directeur du département des relations économiques extérieures de l'administration de l'oblast' de Voronej
 R.S. Khakimov, conseiller aux affaires politiques du président de la république du Tatarstan
 A.G. Tarassov, directeur du département des relations internationales et économiques extérieures de l'administration de l'oblast' de Sverdlovsk
 V.P. Nekhoroskov, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Novossibirsk

Autres

S.K. Romanovskij, recteur de l'Académie Diplomatique du MID
 A.V. Torkounov, recteur du MGIMO (Institut d'État des Relations Internationales de Moscou)
 A. Tchernoff, maire de De Bilt (Pays-Bas), président du Congrès des Autorités Locales et Régionales d'Europe (Conseil de l'Europe)

¹ Compte-rendu de la quatrième session du Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID en matière de RIEE, *Bulletin* n° 4, Moscou : MID, 1996 ; p. 22.

5) Cinquième session (10 décembre 1996) sur les thèmes

« *Le développement des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR avec les régions des États-membres de la CEI et les pays baltes* »

« *La mise en œuvre de l'oukaze n° 375 du Président de la FR du 12 mars 1996 sur le rôle de coordination du MID dans l'exercice d'une ligne de politique extérieure unique de la FR* »

Région mise en vedette : ***la ville de Saint-Pétersbourg***

Pas d'information sur les participants

6) Sixième session (26 mai 1997) sur les thèmes

« *Les aspects légaux, économiques, humanitaires, etc. du développement de la coopération inter-régionale des sujets de la FR avec des partenaires étrangers* »

« *L'activité des représentations à l'étranger des sujets de la FR* »

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Novossibirsk***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

Ū.A. Zoubakov, vice-ministre des Affaires étrangères de la FR

V.P. Straško, vice-ministre des Relations économiques extérieures et du commerce de la FR

V.I. Matvienko, directrice du Département des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales et politiques (DSPO) du MID

Ū.S. Balabanov, premier directeur adjoint du (DSPO) du MID

N.B. Bancekine, chef de section (DSPO) du MID, chef de la délégation de la FR au Congrès des Autorités Locales et Régionales d'Europe (CLARE, Conseil de l'Europe)

A.P. Losûkov, directeur du deuxième département Asie du MID

A.I. Kouzнецov, représentant du MID à Kaliningrad

Des membres de l'Administration du Président, de l'Assemblée Fédérale et de plusieurs ministères de la FR étaient aussi présents, mais le Bulletin n° 7 ne les mentionne pas nommément.

Représentants des sujets de la FR (79 sujets représentés)

A.Ū. Źbanov, premier chef adjoint de l'administration de l'oblast' d'Ivanovo

A.I. Grišine, adjoint du chef de l'administration de l'oblast' d'Amour

G.K. Grigor'ev, ministre des relations extérieures de la république de Tchouvachie

L.I. Švecova, présidente du comité des relations sociales inter-régionales du gouvernement de la ville de Moscou

V.I. Šoustov, chef de la direction des relations extérieures de l'administration de l'oblast' de Volgograd

R.N. Khalikov, vice-ministre des relations extérieures de la république du Bachkortostan

V.E. Tchourov, directeur adjoint du Comité des relations extérieures de l'administration de Saint-Pétersbourg

I.A. Osadčaa, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Briansk

A.I. Dûrâguine, directeur adjoint du comité des relations internationales de l'administration de l'oblast' de Saratov

Autres

S.R. Tikhomirov, secrétaire du Conseil de coordination des relations extérieures de la Direction exécutive de « l'Entente Sibérienne » (Association inter-régionale des sujets de la FR de Sibérie)

V.V. Šilov, premier adjoint du directeur général de l'Union des Villes de Russie
 V.B. Laptev, adjoint du recteur de l'Académie Diplomatique du MID
 Tomáš Gelzeckí, chargé d'affaires provisoire de la Pologne en Russie
 Ou Siatsiou, conseiller d'ambassade de République Populaire de Chine en Russie
 Andrew Carter, conseiller d'ambassade de Grande-Bretagne en Russie
 Rudolf Schmidt, conseiller d'ambassade d'Allemagne en Russie
 Denis Goer, conseiller d'ambassade de France en Russie

7) Septième session (15 décembre 1997) sur les thèmes

« *La situation économique de la Russie et l'attraction d'investissements étrangers* »

« *Les orientations fondamentales du soutien du MID à la coopération internationale des sujets de la FR en matière d'investissements* »

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Leningrad***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

E.G. Âsine, ministre de l'Économie de la FR

I.S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

A.V. Mineev, directeur adjoint du Département de la coopération internationale au ministère de l'Économie de la FR

Des membres de l'Administration du Président, de l'Assemblée Fédérale et de plusieurs ministères de la FR étaient aussi présents, mais le *Bulletin* n° 8 ne les mentionne pas nommément

Représentants des sujets de la FR (67 sujets représentés)

R.V. Kim, adjoint du chef de l'administration de l'oblast' de Tchita

R.Kh. Garifouline, ministre des Relations extérieures de la république du Bachkortostan

V.P. Artomonov, ministre des relations extérieures de la république de Sakha (Yakoutie)

V.E. Čourov, directeur adjoint du Comité des relations extérieures de l'administration de Saint-Petersbourg

B.L. Šinčouk, ministre des relations internationales et économiques extérieures du gouvernement de l'oblast' de Saratov

F.M. Moukhametšine, représentant permanent de la république du Tatarstan près le président de la FR

V.A. Šlâmine, ministre des relations extérieures de la république de Carélie

I.V. Polkovnikov, chef de la section économique extérieure de l'administration de l'oblast' de Rostov

I.V. Abrosimova, chef de la direction de l'activité économique extérieure et des investissements de l'administration de l'oblast' de Yaroslav

V.D. Tablosov, directeur du département des relations économiques extérieures de la république d'Ossétie du Nord-Alanie.

Autres

A.L. Paradiz, député de la Douma (liste NDR), président de sous-comité du Comité des affaires internationales de la Douma

K.Z. Galoustov, président de la Société Pan-Russe de Crédit Mutuel

Leena Katri Westman-Hyvarinen, directrice du bureau TACIS de Petrozavodsk

8) Huitième session (3 juin 1998) sur le thème

« *Les moyens du développement futur de la coopération transfrontalière des sujets de la FR* »

Pour la première fois, la session du Conseil Consultatif s'est déroulée sous forme de tables rondes et l'un des exposés en séance plénière a été fait non par un représentant du gouvernement fédéral, comme c'était jusque là la coutume, mais par un représentant d'un sujet de la FR, en l'occurrence le

gouverneur de la ville de Saint-Pétersbourg, Vladimir Yakovlev, qui a parlé de l'expérience de sa région en matière de coopération transfrontalière. D'autres représentants de régions russes frontalières et les ambassadeurs de Russie dans des pays voisins ont été les principaux intervenants de cette huitième session du Conseil Consultatif, qui, pour la première fois, a formellement adopté une recommandation à l'intention du gouvernement sur la coopération transfrontalière des sujets de la FR.

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Rostov***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

V.N. Toumanov, premier vice-ministre de la politique régionale et des nationalités de la FR

I.P. Aboimov, ambassadeur de Russie en Finlande

L.V. Dračevskij, ambassadeur de Russie en Pologne

I.A. Rogačev, ambassadeur de Russie en République Populaire de Chine

V.D. Nikolaenko, ambassadeur de Russie au Kazakhstan

Représentants des sujets de la FR (67 membres permanents du Conseil)*

V.A. Yakovlev*, gouverneur de la ville de Saint-Pétersbourg

M.A. Vybornov*, président du comité des relations économiques extérieures du gouvernement de l'oblast' de Leningrad

E.É. Mikhailov, gouverneur de l'oblast' de Pskov

M.V. Kourkov, chef adjoint du gouvernement du kraj de Krasnodar

A.G. Tarassov*, directeur du département des relations internationales et économiques extérieures de l'oblast' de Sverdlovsk

M.M. Gousaev*, ministre des nationalités et des relations extérieures de la république du Daguestan

V.P. Nekhoroskov*, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Novossibirsk, président du comité aux affaires économiques extérieures et inter-régionales

9) Neuvième session (20 janvier 1999) sur le thème

« Les problèmes et perspectives de développement de la coopération des régions de Russie avec des partenaires des pays-membres de la CEI »

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Tomsk***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, ministre des Affaires étrangères de la FR

V.P. Kolmogorov, vice-ministre aux affaires de la CEI de la FR

V.D. Sredine, secrétaire d'État et vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

V.E. Kovalenko, vice-directeur du deuxième département de la CEI au MID de la FR

Û.V. Doubinine, ambassadeur de Russie en Ukraine

A.K. Pacev, ambassadeur de Russie en Ouzbékistan

F.I. Stanevskij, ambassadeur de Russie en Géorgie

Représentants des sujets de la FR

P.D. Syromâtnikov, premier vice-ministre des relations extérieures de la république de Sakha (Yakoutie)

* à compter de cette date, le Conseil Consultatif se compose d'autant de membres permanents que la Fédération compte de sujets. En 1998, seuls 67 des 89 sujets de la FR avaient désigné des membres de leur administration pour les représenter aux sessions du Conseil Consultatif à Moscou. Ci-après, ces membres du Conseil Consultatif sont désignés par une astérisque.

M.M. Gousaev*, ministre des nationalités et des relations extérieures de la république du Daguestan
 R.N. Khalikov, vice-ministre des relations extérieures et du commerce de la république du Bachkortostan
 M.V. Kourkov*, chef adjoint du gouvernement du kraj de Krasnodar
 T.Ū. Akoulov*, conseiller du président de la république du Tatarstan, directeur du département des relations extérieures
 A.Ū. Žbanov*, premier chef adjoint de l'administration de l'oblast' d'Ivanovo
 M.D. Skibar*, premier chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Novgorod
 S.G. Goršenine, président du comité des relations économiques extérieures de l'administration de l'oblast' d'Orenbourg
 B.S. Cyba, chef adjoint de l'administration de l'oblast' d'Omsk
 B.P. Ščipicyne, vice-ministre des relations internationales et économiques extérieures de l'oblast' de Sverdlovsk
 V.P. Nekhoroškov*, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Novossibirsk, président du comité aux affaires économiques extérieures et inter-régionales
 G.K. Grigor'ev*, aide du président de la république de Tchouvachie pour les relations économiques extérieures
 N.A. Isakov*, chef adjoint du gouvernement de l'oblast' d'Arkhangel'sk

Autres

S.R. Tikhomirov, secrétaire du Conseil de coordination des relations extérieures de la Direction exécutive de « l'Entente Sibérienne » (Association inter-régionale des sujets de la FR de Sibérie)
 A.D. Donosiân, directeur général de l'Association « Russie Centrale »
 V.A. Vašanov, vice-président du Conseil de placement des forces productives et de la coopération économique de l'Académie des Sciences de Russie

10) Dixième session (26 mai 1999) sur le thème

« La coopération avec le Conseil de l'Europe en matière de développement de la démocratie locale et régionale en Russie, des relations inter-régionales et transfrontalières des sujets de la FR » (dans le cadre des manifestations pour la célébration du Cinquantième anniversaire du Conseil de l'Europe)

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Kaliningrad***

Pas d'information publiée sur les participants.

11) Onzième session (29 février 2000) sur le thème

« Le rôle des associations de coopération économique des sujets de la FR dans le développement des relations internationales, économiques extérieures et transfrontalières des sujets de la FR »

Ont participé à cette réunion des représentants de l'Administration du Président, de l'Appareil du Gouvernement, de l'Assemblée Fédérale, de différents ministères fédéraux, des experts et des représentants d'associations économiques régionales. A l'issue de leur discussion de la loi « sur les principes généraux de l'organisation et de l'activité des associations de coopération économique des sujets de la FR » du 17 décembre 1999, les participants adopté un document contenant leurs recommandations concernant le développement de l'activité extérieure des associations régionales de coopération économique.

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Tyoumen'***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

A.V. Blokhine, ministre des affaires de la Fédération et des nationalités de la FR

A.A. Avdeev, vice-ministre des Affaires étrangères de la FR

A.Û. Ournov, directeur du Département des relations avec les sujets de la FR, le Parlement et les organisations sociales et politiques (DSPO) du MID

V.N. Kožemâkine, directeur du département du développement régional de l'Appareil du gouvernement de la FR

Représentants des sujets de la FR

A.V. Migalkine*, ministre des relations extérieures de la république de Sakha (Yakoutie)

V.A. Šlâmine*, ministre des relations extérieures de la république de Carélie

A.G. Tarassov*, directeur du département des relations internationales et économiques extérieures de l'oblast' de Sverdlovsk

V.F. Nikolaeva*, chef de la section des relations économiques extérieures et inter-régionales de l'administration de l'oblast' d'Oulianovsk

G.D. Souvorov, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de l'oblast' de Toula

B.L. Šinčouk*, ministre des relations internationales et économiques extérieures du gouvernement de l'oblast' de Saratov

Autres

A.A. Šabanov, député de la Douma (liste PCFR), vice-président du Comité des affaires internationales de la Douma d'État

A.K. Soubbotine, président de la Fondation de développement socio-économique et humain

V.N. Saoutov, président du Conseil de surveillance, directeur général du Fond de Coopération Russie-ASEAN

A.V. Teplâkov, directeur général de la Direction exécutive de l'Association de coopération socio-économique des républiques, territoires et oblasti du Caucase du Nord (« Nord-Caucase »)

A.D. Donosiân, directeur général de l'Association de coopération économique inter-régionale des sujets de Russie du Centre de la FR (« Russie Centrale »)

A.S. Efimov, directeur général de l'association de coopération économique des territoires du Nord-Ouest de la FR (« Nord-Ouest »)

S.P. Čoudakov, directeur général adjoint de l'Association de coopération économique des oblasti de la région Centre-Terres Noires de la FR (« Terres Noires »)

V.N. Koucenko, chef de la Direction des ressources d'aide de l'Académie Diplomatique du MID

12) Douzième session (30 janvier 2001) sur le thème

« Le développement de la coopération inter-régionale russo-biélorusse, facteur important du processus de formation d'un État uni »

Région mise en vedette : ***l'oblast' de Volgograd***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, ministre des Affaires étrangères de la FR

A.P. Losûkov, vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

V.D. Soukhoparov, vice-ministre du développement économique et du commerce de la FR

V.I. Dolgov, ambassadeur de Russie en Biélorussie

Représentants des sujets de la FR

M.M. Gousaev, ministre de la politique nationale, de l'information et des relations extérieures de la république du Dagestan

R.Kh. Garifoulline, ministre des Relations extérieures de la république du Bachkortostan

N.N. Kaliničenko, ministre des relations économiques extérieures de la république de Mordovie

Š. Deniev, chef adjoint de l'administration de la république de Tchétchénie

A.G. Tarassov, ministre des relations extérieures de l'oblast' de Sverdlovsk

A.D. Prokhorov, chef de l'administration de l'oblast' de Smolensk

G.I. Tkačev, vice-gouverneur, président du comité des relations extérieures de l'administration de la ville de Saint-Petersbourg

A.G. Fëdorov, vice-gouverneur de l'oblast' de Yaroslav

O.N. Margalitadze, chef adjoint de la Direction des relations inter-régionales du Comité des relations sociales et inter-régionales du gouvernement de la ville de Moscou

B.P. Lomtev, chef de la direction des relations économiques extérieures et inter-régionales de l'administration de l'oblast' d'Orel

Autres

V.V. Veličko, vice-ministre des Affaires étrangères de la République de Biélorussie

B.N. Pastoukhov, ancien ministre des affaires de la CEI sous Primakov, député de la Douma (liste OVR), président du Comité aux affaires de la CEI et pour les relations avec les compatriotes de la Douma, vice-président de l'Assemblée parlementaire Russie-Biélorussie

N.M. Erokhov, vice-président du Comité exécutif municipal de Minsk

13) Treizième session (24 avril 2002) sur le thème

« La coopération inter-régionale comme facteur de développement et de renforcement des relations économiques, culturelles et humaines de la Russie et l'Ukraine »

Région mise en vedette : ***l'oblast' d'Ivanovo***

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

V.V. Loščinine, secrétaire d'État, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

D.I. Soukhoparov, vice-ministre du développement économique et du commerce de la FR

V.S. Tchernomyrdine, ancien premier ministre, ambassadeur de la FR en Ukraine

Représentants des sujets de la FR

R.N. Khalikov, vice-ministre de l'industrie, des relations extérieures et du commerce de la république du Bachkortostan

A.M. Brùkhoveckij, chef adjoint de l'administration de l'oblast' de Rostov

N.K. Brovcine, chef adjoint de l'administration de l'oblast' d'Ivanovo

Ž.D. Dandarov, directeur de la représentation commerciale de la république de Bouriatie en Ukraine

Autres

N.P. Beloblockij, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de l'Ukraine en Russie

I.V. Nikolaïko, chef du département de la coopération économique et commerciale internationale au ministère de l'économie et des questions d'intégration européenne d'Ukraine

V.F. Ânoukovič, président de l'administration d'État de l'oblast' du Donets

S.R. Grineveckij, président de l'administration d'État de l'oblast' d'Odessa

M.G. Stančev, chef de la direction des relations extérieures et de l'activité économique extérieure de l'administration d'État de l'oblast' de Kharkov

V.I. Ivankov, président du comité exécutif de l'Association inter-régionale « Entente Sibérienne »

I.I. Khaleeva, recteur de l'Université d'État de Linguistique de Moscou, académicienne, professeur

14) Quatorzième session (18 mars 2003) sur le thème

« La participation des sujets de la FR dans le travail de protection des intérêts des compatriotes russes dans les pays de la CEI et les pays baltes. L'expérience de Moscou »

Région mise en vedette : ***ville de Moscou***

Participants :

Membres de l'administration du gouvernement fédéral

I.S. Ivanov, ministre des Affaires étrangères de la FR

V.V. Loščinine, secrétaire d'État, premier vice-ministre des Affaires étrangères de la FR, président du Conseil Consultatif

V.V. Tereškova, directrice du centre « RosZaroubežCentr » près le MID de la FR

V.S. Tchernomyrdine, ancien premier ministre, ambassadeur de la FR en Ukraine

D.B. Rûrikov, ambassadeur de la FR en Ouzbékistan

Û.N. Merzlâkov, ambassadeur de la FR au Kazakhstan

N.B. Bancekine, vice-ministre de l'Éducation de la FR

Représentants des sujets de la FR

Û.M. Loužkov, maire de la ville de Moscou

M.M. Gousaev, ministre de la politique nationale, de l'information et des relations extérieures de la république du Dagestan

T.Û. Akoulov, directeur du département des relations extérieures de la république du Tatarstan

B.G. Kolbine, ministre des relations économiques extérieures de la république du Bachkortostan

V.V. Gaevskij, premier vice-président du gouvernement du kraj de Stavropol'

S.G. Goršenine, vice-chef d'administration, chef de la direction des relations internationales et économiques extérieures de l'oblast' d'Orenbourg

Autres

B.N. Pastoukhov, ancien ministre des affaires de la CEI, député de la Douma (liste OVR), président du Comité aux affaires de la CEI et pour les relations avec les compatriotes de la Douma

L.A. Louškine, membre du Conseil de la Fédération (représentant de l'administration de l'oblast' de Briansk), vice-président du Comité aux affaires de la CEI du Conseil de la Fédération

Û.Z. Bounakov, chef de la Communauté russe du Kazakhstan

S.V. Dmitriev, député du Parlement (Seima) de Lituanie, président de l'Union des Russes de Lituanie

K.F. Zatouline, directeur de l'Institut des Pays de la CEI

A.G. Svistounov, président du Mouvement Russe d'Ukraine

N°23. Le Conseil des Chefs des Sujets de la FR près le MID (2003-2005)

Dates des sessions, ordre du jour et participants des groupes de travail

Le 29 avril 2003, par l'ordonnance n° 17019 du ministre des Affaires Étrangères, inspirée par une recommandation du Conseil d'État faite à la demande du Président de la FR, le Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de relations internationales et économiques extérieures (RIEE) près le MID a été remplacé par un nouvel organe consultatif sous les auspices du MID, le Conseil des Chefs de Sujets (Soviet Glav Soub"ektov - SGS).

1) Première session (18 juillet 2003)

Réunion inaugurale, formation des groupes de travail

2) Deuxième session (25 novembre 2003)

sur les thèmes « Problèmes et perspectives de développement des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR avec des partenaires dans le cadre de la CEI » et « Activer la coopération dans le cadre des 'Quatre du Caucase' – le rôle des régions de Russie »

3) Troisième session (18 février 2004)

sur les thèmes « L'état et les tâches de la régulation législative de la coopération transfrontalière des sujets de la FR » et « La formation d'un système d'information unifié sur les questions économiques extérieures et d'investissement pour les relations internationales des sujets de la FR »

4) Quatrième session (17 décembre 2004)

sur les thèmes « Les orientations prometteuses pour le développement des RIEE des sujets de la FR avec les pays de l'UE, et du Conseil de l'Europe et de ses structures » et « Les conséquences probables pour la réalisation des RIEE des sujets de la FR de l'entrée de la Russie dans l'OMC »

5) Cinquième session (premier semestre 2005)

sur les thèmes « L'étude de l'expérience des RIEE de la république du Tatarstan (dans le cadre des préparatifs de la célébration du 1000^{ème} anniversaire de la fondation de la ville de Kazan) » et « Les stratégies de développement des RIEE des sujets de la FR avec les pays de la région Asie-Pacifique et avec l'Inde »

6) Sixième session (deuxième semestre 2005)

sur les thèmes « La participation des sujets de la FR dans les organisations internationales régionales » et « Les possibilités de développement des RIEE des sujets de la FR avec les pays du Proche et du Moyen Orient »

N°24. Les Pétersbourgeois influents : la troisième vague (1999-2003)

Par ordre alphabétique de nom de famille :

Yourij You. Boldyrev, vice-président puis président de la Cour des Comptes

Taymouraz Bolloev, PDG de la compagnie « Baltika » (n° 1 de la bière en Russie)

Guerman Gref, premier vice-ministre de la propriété d'État et directeur du Centre de planification stratégique, chargé de l'élaboration du programme économique de Vladimir Poutine

A. Grigoriev, responsable de la sécurité économique au FSB

Boris Gryzlov, ancien employé du KGB de Leningrad, chef de la fraction « Unité » à la Douma

Sergueï Ivanov, secrétaire du Conseil de Sécurité (*SovBez*), puis ministre de la Défense

Viktor Ivanov, vice-directeur de l'Administration du Président

Ilya I. Klebanov, premier vice-premier ministre, chargé de l'économie, puis Représentant plnipotentiaire du Président dans le District fédéral Nord-Ouest

V.I. Kojine, remplace Pavel Borodine au poste de chef de la Direction des Affaires du Président

Igor' V. Kostikov, président du Comité Fédéral de la Banque Centrale

Alexeï L. Koudrine, premier vice-ministre des finances

Dmitrij N. Kozak, vice-directeur de l'Administration du Président, chargé des relations fédératives

Valentina I. Matvienko, premier vice-premier ministre, chargée des affaires sociales, puis Représentant plnipotentiaire du Président dans le District fédéral Nord-Ouest

Sergueï Mironov, président de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg, président de la Douma

Alexandre Niago, PDG de la compagnie « Telekominvest » (télécommunications)

Nikolaï Patroushev, directeur du FSB

Leonid D. Reïman, ministre des télécommunications

Piotr I. Rodionov, premier vice-président de « Gazprom » (monopole d'État du gaz)

Yourij Rydnik, PDG de « BaltOneximBank »

Viktor V. Tcherkessov, représentant plénipotentiaire du Président dans le District Nord-Ouest

Anatolij Tchoubaïs, PDG de la compagnie nationale d'électricité « EËS-Rossia »

Yourij L. Shevtchenko, ministre de la santé

Ilya A. Youjanov, ministre de la politique anti-monopole

You. F. Yarov, représentant du Président au Conseil de la Fédération

Valerij N. Yashine, PDG de la compagnie « Svyazinvest » (télécommunications)

N°25. Biographies des hommes d'influence pétersbourgeois présents dans les structures fédérales (1990-2003)

Sources :

- Rubrique « Who's Who ? » (biographies, en anglais) du site Internet du Centre d'Études Russes du NUPI (Norwegian Institute of International Affairs) <http://www.nupi.no/cgi-win/Rusland/personer.exe?sok> ;
- biographies de Pétersbourgeois sur le site Internet de Daniel Tsygankov (<http://pitertzy.newmail.ru>), celui de la radio libre *Svobodnyj Golos* [Libre voix] (<http://www.freevoice.ru/guests.html>) et celui du journaliste indépendant Ivan Grankine (<http://www.grankin.ru/dosye/index.htm>) ; biographies de personnalités politiques russes sur les sites Internet d'information *Who's Who in Russia* (www.whoiswho.ru) et NNS <http://www.nns.ru/ssi/persons.cgi> ;
- *Kto est' kto v Sankt-Peterbourg?* [Who's who de Saint-Pétersbourg], publication annuelle (1994, 1995, 1999, 2000) ;
- Céline Bayou *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation russe, dir. : Georges Sokoloff, Paris: INALCO, 2003; tableau 17, p. 247-251 ;
- Géraldine Bertrand *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. : Dominique Colas, Paris : IEP, 2005, annexe 9 (« repères bibliographiques »), p. 405-432 ;
- Arthur George *St. Petersburg: Russia's Window to the Future – the First Three Centuries*, Lanham: Taylor Trade, 2003; p. 589;
- A.A. Moukhine *Kto est' mister Poutine i kto s nim prišël? Dossie na Prezidenta Rossii i ego specsloužby* [Qui est Mister Poutine et qui est arrivé avec lui? Dossier sur le Président de la Russie et ses services spéciaux], Moskva: izd. « Gnom i D », 2002, 256 p. ;
- A.A. Moukhine *Piterskoe okrouženie Prezidenta* [L'entourage pétersbourgeois du Président], Moskva: Centr Političeskoj Informacii, 2003, 240 p.

LES (ANCIENS) MEMBRES DE L'ÉLITE LOCALE (PARTI ET ENTREPRISES)			
Nom, prénoms (année et lieu de naissance)	Socialisation politique (formation intellectuelle, appartenance à un parti)	Fonctions exercées au niveau local	Fonctions exercées au niveau fédéral
ALFEROV, Jaures I. (1930, Leningrad)	Physicien. Membre du PCUS	Membre de l'obkom de Leningrad (1988-1990) Pilier du PCFR à Saint-Petersbourg	Député du peuple de l'URSS (1989-1991) Député à la Douma élu sur la liste de NDR en 1995, du PCFR en 1999 et 2003. Membre du Conseil scientifique du Conseil de Sécurité (SovBez)
BELOV, Yourij P. (1938, Leningrad)	Historien, diplômé de l'Institut Herzen, professeur de sciences sociales. Permanent du PCUS, premier secrétaire de district.	juin 1990: nommé secrétaire de l'obkom de Leningrad Participe à la fondation du Parti Communiste de Russie. Dirige la section pétersbourgeoise du journal <i>Sovetskââ Rossiâ</i> .	1992: intervient comme expert au procès sur l'interdiction du PCUS février 1993-: vice-président du PCFR, chargé des questions d'idéologie 1995-1999: député de la Douma, membre du Comité aux Organisations sociales et religieuses
BESPALOV, Alexandre D. (1950, Novgorod)	Diplômé de la faculté de chimie du LGOu; Instructeur du gorispolkom de Leningrad 1999: élu secrétaire en chef puis président du comité exécutif du parti « Notre Maison la Russie » (NDR), se présente comme tête de liste de NDR à Saint-Petersbourg	1991-1993: chef de la section administrative du gorsoviet de Leningrad / Saint-Petersbourg 1993-1996 : vice-directeur de la communication de la mairie de Saint-Petersbourg 1996-1998 : premier conseiller du président de l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg, Yourij Kravtsov	janvier – juin 2000: remplaçant de S. Tsyplyaev, représentant du Président de la FR à Saint-Petersbourg juin 2000 -: directeur de la communication de « Gazprom »
BOLSHAKOV Aleksej A. (1939, Pskov)	1962: diplômé de l'Institut d'électrotechnique de Leningrad Ingénieur (spécialiste de radio-électronique) Carrière dans l'industrie et les services de télécommunications (1966-1988)	1988-1991: premier vice-président du gorispolkom de Leningrad, chef de la direction de la planification juin-décembre 1991: dirige le Comité du développement économique de la mairie de Saint-Petersbourg 1991- : PDG de la société d'autoroutes VSM (<i>Vysokoskorostnaâ Magistral'</i>)	1994-1996: vice-ministre, chargé de la coopération avec les pays de la CEI août 1996-mars 1997: premier vice-premier ministre 1997-1998: chef de la Direction des Affaires du président, qui gère le patrimoine du Kremlin.
DEMENTIEVA, Natalya L. (1945, Samara)	1970: diplômée d'histoire du LGOu (historienne-archéologue) membre du PC (1977-1990)	années 1970: carrière dans l'Académie des sciences et au musée d'histoire de Leningrad, consultante en préservation des monuments historiques déc. 1987 -: directrice du musée d'histoire de Leningrad	août 1997 – ministre de la Culture sept. 1998 - : premier vice-ministre de la Culture
GOUSTOV, Vadim A. (1946, Vladimir)	Institut d'ingénieurs en géologie de Moscou. Officier de réserve. Carrière sur des grands chantiers industriels, dont à Kingisepp Premier adjoint du président du gorispolkom de Kingisepp (1986-87); deuxième secrétaire du	1991-1993 député et président du soviet de l'oblast' de Leningrad oct. 1996- sept. 1998: gouverneur de l'oblast' de Leningrad sept. 1998: président du conseil de surveillance du fond régional des programmes présidentiels dans le Nord-Ouest	1993-1995: député élu de l'oblast' de Leningrad au Conseil de la Fédération, président du Comité aux affaires de la CEI 1996-1998: siège au Conseil de la Fédération, membre du Comité aux questions de politique économique sept. 1998 – avril 1999: premier vice-chef du

	gorkom du PC local et président du gorsoviet de Kingisepp (1987-1990)		gouvernement, en charge de ??? 1998-1999: membre du Conseil de sécurité
KHARTCHENKO, Viktor B.		Directeur de la flotte Baltique jusqu'en 1993 Président de l'Union des industriels et des entrepreneurs de Saint-Petersbourg	1995: candidat malheureux aux élections législatives, présenté par la coalition « Syndicats et industriels de Russie – Union des Travailleurs »
KHIJA, Georguij S. (1938, Ahkhabad)	1961: diplômé de l'Institut M.I. Kalinine de Leningrad, ingénieur-mécanicien 1986: diplômé de l'Académie d'économie du Conseil des ministres de l'URSS Carrière dans l'industrie à Leningrad, professeur à l'Académie des ingénieurs	1988 -: PDG du conglomerat de production d'appareils électriques « Svetlana » octobre 1991 – 1992 : vice-maire de Saint-Petersbourg, préside le Comité du Développement économique. Président de l'Association des entreprises industrielles de Saint-Petersbourg	1992-1993 : vice-premier ministre, en charge de l'Industrie, des Transports et des Communications 1993 -: président du Conseil d'experts près le gouvernement de la FR 1999 : président de la Commission internationale des réformes économiques et de la coopération
KLEBANOV, Ilya I. (1951, Leningrad)	1974: diplômé de l'Institut polytechnique de Leningrad M.I. Kalinine, ingénieur-électrophysicien Membre du Conseil de direction de la Promstroïbank (PSB) et de la Fondation russo-américaine pour l'entreprenariat. Diplôme de l'Académie internationale des sciences de l'écologie, de la sécurité humaine et de la nature	1977-1997: carrière dans l'industrie, ingénieur à l'usine « Elektron », devient PDG de la firme « LOMO » (Union d'Optique Mécanique de Leningrad, leader soviétique de la fabrication d'appareils-photo) en 1992. 1994-2003 : membre du conseil de direction de la <i>Promstroïbank</i> (PSB). Janv. 1998-mai 1999: vice-gouverneur de Saint-Petersbourg, préside le Comité des prévisions économiques et de la politique d'investissements.	1992: membre du Conseil de l'Industrie et de l'Entreprise près le gouvernement, puis à l'Administration du président (1994-1998) juin 1999 – fév. 2002 : vice-premier ministre, chargé de l'Industrie, chargé de l'Industrie automne 2003 -: représentant plénipotentiaire du Président de la FR dans le district fédéral Nord-Ouest
KOLIAKINE, Alexandre N. (1946, Grozny)	1970: diplômé de l'Institut du textile et de l'industrie légère S.M. Kirov de Leningrad Carrière au PCUS de Leningrad	Premier secrétaire du Komsomol de l' <i>obkom</i> de l'oblast' de Leningrad Directeur commercial de la branche leningradoise d' <i>Intourist</i> PDG du « Grand Hôtel Europe » Président de l'Association des entreprises de Saint-Petersbourg	Vice-président de l'Association des entreprises hôtelières de la FR 1997 -: représentant de la ville de Saint-Petersbourg dans la ville de Moscou
MATVIENKO, Valentina (1949, Ukraine)	Diplômée de l'institut de chimie et pharmacie de Leningrad (1972), de l'Académie des sciences sociales d'URSS (1985) A suivi des cours de perfectionnement du personnel à l'Académie de diplomatie du MID de l'URSS (1991)	1974-1989: carrière dans le Komsomol de Leningrad (d'adjoint de raïkom de Petrograd à première secrétaire d'obkom). 1984-1986: premier secrétaire de raïkom du PC de Leningrad 1986-1989: vice-présidente de l'ispolkom du Lensoviet, en charge des questions de culture et d'éducation octobre 2003 -: gouverneur de Saint-Petersbourg	1989-91: député du peuple de l'URSS, chef du Comité du Soviet Suprême pour les affaires des femmes, de la famille, et de l'enfance 1991-1994: ambassadeur d'URSS/Russie à Malte 1995-1997 : directeur du DSPO du MID de la FR oct. 1997 – sept. 1998: ambassadeur en Grèce sept. 1998- : vice-ministre des questions sociales mars 2003: représentant plénipotentiaire du président dans le District fédéral Nord-Ouest.
MOUTKO, Vitalij L. (1958)	1987: diplômé de l'Institut de transport maritime de Leningrad, ingénieur Directeur du comité du PC de Leningrad chargé des rivières	Instructeur à l' <i>ispolkom</i> du quartier Kirov, puis président du soviet de cet arrondissement (1990-1991) 1992-1996: adjoint au maire de Saint-Petersbourg, dirige le Comité des affaires sociales 1996 -: PDG du club de football pétersbourgeois « Zenit »	oct. 2003 -: représentant de l'administration de Saint-Petersbourg au Conseil de la Fédération

REĪMAN, Leonid D. (1957, Leningrad)	Diplômé de l'Institut électrotechnique et des communications de Leningrad (1978) 1983-1985: armée	1979-1983: ingénieur en chef du système de téléphonie de Leningrad 1990: vice-directeur de la société PTS (société de télécommunications de SPb)	juin 1999: vice-chef du Comité d'État des télécommunications nov. 1999: ministre des communications et de l'informatisation
SELEZNEV, Guennadij (1947, Sverdlovsk)	Diplômé de la faculté de journalisme du LGOu (1964) 1968-1980: carrière de secrétaire et instructeur du Komsomol de Leningrad Secrétaire de l'Union des Journalistes de l'URSS Membre du PCUS depuis 1970, élu au praesidium du PCFR en 1971 Enseigne l'économie et le journalisme	1974-1980: vice-directeur et rédacteur au journal local <i>Smena</i> Années 1980: rédacteur en chef de nombreux journaux soviétiques (<i>Komsomolskaâ Pravda</i> et <i>Pravda</i>), envoyé à Leningrad	1993-1995: député de la Douma d'État, élu sur la liste fédérale du PCFR 1995 - : membre de l'Assemblée Interparlementaire de la CEI et du Haut Conseil de l'Assemblée Parlementaire de l'Union Belarus-Russie 1995-1999: député de la Douma d'État, élu sur la liste régionale « Extrême-Orient » du PCFR. Président de la Douma jusqu'en 2004 (siège au Conseil de Sécurité en 1999-2000) 1997-2000: vice-président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (Varsovie)
SERGUEEV, Dmitrij V. (1939)	1963: diplôme de l'Institut de mécanique et d'optique de Leningrad Carrière au sein de l'Union d'optique mécanique de Leningrad (LOMO), jusqu'au poste de PDG (1986 -)	1992-1994: premier vice-maire de Saint-Petersbourg, dirige le Comité du développement économique Juin 1996 – décembre 1997: vice-gouverneur de Saint-Petersbourg, dirige le Comité de l'économie et de la politique industrielle de l'administration municipale 1997 - : président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Saint-Petersbourg	1994-1996: chef de la direction régionale des commandes publiques chargée de la construction des ports du golfe de Finlande (Saint-Petersbourg et oblast' de Leningrad) au ministère des Transports de la FR
SEVENARD, Yourij K. (1935, Kazakhstan)	Diplômé de l'Institut d'ingénieurs et de construction V. Kouïbychev de Moscou (1958), ingénieur hydro-électrique ; Années 60: participe à la construction de barrages hydro-électriques d'URSS et d'Assouan (Égypte) Membre du PCUS, puis du PCFR	1980 -: directeur de la société leningradoise « Lengydroenergospesstroï » Années 1990: leader de la branche leningradoise du PCFR 1990-1993: député du Lensoviet / Petrosoviet Candidat malheureux au poste de maire (1991, parvient au 2 ^{ème} tour) et de gouverneur (1996) de Saint-Petersbourg 1990-1993: député du Lensoviet/Petrosoviet, présenté par le PC	1993-1995: député de la Douma d'État, élu sur la liste fédérale du PCFR 1993-1999: député de la Douma, élu sur la liste régionale « Neva-Baltique » du PCFR Vice-président du Comité de la Douma à l'industrie, la construction, les transports et l'énergie
SOLOVIËV, Yourij F. (1925, Samara)	1951: diplôme de l'Institut des ingénieurs ferroviaires de Leningrad 1974: secrétaire du président de l' <i>ispolkom</i> de Leningrad	1978-1989: premier secrétaire du PC de Leningrad 1989-1990: candidat malheureux aux élections locales et nationales à Leningrad 1999 -: directeur du Conseil d'expertise de la banque pétersbourgeoise <i>Tavrisheskij</i>	1984-1985: ministre de l'Industrie de l'URSS 1989-1997: administrateur de la filiale pétersbourgeoise de la banque <i>Inkombank</i>
YACHINE, Valerij N. (1941, Leningrad)	1968: diplômé de l'Institut d'électrotechnique de Leningrad	Carrière dans les services de télécommunication de Leningrad 1992: directeur de l'entreprise publique de téléphonie de Saint-Petersbourg (<i>Lensvâz</i>)	2000: nommé directeur de l'entreprise de téléphonie <i>Svâzïmest</i>

YAKOVLEV, Vladimir A. (1944, Yakoutie, russe)	Diplômé de l'école technique de montage, électricien 1965 - : ingénieur dans la construction, puis directeur du département de la production dans les services du BTP d'un comité exécutif de quartier de Leningrad	1987-1993 : vice-président de l'administration du Logement du Lenorispolkom janv. 1993 – juin 1996 : adjoint au maire de Saint-Pétersbourg, directeur du Comité de la gestion municipale mars 1994-juin 1996: premier adjoint au maire, chargé des affaires urbaines 1996 - : président de l'Association économique des régions du Nord-Ouest	2 juin 1996 - juin 2003: gouverneur de Saint-Pétersbourg (réélu en mai 2000) Siège au Conseil de la Fédération, préside le Comité de la politique économique 1999 : troisième de liste du bloc électoral « La Patrie – Toute la Russie » (OVR), élu député à la Douma mais abandonne ce poste pour cause d'interdiction de cumul des mandats 2003: ministre du Logement 2004: représentant plénipotentiaire du Président dans le district fédéral Sud et membre du Conseil de Sécurité (SovBez).
YAROV, Yourij (1942)	1964-1987: ouvrier à l'usine « Bourestvennik » (Gatchina) puis carrière dans l'industrie des transports de Leningrad 1985-1987: premier secrétaire du PC de la ville de Gatchina (Lenoblast') Membre du PCUS puis du PCFR	1990-1991: président du Lenoblispolkom et du soviet de l'oblast' de Leningrad. août-novembre 1991: représentant du Président de la FR à Saint-Pétersbourg et dans l'oblast' de Leningrad	1990-1993: député au Congrès des députés du peuple de RSFSR, élu du PCUS Vice-président du Soviet Suprême de RSFSR (1991-1992) 1992-1996: vice-ministre, chargé des aspects socio-économiques de la coopération internationale 1996-1998: premier adjoint du chef de l'Administration présidentielle déc. 1998 - : représentant du Président au Conseil de la Fédération avril 1999 - : secrétaire exécutif de la CEI

LES IDÉALISTES (DÉMOCRATES DE LA PREMIÈRE VAGUE)

Nom, prénoms (année et lieu de naissance)	Socialisation politique (formation intellectuelle, appartenance à un parti)	Fonctions exercées au niveau local	Fonctions exercées au niveau fédéral
BELYAYEV, Alexandre N. (1953, Leningrad)	Docteur en économie, enseignant à l'école des Mines de Leningrad (Institut G.V. Plekhanov) Quitte le PCUS en 1990. Fondateur et président du Fonds pétersbourgeois de mise en œuvre des réformes démocratiques (1999) Conseiller pour les compagnies du secteur énergétique du Nord-Ouest	Participe à la fondation du club informel « Alternativa » (1988) et du Front Populaire de Leningrad (1989) 1990 député du Lensoviet, puis président du Lensoviet/ Petrosoviet (juin 1991-décembre 1993) Candidat malheureux aux élections du gouverneur de Saint-Pétersbourg en 1996 (score: 4,5%)	1993-1995: représentant (élu) de Saint-Pétersbourg au Conseil de la Fédération, Membre du Comité au budget (politique budgétaire, financière et monétaire, fiscalité et douanes) du Conseil de la Fédération.

GOLOV, Anatolij G. (1946, Leningrad)	Enseignant à Leningrad, ingénieur à l'Institut Togliatti. Directeur de l'Institut international du commerce de détail.	1990-1993: député du Lensoviet / Petrosoviet Coprésident de la branche régionale du parti « DemRossiâ » [Russie démocratique] L'un des leaders de l'opposition à la première guerre en Tchétchénie.	1990 - : cofondateur puis président du Parti social-démocrate de Russie 1993 - : membre du bureau national du parti « Yabloko » 1993-1999: député à la Douma Préside le Comité du travail et de la politique sociale Fondateur du groupe « Initiative de Pétersbourg » (lobby pétersbourgeois à la Douma)
GRANINE (GERMAN), Daniil A. (1919, Saratov)	Diplômé de l'Institut polytechnique de Leningrad M. Kalinine (1941) Ingénieur-électricien à l'usine Kirov de Leningrad et, après la guerre, à Lenenergo	1949 - : publié dans le journal <i>Zvezda</i> Connu à Leningrad pour ses récits sur le blocus et l'organisme de bienfaisance, qu'il a fondé, « Miloserdie » [Charité] Membre de l'Académie des Arts d'Allemagne 1991-1999: mentor des autonomistes de Saint-Pétersbourg, participe à tous les cercles de discussion sur le statut, la mission culturelle et l'autonomie de la ville Biographe de Pierre le Grand	Écrivain soviétique de renom, nombreux romans, lauréat de plusieurs prix littéraires 1989-1991: député du peuple de l'URSS présenté par le PCUS 1993: succès en Russie de son roman « La charité détruite » (<i>Razroušennoe miloserdie</i> , traduit en allemand), 1995: « La fuite en Russie » (<i>Begstvo v Rossiï</i>) 1997 « La peur » (<i>Strakh</i>) fév. 1998 - : co-président de l'organisation sociale « Congrès de l'intelligentsia de la FR »
GREBENSHCHIKOV, Boris B. (1953, Leningrad)	Diplômé de la faculté de mathématiques du LGOu. Fondateur du premier club de rock de Leningrad, figure phare de la scène musicale locale dans les années 1970 A popularisé la musique des « Beatles » en URSS	1973: fonde le groupe de rock « Akvarioum », le plus célèbre de Leningrad Durant la <i>perestroïka</i> , part enregistrer en studio en Europe et aux États-Unis	Le groupe « Akvarioum » et BG en solo se produisent régulièrement en concert dans les pays de la CEI et à l'étranger. BG compose la musique de nombreux films soviétiques et russes. Ses chansons se politisent au fil de la transition et restent très populaires dans tout le pays.
MIRONOV, Sergueï (1953, Pouchkine, fils de militaires)	1974: diplôme de la faculté de géophysique de l'institut de Leningrad G. Plekhanov (géologue) et de la faculté de droit du LGOu (1998)	1991-93: président de la Chambre de commerce et d'industrie de Saint-Pétersbourg 1993-95: PDG de la société de construction « Vozroždenie » [Renaissance] 1994-1998: député de l'Assemblée législative locale 1998-2002: député et président de l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg	2000-2003: siège au Conseil de la Fédération en tant que représentant des organes législatifs de Saint-Pétersbourg 5 déc. 2001: élu président (<i>speaker</i>) du Conseil de la Fédération, réélu le 23 janvier 2003. Candidat malheureux à l'élection présidentielle de 2004
NAROUSSOVA, Lioudmila B. (1951)	1974: diplôme de la faculté d'histoire du LGOu Historienne, enseignante à l'université et à l'Institut de la Culture N.K. Kroupskaâ de Leningrad Rédactrice du bulletin d'information du LGOu	Deuxième épouse de Sobtchak (1979) 1991-1996: première dame de Saint-Pétersbourg en tant qu'épouse du maire; l'accompagne dans ses déplacements, le conseille. 2000-2004: responsable de la coordination inter-comités en matière de relations extérieures à l'administration municipale de Saint-Pétersbourg.	1993-1999: députée à la Douma
SHISHLOV, Alexandre V. (1955,	1977: diplôme de la faculté de mathématiques du LGOu	1990-1993: député du Lensoviet / Petrosoviet 1993- : président et membre du comité exécutif du Parti	1995-1999: député de la Douma, élu sur la liste fédérale du parti « Yabloko », membre de cette fraction

Leningrad)	Juriste, expert et directeur des programmes du centre de sciences humaines et politiques « Strategiâ » de Saint-Petersbourg	Régional du Centre (section locale de Yabloko)	1995- : membre du Bureau exécutif du parti « Yabloko »
SOBTCHAK, Anatolij A. (1937, Tchita)	1959 : diplôme de la Faculté de Droit du LGOu. Juriste (travaille à Stravropol). 1973-1990 : professeur à la Faculté de Droit du LGOu, y préside l'Institut de droit économique à partir de 1982. Membre du PCUS de 1988 à 1990. Co-fondateur du parti "DemRossiâ" (Russie Démocratique) en 1990.	Mai 1990 : élu président du Lensoviet 12 juin 1991 - juin 1996 : maire de Saint-Petersbourg. Harcelé par la justice (sur ordre de son successeur à la tête de l'administration municipale), Sobtchak s'exile en France (octobre 1997-été 1999), où il écrit et enseigne. A son retour en Russie, Sobtchak escompte renouer avec la vie politique : il fonde un parti qui ne passe pas la barre des 5% aux élections législatives de décembre 1999 ; il abandonne l'idée de se présenter aux présidentielles face à Poutine en raison du peu d'intentions de vote dont les sondages le créditent. Il meurt d'une crise cardiaque à Kaliningrad le 20 février 2000 alors qu'il s'apprêtait à concourir à l'élection pour le poste de gouverneur de Saint-Petersbourg.	1989 : député du peuple de l'URSS, présenté par les instances universitaires de Leningrad. Co-préside le Mouvement pour les Réformes Démocratiques et dirige, avec A. Sakharov, le Groupe Interrégional de Députés. Sept. 1991 – sept. 1993 : membre du Conseil d'experts près le président de la FR. Avril-juillet 1993 : participe à la rédaction de la Constitution de la FR (siège dans la commission sur les partis, les associations, les syndicats et les confessions religieuses).
STAROVOÏTOVA, Galina (1948, Tchéliabinsk)	Réside à Leningrad de 1948 à 1987 1971: diplôme de la faculté de droit du LGOu 1980: doctorat d'ethnographie, consacré aux relations inter-ethniques à Leningrad; inquiétée par le KGB pour ses travaux et sa défense de la cause arménienne. Amie de Sergueï Stépachine et d'Anatolij Tchoubaïs Personnalité respectée de la cause démocratique et de la lutte contre le racisme et pour la protection des droits de l'homme.	Expert pour des entreprises industrielles de radio-électronique et des chantiers navals de Leningrad 1989 : députée du peuple de l'URSS élue de l'Académie des Sciences de Leningrad Membre de l'opposition démocratique de Leningrad/Saint-Petersbourg 1994: cofondatrice du mouvement « DemRossiâ » (Russie Démocratique) 1998 : aide la liste de « DemRossiâ » de Saint-Petersbourg dans sa campagne pour les élections à l'assemblée législative de la ville. Est assassinée le 20 novembre 1998 à Saint-Petersbourg alors qu'elle venait d'annoncer qu'elle envisageait de se présenter aux élections du gouverneur dans l'oblast' de Leningrad, voire aux présidentielles de 2000.	Années 1970-1980: chercheur à l'Académie des Sciences de l'URSS, enseigne à l'université de Moscou et à l'étranger Militante des droits de l'homme, membre de la section moscovite du Groupe d'Helsinki. Députée du Soviet Suprême de l'URSS (circonscription d'Erevan). Cofondatrice du Groupe Inter-régional de Députés 1991-1992: conseillère du Président Eltsine sur les questions des nationalités, remerciée pour avoir critiqué la politique caucasienne de la Russie. 1995 - : députée à la Douma (candidate indépendante, élue du district n° 209 de Saint-Petersbourg)
TSYPLYAYEV, Sergueï A. (1955, Leningrad)	1979: diplôme de la faculté de physique du LGOu 1983: docteur en mathématiques Enseignant et membre de la direction de l'Académie d'économie du gouvernement de la RSFSR	1991-1992 : représentant du Président de la FR à l'Assemblée Interparlementaire de la CEI. 1992 – 2000: représentant du Président de la FR à Saint-Petersbourg et dans l'oblast' de Leningrad (Saint-Petersbourg seulement à partir de juin 1993)	1986-1992: chercheur et secrétaire scientifique de l'Institut de mathématiques d'URSS 1989-1991: député du peuple de l'URSS, secrétaire du Comité du Soviet Suprême pour les questions de défense et de sécurité de l'État Représentant de la FR à l'assemblée interparlementaire de la CEI
YAGUIA, Vatanatiar S. (1938, Leningrad)	Diplômé d'études orientales du LGOu (arabiste), étudie à l'université d'Addis-	1990-1993: député du Lensoviet/Petrosviet, vice-président, responsable des relations extérieures	Années 1990-2000: décline à plusieurs reprises un poste dans les organes fédéraux, notamment celui de vice-

	<p>Abeba. Années 1970-1980: carrière d'enseignant à l'Institut Herzen et à l'Institut soviétique du Commerce P. Engels de Leningrad. 1994 -: membre de la présidence de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Saint-Petersbourg.</p>	<p>1991-1996: principal conseiller du maire A. Sobtchak en matière de politique étrangère 1994 -: directeur de la Chaire de politique internationale à la Faculté de relations internationales de l'Université d'État de Saint-Petersbourg Député de l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg (1994, 1998, 2002), président de la Commission des relations extérieures</p>	<p>ministre des Affaires étrangères que lui propose Vladimir Poutine</p>
--	---	--	--

LES LIBÉRAUX (ÉCONOMISTES RÉFORMATEURS DE LA PREMIÈRE VAGUE ET BUSINESSMEN)

Nom, prénoms (année et lieu de naissance)	Socialisation politique (formation intellectuelle, appartenance à un parti)	Fonctions exercées au niveau local	Fonctions exercées au niveau fédéral
BELYAYEV, Sergueï G. (1954, Leningrad)	Diplômé de l'Institut M.I. Kalinine, ingénieur spécialisé dans la construction de centrales hydroélectriques. Travaille en Arménie, Géorgie et dans les républiques baltes.	1990-1993: député du Lensoviet/Petrosoviet, chef d'administration du quartier « Garde Rouge » où il réalise à titre expérimental la privatisation de PME du secteur des services. 1991-1993: adjoint au maire de Saint-Petersbourg, en charge des dossiers de propriété et de privatisation. Président du Comité de Gestion des Biens Municipaux (KUGI) de Saint-Petersbourg à compter de décembre 1991 (en remplacement de Tchoubaïs).	1993-1995: appelé par Tchoubaïs au poste de premier vice-président du KUGI de la Russie, s'occupe des mises en faillite. 1995: ministre des privatisations de la FR 1995-1999: député à la Douma, élu sur la liste « Notre maison la Russie » (NDR), membre du Comité aux questions des Nationalités.
GLADKOV, Yourij P. (1949, Leningrad)	1972: diplômé de l'Institut d'électrotechnique de Leningrad, enseignant Directeur du Fonds de soutien aux PME et à la liberté d'entreprise	1990-1993: député du Lensoviet / Petrosoviet Député de l'Assemblée législative de Saint-Petersbourg (1994, 1998, 2002)	Membre du bureau national de « DemVybor Rossii » [Choix démocratique de la Russie], vice-président de la section régionale de ce parti.
GREF, Guerman O. (1964, Kazakhstan, russe)	1989: diplôme de la faculté de droit d'Omsk, doctorat de droit au LGOu. 1991-1994: consultant juridique puis directeur du KUGI de Peterhof Conseiller juridique de V. Poutine	1994-1998: vice-directeur puis directeur (septembre 1997, suite à l'assassinat de Manevitch) du KUGI de Saint-Petersbourg 1997-1998: vice-gouverneur de Saint-Petersbourg 2000: fonde et dirige le Centre d'Élaboration Stratégique (<i>Centr Strategičeskikh Razrabotok</i>)	août 1998 -: premier vice-ministre de la propriété d'État, chargé des privatisations déc. 1999 - 2004: ministre du Développement Économique et du Commerce de la FR
IGNATIEV, Sergueï (1948)		adjoint de Tchoubaïs	1992: vice-président de la Banque Centrale 1993-1996: vice-ministre de l'Économie 1996-2002: conseiller du président, vice-ministre des finances 20 mars 2002-: président de la Banque Centrale

ILLARIONOV Andreï N. (1961, Leningrad, russe)	Diplômé d'économie politique de la Faculté d'Économie du LGOu (1983), docteur en économie (1987) 1983-1994: enseigne les relations économiques extérieures au LGOu et à Birmingham Membre du comité de rédaction du journal « Voprosy Ekonomiki »	1982-1983: adjoint de Sergueï Vassiliev au laboratoire des problèmes économiques régionaux de FINÉK 1994-2000: directeur de l'Institut d'Analyse Économique	avril 1993-février 1994: chef du groupe d'analyse et de planification du gouvernement, conseiller du premier ministre avril 2000-...: conseiller du président Poutine sur les questions macro-économiques, responsable de l'organisation des voyages du Président à l'étranger pour des visites à thématique économique
KOGAN, Vladimir		PDG de la banque « Saint-Petersbourg » Membre du conseil de surveillance de la <i>Promstroibank</i>	
KOKH, Alfred (1961)		1992: adjoint de Tchoubaïs au KUGI	1993: vice-président du KUGI 1997: vice-premier ministre
KOSTIKOV, Igor V. (1958)	Diplômé de la faculté d'économie du LGOu (1981); de l'Institut d'économie mondiale et des relations internationales de l'Académie des Sciences de l'URSS (IMÉMO, Moscou, 1989); de l'École de la fonction publique internationale de l'Université de Georgetown, USA (1998) années 1980: économiste, consultant pour des entreprises industrielles de Leningrad	1990: cofondateur de la société « Marka Ltd » et gestionnaire des investissements de la compagnie « Friends Provident Assets Management » (UK) 1993: fondateur et PDG de la compagnie « AVK » mars 1999 -: vice-directeur du Comité des Finances de l'administration municipale de Saint-Petersbourg	janvier 2000: président de la Commission fédérale pour le marché des actions
KOUDRINE Alekseï L. (1960, Lettonie, fils de militaire)	Diplôme de la faculté d'économie du LGOu (1983) Doctorant à l'Institut d'Économie de l'Académie des Sciences Ingénieur à l'Institut des problèmes socio-économiques (RAN) Fait partie du groupe de travail de Tchoubaïs sur le projet de zone économique libre de Leningrad Candidat de « Vybor Rossiï » aux élections à la Douma de 1993 (non élu) Soutien de « DemVybor », ardent partisan de Sobtchak (dont il dirige la campagne en 1996)	oct. 1990: vice-président du Comité à la réforme économique du Lengorispolkom (premier adjoint de Tchoubaïs) sept 1991 -: vice-président du Comité de gestion de la zone économique libre août 1992 – juin 1996: adjoint au maire de Saint-Petersbourg, dirige le Comité de l'économie et des finances (avec le rang de premier vice-maire à partir de mars 1994) mai 1999: président du Conseil de directeurs de « Lenenergo »	2 août 1998 -: adjoint du chef de l'Administration présidentielle mars 1997 – janvier 1999 : premier vice-ministre des Finances 1998: représentant de la Russie au Comité exécutif de l'Union du Belarus et de la Russie, juin 1998 -: membre du Conseil de direction de « Gazprom » janvier-juin 1999: premier vice-président de « EËS Rossiâ » juin 1999 -: ministre des Finances mai 2000 -: vice premier-ministre et ministre des Finances
KOUZNETSOV, Alexandre P. (1957, Leningrad)	Diplôme d'ingénieur des transports ferroviaires de Leningrad (1979) Diplôme d'économiste spécialisé en « gestion étatique et municipale » de	1980-...: carrière dans les Chemins de Fer Octobre (OJD) de Leningrad jusqu'au poste de directeur 1985-1991: adjoint du président de raïkom du quartier « Smol'nyj »	1999 : premier adjoint du ministre des Voies de Communication de la FR pressenti comme ministre

	l'Académie du Service d'État du Nord-Ouest (1996). Ingénieur	1998-...: député de l'auto-administration locale du quartier « Centre »	
KOJINE Vladimir I. (1949, Tchéliabinsk, russe)	Diplômé d'ingénierie électrique de l'Institut d'Electrotechnique de Leningrad (1982) 1989-1990: École Supérieure de Commerce de l'Académie du Commerce Extérieur. Stage professionnel en Allemagne 1982-1986: instructeur de raïkom du Komsomol à Leningrad Ami et partenaire de ski de V. Poutine	1990-...: PDG de la joint-venture russo-polono-allemande « Azimut Int. » (SPB) mars 1993-...: directeur général de l'Association des sociétés mixtes de Saint-Petersbourg octobre 1994-...: président du Centre Régional de Contrôle Fiduciaire et des Exportations du Nord-Ouest	septembre 1999-janvier 2000: chef du Service de Contrôle Fiduciaire et des Exportations de la FR janvier 2000-...: chef de la Direction des Affaires du Président (<i>Oppravlenie Delami</i>), responsable de la gestion des biens immobiliers de l'Administration Présidentielle, poste occupé par Pavel Borodine puis Vladimir Poutine sous Eltsine
KROTOV, Mikhaïl I. (1950)	Diplômé de la Faculté d'Économie de l'Université de Leningrad (1972) Professeur à l'Université Technique de la Baltique		Oct. 1992 - ...: secrétaire général du Conseil de l'Assemblée Interparlementaire de la CEI, directeur et rédacteur en chef de la revue d'information de l'Assemblée Interparlementaire de la CEI
MILLER, Alekseï	Diplômé de l'Institut des Finances et d'Économie Voznessenskij (FINËK, Leningrad, 1984)	oct. 1991 – oct. 1996: directeur adjoint du Comité des relations économiques extérieures de Saint-Petersbourg 1996-1999: directeur adjoint du Port de Saint-Petersbourg 1999-2000: PDG du système d'oléoducs de Primorsk	juillet 2000 - : vice-ministre de l'Énergie 30 mai 2001 - : président de Gazprom
RODIONOV, Piotr (1951)		1989 - : directeur de Lentransgaz (système de transport gazier de Leningrad)	1996-1997: ministre de l'Énergie avril 1997 - : vice-président de Gazprom
TCHOUBAÏS Anatolij (1955, Biélorussie, fils de militaires)	Diplômé d'économie de l'Institut d'ingénieurs et d'économie de Leningrad (LIEI) dit P. Togliatti (1977); ingénieur et enseignant du LIEI (1977-1990) 1983: docteur en économie 1984-1987: dirige le groupe informel de jeunes économistes réformateurs de Leningrad, en collaboration avec Egor Gaïdar à Moscou 1987: cofondateur du « Club Perestroïka », puis du Centre Leontief 1992: cofondateur du Forum des forces démocratiques, qui allait devenir le parti « DemVybor Rossii » (Choix Démocratique de la Russie)	juin 1990-: premier vice-président du Lengorispolkom juillet 1991-: premier conseiller en économie près le maire de SPb 1991-1994: président du Comité à la gestion de la propriété d'état (KUGI) de la RSFSR juin 1993: cofondateur de « Vybor Rossii » (Choix de la Russie), membre de son bureau politique pour Saint-Petersbourg	novembre 1991-1994: directeur du Comité de gestion de la propriété d'État (KUGI) dans le gouvernement fédéral, responsable des privatisations 1993-1995: député à la Douma, élu de la liste « Vybor Rossii » 1994- janvier 1996: vice-premier ministre, en charge de la politique économique et financière juillet 1996 -: directeur de l'Administration présidentielle, membre du Conseil de Défense et du Conseil de Sécurité (SovBez), s'occupe de la discipline fiscale mars 1997-nov. 1998: premier vice-premier ministre et ministre des Finances avril 1998 -: PDG d'EËS Rossiâ (monopole d'État de l'électricité)
VASSILIEV, Sergueï (1957)	Économiste, spécialiste de finance internationale. Co-fondateur du Centre Leontief. Adjoint de Tchoubaï pour la	1990: député du Lensoviet, siège à la commission des réformes économiques. Membre du KUGI. juin 2001: nommé délégué du gouvernement du Lenoblast' au	1991-1992: conseiller économique dans le gouvernement Gaïdar (privatisations). 1994-1997: vice-ministre de l'Économie

	zone économique libre	Conseil de la Fédération III	1997-1998 : vice-directeur de l'appareil du gouvernement
YOUJANOV, Ilya (1960)		1993: premier adjoint du chef du Comité au développement économique de la mairie de SPb 1994: chef du Comité de la réforme foncière de la mairie	1998: ministre de la Politique foncière, de la construction et du Logement Mai 2000: ministre de la Politique anti-monopole et du soutien aux entreprises

LES « SILOVIKI » (MEMBRES DES STRUCTURES DITES « DE FORCE »)

Nom, prénoms (année et lieu de naissance)	Socialisation politique (formation intellectuelle, appartenance à un parti)	Fonctions exercées au niveau local	Fonctions exercées au niveau fédéral
CHEVTCHENKO, Yourij (1947)	Diplômé de médecine, cardiologue et chirurgien Médecin personnel et ami de Sobtchak	1992-2000: directeur de l'Académie de médecine militaire Kirov	juillet 1999- : ministre de la Santé
GRIGORIEV, Alexandre A. (1949, Leningrad)	Diplômé de l'institut de mécanique (1973) et de la Haute école du KGB de l'URSS dite F. Dzerjinski (1975)	1975-1985: membre de la branche du KGB pour l'oblast' de Leningrad 1983-1985: mission à Herat (Afghanistan) 1985- : vice-directeur de la branche leningradoise du KGB / FSB (premier adjoint de Viktor Tcherkessov)	août-oct. 1998: chef du Département de la sécurité économique du FSB 1998: vice-directeur du FSB 2001- : conseiller au FSB
GRYZLOV Boris	Membre du KGB de Leningrad	homme d'affaires Chef de liste du parti pro-Poutine fondé en 1999 « Edinstvo » (Unité, surnommé Ours).	Porte-parole de la fraction à la Douma (1999-2003). ministre de l'Intérieur
IVANOV Sergueï B. (1953, Leningrad)	Diplômé de traduction (russe, anglais, suédois) de la Faculté de Philologie du LGOu (1973). Diplômé des cours du KGB de Minsk (1976) et de l'École n° 101 de la Première Direction du KGB de Moscou (1981) Ami de longue date de V. Poutine (collègues de travail en RDA)	Lieutenant général de réserve. Employé du KGB depuis l'université. Travaille au SVR (services du renseignement extérieur) du KGB, section Europe. Missions à l'étranger: Suède, Finlande, Allemagne, Kenya.	août 1998-août 1999: directeur adjoint du FSB (V. Poutine en est directeur), chef du Département d'analyse, de la prévision et de la planification stratégique au FSB. août 1999-mars 2001: secrétaire du Conseil de Sécurité (SovBez), remplace V. Poutine à ce poste 28 mars 2001-...: ministre de la Défense, chargé de la réforme des Armées
IVANOV Viktor P. (1950, Novgorod)	Diplômé de l'Institut d'Électrotechnique de Leningrad, ingénieur 1994-1998: journalisme d'affaires, business Ami personnel de V. Poutine	Officier de la branche leningradoise du KGB depuis 1977. Responsable de la lutte contre la contrebande en Afghanistan pendant la guerre (1979-1988) Employé puis membre de la direction de la branche pour Leningrad/Saint-Petersbourg et Lenoblast' du KGB, puis du FSB.	1997: entre dans l'appareil central du FSB à Moscou, chargé de la sécurité privée avril 1999-janvier 2000: directeur du Département de la sécurité économique et vice-directeur du FSB 5 janvier 2000- ...: chef adjoint de l'Administration du Président, responsable du personnel

KOZAK Dmitrij N. (1958, Ukraine)	S'engage dans l'Armée (parachutiste); Diplômé de la Faculté de Droit du LGOu (1985). Juriste. Stagiaire puis employé du Bureau du Procureur de Leningrad. Secrétaire du comité du Parti de la Procuration (1988-1990). 1999: PDG de l'entreprise de conseil juridique «Neva-Just» et président du Conseil de Direction de l'OAO «Union Internationale Financière et d'Investissement» (MIFS)	1990-1994: employé de la mairie de Leningrad (Lengorispolkom) puis de Saint-Petersbourg, directeur de la section juridique 1994-1996: chef du Comité des Affaires Juridiques de la mairie de Saint-Petersbourg 1996-1997: représentant du gouverneur V. Yakovlev à l'Assemblée Législative locale 1998-1999: vice-gouverneur, chef du Comité Juridique de la chancellerie du gouverneur de Saint-Petersbourg	mai 1999 - : chef adjoint de l'Administration du Président, conseiller aux affaires juridiques août 1999- ...: directeur de l'appareil, ministre du gouvernement de la FR Pressenti comme Procureur de la FR 2000 - 2004: vice-directeur puis premier vice-directeur de l'Administration présidentielle, chargé des questions de relations centre-sujets de la FR et de l'auto-administration locale 2004 - : membre du gouvernement de la FR, directeur de l'appareil (chancellerie)
MEDVEDEV Dmitrij A. (1965, Leningrad, russe)	Diplômé de la Faculté de Droit du LGOu (1976), docteur en droit (civil) 1979-1992: chargé de cours à la Faculté de Droit du LGOu Proche d'Alexandre Voloshine.	novembre 1993-...: directeur des affaires juridiques de la ZAO « Ilim Pulp Ent. » (SPB), entreprise de bois et papier 1991-1996: expert consultant de la mairie de Saint-Petersbourg, conseiller juridique du vice-maire V. Poutine	août-décembre 1999 : vice-directeur de l'appareil du gouvernement (adjoint personnel de V. Poutine) 31 décembre 1999-2000 : vice-directeur de l'Administration du Président. 2000 : directeur de campagne de V. Poutine 2001-2003 : président par intérim du Conseil de direction de l'OAO « Gazprom » Oct. 2003 - : chef de l'Administration du Président 14 nov. 2005 : vice-premier ministre
PATROUSHEV Nikolai P. (1951, Leningrad)	Diplômé de l'Institut de Construction Navale de Leningrad (1974) Entre au KGB en 1975 1978-1994: directeur de la Section Régionale du KGB de la république de Carélie Ami de longue date et homme de confiance de V. Poutine	1992-1994: ministre de la Sécurité de la république de Carélie 1993: candidat au poste de sénateur de la république de Carélie au Conseil de la Fédération, non élu	1994-juin 1998: chef de la direction de la sécurité personnelle puis inspecteur en chef au Département des ressources humaines du FSB 11 août-5 octobre 1998: directeur adjoint de l'Administration Présidentielle 5 octobre 1998-...: directeur du FSB
POLTAVTCHENKO, Gueorguij S. (1953, Bakou)	Diplômé de l'Institut d'aviation de Leningrad (1976) et de la Haute école du KGB de Minsk A travaillé aux Komsomol et au KGB de Leningrad depuis 1979 Membre du PC jusqu'en mars 1991	1980 - : membre de la Direction du KGB pour l'oblast' de Leningrad, chef de la branche du ministère de la Sécurité à Vyborg. 1992-1999: chef de la Direction du service fédéral de la police fiscale à SPb	1980: membre du service de sécurité des JO de Moscou 1999: représentant du Président pour l'oblast' de Leningrad mai 2000 - : représentant plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral Centre
POUTINE, Vladimir V. (1952, Leningrad)	Diplômé de la faculté de droit du LGOu (1975). École des services de sécurité 1974-1991: officier du KGB, section du renseignement extérieur 1985-1990: résident du KGB à Dresde (RDA)	juillet 1991-août 1996: chef du Comité des relations extérieures de la mairie de Saint-Petersbourg mars 1994-juin 1996: premier vice-chef du gouvernement municipal (premier adjoint de Sobtchak) Organise la campagne électorale de Sobtchak en 1996	1996-1997: vice-directeur de la Direction des Affaires du président 1997-1998: vice-directeur de l'Administration du président, chef de la Direction générale du contrôle août 1998-août 1999: directeur du FSB mars-août 1999: membre du Conseil de sécurité

	S'inscrit en doctorat de droit au LGOu en 1990		août-décembre 1999: Premier ministre janvier-26 mars 2000: président de la FR par intérim 26 mars 2000 - : président de la FR
SETCHINE Igor' I. (1960)	Diplômé de philologie du LGOu, spécialiste en traduction de romans (portugais, français, espagnol) Homme de confiance de V. Poutine, a toujours travaillé à ses côtés	Travaille comme interprète militaire à l'étranger, dont pour des entreprises d'État en Afrique. 1988-1990: fonctions administratives dans l'appareil du Lensoviet 1992: chef de la Direction du Protocole de la mairie de Saint-Petersbourg	1997: suit Poutine à Moscou août 1999-mars 2000: premier adjoint de direction puis directeur adjoint du secrétariat du premier ministre 31 décembre 1999-...: directeur adjoint de l'Administration du Président
STEPACHINE Sergueï V. (1952, Port-Arthur, fils de militaires)	Diplômé de l'École Supérieure de Politique du ministère de l'Intérieur (VPOu MVD) de Leningrad, 1973 Diplômé de l'Académie Militaire et Politique de Leningrad (1981) Docteur en histoire et en droit Général-colonel, sert dans les troupes spéciales du MVD (1973-1980) 1980-1992: chargé de cours à l'École Supérieure de Politique du MVD de Leningrad Membre du PCUS jusqu'en août 1991 Ami de longue date de la famille Poutine, ainsi que de Vladimir Kogan	mars 1990-septembre 1993: député du Congrès des Députés du Peuple de la RSFSR élu du district électoral « Krasnoe Selo » de Leningrad; membre du Soviet Suprême. février 1991-septembre 1993: président du Comité de la Défense et de la Sécurité du Soviet Suprême de la RSFSR puis de la Douma d'État de la FR décembre 1999-...: député de la Douma d'État, élu du district électoral « Nord » de Saint-Petersbourg. Membre de la fraction « Yabloko » et président du Comité à la Sécurité de la Douma	décembre 1991-décembre 1993: directeur de la section régionale du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (MVD) de Saint-Petersbourg et du Lenoblast' 3 mars 1994-30 juin 1995: directeur du FSB (contre-espionnage). Envoyé spécial en Tchétchénie, renvoyé après la crise de Boudennovsk novembre 1995-juillet 1997: chef du département administratif de l'Appareil du gouvernement 2 juillet 1997-mars 1998: ministre de la Justice, et membre du Conseil de Sécurité (SovBez); tente une réforme des services de sécurité 29 mars 1998-mai 1999: ministre de l'Intérieur mai-août 1999: Premier ministre mai 1999 -: président de la Cour des Comptes de la FR
TCHERKESSOV Viktor V. (1950, Leningrad)	Diplômé de la Faculté de Droit du LGOu (1973) 1973-1975: stagiaire à la Procuration de Leningrad 1975-1991: carrière dans le service opérationnel du KGB Général-colonel des Armées Décoré de l'Ordre de l'Étoile Rouge pour faits d'espionnage (1984) Ami de longue date, collègue de travail (1975-1991) et homme de confiance de V. Poutine	1992-1998: directeur de la section régionale du FSB pour Saint-Petersbourg et le Lenoblast' Son épouse, Natalya Tchaplina, est la rédactrice en chef du journal pétersbourgeois « <i>Čas Pík</i> » et PDG de l'agence d'information « Rosbalt » (?)	1998-2000: premier vice-directeur du FSB 2000: entre dans l'Administration du Président 18 mai 2000-mars 2003: Représentant Plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral Nord-Ouest mars 2003-...: directeur du Comité d'État de lutte contre le trafic illégal des produits narcotiques et substances psychotropes

VII - TEXTES

VII - TEXTES 787

- N°1. Les hymnes soviétique (1944), russe (2001) et pétersbourgeois (2002) 868
- N°2. Traité de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes fédéraux et les organes des territoires, régions, villes de Moscou et Saint-Pétersbourg (31 mars 1992) 869
- N°3. Les prérogatives et obligations constitutionnelles des sujets de la FR d'après la Constitution du 12 décembre 1993 (extraits) 873
- N°4. L'accord bilatéral de partage des compétences entre la ville de Saint-Pétersbourg et Fédération de Russie du 13 juin 1996 (résumé, extraits) 879
- N°5. Accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Finlande sur la coopération concernant l'oblast' de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad (20 janvier 1992) 881
- N°6. Le mythe du tsar thaumaturge : *Le Cavalier d'Airain*, poème d'Alexandre S. Pouchkine en l'honneur de Pierre le Grand (extraits) 883
- N°7. La position du gouverneur Vladimir Yakovlev au sujet de l'autonomie de Saint-Pétersbourg au lendemain de la crise financière de 1998 884
- N°8. Les compétences constitutionnelles du Parlement fédéral en matière de questions internationales et de politique étrangère 886

N°1. Les hymnes soviétique (1944), russe (2001) et pétersbourgeois (2002)

Hymne de l'URSS (1944-1991)	Hymne de la Fédération de Russie (2001-)	Hymne de Saint-Pétersbourg (2002-)
<p>L'Union indestructible des républiques libres A rassemblé pour toujours la Grande Rus' Vive l'Union Soviétique! unie et puissante, Et créée par la volonté des peuples</p>	<p>Russie, notre État puissant et sacré, Russie, notre pays bien-aimé Volonté vigoureuse et grande gloire Sont à toi pour toujours!</p>	<p>Cité puissante, qui s'élève sur la Neva Tel un temple merveilleux, tu es ouverte aux cœurs! Rayonne ta beauté vivante à travers les siècles, Le Cavalier d'airain préserve ton souffle.</p>
<p><i>Refrain:</i></p>	<p><i>Refrain:</i></p>	
<p>Gloire à toi, notre libre Patrie Rempart solide de l'amitié des peuples Le Parti de Lénine, c'est la force populaire Qui nous mène au triomphe du communisme!</p>	<p><i>Gloire à toi, notre libre Patrie Union ancestrale des peuples fraternels Par nos ancêtres cette sagesse est celle du peuple! Gloire à toi, notre pays! Nous sommes fiers de toi!</i></p>	<p>Invincible, durant les années fougueuses tu as réussi A surmonter toutes les tempêtes et tous les vents! Avec ton âme maritime, Éternelle, comme la Russie</p>
<p>Le soleil de la liberté nous éclaire à travers l'orage Et le Grand Lénine nous illumine le chemin: Il a élevé le peuple aux choses justes Et nous a inspiré le travail et l'exploit!</p>	<p>Des mers du sud aux extrêmes polaires S'étendent nos forêts et nos champs. Tu es unique au monde! Tu es la seule qui soit Terre natale protégée par Dieu!</p>	<p>Vogue, frégate, sous les voilures de Pierre! Saint-Pétersbourg, reste jeune à jamais! Par toi le jour prochain est illuminé. Alors épanouis-toi, notre ville magnifique! L'honneur le plus grand est de vivre un destin unique!</p>
<p><i>Refrain</i></p>	<p><i>Refrain</i></p>	
<p>Nous voyons l'avenir de notre pays Dans la victoire des idées éternelles du communisme Et avec abnégation toujours nous serons fidèles Au drapeau rouge à la gloire de notre patrie!</p>	<p>Les années à venir nous ouvrent De vastes étendues pour les rêves et la vie Notre fidélité envers notre Patrie nous donne la force C'était ainsi, c'est ainsi, et il en sera toujours ainsi!</p>	<p><i>En 2002, l'Assemblée municipale de Saint-Pétersbourg a mis au concours la rédaction d' un hymne pour la ville. Sur plus de 300 propositions, la commission a choisi le texte proposé par le poète Oleg Tchourpov, une composition originale sur le thème de « L'hymne à la grande ville », passage tiré du ballet « Le Cavalier d'airain » (1949) du compositeur Reingold Moritsevitch Glière.</i></p>
<p><i>Refrain</i></p>	<p><i>Refrain</i></p>	
<p><i>Musique d'A.V. Alexandrov Paroles de Gabriel El Registan et Sergueï Mikhalkov, révisées par Staline.</i></p>	<p><i>Après un interlude de dix ans, la Russie a réintroduit, le 7 mars 2001, la mélodie de l'hymne soviétique. C'est Sergueï Mikhalkov junior, le cinéaste, qui en a rédigé les paroles.</i></p>	

NB : toutes les traductions sont de nous.

**N°2. Traité de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives
entre les organes fédéraux et les organes des territoires, régions, villes de
Moscou et Saint-Pétersbourg (31 mars 1992)**

Source : site officiel des actes juridiques russes http://constitution.garant.ru/DOC_70280.htm
(consultation : 10/12/2004) ; traduction intégrale par Anaïs Marin et Nikolai Potapov.

*Nous, représentants plénipotentiaires des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'État des territoires [kraja], des régions [oblasti], et des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg,
Manifestant notre respect de l'histoire, des traditions, de la culture et de la dignité nationale des peuples de la Fédération de Russie ;
Reconnaissant qu'il est de notre responsabilité de préserver l'unité étatique établie au fil de l'histoire des peuples de la Fédération de Russie ainsi que l'indivisibilité de son territoire ;
Nous donnant pour but d'atteindre et de renforcer la concorde, la confiance et la compréhension mutuelle ;
Mettant en oeuvre prioritairement les droits et libertés de l'Homme et citoyen, indépendamment de ses origines ethniques, de son lieu de vie ou d'autres circonstances, nous souciant de son bien-être matériel ainsi que de son développement spirituel ;
Visant au renouveau qualitatif des relations fédératives, sur la base d'une répartition rationnelle et d'une mise en œuvre efficace des compétences ;
Nous fondant sur le principe que, dans les limites de leurs compétences, les organes du pouvoir d'État des territoires [kraja], des régions [oblasti], et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, exercent ce pouvoir de façon autonome sur leur territoire respectif ;
Guidés par la Déclaration de souveraineté de l'État de la Fédération de Russie, par les décisions du Congrès des Députés de Peuple de la Fédération de Russie et celles du Soviet suprême de la Fédération de Russie concernant le régime fédératif et les relations fédératives dans la Fédération de Russie,
Avons conclu ce qui suit :*

Article premier

1. Relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie :
- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales ainsi que le contrôle de leur application ;
 - b) le régime fédératif, la composition et le territoire de la Fédération de Russie, ainsi que son indivisibilité ; l'approbation de la création de nouveaux territoires [kraja] et de régions [oblasti], ainsi que l'approbation des modifications des frontières administratives des territoires [kraja], des régions [oblasti], et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg ;
 - c) la défense des droits et des libertés de l'Homme, du citoyen et la citoyenneté de la Fédération de Russie, ainsi que des droits des minorités nationales ;
 - d) la détermination du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et des modalités de leur organisation et de leurs activités ; la formation des organes d'État fédéraux ; la définition des principes communs régissant l'organisation du système des organes des pouvoirs exécutif et judiciaire des territoires [kraja], des régions [oblasti] et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg ;
 - e) la détermination des principes fondamentaux de la politique fédérale et des programmes fédéraux dans les domaines du développement étatique, économique, écologique, social, culturel et national de la Fédération de Russie ;
 - f) les biens relevant de la propriété de l'État fédéral et la gestion de ces biens ;
 - g) la détermination des bases légales d'un marché unique ; la régulation financière, douanière, des devises étrangères et du crédit, l'émission monétaire, les fondements de la politique des prix ; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales ;
 - h) le budget fédéral ; les taxes et impôts fédéraux ; les fonds fédéraux de développement régional ;
 - i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matières fissiles ; le transport, les voies de communication, les informations et les transmissions fédérales ; les activités spatiales ;
 - k) la politique étrangère et les relations internationales de la Fédération de Russie ; les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les questions de la guerre et de la paix ;
 - l) les activités économiques extérieures de la Fédération de Russie ;

- m) la défense et la sécurité ; l'industrie de défense ; la détermination des modalités d'achat et de vente d'armes, de munitions, de matériel militaire et d'autres équipements militaires ; la fabrication de matières fissiles, de substances toxiques, de produits narcotiques et les modalités de leur utilisation ;
- n) le statut, le régime et la défense de la frontière d'État, des eaux territoriales, de l'espace aérien, des zones économiques et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- o) l'organisation des tribunaux ; le Ministère public ; la législation pénale, de procédure pénale et d'application des peines ; l'amnistie et la grâce ; la législation civile, de procédure civile et de procédure arbitrale ; la législation administrative-procédurale, du travail et de la famille ; la réglementation de la propriété intellectuelle ;
- p) le droit fédéral des collisions ;
- q) les services météorologiques, les standards, les étalons, le système métrique et la mesure du temps ; la comptabilité et les statistiques officielles ;
- r) la fonction publique fédérale ;
- s) les décorations de l'État et les titres honorifiques de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir d'État des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg participent à la mise en œuvre des compétences fédérales dans les limites et selon les modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

3. Est garantie la représentation des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg dans les organes représentatifs du pouvoir d'État de la Fédération de Russie.

Article II

1. Relèvent de la compétence conjointe des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'État des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg :

- a) la conformité des statuts et des autres actes normatifs des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie ;
- b) la défense des droits et libertés de l'Homme et du citoyen ; le maintien de l'ordre, la garantie de la légalité et de la sécurité des personnes ;
- c) la détermination des principes communs de l'aménagement du territoire et de l'auto-administration locale dans les territoires [*kraja*], les régions [*oblasti*], et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg ;
- d) l'établissement des normes communes d'imposition fiscale dans les territoires [*kraja*], les régions [*oblasti*], et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg ;
- e) l'activité des avocats et l'activité notariale ;
- f) la protection de l'habitat et du mode de vie traditionnels des communautés ethniques faiblement peuplées ;
- g) la législation administrative et la législation relative au logement ; la législation foncière, et des eaux et forêts ; la législation sur les ressources du sous-sol et sur la protection de l'environnement ;
- h) les questions générales relatives à l'éducation, la formation, la science, la culture, la culture physique et aux sports ;
- i) la protection de la santé, de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance, la protection sociale, y compris les assurances sociales ;
- k) l'exploitation de la nature, la protection de l'environnement et la sécurité écologique ; les espaces naturels protégés ; la protection des monuments historiques et culturels ;
- l) la quarantaine, la lutte contre les catastrophes, les désastres naturels, les épidémies et la liquidation de leurs conséquences ;
- m) les autres prérogatives visées par la Constitution de la Fédération de Russie comme étant de la compétence conjointe des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg ;

2. Sur les questions visées dans le point 1 du présent Article, les organes fédéraux du pouvoir d'État édictent les Principes fondamentaux de la législation sur la base de laquelle les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des territoires [*kraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg mettent en pratique leur propre réglementation, dans les limites de leur compétence, par l'adoption de actes normatifs.

3. Les projets de loi relatifs aux domaines qui relèvent de la compétence conjointe selon l'alinéa 1 du présent article sont communiqués aux territoires [*kraja*], aux régions [*oblasti*] et aux villes de Moscou et Saint-Petersbourg.

Article III

1. Toutes les prérogatives du pouvoir d'État qui ne relèvent pas, selon les articles I et II du présent Traité, de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie ou de la compétence conjointe des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg, sont exercées souverainement par les organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie.

2. Les territoires [*keraja*], les régions [*oblasti*], et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg sont des acteurs indépendants des relations internationales et des relations économiques extérieures, des accords avec d'autres territoires [*keraja*] ou régions [*oblasti*] ainsi qu'avec les autres républiques, la région autonome, les districts autonomes qui font partie de la Fédération de Russie, si cela ne contredit pas la Constitution et les lois de la Fédération de Russie. La coordination des relations internationales et des relations économiques extérieures des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg est mise en oeuvre par les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie conjointement avec les organes du pouvoir des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg.

3. Les questions relatives à la propriété, à l'utilisation et à l'usufruit du sol, du sous-sol, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles sont régies par les Principes fondamentaux de la législation de la Fédération de Russie et par les actes normatifs des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg. Le statut des ressources naturelles fédérales est déterminé d'un commun accord entre les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*], et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg.

4. L'état d'urgence sur un territoire [*keraj*], une région [*oblast*], ou dans les villes de Moscou ou Saint-Petersbourg est déclaré par les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie, avec notification aux organes du pouvoir du territoire [*keraj*], de la région [*oblast*], ou de la ville de Moscou ou Saint-Petersbourg.

Article IV

1. Les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie peuvent transférer l'exercice d'une partie de leurs prérogatives aux organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*] et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg, selon un accord avec ceux-ci, si cela n'est pas contraire à la Constitution et aux lois de la Fédération de Russie.

2. Les organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*] et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg peuvent transférer l'exercice d'une partie de leurs prérogatives aux organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie.

Article V

1. Les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*] et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg appliquent les lois fédérales et autres actes normatifs de la Fédération de Russie dans leur territoire [*keraj*], leur région [*oblast*], ou dans les villes de Moscou ou Saint-Petersbourg selon les modalités établies par la législation de la Fédération de Russie.

2. Les actes juridiques émis par les organes du pouvoir, les institutions et les pouvoirs publics de la Fédération de Russie, d'un territoire [*keraj*], d'une région [*oblast*], d'une république, de la région autonome, ou d'un district autonome qui font partie de la Fédération de Russie et dans les limites des prérogatives de ces organes, institutions et les pouvoirs publics, s'appliquent partout en Fédération de Russie.

Article VI

1. Les organes du pouvoir d'État des territoires [*keraja*], des régions [*oblasti*] et des villes de Moscou et Saint-Petersbourg ne peuvent pas adopter d'actes normatifs sur les questions qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie ; de même, les organes fédéraux du pouvoir

d'État de la Fédération de Russie ne peuvent pas adopter d'actes normatifs sur les questions qui, conformément au présent Traité, relèvent de la compétence des territoires [*kraj*], des régions [*oblast*] et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg.

2. En cas d'édiction par les organes du pouvoir d'État des territoires [*kraj*], des régions [*oblast*] et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg d'actes normatifs qui relèvent de la compétence des organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie ou en cas de contradiction des actes normatifs, publiées par les organes du pouvoir d'État des territoires [*kraj*], des régions [*oblast*] et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, aux lois fédérales relatives aux questions qui relèvent de la compétence conjointe des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'État des territoires [*kraj*], des régions [*oblast*], et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg, s'appliquent les lois fédérales.

3. Les litiges sur les questions mentionnées aux alinéas 1 et 2 du présent article sont résolus par la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Article VII

Les relations entre les organes fédéraux du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des territoires [*kraj*], des régions [*oblast*] et des villes de Moscou et Saint-Pétersbourg se forment sur la base de la Constitution de la Fédération de Russie, du respect mutuel et des responsabilités réciproques. Les litiges sont obligatoirement réglés par un recours aux procédures de conciliation selon les modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales.

Article VIII

La délimitation des domaines de compétence et des prérogatives, établie par le présent Traité, ne peut être modifiée unilatéralement.

Article IX

Les dispositions du présent Traité sont soumises sous la forme d'une motion législative conjointe au Congrès des Députés de Peuple de la Fédération de Russie afin d'être présentées comme un chapitre de la Constitution de la Fédération de Russie.

Signé à Moscou, le 31 mars 1992,

par les représentants plénipotentiaires de la Fédération de Russie des entités suivantes :

kraj de l'Altaï	oblast' du Kamtchatka	oblast' de Pskov
kraj de Krasnodar	oblast' de Kemerovo	oblast' de Rostov
kraj de Krasnoïask	oblast' de Kirov	oblast' de Ryazan
kraj du Primorie	oblast' de Kostroma	oblast' de Samara
kraj de Stavropol'	oblast' de Kourgan	oblast' de Saratov
kraj de Khabarovsk	oblast' de Koursk	oblast' de Sakhaline
oblast' de l'Amour	oblast' de Leningrad	oblast' de Sverdlovsk
oblast' d'Arkhangel'sk	oblast' de Lipetsk	oblast' de Smolensk
oblast' d'Astrakhan	oblast' de Magadan	oblast' de Tambov
oblast' de Belgorod	oblast' de Moscou	oblast' de Tver'
oblast' de Briansk	oblast' de Mourmansk	oblast' de Tomsk
oblast' de Vladimir	oblast' de Nijnij-Novgorod	oblast' de Toula
oblast' de Volgograd	oblast' de Novgorod	oblast' de Tyoumen'
oblast' de Vologda	oblast' de Novossibirsk	oblast' d'Oulianov
oblast' de Voronej	oblast' d'Omsk	oblast' de Tchéliabinsk
oblast' d'Ivanovo	oblast' d'Orenbourg	oblast' de Tchita
oblast' d'Irkoutsk	oblast' d'Orlov	oblast' de Yaroslav
oblast' de Kaliningrad	oblast' de Penza	ville de Moscou
oblast' de Kalouga	oblast' de Perm	ville de Saint-Pétersbourg

**N°3. Les prérogatives et obligations constitutionnelles des sujets de la FR
d'après la Constitution du 12 décembre 1993 (extraits)**

Article 4

1. La souveraineté de la Fédération de Russie s'étend à l'ensemble de son territoire.
2. La Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales ont primauté sur tout le territoire de la Fédération de Russie.
3. La Fédération de Russie assure l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire.

Article 5

1. La Fédération de Russie est composée de républiques, de territoires, de régions, de villes d'importance fédérale, d'une région autonome et de districts autonomes, sujets égaux en droits de la Fédération de Russie.
2. La république (État) a sa Constitution et sa législation. Le territoire, la région, la ville d'importance fédérale, la région autonome, le district autonome possèdent leur statut et leur législation.
3. La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur son intégrité comme État, l'unité du système du pouvoir d'État, la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, l'égalité en droits et l'autodétermination des peuples dans la Fédération de Russie.
4. Dans leurs rapports mutuels avec les organes fédéraux du pouvoir d'État tous les sujets de la Fédération de Russie sont égaux entre eux.

Article 6

1. La citoyenneté de la Fédération de Russie s'acquiert et se perd conformément à la loi fédérale. Elle est unique et égale indépendamment des motifs de son acquisition.
2. Chaque citoyen de la Fédération de Russie possède sur son territoire tous les droits et libertés et est tenu par des obligations égales, prévues par la Constitution de la Fédération de Russie.

(...)

Article 8

1. Dans la Fédération de Russie sont garantis l'unité de l'espace économique, la libre circulation des biens, services et moyens financiers, le soutien de la concurrence, la liberté de l'activité économique.
2. Dans la Fédération de Russie sont également reconnues et protégées la propriété privée, d'État, municipale et les autres formes de propriété.

(...)

Article 11

1. Le Président de la Fédération de Russie, l'Assemblée fédérale (Conseil de la Fédération et Douma d'État), le Gouvernement de la Fédération de Russie, les tribunaux de la Fédération de Russie exercent le pouvoir d'État dans la Fédération de Russie.
2. Le pouvoir d'État dans les sujets de la Fédération de Russie est exercé par les organes du pouvoir d'État qu'ils établissent.
3. La délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie est effectuée par la présente Constitution, le Traité fédéral et autres accords relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions.

Article 15

1. La Constitution de la Fédération de Russie a force juridique supérieure, effet direct et s'applique sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Les lois et autres actes juridiques adoptés dans la Fédération de Russie ne doivent pas être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie.
2. Les organes du pouvoir d'État, les organes de l'autoadministration locale, les fonctionnaires, citoyens et leurs associations sont tenus de respecter la Constitution de la Fédération de Russie et les lois.
3. Les lois sont soumises à publication officielle. Les lois non publiées ne s'appliquent pas. Aucun acte juridique normatif affectant les droits, libertés et obligations de l'homme et du citoyen ne peut s'appliquer s'il n'a pas été publié officiellement pour être porté à la connaissance de tous.
4. Les principes et normes universellement reconnus du droit international et les traités internationaux de la Fédération de Russie sont partie intégrante de son système juridique. Si d'autres régies que celles prévues par la loi sont établies par un traité international de la Fédération de Russie, les régies du traité international prévalent.

Article 66

1. Le statut de la république est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de la république.
2. Le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et par le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome adopté par l'organe législatif (représentatif) du sujet concerné de la Fédération de Russie.

(...)

Article 67

(...)

3. Les frontières entre les sujets de la Fédération de Russie peuvent être modifiées avec leur accord mutuel.

Article 68

1. La langue officielle de la Fédération de Russie sur l'ensemble du territoire est le russe.
 2. Les républiques ont le droit d'établir leurs langues officielles. Dans les organes du pouvoir d'État et les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'État de la république, elles sont utilisées parallèlement à la langue officielle.
- (...)

Article 71

Relèvent de la compétence de la Fédération de Russie :

- a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur respect ;
- b) la structure fédérale et le territoire de la Fédération de Russie ;
- c) la réglementation et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la citoyenneté dans la Fédération de Russie ; la réglementation et la protection des droits des minorités nationales ;
- d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, des modalités de leur organisation et de leur fonctionnement ; la formation des organes d'État fédéraux ;
- e) la propriété fédérale d'État et son administration ;
- f) l'établissement des fondements de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement d'État, économique, écologique, social, culturel et national dans la Fédération de Russie ;
- g) l'établissement des fondements juridiques du marché unique ; la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, l'émission monétaire, les fondements de la politique des prix ; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales ;
- h) le budget fédéral ; les impôts et taxes fédéraux ; les fonds fédéraux de développement régional ;
- i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matières fissiles ; le transport, les voies de communication, l'information et les télécommunications fédérales ; les activités spatiales ;
- j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie ; les problèmes de la guerre et de la paix ;
- k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie ;
- l) la défense et la sécurité ; les industries de défense ; la fixation de la procédure de vente et d'achat d'armes, de munitions, d'équipements militaires et des autres biens militaires ; la production de substances toxiques, de stupéfiants et les modalités de leur utilisation ;
- m) la définition du statut et la protection de la frontière d'État, de la mer territoriale, de l'espace aérien, de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie ;
- n) l'organisation judiciaire ; la Prokuratura ; la législation pénale, de procédure pénale et pénitentiaire ; l'amnistie et la grâce ; la législation civile, de procédure civile et de procédure d'arbitrage ; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle ;
- o) le droit fédéral des conflits de lois ;

- p) le service météorologique, les normes et étalons, le système métrique et la mesure du temps ; la géodésie et la cartographie ; la dénomination des entités géographiques ; la statistique et la comptabilité officielles ;
- g) les décorations d'État et les titres honorifiques de la Fédération de Russie ;
- r) la fonction publique fédérale.

Article 72

1. Relèvent de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie :
 - a) la garantie de la conformité des Constitutions et des lois des républiques, des statuts, des lois et autres actes juridiques normatifs des territoires, régions, villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales ;
 - b) la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la protection des droits des minorités nationales ; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ; le régime des zones frontalières ;
 - c) les problèmes de possession, de jouissance et de disposition de la terre, du sous-sol, des eaux et des autres ressources naturelles ;
 - d) la délimitation de la propriété d'État ;
 - e) l'exploitation de la nature ; la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ; les sites naturels spécialement protégés ; la protection des monuments historiques et culturels ;
 - f) les questions générales de l'éducation, de l'enseignement, de la science, de la culture, de la culture physique et du sport ;
 - g) la coordination des questions de santé ; la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance ; la protection sociale, y compris la sécurité sociale ;
 - h) l'organisation de mesures de lutte contre les catastrophes, les calamités naturelles, les épidémies, l'élimination de leurs conséquences ;
 - i) l'établissement des principes généraux de l'imposition et de la taxation dans la Fédération de Russie ;
 - j) la législation administrative, de procédure administrative, du travail, de la famille, du logement ; la législation foncière, sur l'eau, les forêts ; la législation sur le sous-sol, sur la protection de l'environnement ;
 - k) les cadres des organes judiciaires et du maintien de l'ordre ; le barreau, le notariat ;
 - l) la protection du milieu d'habitation habituel et du milieu de vie traditionnel des communautés ethniques peu nombreuses ;
 - m) l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'État et de l'autoadministration locale ;
 - n) la coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie, l'exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie.
2. Les dispositions du présent article s'appliquent dans une mesure égale à la république, au territoire, à la région, à la ville d'importance fédérale, à la région autonome, au district autonome.

Article 73

En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les sujets de la Fédération de Russie possèdent la plénitude du pouvoir d'État.

Article 74

1. L'établissement de frontières douanières, de droits et taxes et de quelque autre obstacle que ce soit à la libre circulation des biens, services et moyens financiers est interdit sur le territoire de la Fédération de Russie.
2. Des restrictions à la circulation des biens et services peuvent être introduites conformément à la loi fédérale, en cas de nécessité d'assurer la sécurité, de protéger la vie et la santé des personnes, de protéger la nature et le patrimoine culturel.

Article 75

1. L'unité monétaire dans la Fédération de Russie est le rouble. L'émission monétaire est effectuée exclusivement par la Banque centrale de la Fédération de Russie. L'introduction et l'émission d'autres monnaies dans la Fédération de Russie sont interdites.
2. La protection et la garantie de la stabilité du rouble est la fonction essentielle de la Banque centrale de la Fédération de Russie, qu'elle exerce indépendamment des autres organes du pouvoir d'État.
3. Le système des impôts perçus au profit du budget fédéral et les principes généraux d'imposition et de taxation dans la Fédération de Russie sont établis par la loi fédérale.
4. Les emprunts d'État sont émis selon la procédure fixée par la loi fédérale et souscrits sur la base du volontariat.

Article 76

1. Dans les domaines de compétence de la Fédération de Russie sont adoptées des lois constitutionnelles fédérales et des lois fédérales, ayant effet direct sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.
2. Dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie sont adoptées des lois fédérales et des lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie pris en conformité avec elles.
3. Les lois fédérales ne peuvent être contraires aux lois constitutionnelles fédérales.
4. En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie, de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les républiques, les territoires, les régions, les villes d'importance fédérale, la région autonome et les districts autonomes exercent leur propre réglementation juridique, y compris l'adoption de lois et d'autres actes juridiques normatifs.
5. Les lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie ne peuvent être contraires aux lois fédérales adoptées en conformité avec les paragraphes un. et deux du présent article. En cas de contradiction entre une loi fédérale et un autre acte adopté dans la Fédération de Russie, la loi fédérale prévaut.

6. En cas de contradiction entre la loi fédérale et l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie, adopté en conformité avec le paragraphe quatre du présent article, l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie prévaut.

Article 77

1. Le système des organes du pouvoir d'État des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes sont établis par les sujets de la Fédération de Russie de façon autonome conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'État fixés par la loi fédérale.
2. Dans les limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie forment un système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie.

Article 78

1. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif pour l'exercice de leurs attributions peuvent créer des organes territoriaux et nommer les fonctionnaires correspondants.
2. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif en accord avec les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions, si cela n'est pas contraire à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales.
3. Les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie en accord avec les organes fédéraux du pouvoir exécutif peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions.
4. Le Président de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la Fédération de Russie assurent, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, l'exercice des attributions du pouvoir d'État fédéral sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

Source : Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 (traduction officielle)
<http://www.constitution.ru/fr> (dernière consultation : mai 2006).

N°4. L'accord bilatéral de partage des compétences entre la ville de Saint-Pétersbourg et Fédération de Russie du 13 juin 1996 (résumé, extraits)

L'accord « Sur la délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État de la ville d'importance fédérale de Saint-Pétersbourg »¹ a été signé le 13 juin 1996 par le président Boris Eltsine et le gouverneur Vladimir Yakovlev, quelques jours après son élection à la tête de l'administration de la ville. L'accord avait été négocié au préalable par l'équipe municipale d'Anatolij Sobtchak.

L'article 2 énumère les dix sphères d'activité dans lesquelles la Fédération et la ville exercent conjointement les compétences du pouvoir d'État :

- a. la restructuration (*strouktournaâ perestroïka*) de l'économie de Saint-Pétersbourg ;
- b. le fonctionnement des entreprises du complexe de défense (*oboronnyj kompleks*) situées sur le territoire de Saint-Pétersbourg - à l'exclusion de la production d'armements et de technologie militaire [compétence exclusivement fédérale] ; la conversion de ces entreprises ainsi que la participation à leur activité de production ;
- c. les questions se rapportant à la politique douanière de la FR sur le territoire de Saint-Pétersbourg, parmi lesquelles l'utilisation efficace des paiements et prélèvements douaniers collectés sur le territoire de Saint-Pétersbourg dans le but de soutenir les exportations et d'aider au développement des infrastructures du commerce extérieur et des douanes, y compris pour ce qui est de la création et du développement de zones douanières locales ;
- d. le développement du complexe des transports de Saint-Pétersbourg en tant que centre fédéral et international de transport, soit y compris le transport maritime, fluvial, ferroviaire, automobile et aérien ;
- e. la protection sociale des vétérans, des habitants rescapés du blocus de Leningrad, des retraités, des militaires, du personnel des organes de la police [*sotroudniki organov vnoutrennykh del*], des citoyens renvoyés du service militaire et des organes de la police, ainsi que des membres de leur famille ;
- f. les relations inter-budgétaires entre la FR et Saint-Pétersbourg ;
- g. les questions de coordination du développement et du fonctionnement des systèmes fédéraux et municipaux d'énergie, de transport et communications, y compris celle de la création d'un fond régional d'entretien des routes de Saint-Pétersbourg ;
- h. la coopération (*vzaimodejstvie*) dans le domaine de la protection civile, la prévention et la liquidation des situations d'urgence, l'organisation des préparatifs de mobilisation sur le territoire de Saint-Pétersbourg ;
- i. la mise en œuvre d'une politique concertée en matière de personnel (*provedenie soglasovannoj kadrovoj politiki*) pour l'accomplissement (*pri osouščestvlenii*) des compétences et des prérogatives, définies par cet Accord.

Dans ces domaines de compétence conjointe, au cas où n'existe pas de législation fédérale ni d'actes normatifs provenant du niveau fédéral du pouvoir, l'article 6 de l'Accord précise que les autorités de la ville sont libres de légiférer (*Sankt Peterbourg osouščestvâet sobstvennoe pravovoe regulirovanie*). Cependant, si une loi ou un acte normatif fédéral(e) vient combler le vide de la législation en ces domaines, les autorités de la ville sont tenues de mettre leur législation en conformité avec la nouvelle loi fédérale, à cela près que les normes édictées par le présent Accord

¹ « Dogovor o razgraničenii predmetov vedeniâ i polnomoj mezhdou organami gossouarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gossouarstvennoj vlasti goroda federal'nogo značeniâ Sankt-Peterbourga », texte disponible dans le *Bulletin* du Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE près le MID, n° 5, Moscou : DSPO MID, 1996 ; p. 5-8.

priment sur tout autre acte normatif qui pourrait entrer en conflit avec lui, que cet acte normatif ait été adopté par les autorités fédérales ou par les autorités municipales (**article 7, al. 2 et 3**).

Un mode de règlement des conflits éventuels entre les parties est prévu : les disputes concernant l'interprétation de l'Accord, tout comme les conflits de compétence dans les sphères de compétence conjointe, sont résolus « par la voie d'une procédure de conciliation, ou bien selon les modalités prévues par la Constitution de la FR ou la législation fédérale » (**article 18**). Aucun tribunal en particulier n'est désigné, pas plus que la Cour Constitutionnelle, qui, dans d'autres fédérations, est pourtant compétente pour trancher en cas de litige entre les différents niveaux de pouvoir. Ceci affaiblit quelque peu le caractère juridiquement contraignant de l'Accord. L'idée même de « conciliation » confirme qu'en pratique, le partage des compétences entre le centre et les régions peut être négocié au cas par cas.

Les obligations respectives des organes fédéraux et des organes de la ville de Saint-Petersbourg pour la mise en œuvre de l'Accord sont aussi énumérées (préparer des programmes d'action, légiférer, assurer le financement de projets sur le territoire de la ville). A moins que la loi fédérale n'en dispose autrement, les organes fédéraux sont censés obtenir l'accord des autorités municipales lors de la sélection de candidats aux postes de direction des entreprises fédérales, des établissements fédéraux et des organisations fédérales situées sur le territoire de Saint-Petersbourg (**article 4**). L'Accord autorise aussi la Fédération à ouvrir des subdivisions territoriales d'organes fédéraux du pouvoir nécessaires à l'exercice de ses compétences sur le territoire de Saint-Petersbourg, subdivisions sous la juridiction desquelles peut aussi être l'oblast' de Leningrad. L'**article 5** accorde quant à lui aux organes du pouvoir de Saint-Petersbourg le droit de fixer les règles de certification des biens et services et les modalités d'attribution de licences d'exploitation à toutes les formes d'activités présentes sur le territoire de Saint-Petersbourg. Cela signifie que, même si les ministères et autres organismes étatiques de niveau fédéral restent seuls compétents pour délivrer ces licences dans les domaines où la législation fédérale le prévoit, la ville peut déterminer librement les critères d'attribution de ces licences aux personnes morales qui veulent exercer une activité sur son territoire.

Un article de cet Accord (**article 16**) est spécifiquement consacré aux prérogatives que la ville de Saint-Petersbourg exerce de manière autonome en matière de relations internationales :

« Saint-Petersbourg est en droit d'intervenir de manière autonome (*samostoâtel'no*), mais aussi sur ordre de mission (*po poroučeniû*) des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie, en qualité de participant aux relations internationales et économiques extérieures, et, si cela ne contredit pas la Constitution de la FR, la législation fédérale ni les traités internationaux de la FR, elle est en droit de conclure des traités (accords) appropriés (*v prave zaključat' sootvetstvouiščie dogovory (soglašeniâ)*) avec des sujets d'États fédéraux étrangers, des entités (*obrazovaniâ*) administratives-territoriales d'États étrangers, ainsi qu'avec des ministères et des services (*vedomstva*) d'États étrangers. »

**N°5. Accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le
Gouvernement de la République de Finlande sur la coopération concernant
l'oblast' de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et
l'oblast' de Leningrad (20 janvier 1992)**

Le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Finlande, ci-après désignés « Parties Contractantes »,

Tenant compte des traditions de bon voisinage et de confiance existant dans les relations entre les peuples de leurs pays respectifs,

Ayant l'intention de continuer à développer la coopération mutuellement profitable des deux côtés de la frontière commune,

Étant persuadés que la coopération entre régions adjacentes est de nature à créer davantage d'opportunités, tant en matière de développement de l'oblast' de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad, que d'élargissement des contacts à plusieurs niveaux entre la Russie et la Finlande,

Aspirant à encourager la coopération entre les organes du pouvoir régionaux et à développer de nouvelles formes de coopération entre régions adjacentes,

Ont convenu de ce qui suit :

Article premier

Les Parties Contractantes développeront et élargiront leur coopération concernant l'oblast' de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad afin de favoriser un développement continu de ces régions en tenant compte des intérêts des deux Parties Contractantes.

Article 2

La coopération va s'effectuer prioritairement dans les domaines suivants : encouragement du commerce réciproque, développement économique, utilisation des ressources naturelles, développement de l'agriculture et de l'industrie alimentaire, amélioration des transports et des communications, perfectionnement de l'échange d'informations, protection de l'environnement et meilleure sécurité des installations nucléaires, perfectionnement de la gestion administrative, santé et assistance sociale, recherche et développement, tourisme, éducation, culture, relations de jumelage, sport et contacts entre les jeunes. D'un commun accord, la coopération pourra couvrir également d'autres domaines.

La coopération peut inclure l'organisation de recherches scientifiques ou autre, la préparation et la mise en œuvre de projets, la création d'entreprises mixtes ainsi que d'autres formes de coopération approuvées d'un commun accord.

En cas de besoin, des programmes de mise en pratique de la coopération seront développés ; ces programmes pourront comprendre des axes globaux de coopération, élargir le cercle des domaines de coopération et déterminer de nouvelles formes de coopération.

Article 3

Les Parties Contractantes ont décidé de créer un Groupe de développement de la coopération entre régions adjacentes, qui coordonneront la bonne marche de la coopération, mettront en place des programmes de coopération et apporteront des précisions aux Annexes du présent Accord.

Chaque Partie Contractante désignera les membres qui feront partie du Groupe de développement de la coopération entre régions adjacentes et en informera l'autre Partie dans les 30 jours qui suivent l'entrée en vigueur du présent Accord.

La responsabilité en matière de réalisation de la coopération incombe aux organes compétents dans les domaines de coopération respectifs, prévus dans l'Article 2 du présent Accord. Ces organes pourront établir des contacts directs et négocier entre eux, dans les limites de leurs compétences et des moyens qui leur sont alloués, les questions relatives à la mise en œuvre du présent accord. La liste de ces organes compétents figure dans l'Annexe 1 au présent Accord.

Article 4

Les Parties Contractantes s'engagent à favoriser le développement de la coopération bilatérale aux niveaux régional et local. Conformément à l'Article 3, les Parties Contractantes entrent en contact entre elles de manière à assurer l'existence de prémisses suffisantes, au niveau des organes du pouvoir régional et local, pour la mise en œuvre de la coopération visée par le présent Accord.

Les organes du pouvoir, les établissements, les entreprises et les sociétés des niveaux régional et local peuvent maintenir des contacts directs pour étudier les questions liées à la mise en œuvre de projets déterminés au niveau de la coopération faisant l'objet du présent Accord, conformément aux lois et réglementations valables dans les pays respectifs. Les organes du pouvoir régional et local, dont la liste figure dans l'Annexe 2 du présent Accord, peuvent négocier entre eux, dans les limites de leurs compétences et des moyens qui leur sont alloués, de la mise en œuvre desdits projets de coopération.

Article 5

Les Parties Contractantes, dans les limites de leurs lois et réglementations, s'efforceront de simplifier les formalités liées à la préparation et la mise en œuvre de la coopération, conformément au présent Accord.

Article 6

Les Parties Contractantes fourniront une assistance pour la réalisation des projets prévus par le présent Accord. Le Gouvernement de la République de Finlande s'engage à participer à la couverture des frais de coopération dans les limites des dotations prévues à cette fin pour chaque année budgétaire. Le Gouvernement de la Fédération de Russie s'engage à favoriser par tous les moyens possibles la réalisation des projets, notamment par l'amélioration des conditions dans lesquelles se dérouleront les activités des sociétés finlandaises dans les régions visées par le présent Accord.

Les questions liées au financement des projets de coopération ainsi que celles liées aux droits d'utilisation (y compris aux conditions de bail, de concession ou sous d'autres formes) des terrains ou des ressources naturelles dans les régions visées par le présent Accord, seront réglées séparément.

Les projets à réaliser sur la base du présent Accord ainsi que le personnel finlandais qui travaille pour ces projets, de même que les livraisons de biens et services en rapport avec ces projets, sont exempts, totalement ou en partie, de tous impôts, taxes douanières, droits ou autres prélèvements dans les régions visées par le présent Accord, sur la base de décisions à adopter dans chaque cas déterminé.

Article 7

Les annexes au présent Accord en font partie intégrante.

Article 8

Le présent Accord entre en vigueur 30 jours après que les Parties Contractantes se seront informées l'une l'autre de l'accomplissement de toutes les procédures juridiques nécessaires à son entrée en vigueur.

Le présent Accord restera en vigueur jusqu'à ce que l'une des Parties Contractantes le dénonce ; elle devra en informer l'autre Partie par écrit six mois à l'avance.

La cessation de la validité du présent Accord n'affectera pas la mise en œuvre des projets en cours de réalisation conformément au présent Accord et qui se poursuivra dans des conditions qui seront à convenir.

Fait à Helsinki ce 20 janvier 1992 en deux exemplaires authentiques, en langues russe et finnoise, chaque texte ayant une force juridique égale.

Pour le Gouvernement de la Fédération de Russie : B.N. Eltsine

Pour le Gouvernement de la République de Finlande : M. Ahtisaari

Source : copie de l'accord original, adressée à la mairie de Saint-Petersbourg en 1992, communiquée par le service des archives du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale en avril 1999 ; traduction intégrale par Nikolai Potapov.

**N°6. Le mythe du tsar thaumaturge : *Le Cavalier d'Airain*, poème d'Alexandre
S. Pouchkine en l'honneur de Pierre le Grand (extraits)**

Le substrat historique dans lequel s'est ancré l'image européenne de Saint-Pétersbourg vient de l'expression « Pétersbourg - fenêtre sur l'Europe », attribuée à Pierre le Grand, mais dont la paternité revient à un voyageur et écrivain italien, Francesco Algarotti (1712-1764) qui, dans ses *Lettres sur la Russie* publiées en 1739, comparait la ville à « une grande fenêtre ouverte par laquelle la Russie regarde vers l'Europe ». ¹

C'est cette image que le poète Alexandre Pouchkine popularisa dans l'un de ses poèmes les plus connus, le Cavalier d'airain [de bronze].² Le héros de ce long poème épique, Eugène, désespéré qu'une inondation ait emporté sa bien-aimée, s'en prend à la statue équestre de Pierre le Grand (œuvre de Falconet, commandée par Catherine II et qui trône dans un jardin public entre l'église St. Isaac et la rive de la Neva). Le tsar furieux poursuit toute la nuit sur son cheval d'airain le pauvre Eugène dans les rues désertes de Saint-Pétersbourg. Eugène en mourra de peur et de folie.

L'ouverture de ce poème tragique met en scène l'empereur Pierre le Grand lui-même, tel que la légende le rapporte depuis l'époque de ses contemporains (Algarotti), debout sur l'île aux Lièvres, les yeux à l'horizon, décidant solennellement « Ici sera une ville! »

Медный всадник (1833)	Le Cavalier d'airain (1833)
<p>На берегу пустынных волн Стоял он, дум великих полн И вдаль глядел. (...) И думал он : Отсель грозить мы будем шведу : Здесь будет город заложен Назла надменному соседу. Природой здесь нам суждено В Европу прорубить окно, Ногою твердой стать при море. Сюда по новым им волнам Все флаги в гости будут к нам, И запируем на просторе. (...) <i>И перед младшею столицей Померкла старая Москва, Как перед новою царицей Порфиросная вдова.* (...)</i> Красуйся, град Петров, и стой Неколебимо, как Россия, Да умирится же с тобой И побежденная стихия ; Вражду и плен старинный свой Пусть волны финские забудут И тщетной злобою не будут Тревожить вечный сон Петра ! ...</p>	<p>Sur le rivage d'un vide de vagues Il se tenait, l'esprit rempli de hauts desseins, Et regardait dans le lointain. (...) Et il songeait : D'ici nous menacerons le Suédois : Ici sera fondée une ville Pour narguer cet orgueilleux voisin. La nature nous a ici impart De fendre une fenêtre sur l'Europe, Et d'un pied solide de nous tenir près de la mer. Tous les drapeaux viendront nous rendre visite Ici, parcourant des vagues pour eux nouvelles Et nous trinquerons sur cette vaste étendue (...) <i>Devant la jeune capitale a pâli la vieille Moscon, Devant la nouvelle tsarine La veuve en sa pourpre impériale.* (...)</i> Fais-toi belle, cité des Pierre, et tiens-toi droit Sans fléchir, comme la Russie, Qu'avec toi se réconcilie L'élément jadis terrassé ; Que les vagues finlandaises oublient Leur hostilité et leur ancien emprisonnement Et par de vaines inimitiés ne viennent Troubler le sommeil éternel de Pierre ! ...</p>

¹ Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues: éd. de l'Aube, 2003, p. 87.

² A.S. Pouchkine *Le Cavalier d'airain* (1833), traduit du russe par Edmond Lequien in *Vagabondages*, n° 41, 1982.

* Ces quatre vers ont été supprimés par la censure dans l'édition de l'Introduction du poème *Le Cavalier d'airain* que Nicolas Ier autorisé Pouchkine à publier ; cf. Ettore Lo Gatto *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, traduit de l'italien. Paris : Editions de l'Aube, 2^{ème} édition (poche), 2003, p. 134 et p. 184.

N°7. La position du gouverneur Vladimir Yakovlev au sujet de l'autonomie de Saint-Pétersbourg au lendemain de la crise financière de 1998

Source : Vladimir Yakovlev « My ot Rossii nikouda ne ouidëm ... » [Nous n'irons nulle part hors de la Russie], extrait d'une interview du gouverneur de Saint-Pétersbourg parue dans *Peterbourgskij Čas Pík* du 2 septembre 1998 [notre traduction]

Q. : (...) Le gouvernement de Pétersbourg envisage-t-il d'adopter des mesures spéciales [pour faire face à la crise] ou bien a-t-il simplement l'intention de poursuivre, sans rien y changer, la politique qui a été menée ces deux dernières années?

V.Ya. : Nous avons commencé par préparer le Plan stratégique. On peut bien le critiquer, mais au moins il expose les axes principaux de l'activité de l'administration municipale. C'est le plan de développement de la ville. Sous son égide, nous avons préparé pour chaque filière des programmes économiques précis, qui nous permettront de ne pas nous égarer. Ensuite nous avons défini la politique fiscale de la ville. Nous avons réussi à diminuer et à stabiliser les impôts. Nous avons abouti à un budget rigoureux, austère mais équilibré, socialement orienté et transparent. Tout cela donne de l'autorité à la ville. Grâce à cela nous avons obtenu qu'elle soit notée par les institutions internationales de crédit. Pourriez-vous citer un quelconque autre sujet de la Fédération qui aurait obtenu un crédit international?

Q. : Non, il n'y en a pas. (...) Peut-être serait-il pertinent de mettre à l'ordre du jour la question du changement du statut étatico-juridique de Saint-Pétersbourg? Peut-être que l'obtention du statut de république permettrait à Pétersbourg, comme la Yakoutie par exemple, de se comporter de manière plus indépendante? Finalement, dans l'histoire de la Russie, nous avons l'exemple du Grand-Duché de Finlande, qui avait son budget, ses douanes, son parlement et son gouvernement. Pourquoi ne pas se rappeler de ce précédent et le mettre en pratique pour Saint-Pétersbourg?

V.Ya. : Si nous voulons démolir la Russie ...

Q. : Au diable la Russie, maintenant c'est de Pétersbourg que nous parlons ...

V.Ya. : Non et non! Si nous voulons démolir la Russie, alors en effet il faut procéder comme vous le dites, auquel cas d'autres régions seront entraînées à notre suite. Cette erreur a déjà été commise lorsqu'on a donné de tels droits à certaines républiques. D'autre part, Saint-

Pétersbourg est largement pourvue en droits économiques. Nous n'avons simplement pas le droit d'investir le niveau politique international, mais pour ce qui est du reste, nous pouvons résoudre tous types de problèmes!

Q. : Malgré tout, si Pétersbourg avait le droit d'amasser ses propres réserves en or et en devises et, si nécessaire, d'adopter sa propre monnaie, tout en admettant que l'économie de la ville n'est pas encore viable dans l'ensemble, cela ne permettrait-il pas de la prémunir contre un krach qui, en situation d'hyper-inflation, semble inévitable?

V.Ya. : Je ne pense pas que nous soyons à 100% les otages des processus globaux en Russie. Bien que cela sera difficile, nous allons pouvoir traverser la crise économique et financière bien plus paisiblement que les autres régions (...) Bien sûr, en principe, Pétersbourg pourrait devenir un membre associé de la communauté européenne et, dans cette hypothèse, serait soutenue économiquement dans beaucoup de directions. Mais j'insiste : si cela arrivait, l'État russe serait voué à s'effondrer.

Q. : Du coup, ce qui est un bien pour la ville de Pétersbourg semble aller à l'encontre de ce qui est bon pour ce pays qu'on appelle la Russie?

V.Ya. : Ce pays la Russie, c'est notre pays, et nous ne le quitterons pour aller nulle part, c'est inadmissible. En outre, je le répète : à Pétersbourg la situation sera meilleure que dans d'autres régions de Russie.

Q. : C'est-à-dire que tout va sombrer, mais nous coulerons les derniers ...

V.Ya. : Je suis persuadé que si le centre adopte des décisions promptes et efficaces, nous allons nous en sortir petit à petit. Même si, c'est vrai, en Russie on vit selon le dicton « Tant que le tonnerre ne gronde pas, le moujik ne se signe pas ». Et bien, soit, il est temps de nous signer!

Q. : Vous venez de rentrer du Tatarstan, où vous avez rencontré Shaimiev. Vous communiquez en permanence avec les chefs des régions. Avez-vous essayé de vous entendre avec l'un d'entre eux sur

des actions collectives pour faire pression sur le Président, le gouvernement et la Douma d'État dans le but de réorienter leurs politiques en faveur des régions?

V.Ya. : Je vous ferai remarquer que nous avons pris l'initiative de faire se tenir la session de clôture de la principale chambre du Parlement, le Conseil de la Fédération, à Pétersbourg. Pour quoi faire? De manière à attirer l'attention sur la crise financière et économique qui menaçait. C'était au mois de janvier. Nous avons alors discuté de la marche à suivre. Malheureusement, la majorité des propositions n'a pas reçu de soutien, et celles qui en ont eu sont restées lettre morte ...

Q. : Mais peut-être est-ce parce que le Conseil de la Fédération est constitué de régions trop différentes, qui ne peuvent pas faire pression toutes ensemble sur le gouvernement dans un but précis?

V.Ya. : Vous avez absolument raison! C'est pourquoi l'une des mesures principales que devraient prendre et le gouvernement, et la Douma, serait de modifier la politique de transferts. Une région ne peut pas se développer normalement si elle doit constamment quémander auprès du gouvernement fédéral. Aujourd'hui, sur 89 sujets de la Fédération, seuls dix sont des contributeurs net au budget fédéral, les autres sont des récipiendaires. Si nous continuons dans cette voie, alors nous allons nous créer de sérieux problèmes ...

Q. : Avez-vous envisagé de fonder une association des régions-donatrices pour la défense mutuelle de leurs intérêts communs?

V.Ya. : A ce jour, une telle association existe déjà dans les faits, bien qu'elle n'ait pas été formellement proclamée. Nous nous sommes déjà réunis plusieurs fois pour discuter de questions telles que celle des incitations financières pour les régions-donatrices. Voyez-vous, aujourd'hui Moscou et Saint-Pétersbourg fournissent 50% de toutes les rentrées fiscales fédérales. Il faut que l'on y réfléchisse, à Moscou comme à Saint-Pétersbourg, puisqu'il n'est pas intéressant de collecter les impôts dès lors qu'ils partent vers le centre et, là-bas, disparaissent ...

Q. : Êtes-vous satisfait de la variante actuelle du traité bilatéral de Saint-Pétersbourg avec le centre fédéral?

V.Ya. : Non. C'est pourquoi nous ne l'avons pas signé. Rappelez-vous, c'est nous qui avons eu l'initiative de la conclusion d'un tel traité. C'était pendant la campagne électorale du Président, et Boris Nikolaïevitch [Eltsine] avait alors signé un projet de traité avec [le maire sortant de] Pétersbourg. Malheureusement, les chefs des ministères et autres services ont tout fait pour vider totalement ce traité de sa substance. Du coup, le projet que l'on nous a renvoyé ne s'inscrit plus dans aucun cadre! Il n'y est notamment plus question du tout de quelconques obligations pour le centre. Il est impossible de travailler en suivant la lettre de ce traité. L'une de ses dispositions, par exemple, nous interdit d'augmenter les salaires, chez nous, dans notre ville!

Q. : Comment, d'après vous, le traité pourrait-il résoudre le problème de la répartition des impôts entre la ville et la Fédération.

V.Ya. : C'est l'une des questions les plus problématiques. Quand j'ai pris mes fonctions de gouverneur, Saint-Pétersbourg reversait au centre presque 60% des impôts collectés sur son territoire. Maintenant, la ville n'en reverse plus que 40% environ ... Nous avons discuté avec les gouverneurs, en particulier avec celui de Samara [Konstantin] Titov, de comment déterminer quel pourcentage d'impôts devrait aller respectivement au centre et à la région. Une variante 50-50 est possible, mais à une seule condition : que les 50% destinés au centre comprennent tous les impôts, y compris les taxes 100% fédérales qui à ce jour ne sont même pas considérées comme « pétersbourgeoises » ni prises en compte lors de la fixation des parts fédérale et régionale de l'assiette fiscale des impôts collectés sur le territoire de la ville. Il s'agit des droits de douane et des taxes frontalières, qui se taillent la part du lion parmi l'ensemble des impôts! Donc, si l'on introduit ce schéma rigide, alors les quotas d'imposition respectifs de la Fédération et d'une région seront aussi rigoureusement fixés, si bien que la région trouvera immédiatement son intérêt à se développer plus rapidement et à collecter effectivement les impôts.

N°8. Les compétences constitutionnelles du Parlement fédéral en matière de questions internationales et de politique étrangère

Article 102

1. Relèvent de la compétence du Conseil de la Fédération :
- a) l'approbation de la modification des frontières entre les sujets de la Fédération ;
 - b) l'approbation du décret du Président de la Fédération de Russie sur l'introduction de l'état de siège ;
 - c) l'approbation du décret du Président de la Fédération de Russie sur l'introduction de l'état d'urgence ;
 - d) la décision relative à la possibilité de recourir aux Forces armées de la Fédération de Russie hors des limites du territoire de la Fédération de Russie ; (...)

Article 103

1. Relèvent de la compétence de la Douma d'État :
- a) l'accord donné au Président de la Fédération de Russie pour la nomination du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
 - b) la décision relative à la question de confiance au Gouvernement de la Fédération de Russie ;
 - c) la nomination et la cessation de fonction du Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie ; (...)

Article 106

Doivent obligatoirement faire l'objet d'un examen par le Conseil de la Fédération les lois fédérales adoptées par la Douma d'État sur les questions :

- a) du budget fédéral ;
- b) des impôts et taxes fédéraux ;
- c) de la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, de l'émission de monnaie ;
- d) de la ratification et de la dénonciation des traités internationaux de la Fédération de Russie ;
- e) du statut et de la défense de la frontière d'État de la Fédération de Russie ;
- f) de la guerre et de la paix.

Article 107

3. Si le Président de la Fédération de Russie rejette la loi fédérale dans le délai de 14 jours à compter du moment de sa réception, la Douma d'État et le Conseil de la Fédération, selon la procédure fixée par la Constitution de la Fédération de Russie, examinent à nouveau cette loi. Si lors du nouvel examen la loi fédérale est approuvée dans la rédaction précédemment adoptée par la majorité d'au moins les deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération et des députés à la Douma d'État, le Président de la Fédération de Russie est tenu de la signer dans les sept jours et de la promulguer.

Source : Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 (traduction)
<http://www.constitution.ru/fr/part5.htm> (dernière consultation : mai 2006).

VIII - ENTRETIENS

A. Liste des personnes interviewées

1) Chercheurs, journalistes et représentants de la société civile

a) Russes

Nom, prénom	Fonction et lieu de travail au moment de l'entretien (éventuellement fonctions précédentes)	Date et lieu de l'entretien
ARININ, Alexandre N.	Politologue. Directeur de l'Institut du Fédéralisme et de la Société Civile, Moscou.	Bol'shoe Boldino (oblast' de Nijni-Novgorod), septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
BASHMAKOVA, Elena P.	Chercheur à l'Institut d'études économiques du « Kola Science Center » d'Apatity (oblast' de Mourmansk).	MGIMO, Moscou, juin 2002 (en marge de la Conférence internationale CEEISA/NISA/RISA).
BUSYGINA, Irina I.	Professeur de science politique, MGIMO Spécialiste de la situation politique russe.	Tampere, juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES) ; Helsinki, novembre 2001 ; Moscou, juin 2002.
DEMTCHOUK, Artour	Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'État de Moscou (MGOU). Spécialiste des relations extérieures des sujets de la Fédération de Russie (dimension juridique).	Helsinki, 21 novembre 2001 (séminaire de recherche en préparation de notre participation à l'ouvrage <i>Beyond the Garden Ring</i>) ; Moscou, février 2004.
DROUJININE, Pavel V.	Chercheur à l'Institut d'Économie de l'Institut de la Carélie, Petrozavodsk.	Université de Petrozavodsk, juin 2001.
FOURMAN, Dmitriï	Journaliste indépendant. Chercheur associé à l'Institut de l'Europe.	INION RAN, Moscou, 24 avril 2001.
GEL'MAN, Vladimir	Sociologue, politologue, professeur de régionologie à l'Université Européenne de Saint-Petersbourg (EUSP). Ancien cadre du « Parti Régional du Centre » (branche locale de « Yabloko »), a pris part à la préparation du programme politique des candidats de « Yabloko » aux élections régionales entre 1991 et 1999.	Consultations régulières en marge des cours suivis à l'EUSP (octobre 2000-juin 2001) et à l'occasion de conférences académiques (Tampere, juillet 2000 ; Nižnij Novgorod, septembre 2001 ; Novgorod, 6-9 décembre 2001 ; Helsinki novembre 2001).

GUGKAEV, Vladimir Z.	Coordinateur des programmes Russie/CEI de la Fondation Européenne pour le Développement Durable des Régions d'Europe (FEDRE), Genève. Ancien consul de Russie en Suisse.	Club suisse de la presse, Genève, 17 juin 2005.
KARAGANOV, Serguej	Expert du SVOP (Conseil de Politique Extérieure et de Sécurité). Vice-directeur de l'Institut de l'Europe	Institut de l'Europe, Moscou, juin 2002.
KHUDOLEY, Konstantin K.	Professeur de Relations Internationales. Recteur de la Faculté de Relations Internationales de l'Université de Saint-Petersbourg. Ancien conseiller de V.V. Poutine (1994-1996).	Plusieurs entretiens en marge de conférences à Saint-Petersbourg (2000-2003) et à Berlin (Congrès de PICCEES, juillet 2005).
KOUDRIAVTSEVA, Tamara	Journaliste. Attachée de Presse du « Club International des Pétersbourgeois ». Ancienne responsable du service de presse du Comité des Relations Extérieures de l'Administration municipale de Saint-Petersbourg.	Saint-Petersbourg, mai 2000 ; mai 2003.
KOUZNETSOV, Boris	Chercheur indépendant, directeur du <i>Centre for Integration Research and Projects</i> (CIRP) de Saint-Petersbourg.	Novgorod, 6 décembre 2001 (en marge de la Conférence de PISS et du CIRP sur la coopération entre la Russie du Nord-Ouest et les pays riverains de la mer Baltique).
KRIVOKHIZHA, Vassilij I.	Premier vice-directeur de l'Institut Russe de Recherches Stratégiques (RISS).	RISS, Moscou, juin 2002.
KRIVTCHIKOVA, Elena S.	Professeur de droit international au MGIMO (Institut d'État des Relations Internationales de Moscou) Présidente de l'Association russe de Droit International.	MGIMO, Moscou, novembre 1997 (dans le cadre du tutorat de notre recherche sur la restitution des biens culturels, stage universitaire de 3 ^{ème} année de Sciences Po).
KULBITSKY, Gennadij	Correspondant d'ITAR TASS au Danemark.	Copenhague, 9 septembre 2003.
LIMONOV, Leonid	Chercheur au Centre Leontief de Saint-Petersbourg. Co-rédacteur du « Plan Stratégique » (1997).	Tampere, 29 juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de PICCEES) ; et Paris, octobre 2001.
LOMAGUINE, Nikita A.	Professeur d'économie mondiale à l'Université d'État de Saint-Petersbourg. Spécialiste de la politique économique extérieure de la Russie.	EUSP, Saint-Petersbourg, février-juin 2001 (dans le cadre d'un séminaire de l'IMARS).
MAKARYCHEV, Andrej	Professeur de relations internationales, Université de Nižnij-Novgorod. Chercheur associé du Centre d'Études de Sécurité et de Recherches sur la Paix de Zürich (ETHZ).	Tampere, juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de PICCEES) ; et Nižnij Novgorod, septembre 2001 (plusieurs entrevues). Collaboration continue depuis lors.
MAKSIMTSEV, Igor A.	Professeur d'économie à l'Institut de Finances et d'Économie de Saint-Petersbourg (FINÉK). Auteur d'une thèse sur « Les perspectives d'intégration de la Russie dans la région Baltique » (2002). Spécialiste des relations économiques russo-baltes.	FINÉK, Saint-Petersbourg, 17 février 2003.
MEDVEDEV, Sergueï	Chercheur au George Marshall European Centre for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen. Auteur de travaux d'histoire anthropologique sur les relations entre la Russie et l'Europe. A aussi étudié les intérêts de politique extérieure des groupes industrialo-financiers russes.	Tampere, 31 juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de PICCEES).

MELESHKINA, Elena	Politologue, chargée de recherche à l'INION RAN.	Bol'soe Boldino (oblast' de Nijnij-Novgorod), 22 septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
NAOUMOV, Vladimir	Psychologue. Chargé d'un programme de réinsertion des jeunes Russes de Narva (Estonie).	Novgorod, 7 décembre 2001 (en marge d'une Conférence de l'IISS et du CIRP sur la coopération régionale en mer Baltique).
OZNOBISHCHEV, Serguej	Expert en questions de sécurité. Membre du SVOP (Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité).	Moscou, juin 2002.
SHANDAROV, Maxime	Journaliste au quotidien <i>Kommersant</i> , spécialiste des régions russes. Correspondant de l' <i>Institute for East-West Studies</i> (IEWS) à Novossibirsk.	Bol'soe Boldino (oblast' de Nijnij-Novgorod), septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
SHARAFUTDINOVA, Gulnaz	Assistante d'enseignement à la George Washington University. Spécialiste de la paradiplomatie des républiques musulmanes de Russie.	Bol'soe Boldino (oblast' de Nijnij-Novgorod), septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
SHINKOUNAS, Vladislav I.	Attaché de presse de l'Association des Banques du Nord-Ouest. Fondateur du réseau de recherche « Megaregion – Confédération en Réseau » (ex- Institut « Ouest-Ouest ») de Saint-Petersbourg.	Saint-Petersbourg, collaboration continue depuis septembre 2002.
SHISHKINE, Anatolij I.	Professeur d'économie, Institut d'Économie du Centre de recherches sur la Carélie RAN, Petrozavodsk.	Centre de recherches sur la Carélie, Petrozavodsk, juin 2001.
SMORODINSKAYA, Nataliâ	Directrice du Centre d'Analyse des pôles de croissance et des zones économiques libres à l'Institut d'Économie de l'Académie des Sciences de Russie, Moscou.	MGIMO, Moscou, juin 2002 (en marge de la Conférence internationale CEEISA/NISA/RISA).
SOUNGOUROV, Aleksandr	Président du centre de recherches sociologiques et politiques « Strategy » de Saint-Petersbourg. Figure de proue du mouvement démocratique (co-fondateur du Front Populaire de Leningrad en 1991) et auteur de nombreux travaux sur la vie politique de la ville dans les années 1990.	Centre « Strategy », Saint-Petersbourg, plusieurs entretiens (avril 1999 ; mars 2000 ; juin 2001 ; août 2002).
TARANOVA, Natalya	Expert au <i>Baltic Research Center</i> de Saint-Petersbourg. Spécialiste des relations russo-baltes.	Saint-Petersbourg, consultations régulières depuis septembre 2002.
TITKOV, Aleksej	Secrétaire exécutif du « Civil Society Centre » de Saint-Petersbourg et adjoint du défenseur des droits de l'Homme Yourij Vdovine.	Tampere, 31 juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES).
TSYGANKOV, Pavel	Professeur de relations internationales, Faculté de Sociologie des RI, Université d'État de Moscou.	CERI, Paris, 9 juin 2006.
VARDOMSKY, Leonid	Chercheur à l'Institut de Géographie de l'Académie des Sciences de Russie (RAN). Directeur du Centre du développement économique post-soviétique et de la coopération de l'Institut d'Économie Internationale et d'Études Politiques (IMÉPI, Moscou). Spécialiste des régions frontalières.	Tampere, 2 août 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES) ; et MGIMO, Moscou, juin 2002 (en marge de la Conférence internationale CEEISA/NISA/RISA).
VINNIKOV, Alexandre	Historien pétersbourgeois. A pris part au Mouvement démocratique à Leningrad dans les années 1980, et à la rédaction du « Plan Stratégique pour Saint-Petersbourg » en 1996-1997.	Tampere, 3 août 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES).

VISHNEVSKY, Anatolij	Directeur du Centre de démographie et d'écologie humaine de l'Institut de Prévision Économique de l'Académie des Sciences de Russie, Moscou.	Sciences Po, Paris, mai 1997.
VORONKOV, Viktor	Sociologue, directeur de l'institut de recherche « SocRes » de Saint-Petersbourg (Independent Social Research Centre).	Novgorod, du 6 au 9 décembre 2001 (en marge de la Conférence de l'IISS et du CIRP sur la coopération entre la Russie du Nord-Ouest et les pays riverains de la mer Baltique)
ZUBAREVICH, Natalya V.	Politologue. Enseigne au MGOu, Moscou.	Boļ'soe Boldino, 23 septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès Russe de Régionologie) ; Moscou, juin 2002.

b) Étrangers

Nom, prénom	Fonction et lieu de travail au moment de l'entretien (éventuellement fonctions précédentes)	Date et lieu de l'entretien
BERG, Eiki	Professeur de science politique, Université de Tartu. Spécialiste des relations transfrontalières russo-estoniennes.	MGIMO, Moscou, juin 2002.
DULLIN, Sabine	Maître de conférence d'histoire contemporaine, Paris I. Spécialiste de la diplomatie soviétique.	Yuste (Espagne), juillet 2004 (durant l'université d'été de la Fondation Académique Européenne de Yuste).
FLORYAN, Jan Jakob	Journaliste, directeur des programmes internationaux de la chaîne radiophonique danoise « DR », Copenhague. Spécialiste de la Russie et des relations russo-danoises dans la <i>Dimension septentrionale</i> .	Mairie de Copenhague, 9 septembre 2003.
HELMS, Rikke	Directrice de l'Institut Danois de la Culture à Saint-Petersbourg. Coordinatrice des programmes d'aide humanitaire de l'UE en Russie du Nord-Ouest.	Mairie de Copenhague, 9 septembre 2003.
HOUIX, Jean-Pierre	Coordinateur de projet de l'IGN (Institut de Géographie National) en Russie	Bureau TACIS, Saint-Petersbourg, avril 2000.
HOPF, Ted	Professeur de science politique à l'Ohio State University. Spécialiste de la politique étrangère soviétique et russe.	Novgorod, 9 décembre 2001 (en marge de la Conférence de l'IISS et du CIRP sur la coopération entre la Russie du Nord-Ouest et les pays riverains de la mer Baltique) ; Saint-Petersbourg, 17 décembre 2001.
JOENNIEMI, Pertti	Directeur de recherche au DISS (Danish Institute of Security Studies, ex-COPRI). Ancien directeur du TAPRI (Tampere Peace Research Institute). Ancien expert délégué par la Finlande aux conférences de l'ONU sur le désarmement (Genève, années 1980). Auteur de travaux sur la politique étrangère de la Russie en mer Baltique, sur les relations finno-russes, sur les régions du Nord-Ouest de la Russie, en particulier Saint-Petersbourg.	Collaboration soutenue depuis juillet 2000 (Tampere).

LAINE, Antti	Historien, professeur à l'Université de Joensuu. Directeur du « Karelian Institute ». Spécialiste de la Carélie.	Lappeenranta, 28 avril 2000, en marge de la 4 ^{ème} conférence internationale de la branche russe de l'association <i>Young Europeans for Security (YES)</i> .
LOUENIVA, Eija	Correspondante à Saint-Petersbourg du quotidien <i>Turun Sanomat</i> [Les nouvelles de Turku].	Saint-Petersbourg, juin 2003.
LYNCH, Dov	Chargé de recherche, expert Russie/CEI à l'Institut d'Études de Sécurité (ISS) de l'UE, Paris.	ISS, Paris, octobre – décembre 2002 (dans le cadre du tutorat de notre <i>research fellowship</i> à l'ISS).
OLDBERG, Ingmar	Directeur de recherche au FOA (Defence Research Establishment), Stockholm. Spécialiste de la politique de sécurité de la Russie en Europe du Nord. Auteur de travaux sur l'extraversion des régions russes riveraines de la mer Baltique.	Tampere, juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES)
ORTUNG, Robert	Chercheur à l' <i>Institute for East-West Studies</i> , New York. Spécialiste des régions russes.	Bol'soe Boldino (oblast' de Nijnij-Novgorod), 23 septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
PURSIAINEN, Christer	Chercheur au FIIA (Finnish Institute of International Affairs), Helsinki. Spécialiste des menaces écologiques en Russie du Nord-Ouest. Auteur de travaux sur la politique extérieure et régionale de la Russie en mer Baltique.	FIIA, Helsinki, avril 1999 ; Saint-Petersbourg, juin 2002.
RUTLAND, Peter	Professeur associé au Davis Center for Russian Studies, Harvard. Spécialiste des régions russes.	Bol'soe Boldino (oblast' de Nijnij-Novgorod), septembre 2001 (en marge du IIIème Congrès de Régionologie Russe).
SAKWA, Richard	Professeur de science politique. Spécialiste de la Russie (situation politique, régions).	Helsinki, novembre 2001.
SEGBERS, Klaus	Professeur de science politique à l'Université Libre de Berlin, Osteuropa-Institut. Spécialiste des régions russes et de la politique étrangère de la Russie.	Tampere, juillet 2000 (en marge du Vème Congrès Mondial de l'ICCEES) ; Berlin, juillet 2005.
Vahl, Marius	Chercheur au CEPS (Centre for European Policy Studies), Bruxelles. Spécialiste de la Russie et des relations Russie-UE.	CEPS, Bruxelles, 4 décembre 2002.

2) Représentants du pouvoir politique

a) Régional russe

Nom, prénom	Fonction et lieu de travail au moment de l'entretien (éventuellement fonctions précédentes)	Date et lieu de l'entretien
ALEKSANDROVA, Jeanna V.	Vice-présidente du Comité des Relations Internationales et Économiques Extérieures du gouvernement de l'oblast' de Leningrad. Coordinatrice des projets TACIS dans l'oblast' de Leningrad.	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, Saint-Pétersbourg, 18 avril 2000.
ANDRIANOVA, Olga	Présidente du Département des Relations Internationales de l'Administration de l'oblast' de Novgorod. Conseillère en politique extérieure du gouverneur Mikhaïl Proussak.	Siège de l'administration de l'oblast' de Novgorod, Novgorod la Grande, 10 décembre 2001.
AVDEEV, Kirill	Directeur du département de la coopération économique extérieure du Comité des Relations extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, 28 août 2001.
BARYSHNIKOV, Dmitrij	Employé du Comité des Relations extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Responsable de la coopération avec le Conseil de l'Europe et le CPLRE.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, mai 2000.
BOLSHAKOV, Aleksej	Ancien président du Comité du développement économique de la mairie de Saint-Pétersbourg (juin-décembre 1991). A exercé des fonctions ministérielles dans le gouvernement fédéral (1994-1997).	Saint-Pétersbourg, août 2002 (entretien organisé par une amie russe qui est sa belle-sœur).
DMITRIEVITCH, Leonid G.	Directeur du département des relations avec les pays de la CEI du Comité des Relations extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, 6 avril 2000.
DOUSHKINA, Elena	Directrice du Département de l'information et des relations avec la presse du Comité des Relations extérieures de l'Administration municipale de Saint-Pétersbourg.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, mai 2000 et 28 août 2001.
DVAS, Grigorij V.	Consultant indépendant pour des entreprises finlandaises à Saint-Pétersbourg. Ancien vice-gouverneur de l'oblast' de Leningrad, président du Comité de l'Économie et des Investissements du gouvernement de l'oblast' de Leningrad (1993-1998). Ancien conseiller en politique économique extérieure d'A. Sobtchak à la mairie de Saint-Pétersbourg (1991-1996). Ancien vice-directeur de la branche du MID de l'URSS à Leningrad.	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, 20 avril 2000 et septembre 2001.
GRIGORIEVA, Natalya A.	Expert à la Direction de la coopération économique extérieure du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Chef du Bureau des relations avec les villes jumelées (Italie et Finlande).	Smolnij, Saint-Pétersbourg, avril 2000.
KULKINAS, Karolis	Employé du Comité des Relations extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Responsable des relations avec les consulats étrangers.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, mai 2000.

LONSKIJ, Igor O.	Directeur du Département des relations avec les organisations internationales du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Expert des jumelages avec la France.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, avril 2000.
MASLENNIKOV, N.I.	Employé du Comité de la politique économique et industrielle de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. Responsable des projets d'aménagement du territoire (TEN).	Smolnij, Saint-Pétersbourg, avril 2000.
MEZHEVITCH, Nikolaj M.	Expert sur les pays baltes au Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg. A été membre de la délégation léningradoise pour les négociations avec l'Estonie (1991-1992). Ancien conseiller en politique extérieure du vice-gouverneur de l'oblast' de Leningrad, Mark Vybornov (1993-1996).	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, Saint-Pétersbourg, 20 avril 2000.
MOROZOV, Aleksej K.	Expert indépendant, coordinateur des projets TACIS en république de Carélie, Petrozavodsk. Ancien conseiller du groupe d'amitié « Russie-Finlande » à la Douma.	Petrozavodsk, république de Carélie, juin 2001.
NAOUMENKO, Serguej V.	Directeur du service juridique du Comité des Relations Extérieures de l'administration de Saint-Pétersbourg ; spécialiste des programmes TACIS.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.
NARYSHKINE, Serguej	Directeur du département des projets de coopération régionale, Comité des relations économiques extérieures de l'administration de l'oblast' de Leningrad.	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, Saint-Pétersbourg, 20 avril 2000.
PATIEV, Alexandre You.	Intellectuel, journaliste et écrivain (retraité). Ancien député du Lensoviet/Petrosoviet, membre de l'équipe Sobtchak (1990-1994), adjoint d'A.A. Kovalév à la mairie et proche d'Alexei Bolshakov.	Saint-Pétersbourg, 17 et 18 février 2003.
SAFONOV, Oleg A.	Conseiller en politique économique extérieure du gouverneur de l'oblast' de Leningrad.	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, Saint-Pétersbourg, mai 2000.
SHLYAMINE, Valerij	Ministre des Relations Extérieures de la république de Carélie.	Siège du gouvernement de la république de Carélie, Petrozavodsk, 9 juin 2001 ; et Novgorod, 10 décembre 2001.
STROUGOVA, Natalya	Directrice du département des Relations avec les organisations internationales (ONU, Conseil de l'Europe), Comité des Relations Extérieures de l'administration de Saint-Pétersbourg ; spécialiste des relations avec l'ARE et le CPLRE.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, 5 avril 2000.
TCHERKESSOV, Viktor	Représentant plénipotentiaire du Président de la FR dans le District Fédéral Nord-Ouest, Saint-Pétersbourg. Ami personnel de V. Poutine. Ancien Directeur du FSB de Saint-Pétersbourg.	Maison fédérale, Saint-Pétersbourg, 31 août 2001.
TCHOUROV, Vladimir	Vice-président du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg, directeur du Département de la Coopération Internationale, responsable en particulier des relations avec les pays riverains de la mer Baltique. Ancien conseiller du maire Anatolij Sobtchak sur les questions de relations avec l'Estonie (1991-1996).	Smolnij, Saint-Pétersbourg, avril 1999 et 5 avril 2000.

TKACHEV, Gennadij	Vice-gouverneur de Saint-Pétersbourg. Président du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg.	Smolnij, Saint-Pétersbourg, août 2001.
VILKOVA, Alla I.	Directrice du Département des relations internationales et économiques extérieures de la mairie de Vyborg (oblast' de Leningrad).	Vyborg, 24 avril 2000.
VYBORNOV, Mark A.	Conseiller en politique économique extérieure du gouverneur de l'oblast' de Leningrad, ancien vice-gouverneur en charge du Comité des relations économiques extérieures de l'oblast' (1994-1996). Ancien expert en affaires commerciales au Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg (1991-1994).	Siège de l'administration de l'oblast' de Leningrad, Saint-Pétersbourg, 20 avril 2000.
YAGUIA, Vatanar	Député de l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg, où il préside la Commission des Affaires Internationales (1994-2004). Ancien conseiller en politique étrangère d'Anatolij Sobtchak au Lensoviet (1990-1991) puis à la mairie de Saint-Pétersbourg (1991-1996). A pris part à la préparation du projet de zone économique libre avec Anatolij Tchoubais et à la négociation des premiers accords internationaux « ascendants » signés par Leningrad/Saint-Pétersbourg (1991-1993). Professeur d'histoire, doyen de la chaire de Politique Internationale de la Faculté de Relations Internationales de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg depuis 1994.	Palais Marie (siège de l'Assemblée législative), Saint-Pétersbourg, plusieurs entretiens : avril 1999 ; septembre 2001 ; mai 2003 (en marge du tournage d'un reportage d'ARTE sur le Tricentenaire de Saint-Pétersbourg).
YAROV, Dmitrij	Expert associé de la Fondation « Centre de Planification Stratégique – Nord-Ouest », Saint-Pétersbourg.	Saint-Pétersbourg, septembre 2002.
ZAKABLOUKOVSKIJ, Evguenij V.	Assistant du Président de l'Assemblée Législative de l'oblast' de Nižnij-Novgorod.	Kremlin de Nižnij-Novgorod, 24 septembre 2001.
ZHIKHAREVITCH, Boris	Vice-directeur de projet au Centre Leontief. Responsable du « Plan Stratégique » de Saint-Pétersbourg.	Centre Leontief, Saint-Pétersbourg, novembre 2000.

b) Fédéral russe

Nom, prénom	Fonction et lieu de travail au moment de l'entretien (éventuellement fonctions précédentes)	Date et lieu de l'entretien
ANDRYOUSHENKO, Viktor	Attaché de presse de l'Ambassade de la Fédération de Russie en Finlande.	Ambassade de Russie à Helsinki, 26 avril 2000.
BELIAIEV, Serguej	Premier conseiller, Ambassade de la Fédération de Russie en République de Finlande.	Ambassade de Russie à Helsinki, 26 avril 2000.
BEZBEREZHEV, Serguej V.	Secrétaire exécutif du Bureau des relations avec les organisations politiques, Département de la Coopération Pan-européenne, ministère des Affaires Étrangères de la Fédération de Russie. Responsable de la <i>Dimension Septentrionale</i> au MID.	MID, Moscou, entretien téléphonique, juin 2002.
GORBAN, Alexandre	Conseiller politique, Mission de la Fédération de Russie auprès des Communautés européennes.	Mission russe, Bruxelles, 2 décembre 2002.
KOLOVALOV, Mikhaïl B.	Expert du Bureau des relations avec les pays baltes. Deuxième Département Europe du ministère des Affaires Étrangères de la Fédération de Russie.	MID, Moscou, entretien téléphonique, juin 2002.
KRASAVIN, Nikolai	Deuxième secrétaire, Ambassade de la Fédération de Russie au Danemark.	Mission russe, Copenhague, 9 septembre 2003.
MITROFANOV, Aleksej	Député de la Douma (élu sur la liste LDPR). Ancien président du Comité de Géopolitique (1994-1999). Conseiller en politique étrangère de Vladimir Jirinovskij et numéro 2 (<i>shadow foreign minister</i>) du parti libéral-démocratique de Russie (LDPR).	Siège du LDPR, Moscou, 27 juin 2002.
NIKANDROV, Nikolai Ivanovitch	Expert principal pour les questions de restitution des biens culturels déplacés, ministère de la Culture de la Fédération de Russie	Ministère de la Culture, Moscou, novembre 1997.
PETRAKOV, Mikhaïl	Conseiller économique, Mission de la Fédération de Russie auprès des Communautés européennes, Responsable du dossier de la <i>Dimension Septentrionale</i> et des négociations avec l'UE sur Kaliningrad .	Mission russe, Bruxelles, 2 décembre 2002.
PIVNENKO, Valentina	Présidente du Parlement de la République de Carélie. Siège au Conseil de la Fédération.	Conseil de la Fédération, Moscou, entretien téléphonique, juin 2002.
SPIRIDONOV, Aleksej	Représentant du ministère russe des Affaires étrangères en république de Carélie. Ancien collaborateur du ministère des Relations Extérieures de la république de Carélie (1990-1997).	Petrozavodsk, 11 juin 2001.
YARYGUINA, Tatiana V.	Députée de la Douma (élue sur la liste « Yabloko »). Membre du Comité des Affaires Internationales de la Douma.	Douma d'État, Moscou, entretien téléphonique, juin 2002.

c) Pays étrangers, UE

Nom, prénom	Fonction et lieu de travail au moment de l'entretien (éventuellement fonctions précédentes)	Date et lieu de l'entretien
(DE) BENDERN, Samantha	Responsable de programme pour l'Europe centrale et orientale, Bureau de la presse et de l'information de l'OTAN (QG Europe).	Ourozero (République du Carélie), 5-11 juin 2001, en marge de l'Université d'été organisée par le CEAB et l'Université de Petrozavodsk, "European North and NATO: Past and Present" ; et à Bruxelles, novembre 2002.
CHAPLINSKAYA, Valentina	Directrice du Bureau de Liaison à Saint-Petersbourg de la Délégation de la Commission européenne en Russie. Ancienne responsable du programme TACIS à Saint-Petersbourg.	Académie d'Administration Publique du Nord-Ouest, Saint-Petersbourg, avril 1999 et mai 2000. Université de Saint-Petersbourg, septembre 2002.
CLEUTINX, Christian	Chef de la section du Dialogue Énergétique avec la Russie, DG Énergie et Transport de la Commission européenne.	Commission européenne, Bruxelles, 3 décembre 2002.
CRONBERG, Tarja	Présidente de l'Union des Communes des comtés de Finlande orientale. Co-fondatrice de l'euro-région « Euregio Karelia », Joensuu. Directrice du COPRI, Copenhague.	Ourozero (République du Carélie), 6 juin 2001, en marge de l'Université d'été organisée par le CEAB et l'Université de Petrozavodsk, "European North and NATO: Past and Present" ; et en marge du séminaire du CENS (Centre for Nordic Studies) "St. Petersburg in the East, in the West, in the North" au Centre Culturel Hanasaari d'Espoo (Finlande), 10 octobre 2003.
DRAUTZ, Wolfgang	Attaché culturel de l'Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne en Russie, Moscou.	Moscou, novembre 1997.
EVISALU, Aare	Colonel, Chef d'État-major du Bureau Estonien des Garde-Frontières.	Ministère de la Défense d'Estonie, Tallinn, mai 1999.
FETSCHERIN, Walter	Consultant à la Chambre de Commerce Suisse-Russie. Ancien ambassadeur de la Confédération Helvétique en Russie, au Kazakhstan et au Turkménistan.	Club suisse de la presse, Genève, 17 juin 2005.
FRITCH, Paul	Chef de la Section des Partenaires Est-Européens (EEPS), Division des Affaires Politiques de l'OTAN.	Bruxelles, novembre 2002.
HEIKKINEN, Ari	Directeur du programme "Dimension Septentrionale" au ministère des Affaires étrangères de Finlande	Ministère des Affaires étrangères, Helsinki, avril 1999 et 10 août 2001.
KAURINKOSKI, Kira	Chercheur associée, section "Russie", ministère des Affaires étrangères de la République de Finlande.	Tampere, juillet 2000.
LATTINEN, Ilkka	Lieutenant Colonel, chef de la Division des Gardes-frontières et Gardes-côtes, ministère de l'Intérieur de la République de Finlande, Helsinki.	Ministère de l'Intérieur, Helsinki, avril 1999.

LÜHTI, Madeleine	Consul général honoraire de Suisse à Saint-Pétersbourg.	Consulat de Suisse, Saint-Pétersbourg, juin 2003.
MACDONALD, Alistair	Chef de la section Affaires Horizontales, département Europe de l'Est, Caucase et Asie Centrale à la DG Relations Extérieures de la Commission européenne. Coordinateur de la <i>Dimension Septentrionale</i> .	Commission européenne, Bruxelles, 5 décembre 2002.
PESOLA, Tauno	Conseiller du ministère des Affaires étrangères de la République de Finlande, Helsinki. Membre du Comité des Hauts Fonctionnaires (CSO) du Conseil des États de la mer Baltique.	MAE, Helsinki, avril 1999.
PIIPPONEN, Risto	Conseiller politique, Ambassade de la République de Finlande en France, Paris.	Ambassade de Finlande, Paris mars 1999.
TOURANCHEAU, Isabelle	Attachée de presse, Consulat général de France à Saint-Pétersbourg.	Consulat, Saint-Pétersbourg, collaboration continue depuis octobre 1996.
VÄNSKÄ, Antti	Consul général, Consulat de la République de Finlande à Saint-Pétersbourg.	Consulat de Finlande, Saint-Pétersbourg, mars 2001.
YAMSEN, Kauko	Vice-directeur de Département « Russie » du ministère des Affaires étrangères de la République de Finlande, responsable des programmes de coopération transfrontalière avec la république de Carélie, Helsinki.	MAE, entretien téléphonique, juin 2001.

B. Questionnaires

1) Plan des entretiens semi-directifs avec des employés de l'administration municipale

1. Présentation : indication du nom de la personne qui nous a recommandée, annonce du thème de la recherche [selon l'interlocuteur, emploi des expressions « paradiplomatie », « diplomatie des peuples », politique étrangère « urbaine », « parallèle », « autonome »], annonce des raisons qui nous amènent (besoins d'information, de documentation, de recommandation pour pouvoir entrer en contact avec une tierce personne).

2. Question introductive : demande d'information d'ordre

- biographique : études suivies, socialisation, positionnement pendant la perestroïka, descriptif des activités antérieures si en lien avec la mairie ou l'international ;

- organisationnel : description des tâches du département ou Comité dans lequel l'interviewé travaille, indications sur la date de sa création, son budget, le nombre d'employés qui y travaillent, la fréquence des rencontres ou entretiens formels entre la personne interviewée (ou son supérieur) et par exemple, le gouverneur, les députés de l'Assemblée législative, le représentant du MID ou encore les consuls étrangers à Saint-Petersbourg, description des activités de routine et des cas exceptionnels [mention d'un exemple d'événement particulier].

3. Éventail de questions abordées concernant les relations extérieures de la ville

- pourquoi la ville de Saint-Petersbourg développe-t-elle des relations internationales ? quels bénéfices cela lui apporte-t-il ? quels objectifs cela lui permet-il d'atteindre ?

- quels étaient / sont les partenariats extérieurs les plus développés ? les plus importants pour atteindre les objectifs fixés ? les plus difficiles à entretenir ? les plus bénéfiques ?

- que pouvez-vous nous dire des relations de la mairie / du Comité à l'époque de Sobtchak [avec l'Estonie, la Finlande, le Belarus, l'UE] ?

- quels changements idéologiques ou fonctionnels l'alternance (à la tête de l'administration municipale / du Comité) a-t-il induit pour ces relations ? le gouverneur V. Yakovlev veut-il développer le « profil international » de la ville ? si oui, dans quelle direction, et par quels moyens ?

- quelles opérations de « marketing international » la ville met-elle en œuvre ? lesquelles sont les plus / moins efficaces ?

- quels sont les domaines dans lesquels la ville coopère avec [telle ville jumelle, tel ministère de gouvernement central étranger, telle organisation sub-régionale dont elle est membre] ?

- quels programmes de coopération internationale sont actuellement sur l'agenda de l'administration ? quels programmes mis en œuvre auparavant ont apporté le plus de satisfaction / d'insatisfaction, et pourquoi ?

- quelles formes prend la participation de l'administration municipale aux organisations de coopération en mer Baltique (fréquence des réunions, latitude pour prendre des initiatives, résultats concrets attendus) ?

- quelles formes prend la participation de la ville à des organisations européennes (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe) ?
- combien de fois par an le maire / gouverneur fait-il des visites à l'étranger ? dans quels pays ? où la municipalité a-t-elle envoyé récemment une délégation ? d'où en a-t-elle accueilli ?
- pensez-vous qu'il s'agit de « tourisme de fonctionnaires » ou que cette participation amène de véritables gains pour la ville (en termes matériels, de prestige ou de reconnaissance extérieure, d'autonomie de l'administration, d'influence de celle-ci sur le cours des RI) ?
- avec quelles institutions (assemblée législative locale, autres régions russes, organes du pouvoir fédéral, lobbies économiques) l'administration est-elle en concurrence lorsqu'elle s'engage à l'international ? lesquelles sont ses alliées pour atteindre ses objectifs ?

4. Éventail de questions abordées concernant les relations fédératives de la ville

- quelle est l'étendue de l'autonomie de la ville dans les RI ? dans quels cas l'administration municipale doit-elle obligatoirement consulter le « centre », avoir son autorisation pour agir ? qui est alors son interlocuteur dans les organes fédéraux du pouvoir ?
- quelles formes prend la participation de la ville aux travaux du Conseil Consultatif des Sujets de la FR près le MID en matière de relations internationales et économiques extérieures ?
- quels gains l'administration municipale tire-t-elle de son implication dans ce forum ou dans d'autres conférences organisées par le gouvernement fédéral ?
- comment se déroulent au quotidien les échanges d'information avec le MID ? le gouvernement fédéral ? l'Administration du Président ? le représentant du président / du MID à Saint-Petersbourg ? Envoyent-ils des directives ? Les tenez-vous informés de tout ? comment ?
- quels étaient / sont les obstacles à l'entretien de relations internationales par l'administration (contraintes juridiques, financières, bureaucratiques) ?
- pensez-vous que le fédéralisme russe dans sa mouture actuelle favorise ou au contraire gêne l'autonomie de la politique étrangère de Saint-Petersbourg ? comment faudrait-il le réformer ? que pensez-vous des réformes du fédéralisme lancées par Vladimir Poutine (2000-2001) ?
- pensez-vous que l'autonomie internationale des régions russes constitue une menace pour la stabilité et l'intégrité de la Russie ? pour l'unité de sa politique étrangère ? est-elle au contraire propice à l'évolution du fédéralisme russe dans le sens de plus de démocratie ? de la politique étrangère fédérale vers plus de rationalité, d'efficacité ?

5. Éventail de questions abordées concernant l'influence paradiplomatique de la ville

- pensez-vous que le maire A. Sobtchak a eu une influence sur le déroulement des négociations russo-estoniennes [sur la délimitation de la frontière, sur le retrait militaire] ? sur quels dossiers son avis faisait-il autorité ?
- pensez-vous que l'administration municipale / le maire / le gouverneur a pu exercer une influence sur la politique étrangère fédérale [évocation d'un cas et/ou d'un moment précis] ? par quel biais ?
- si influence il y a eu / il y a, par quels canaux s'est-elle exercée (formels, informels) ?

- les députés élus de Saint-Pétersbourg à la Douma cherchent-ils à défendre les intérêts de la ville ? si oui, lesquels ? à quelle occasion ? par quels moyens (exemples de lois, résolutions, auditions parlementaires dont ils ont eu l'initiative) ?
- quel impact, selon vous, l'accession de V. Poutine à la tête du pays a-t-elle eue pour Saint-Pétersbourg ? cherche-t-il à mettre en avant et à défendre les intérêts de la ville dans sa politique intérieure et extérieure ? cherche-t-il à contrôler l'actuel gouverneur ?
- que pensez-vous de l'idée de Saint-Pétersbourg comme « capitale diplomatique » de la Russie ? est-ce positif pour la ville et ses habitants ? cela donnera-t-il plus ou moins d'autonomie et d'influence à l'administration municipale en matière de relations internationales, en particulier avec l'Europe ?

2) *Questionnaire adressé à des représentants des organes fédéraux du pouvoir (diplomates, députés)*

Список вопросов для работы на тему диссертации:

«Народная дипломатия в субъектах РФ на Севере Европы на примере Санкт-Петербурга. Вклад города в российскую внешнюю политику по отношению к Белоруссии, Прибалтике и Европейскому Союзу (1991-2001)»

Эта анкета является чисто исследовательским материалом для докторской диссертации французской аспирантки Анаис Марин. Ни в коем случае информация, содержащаяся в Ваших ответах, не будет использована другими лицами или с другой целью. Примите заранее мои уважение и благодарность.

1. Как Вы оцениваете внешнеполитические ориентиры мэра Санкт-Петербурга Анатолия Собчака (1991-1996) и работу его советника и вице-мэра Владимира Путина в этот период? Что Вы могли бы сказать о том, как **А. Собчак** и другие представители ленинградской элиты помогли тогда понизить напряжённость отношений между Прибалтикой и Россией? Что Вы можете сказать о вмешательстве мэра А.А. Собчака в российско-эстонские отношения первой половины 90-х? Как бы Вы охарактеризовали стиль правления Анатолия Собчака в сфере внешних отношений?

Кто ещё из провинциальных руководителей высказывался по вопросам выведения войск из Прибалтики, переговоров о демаркации границ с этими странами, нарушения прав русскоязычных меньшинств в Эстонии и Латвии?

Что Вы можете мне сказать о проекте Свободного Экономического Зона (СЭЗ), разработанного командой экономистов типа А. Чубайса в начале периода? Почему этот проект оказался неудачным и почему до сих пор нет федерального закона по этому поводу?

2. Какие **федеральные структуры следили** в 1990-х годах и следят сейчас за опытом международного сотрудничества региональных властей и контролируют их внешнюю деятельность (ДСПО в МИДе, Департамент внешней политики Администрации Президента, ФСБ?). Расскажите мне, пожалуйста, о Консультативном Совете субъектов РФ по международным и внешнеполитическим отношениям при МИДе. Как следует из анализа содержания первых *Бюллетеней* этого органа (в 1995-97 гг.), приграничные субъекты Северо-Запада считались достаточно опытными, чтобы послужить хорошим примером для других открывающихся к миру регионов России. Но влиял ли этот совет на направленность деятельности МИДа или правительства в целом, особенно по отношению к Прибалтике и к странам Северной Европы? Насколько Санкт-Петербург сработал «моделью» или «пилотом» для других субъектов РФ, желающих развивать спектр их внешнеэкономических и международных отношений ?

3. Насколько влиятельны оказались депутаты Государственной Думы из Петербурга в определении внешнеполитических приоритетов и ориентаций РФ по отношению к Прибалтике и к странам ЕС в 90-х гг.? Являлись **федеральные законодательные органы** полезными каналами для высказывания внешнеполитических и внешнеэкономических интересов города при Ельцине? Назовите, пожалуйста, примеры, когда представители интересов Санкт-Петербурга и Ленинградской области очевидно и успешно переориентировали дипломатические приоритеты и деятельность за границей страны. Каким образом Петербуржцы, уже до того, как В. Путин стал Президентом, смогли оказать влияние на ориентиры «Европейской» внешней политики России ?

4. Согласны ли Вы с гипотезой, что **внешние интересы приграничных субъектов Северо-Запада России** в 90-х годах отличались от общероссийских, в том числе в связи с Прибалтикой и Беларусью? (Имеется в виду, что от ответных мер, принятых ГосДумой против Латвии и Эстонии, страдали в основном русские бизнесмены из сопредельных регионов и нефтяного сектора. Тот же самое, проект Союзного Государства с Беларусью не принимается местными властями настолько положительно, как было предусмотрено архитекторами этого проекта). Какие политические лица и организации продвигали или тормозили принятие таможенных правил, коммерческих санкций и иных внешнеполитических воздействий, связанных с Прибалтикой?

5. Как правительство оценивает тот факт, что в приграничных субъектах Северо-Запада, федеральная политика создания единого государства с **Беларусью** не совсем популярна? Какую поддержку ожидают получить федеральные власти от них в будущем? Чем им помогут или помешают местные власти (муниципалитеты, администрации субъектов, местный бизнес) в процессе слияния? Было ли заметно влияние региональных советников или лоббистских групп Северо-Запада РФ на подготовку и принятие Договора о едином государстве с Беларуссией Апреля 1997 г.? Станет ли Санкт-Петербург (кон-)федеральной столицей Российско-Беларусского единого государства? Какую роль играет Санкт-Петербург, как город, где расположена Межпарламентская Ассамблея СНГ, в процесс интеграции пост-советского пространства?

6. Как Вы анализируете развитие дипломатической позиции и участия РФ в Совете Государств **Балтийского Моря** (СГБМ), в организации Баренцево-Евроарктического Региона, в Северном Форуме, в Совете Европы? Когда, из-за каких причин и чьих мотивирующих усилий это «Северное» направление стало важным для российского правительства? Играли ли приграничные регионы Северо-Запада РФ роль «локомотива»?

7. Когда и благодаря чему федеральная власть (разделить, если возможно, позиции разных учреждений – Кремля, МИДа, СовБеза, Думы, Совета Федерации) стала больше сотрудничать с **ЕвроСоюзом**? Является ли интерес к ЕС только коммерческим (торговля) и стратегическим (чтобы сбалансировать однозначное влияние США на европейском континенте)? Что В. Путин имел в виду, когда в 1999 г. сообщил о том, что Калининград станет «пилотом» для отношений между Россией и ЕвроСоюзом? Как федеральные органы власти относились в 1998-2000 и относятся с тех пор к таким новым трансграничным институтам, как Еврорегионы («Янтарь», «Карелия»), созданные при финансировании ИНТЕРРЕГ, ША и ТАСИС?

Как относятся в Москве к идее, согласно которой Санкт-Петербург, наряду с другими приграничными субъектами РФ (Калининградская область, Республика Карелия), активно участвует в разработке и применении «Северного Измерения» ЕС в России? Как оценивается опыт и влияние этих субъектов в отношениях РФ со странами-участниками и с руководством ЕС? Консультировались ли те, кто разработал Стратегию развития отношений между РФ и ЕС на период 1999-2010 гг. с представителями политической и экономической элиты приграничных территорий?

8. Перечислите, пожалуйста, какими способами (кулуарными переговорами, институциональными каналами влияния), по Вашему мнению, провинциальные власти **лоббировали в Москве** свои внешние интересы в отношении с Прибалтикой? Скандинавией? ЕС? Насколько удачно проявили себя Федеральная Дума и Совет Федерации в качестве сцены выражения внешних интересов регионов? Какие региональные элиты больше всего использовали закулисное влияние в Кремле, чтобы внешняя политика учитывала их собственные интересы? Касалось ли это, на Ваш взгляд, региона Санкт-Петербурга? Насколько более или менее влиятельными оказались крупные экспортные фирмы, такие как Газпром или Лукойл?

9. Согласны ли Вы с тем, что **вмешательство региональных игроков** в международные дела позволило изменить дипломатическую линию страны (к лучшему?), привнеся рациональное зерно во внешнюю политику России в Северной Европе? Думаете ли Вы, что у Президента есть особые намерения, касающиеся судьбы Северо-Запада РФ внутри региона Балтийского Моря в т.н. «Европе Регионов»? Какие предположения можно высказать по поводу международной правосубъективности Санкт-Петербурга и федерального статуса Северной Столицы внутри будущей Федерации? Насколько верна гипотеза о том, что у Санкт-Петербурга особенная «миссия» внутри и вне России? Является ли угрозой для единства российского государства парадипломатическая деятельность руководства города и то, что жители Санкт-Петербурга считают себя более «европейскими», чем русскими? Считаете ли Вы, что международная деятельность города помогает или наоборот вредит дипломатическому позиционированию России в регионе Балтийского моря?

10. С кем из бывших и нынешних должностных лиц городской администрации, с какими профессорами, исследователями или журналистами мне было бы полезно **встретиться**, чтобы уяснить систему обмена информации по международным вопросам между различными слоями федеративного устройства? Кто является в Питере специалистом по координации международной деятельности Северо-Западных субъектов РФ с внешнеполитическими приоритетами федерального правительства?

IX. BIBLIOGRAPHIE

Sommaire de la bibliographie

IX. BIBLIOGRAPHIE	905
Acronymes utilisés dans la bibliographie et leur traduction	906
SOURCES PRIMAIRES	907
Fédération de Russie	907
Saint-Pétersbourg	910
République de Finlande	911
Union Européenne	911
Organisations de la région de la mer Baltique	912
SOURCES SECONDAIRES	912
OUVRAGES GÉNÉRAUX DE SCIENCES SOCIALES	912
Science politique, pensée politique et sociologie	912
L'influence – pistes pour l'analyse	915
Théories du fédéralisme, du régionalisme, de l'autonomisme et des relations centre-périphéries	917
Géographie : territoires, frontières et coopération transfrontalière	918
Théorie des relations internationales (généralités)	921
Diplomatie et analyse des processus de prise de décision en politique étrangère	925
Paradiplomatie : théorie et pratique de l'autonomie internationale des entités infra- et non-étatiques	928
Études urbaines : les villes en relations internationales	932
L'EUROPE NORDIQUE-BALTIQUE	936
Relations bilatérales de la Russie avec ses voisins en Europe du Nord	936
Régionalisation de l'Europe nordique-baltique et des politiques de l'UE (Dimension Septentrionale)	938
FÉDÉRATION DE RUSSIE	942
Histoire (Russie / URSS)	942
Développement économique, institutions et personnalités politiques pendant la transition (généralités)	944
Mémoires, biographies, témoignages de personnalités politiques russes	949
Politique étrangère et de sécurité de la Russie : idéologie et pratique	950
Fédéralisme et régionalisme : les régions autonomistes russes et leurs relations avec le « centre »	956
Relations extérieures et paradiplomatie des régions russes	961
SAINT-PÉTERSBOURG	966
JOURNAUX ET REVUES DEPOUILLES	972
SITES INTERNET CONSULTÉS	973
TRAVAUX DE L'AUTEUR	976
Mémoires universitaires	976
Contributions à des ouvrages collectifs	976
« Working papers »	977
Articles de périodiques	977
Matériaux de conférences, communications à des colloques et « summer schools »	977

Acronymes utilisés dans la bibliographie et leur traduction

CEC	Commission of the European Communities (Bruxelles)
CERI	Centre d'Étude et de Recherches Internationales (Paris)
COPRI	Copenhagen Peace Research Institute (Copenhague)
DIIS	Danish Institute of International Studies, ex-COPRI (Copenhague)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule [Institut Fédéral Suisse de Technologie (Zürich)]
EU	European Union
EUSP	Evropejskij Ouniversitet v Sankt-Peterbourg [Université Européenne de Saint-Petersbourg]
EWI	East-West Institute
FIIA	Finnish Institute of International Affairs / Ulkopoliittinen Instituutti (UPI) (Helsinki)
FNSP	Fondation Nationale des Sciences Politiques (Paris)
GD	Gossoudarstvennaâ Douma [Douma d'État (Moscou)]
GosKomStat	Comité d'État des Statistiques (Fédération de Russie)
ICCEES	International Congress of Central and East European Studies
INION	Institut Naoučnoj Informacii po Obščestvennym Naoukam [Institut d'Information Scientifique en Sciences Sociales (Moscou)]
ISS/IES	Institute for Security Studies / Institut d'Études de Sécurité (Paris)
LGOu	Leningradskij Gossoudarstvennyj Ouniversitet [Université d'État de Leningrad]
MGIMO	Institut d'État des Relations Internationales de Moscou près le MID
MID	Ministerstvo Inostrannykh Del [Ministère des Affaires Étrangères de la Fédération de Russie (Moscou)]
MONF	Moskovskij Obščestvenno-Naoučnyj Fond / [Fondation de Moscou pour la Recherche Sociale (Moscou)]
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt [Institut Norvégien des Affaires Internationales (Oslo)]
PONARS	Programme on New Approaches of Russian Security (Washington)
POLIS	Političeskie Issledovaniâ (RAN) [« Recherches Politiques », revue de l'Académie des Sciences de Russie (Moscou)]
PUF	Presses Universitaires de France (Paris)
RAN	Rossijskaâ Akademiâ Naouk [Académie des Sciences de Russie (Moscou)]
RFE/RL	Radio Free Europe / Radio Liberty (Washington & Prague)
RIIA	Royal Institute of International Affairs (Londres)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Stockholm)
SKS	Finnish Literature Society (Helsinki)
s.n.	<i>sine nomine</i> (nom de l'auteur non communiqué)
SPbGOu	Sankt-Peterbourgskij Gossoudarstvennyj Ouniversitet [Université d'État de Saint-Petersbourg]
SVOP	Soviet po Vnešnej i Oboronnoj Politike [Conseil de Politique Étrangère et de Sécurité (Moscou)]
TAPRI	Tampere Peace Research Institute (Tampere, Finlande)
UP	University Press

N.B :

Les *Working Papers* sont systématiquement classés dans la rubrique « Monographies ».

Ne figurent dans la rubrique « Matériaux de conférence » que les textes *non-publiés* de communications.

SOURCES PRIMAIRES

Fédération de Russie

Textes fondamentaux

- Federativnyj Dogovor* [Traité Fédératif] du 31 mars 1992 entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État 1) des Républiques de la FR ; 2) des territoires, oblasti et villes de Moscou et Saint-Pétersbourg ; 3) de l'oblast' autonome et des districts autonomes de la FR. Textes disponibles (en russe) sur le site officiel des textes constitutionnels russes http://constitution.garant.ru/DOC_70280.htm (dernière consultation : juin 2006)
- Osnovnye položeniâ konceptii vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [Dispositions fondamentales de la conception de politique étrangère de la Fédération de Russie], adoptée par le Conseil de Sécurité et promulguée par l'ordonnance présidentielle n° 284 le 23 avril 1993, extraits communiqués par un membre du Conseil de Sécurité, Vladislav Černov « Nacional'nye interesy Rossii i ougroza bezopasnosti » [Les intérêts nationaux de la Russie et la menace à la sécurité] *Nezavisimaâ Gazeta*, 29 avril 1993
- Osnovnye položeniâ voennoj doktriny Rossijskoj Federacii* [Dispositions fondamentales de la Doctrine Militaire de la Fédération de Russie] promulguée par l'oukaze présidentiel n° 1833 du 2 novembre 1993 (traduction non-officielle en anglais : <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>)
- Koncepciâ nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii* [Conception de Sécurité Nationale de la Fédération de Russie] adoptée par le Conseil de Sécurité en avril 1997, présentée par Ivan Rybkine dans *Nezavisimaâ Gazeta*, 29 avril 1997, promulguée par l'oukaze présidentiel n° 1300 du 17 décembre 1997, extraits publiés dans *Krasnaâ Zvezda*, 27 décembre 1997, p. 1 et 3
- Koncepciâ nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii* [Conception de Sécurité Nationale de la Fédération de Russie], adoptée par le Conseil de Sécurité le 5 octobre 1999, promulguée par l'oukaze présidentiel n° 24 du 10 janvier 2000, publiée dans *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, n° 1, 14-20 janvier 2000, p. 6 (traduction non-officielle en anglais : <http://www.acronym.org.uk/43nsc.htm>)
- Voennaâ Doktrina Rossijskoj Federacii* [Doctrine militaire de la FR], promulguée par le décret présidentiel n° 706 du 21 avril 2000
- Koncepciâ vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [Conception de politique étrangère de la FR], adoptée le 28 juin 2000 ; texte publié dans *Meždunarodnaâ žizn'*, n° 8-9, 2000, p. 3-13 ; extraits publiés dans *Nezavisimaâ Gazeta*, 11 juillet 2000, p. 1
- Koncepciâ prigraničnogo sotrudničestva Rossijskoj Federacii* [Conception de coopération transfrontalière de la FR], adoptée par ordonnance du gouvernement n° 183-r du 13 février 2001

Annuaire statistiques [GosKomStat]

- _ *Pokazateli social'nogo razvitiâ Rossijskoj Federacii i eë regionov* [Indicateurs de développement social de la Fédération de Russie et de ses régions], Moscou : Goskomstat, 1993
- _ *Rossijskaâ Federaciâ, Sankt-Peterbourg i oblasti Severo-Zapadnogo ékonomičeskogo regiona v 1992 ga* [La Fédération de Russie, Saint-Pétersbourg et les oblasti de la région économique Nord-Ouest en 1992], Moscou : Goskomstat, 1993, 103 p.
- _ *Regiony Rossii. Social'no-ékonomičeskie pokazateli 2003* [Les régions de Russie. Indicateurs socio-économiques 2003], Moscou : Goskomstat, 2003 [en particulier le chapitre 21.10 sur l'évolution des flux d'investissements étrangers dans les sujets de la FR entre 1996 et 2002]

- *Regiony Rossii. Statističeskij sbornik* [Les régions de Russie. Recueil statistique], 2 tomes, Moscou : Goskomstat, 1998
- *Rossia v cifrah. Kratkij statističeskij sbornik* [La Russie en chiffres. Court recueil statistique], Moscou : Goskomstat, 1998, 427 p.
- *Vnešneekonomičeskije svjazj Rossijskoj Federacii* [Les relations économiques extérieures de la FR], Moscou : Goskomstat, 1992

Publications de la Douma [Gossoumarstvennaâ Douma]

- *Dnevnik zasedanij* [Agenda des sessions de la Douma], publication trimestrielle de la Douma d'État depuis mai 1994, complément thématique du *Bulletin* hebdomadaire de la Douma (sténogrammes des sessions)
- *Federal'nyj centr i soub'ekty Federacii : protivostoanie ili vzaimodejstvie* [Le centre fédéral et les sujets de la Fédération : opposition ou coopération], recueil d'articles et de documents, Moscou : éditions de la Douma, 2001, 199 p.
- *Geopolitičeskije cennosti i interesy Rossijskoj Federacii* [Les valeurs et les intérêts géopolitiques de la Fédération de Russie], sténogramme des sessions ouvertes du Comité des Questions de Géopolitique de la Douma, 1996-1998, sous la direction d'A.V. Mitrofanov, Moscou : Izvestiâ, 1998, 175 p.
- *Koncepciâ novoj regional'noj politiki. Materialy parlamentskikh sloušanij* [Conception d'une nouvelle politique régionale. Sténogrammes des auditions parlementaires], 6 février 1995, Moscou : Izvestiâ, 1995, 175 p.
- *Koncepciâ gossoumarstvennoj nacional'noj politiki RF* [Conception de la politique nationale de l'État de la FR], matériaux de l'audition parlementaire du 19 mars 1996, sous la direction de V. You Zorine, Moscou : Izvestiâ, 1996, 95 p.
- *Konstitoucii Respublik v sostave Rossijskoj Federacii* [Constitutions des républiques de la FR], Moscou : Izvestiâ, tome 1, 1995 ; tome 2 : 1996
- *Konstitoucionno-pravovye problemy razvitiâ rossijskogo federalizma* [Problèmes constitutionnels et juridiques du développement du fédéralisme russe], recueil d'articles, sous la direction de L.A. Ivanchenko et V.F. Kalina, Moscou : éditions de la Douma, 2000, 190 p.
- *Parlamentskie sloušaniâ v Gossoumarstvennoj Doume (kbronika, annotacii, obzor)* [Auditions parlementaires à la Douma d'État (chronique, annotations, examen)], publication bi-annuelle de la Douma depuis 1995
- *Parlamentskoe izmerenie vnešnepolitičeskoi strategii Rossii* [La dimension parlementaire de la stratégie de politique étrangère de la Russie], matériaux de la deuxième table-ronde organisée sur ce thème par la Douma le 23 mai 2002, à l'initiative du groupe interparlementaire de la FR, Moscou : éditions de la Douma, 2003, 77 p.
- *Perečen' meždounarodnykh dogovorov RF, ratificirovannykh ili denonsirovannykh Rossijskoj Federaciej s 1 ânavrya 1990 po 31 avgoust 1996 g.* [Liste des traités internationaux de la FR ratifiés ou dénoncés par la FR entre le 1^{er} janvier 1990 et le 31 août 1996], sous la direction de G. N. Seleznev & al., Moscou : GD & Izvestiâ, 1997, 112 p.
- *Razvitiie meždparlamentskogo sotroudničestva RF s gossoumarstvami-oučastnikami Sodroužestva Nezavisimykh Gossoumarstv, 1996-1999 gody* [Le développement de la coopération interparlementaire de la FR avec les pays membres de la CEI, 1996-1999], sous la direction de G.I. Tchourkina, Moscou : éditions de la Douma, 2000, 311 p.
- *Rossia i Èstoniâ ; perspektivy razvitiâ social'no-ekonomičeskikh otnošenij novogo tipa* [La Russie et l'Estonie : perspectives de développement de relations socio-économiques d'un nouveau type], matériau de la table-ronde internationale organisée par les députés V.You. Zorine et D.O. Rogozine à la Douma le 8 septembre 1997, Moscou : GD, 1998, 31 p.
- *Rousskaâ ideâ na âzyke zakonov Rossii* [L'idée russe dans le langage des lois de la Russie], matériaux de l'audition parlementaire du 15 octobre 1996, Moscou : Izvestiâ, 1997, 96 p.
- *Sbornik dogovorov i soglašenij meždou organami gossoumarstvennoj vlasti RF i organami gossoumarstvennoj vlasti soub'ektov RF o razgraničienii predmetov vedeniâ i polnomočij* [Recueil des traités et accords entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR sur la délimitation des domaines de compétence et des prérogatives], présenté par I.V. Grankine, M.V. Demenkov, V.B. Isakov & al., Moscou : Izvestiâ, 1997, 775 p.

- *Sbornik federal'nykh zakonov i ratificirovannykh soglašenij po problemam pereselencev i bežencev iz stran SNG i Pribaltiki* [Recueil de lois fédérales et d'accords ratifiés sur les problèmes des émigrés et des réfugiés des pays de la CEI et des Pays baltes], Moscou : Izvestiâ / GD, 1995, 64 p.
- *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Recueil des Lois de la Fédération de Russie], 1999
- *Soveršenstvovanie principov i porâdka razgraničeniâ premietov vedeniâ i polnomočij meždou organami gossouarstvennoj vlasti RF i organami gossouarstvennoj vlasti soub'ektov RF : perspektivy zakonodatel'nogo obespečeniâ* [Le perfectionnement des principes et modalités de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la FR et les organes du pouvoir d'État des sujets de la FR : perspectives d'une garantie législative], matériaux de l'audition parlementaire du 28 novembre 2002, sous la direction de V.I. Grishine, V.F. Tokarev & L.M. Kalenova, Moscou : éditions de la Douma, 2003, 61 p.
- *Voprosy zakonodatel'nogo obespečeniâ meždounarodnog-pravovykh osnov sotrudničestva Rossii s gossouarstvanmi-oučastnikami SNG i Pribaltiki, gossouarstvennoj politiki RF v otnošenii sootčestvennikov za roubležom* [Problèmes de la garantie législative des fondements en droit international de la coopération de la Russie avec les pays-membres de la CEI et des Pays baltes, et de la politique étatique de la FR relativement aux compatriotes de l'étranger], travaux du Comité des Affaires de la CEI de la Douma, Moscou, 1999, 151 p.
- *Vožmožnost' sozdaniâ voenno-političeskogo soŭza s oučastiem Rossii* [La possible création d'une union politique et militaire avec participation de la Russie], matériaux de la conférence diplomatique et scientifique organisée par A. Mitrofanov le 24 novembre 1995, Moscou : Izvestiâ, 1996, 41 p.
- *Zakon n° 4 « O koordinacii meždounarodnykh i vnešneëkonomičeskikh svâzej soub'ektov Rossijskoj Federacii »* [Loi fédérale n° 4 « Sur la coordination des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR » du 2 décembre 1998], entrée en vigueur le 4 janvier 1999. Texte (en russe) disponible dans le recueil de lois *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, Moscou : GD, 1999 p. 263-267. Extraits publiés dans *Rossijskaâ Gazeta*, n° 8, 16 janvier 1999

Publications du Ministère des Affaires Etrangères [MID]

- GRANBERG, A.G., BELOV, E.V., ORLOV, V. & VEDENSKIJ, V.G. (dir.) *Meždounarodnye i vnešneëkonomičeskije svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii* [Les relations internationales et économiques extérieures des sujets de la Fédération de Russie], précis du MID à destination des professionnels, publié avec le soutien du Conseil de l'Europe, Moscou : « Naoučnaâ Kniga », 2001, 348 p.
- IVANOV, Igor' Sergeevič, intervention à la Deuxième Conférence Internationale sur les Problèmes du Fédéralisme, Moscou : centre de presse du MID, 16 décembre 1997, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998, rubrique « Politique étrangère et fédéralisme ». Texte intégral (en russe) disponible sur le site du MID (www.in.mid.ru/dip_vest.nsf), dernière consultation : mai 2006).
- IVANOV, Igor' Sergeevič « Koncepciâ mira v XXI veke » [La conception du monde au XXIème siècle], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 10, 1999, p. 3-7
- IVANOV, Igor' Sergeevič *Vnešnaâ politika Rossii i mir. Stat'i i vystupleniâ* [La politique extérieure de la Russie et le monde. Articles et interventions], Moscou : MGIMO & ROSSPEN, 2001, 352 p. Recueil d'articles, interviews et discours du ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie Igor' Ivanov entre octobre 1998 et juin 2000.
- IVANOV, Ivan Dmitrievich *Khožâjstvennye interessy Rossii i eë ékonomičeskaâ diplomatiâ* [Les intérêts domestiques de la Russie et sa diplomatie économique] (2001), Moscou : MGIMO & ROSSPEN, 319 p. Textes du vice-ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie Ivan Ivanov, réunis par A.V. Torkunov & al. (MGIMO), suivis de textes officiels choisis par le collège de rédaction de l'ouvrage (en annexe).
- OURNOV, A. You. *Sbornik dokoumentov i materialov po voprossam meždounarodnykh i vnešneëkonomičeskikh svâzej soub'ektov Rossijskoj Federacii* [Recueil de documents et de matériaux sur les questions des relations internationales et économiques extérieures des sujets de la FR], Moscou : MID RF, 1999
- POUTINE, Vladimir V., adresse du Président de la FR à l'Assemblée Fédérale, *Meždounarodnaâ Žizn'* n° 5, 2001, p. 97-111 ; extraits publiés dans *Rossijskaâ Gazeta*, 4 avril 2001, p. 3-4
- PRIMAKOV, Evguenij M., intervention à la Première Conférence Scientifique et Pratique Panrusse sur « Les problèmes et les perspectives du développement du fédéralisme russe », Moscou : Conseil de la Fédération, 19 janvier 1998, sténogramme publié dans le journal *Diplomatičeskij Vestnik* de février 1998,

- rubrique « Politique étrangère et fédéralisme ». Texte intégral (en russe) disponible sur le site du MID (www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf ; dernière consultation : mai 2006).
- PRIMAKOV, Evguenij M. « Vnešnâ politika Rossii dolžna byt' mnogovektornoj » [La politique étrangère de la Russie doit être multivectorielle], *Krasnâ Zvezda*, 2 avril 1996, p. 3
- PRIMAKOV, Evguenij M. « Meždunarodnye otnošeníâ na poroge XXI veka : problemy i perspektivy » [Les relations internationales à l'aube du XXIème siècle : problèmes et perspectives], *Meždunarodnâ Žizn'*, n° 10, 1996, p. 3-13
- PRIMAKOV, Evguenij M. « Naša vnešnâ politika ne možet byt' politikoj vtororazrâdnogo gossouarstva » [Notre politique étrangère ne peut pas être celle d'un État de second ordre], *Rossijskaâ Gazeta*, 17 décembre 1996, p. 1 et 7
- SOVIET FEDERACII (CONSEIL DE LA FÉDÉRATION) *Vedomosti Federal'nogo Sobraniâ Rossijskoj Federacii* [Bulletin d'information de l'Assemblée Fédérale de la FR], 3 numéros par mois depuis mai 1994
- TRAITÉ sur l'Union du Belarus et de la Russie, « Dogovor o Souže Belaroussi i Rossii », *Rossijskaâ Gazeta*, n° 66, 3 avril 1997, p. 1

Saint-Pétersbourg

- ADMINISTRATION de Saint-Pétersbourg et Président de la FR *Dogovor o razgraničienii predmetov vedeniâ i polnomoj meždou organami gossouarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gossouarstvennoj vlasti goroda federal'nogo značeniâ Sankt-Peterbourga* [Accord sur la délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État de la ville d'importance fédérale de Saint-Pétersbourg], texte reproduit dans le Bulletin n° 5, 1996, du Conseil Consultatif des sujets de la FR en matière de RIEE près le MID, Moscou : DSPO MID ; p. 5-8
- ADMINISTRATION de Saint-Pétersbourg *St. Petersburg in the Mirror*, journal d'affaires gratuit en anglais, automne 2000
- ADMINISTRATION de Saint-Pétersbourg *Strategic Plan for St. Petersburg* [traduit du russe], approuvé le 1er décembre 1997, Saint-Pétersbourg : Centre Leontief, 1998, 111 p.
- ADMINISTRATION de Saint-Pétersbourg *St. Petersburg-2001. Investor's Handbook*. Foundation for Federal and Regional Programs, 2001
- ADMINISTRATION de Saint-Pétersbourg (Comité de la Construction) *Investment Projects of St. Petersburg* [édition bilingue anglais-russe], Saint-Pétersbourg : presses de l'administration municipale, 2003, 99 p.
- COMITÉ D'ÉTAT DES STATISTIQUES de Saint-Pétersbourg *Social'no-ekonomičeskoe položenie Sankt-Peterbourga i Lenoblasti* [Situation socio-économique de Saint-Pétersbourg et du Lenoblast'], annuaire statistique, Goskomstat : Saint-Pétersbourg, années 1994, 1996, et 1998-2001
- OBŠČESTVO « ZNANIE », (Société « Connaissance » de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad) *Osnovnye napravleniya Strategii sotsial'no-ekonomičeskogo razvitiya Severo-Zapadnogo Federal'nogo Okruga Rossijskoj Federatsii na period do 2015 goda* [Orientations générales pour la Stratégie de développement socio-économique du District Fédéral Nord-Ouest de la Fédération de Russie pour jusqu'à 2015], Saint-Pétersbourg : Centr Strateguičeskikh Razrabotok [Centre de Planification Stratégique] et bureau du Représentant Plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral Nord-Ouest, 2002, 412 p.
- Oustav Sankt-Peterbourga* [Charte de Saint-Pétersbourg], adoptée par l'Assemblée législative municipale le 14 janvier 1998, publiée dans le quotidien local *Nevskoe Vremâ*, 4 et 5 mars 1998, p. 3
- ŠCEDROVICKIJ (SHCHEDROVITSKY), P. (dir) *Doktrina razvitiya Severo-Zapada Rossii* [Doctrine pour le développement du Nord-Ouest de la Russie], Saint-Pétersbourg : Centr Strateguičeskikh Razrabotok - Severo-Zapad [Centre de Planification Stratégique – Nord-Ouest] 2001, 36 p.

République de Finlande

- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, *Northern Dimension. Sectors, Projects and Financing Requirements*, rapport préparé par la SA « LarCon Oy & Paakkari Consulting Oy », Avril 1998, 69 p.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS *Finland's Action Plan for Central and Eastern Europe. Ongoing Projects in the Russian Federation*, Helsinki, 1998
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS *The Northern Dimension*, non-paper, Mars 1998, 30 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES *Objectifs, mise en œuvre et avenir de la coopération entre la Finlande et les régions avoisinantes de Russie et les pays baltes*, rapport annuel de l'Unité des plans d'action en Europe centrale et orientale, Direction des relations économiques extérieures, 1998, 34 p.
- MINISTRY FOR TRADE AND INDUSTRY OF FINLAND, « Financing of projects in North-West Russia », *Studies and Reports*, n° 30, 1997

Union Européenne

- COMMISSION (CEC) / DG for Regional Policy *INTERREG : Breaking Through Borders*, Bruxelles : CEC, 1990
- COMMISSION (CEC) / DG de la Politique Régionale *Les interventions communautaires en matière de coopération interrégionale*, Bruxelles : Commission des CE, 1990
- COMMISSION (CEC) *Green book on the urban environment*, COM (90) 218, Bruxelles : CEC, 1990
- COMMISSION (CEC) *The Regions in the 1990s : fourth report on the social and economic situation and the development of the regions of the Community*, Bruxelles : CEC, 1991
- COMMISSION (CEC) / DG XVI *Europe 2000. Outlook for the development of the Community's territory*, Bruxelles : CEC, 1991
- COMMISSION (CEC) *The European Union and Russia : the Future Relationship*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC (OOPEC), 1995
- COMMISSION (CEC) *Agenda 2000 : For a Stronger and Wider Union*, Bruxelles : Commission of the European Communities, 1997
- COMMISSION (CEC) *A Guide to Bringing INTERREG and Tacis Funding Together*, Luxembourg : OOPEC, 2001, 16 p. (brochure)
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/conf/formin2/intreg_tac_en.pdf
- COMMISSION (CEC) *Wider Europe – Neighbourhood : a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, communication adressée au Conseil et au Parlement de l'UE, COM (2003) 104, Bruxelles, 11 mars 2003
- COMMISSION (CEC) *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, communication COM (2003) 393, Bruxelles, Juillet 2003
- CONSEIL EUROPÉEN, *Common Strategy of the European Union on Russia*, Doc. 1999/414/CFSP, adoptée à Cologne le 4 juin 1999, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf, 9 p.
- CONSEIL EUROPÉEN *Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the EU 2000-2003 / Plan d'Action pour une Dimension Septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'UE 2000-2003*, doc. 9401/00, adopté à Feira le 20 juin 2000. Texte en ligne sur le site Internet de la DG Relex : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/ndap/index.htm
- DÉLÉGATION DE L'UE *Analiz tendencij razvitiâ regionov Rossii v 1992-1995* [Analyse des tendances du développement des régions de Russie en 1992-1995], recueil de statistiques, Moscou : TACIS, mars 1996
- EUREGIO KARELIA / EVROREGION KARELIÄ *Our Common Border 2001-2006*, Oulu, Kajaani (Kainu), Joensuu & Petrozavodsk : TACIS/INTERREG II A Karelia, 2000, 8 p.

Organisations de la région de la mer Baltique

- BALTIC SEA STATES SUBREGIONAL COOPERATION (BSSSC) *Actors in the Baltic Sea Area*, Annuaire des organisations internationales et ONG de la mer Baltique, Kiel, 1997, 47 p.
- COUNCIL OF THE BALTIC SEA STATES (CBSS) *Copenhagen Declaration*, 1992, www.cbss.st
- BARENTS AND EURO-ARCTIC COUNCIL (BEAC) *Déclaration de Kirkenes*, 1993, www.beac.st
- VASAB (Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010) *Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region*, adopted at the third Conference of CBSS Ministers for Spatial Planning and Development, Tallinn, 7, 8 décembre, 1994

SOURCES SECONDAIRES

Les sources secondaires sont présentées par ordre alphabétique du nom de l'auteur dans une bibliographie à entrées thématiques, en distinguant les monographies, les contributions à des ouvrages collectifs, les articles de périodiques et les matériaux de conférence non-publiés.

OUVRAGES GÉNÉRAUX DE SCIENCES SOCIALES*Science politique, pensée politique et sociologie***Monographies**

- ANDERSON, Benedict *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres : Verso, 1983
- ASH, Timothy Garton *La chaudière. Europe centrale 1980-1990*, Paris : Gallimard, 1990, 441 p.
- AXELROD, R. *Donnant-donnant. Théorie du comportement coopératif*, Paris : Odile Jacob, 1992
- BARTHES, Roland *Image-Music-Text*, New York : Hill & Wang, 1977
- CLEGG, S. *Frameworks of Power*, Londres : Sage, 1989
- COHEN, Samy (dir.) *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 1999
- CROZIER, Michel *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Seuil (coll. Points), 1963, 382 p.
- CROZIER, Michel & FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 1977
- DAHL, Robert A. *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven : Yale UP, 1961
- DERRIDA, Jacques *L'écriture et la différence*, Paris : Seuil, 1979
- DEUTSCH, Karl *Political Community and the North Atlantic Area. International Organisation in the Lights of Historical Experience*, Princeton : Princeton UP, 1957
- DI MAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : University of Chicago Press, 1991
- ELIAS, Norbert *Qu'est-ce que la sociologie ?* La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 1991 (traduit de l'allemand)
- ELIAS, Norbert *La Société des Individus* (1974), Paris : Fayard, 1991
- FOUCAULT, Michel *Power/Knowledge : Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, New York : Pantheon, 1980
- FUKUYAMA, Francis *The End of History and the Last Man*, Toronto : Maxwell Macmillan Canada & New York : Free Press, 1992

- GRÉMION, Pierre *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil, 1976
- HABERMAS, Jürgen *Between Facts and Norms : Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge : MIT Press, 1996
- HARVEY, D. *The Condition of Post-Modernity. An Inquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford : Basil Blackwell, 1989
- HERRMANN, R., RISSE, TH. & BREWER, M. (eds.) *Transnational Identities : Becoming European in the EU*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004
- HOBBSBAWM, E. & RANGER, T. (eds.) *The Invention of Tradition*, Cambridge : Cambridge University Press, 1983
- HOROWITZ, D.L. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley : University of California Press, 1985
- KELLAS, James G. *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, Basingstoke : Macmillan, 1996
- KYMLICKA, Will *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon Press, 1995
- LINZ, Juan & STEPAN, Alfred *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore & Londres : The John Hopkins UP, 1996
- LOTMAN, Y.M. et OUSPENSKI, B.A. *Travaux sur les systèmes de signes : l'École de Tartu ; recueil de textes (antérieurs à 1973)*, traduits du russe par Anne Zouboff, Bruxelles : Éditions Complexe, 1976
- LOTMAN, Yourij M. « *Kul'tura i vzyryv* » [La culture et l'explosion], Moscou : Gnozis, 1992
- LYOTARD, Jean-François *La condition post-moderne. Rapport sur le savoir*, Paris : éditions de Minuit, 1979
- MARCH, James & OLSEN, James *Rediscovering Institutions : the Organisational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989
- MOSCOVICI, S. & DOISE, W. *Conflict and Consensus : a General Theory of Collective Decisions*, Londres : Sage publications, 1994
- NISKANEN, W. A. *Bureaucracy : Servant or Master ?*, Londres : Institute of Economic Affairs, 1973
- NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press, 1990
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe & WHITEHEAD Laurence (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore : John Hopkins University Press, 4 tomes, 1986 et 1991
- PUTNAM, Robert *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton : Princeton UP, 1993
- PADDISON, R. *The Fragmented State. The Political Geography of Power*, Oxford : Blackwell, 1983
- POGGI, Gianfranco *The Development of the Modern State : A Sociological Introduction*, Stanford : Stanford UP, 1978
- ROKKAN, Stein & URWIN, Derek *Economy, Territory, Identity : Politics of West European Peripheries*, Londres : Sage, 1983
- SEARLE, John *The Construction of Social Reality*, New York : Free Press, 1995
- SEARLE, John *Mind, Language and Society : Philosophy in the Real World*, New York : Basic Books, 1998
- SIMMEL, Georg *Conflict and the Web of Group Affiliations*, New York : Free Press, 1955
- SIMON, Herbert *Models of Bounded Rationality*, vol. 2 : « Behavioral Economics and Business Organization », Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1982, 505 p.
- SIMON, Herbert *Administration et processus de décision*, Paris : Economica, 1983, 301 p.
- SULEIMAN, Ezra (ed.) *Bureaucrats and policy making, a comparative overview*, Londres : Holmes & Meier, 1984, 292 p.
- ZARTMANN, William *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder : Lynne Rienner, 1995

Contributions à des ouvrages collectifs

- ALMOND, Gabriel & ROSELLE, Laura « Model Fitting in Communism Studies », in G. Almond (ed.) *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park : Sage, 1990, p. 66-115
- CAMILLERI, Joseph Rethinking « Sovereignty in a Shrinking, Fragmented World », in R.B.J. Walker & Saul H. Mendlevitz (eds.) *Contending Sovereignties, Redefining Political Community*, Londres : Lynne Rienner, 1990, p. 13-44

- DIMUCCIO, R.B.A. & ROSENAU, J. « Turbulence of Sovereignty in World Politics : Explaining the Relocation of Legitimacy in the 1990s and Beyond », in Zdravko Mlinar (ed.) *Globalization and Territorial Identities*, Aldershot : Avebury, 1992, p. 60-76
- FRANCK, Thomas « Postmodern tribalism and the Right to Secession », in C. Brolmann & al. (eds.) *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1993, p. 3-28
- MURPHY, Alexander « The Sovereign State System as Political-Territorial Idea : Historical and Contemporary Considerations », in T.J. Biersteker & C. Weber (eds.) *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge : Cambridge UP, 1996, p. 81-120
- ROKKAN, Stein « Dimensions of State Formation and Nation-Building », in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton : Princeton UP, 1975, p. 562-600

Articles de périodiques

- ASHLEY, Richard « Political Realism and Human Interests », *International Studies Quarterly*, n° 25, 1981, p. 204-246
- ASHLEY, Richard « Untying the Sovereign State. A Double Reading of the Anarchy Problematique », *Millennium*, vol. 17, n° 2, été 1988, p. 227-262
- CHECKEL, Jeffrey « Social Learning and European Identity Change », *International Organization*, vol. 55, n° 3, 2000, p. 553-588
- COLONOMOS, Ariel « Sociologie et science politique : les réseaux, théories et objets d'étude » *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995
- DAHRENDORF, Ralf « Transitions : Politics, Economics, and Liberty », *The Washington Quarterly*, été 1990, p. 133-142
- GRANOVETTER, Mark, « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, Mai 1973, p.1360-80
- HERMET, Guy « Un concept et son opérationnalisation : la transition démocratique en Amérique Latine et dans les anciens pays communistes », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 275-289
- KEATING, Michael « Stateless Nation-Building: Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System », *Nations and Nationalisms*, n° 3-4, 1997, p. 689-717
- LEQUESNE, Christian & SMITH, Andy « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et Conflits*, n° 38, hiver 1997, p. 7-31
- LINDBLOM, C. « The Science of Muddling Through » *Public Administration Review*, n° 19, 1959, p. 79-88
- LOTMAN, Y. M., « Text within a text » *Soviet Psychology* n°26(3), 1988, p. 32-51
- MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life » *American Political Science Review*, n° 78, 1984, p. 734-748
- PUTNAM, Robert « Studying Elite Political Culture : the Case of 'Ideology' », *American Political Science Review*, n° 3, 1971, p. 651-681
- STONE, C. « Systemic Power in Community Decision Making : A Restatement of Stratification Theory », *American Political Science Review*, vol. 74, n° 4, 1980, p. 978-990
- TAYLOR, P.J. « The State as a Container : Territoriality in the Modern State-System », *Political Geography*, vol. 18, n° 2, 1994, p. 151-162
- VACHUDOVA, Milana Anna & SNYDER, Tim « Are Transitions Transitory ? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989 », *East European Politics and Societies*, vol. 11, n° 1, hiver 1997, p. 1-35
- YOUNG, Michael D. « Cognitive Mapping Meets Semantic Networks », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, n° 3, septembre 1996, p. 395-414

*L'influence – pistes pour l'analyse***Monographies**

- BÖRZEL, Tanja & RISSE, Thomas « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *EUI Working Papers*, RSC n° 56, 2000, Florence : European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 26 p.
- CIALDINI, Robert *Influence : Science and Practice*, Boston : Allyn & Bacon, 2001 (4th ed.)
- COWLES, M., CAPORASO, J. & RISSE, Th. (eds.) *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca : Cornell UP, 2001
- COX, Robert & JACOBSON, Harold *The Anatomy of Influence. Decision-Making in International Organization*, New Haven : Yale University Press, 1972
- GARRISON, J.A. *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station : Texas A & M University Press, 1999
- GEORGE, Alexander *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : the Effective Use of Information and Advice*, Boulder : Westview Press, 1980
- HAAS, Peter (ed.) *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1992
- HERMANN, Margaret *A Psychological Examination of Political Leaders*, New York : Free Press, 1976
- KAPFERER, Noël *Les chemins de la persuasion : le mode d'influence des médias et de la publicité sur les comportements*, Paris : Dunod, 1985 (3^{ème} éd.)
- KECK, M. and SIKKINK, M. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca : Cornell UP, 1998
- KEOHANE, Robert & MILNER, Helen (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1996
- KOTTER, John *Power and Influence*, New York : Free Press, 1985, 218 p.
- LAUMANN, E. & PAPP, F. *Networks of Collective Action : a Perspective on Community Influence Systems*, New York : Academic Press, 1976, 329 p.
- LEIGH-PHIPPARD, Helen « The Influence of Informal Groups in Multilateral Diplomacy », in Jan Melissen (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, Londres : Macmillan & New York : St. Martin's Press, 1999, p. 94-110
- MARQUIS, Lionel *Influence des élites politiques sur la formation de l'opinion publique en matière de politique extérieure : le cas de la Suisse*, mémoire de science politique, Université de Genève, 1995, 107 p.
- DE MONTMOLLIN, Germaine *L'influence sociale : phénomènes, facteurs et théories*, Paris : PUF, 1977
- MUCCHIELLI, Alex *L'art d'influencer : analyse des techniques de la manipulation*, Paris : Armand Colin, 2000
- MUGNY, G., OBERLÉ, D. & BEAUVOIS, J.-L. *La psychologie sociale. Vol. 1 : Relations humaines, groupes et influence sociale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1995
- NEUMANN, Iver B. *Uses of the Other : the « East » in European Identity Formation*, Manchester : Manchester UP, 1999
- NYE, Joseph *Soft Power : Means to Success in World Politics*, New York : Public Affairs Press, 2004
- PAICHELER, Geneviève *Psychologie des influences sociales : contraindre, convaincre, persuader*, Neuchâtel : Delachaux & Niestlé, 1985, 247 p.
- PHILLIPS, Ann *Power and Influence after the Cold War : Germany in East-Central Europe*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2000
- WILLA, P. & LEVRAT, N. (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001
- WILLETTS, P. (ed.) *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organizations*, Londres : Francis Pinter, 1982
- WILLETTS, P. (ed.) *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, Londres : Hurst & Co, 1996
- WRONG, D.H. *Power : its Forms, Bases and Uses*, Oxford : Basil Blackwell, 1979 (réédité en 1995)

Contributions à des ouvrages collectifs

- EVANGELISTA, Matthew « Transnational Relations, Domestic Structure and Security Policy in the USSR and Russia », in Thomas Risse-Kappen (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge : Cambridge UP, 1995, chapitre 5
- FRENCH, John P. R. Jr. & RAVEN, Bertram « The Bases of Social Power », in D. Cartwright & A. Zander (eds.), *Group dynamics*, New York : Harper and Row, 1960 ; p. 607-623
- HERMANN, Charles « Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy », in Maurice East, Stephen Salmore & Charles Hermann (eds.) *Why Nations Act : Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills : Sage, 1978, p. 69-102
- KIRCHNER, E.J. « Interest Group Behavior at the Community Level », in L. Hurwitz (ed.) *Contemporary Perspectives on European Integration. Attitudes, Nongovernmental Behaviour, and Collective Decision-Making*, Londres : Aldwych Press, 1980, p. 95-119
- LANDABASO, M., OUGHTON, C., MORGAN, K. « Innovation Networks and Regional Policy in Europe », in K. Koschatzky, M. Kulicke & A. Zenker (eds.) *Innovation Networks : Concepts and Challenges in the European Perspective*, New York : Heidelberg, 2001, p. 243-273
- MONTVILLE, Joseph « Transnationalism and the Role of Track Two Diplomacy », in Kenneth Jensen, Willard Thomson & al. *Approaches to Peace : an Intellectual Map*, Washington : US Institute of Peace Press, 1992, p. 253-269
- REINALDA, Bob & VERBEEK, Bertjan « Theorising Power Relations Between NGOs, Inter-Governmental Organisations and States », in Bas Arts, Math Noortmann & Bob Reinalda, *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001, p. 145-158

Articles de périodiques

- DIEZ, Thomas « Speaking 'Europe' : the Politics of Integration Discourse », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999, p. 598-613
- FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n°4, p. 887-917
- HAAS, Peter « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 1-35
- HUBERTS, L. « The Influence of Social Movements on Government Policy », *International Social Movement Research*, vol. 2, 1989, p. 395-426
- LORENZEN, M. « Localized Learning and Policy : Academic Advice on Enhancing Regional Competitiveness through Learning », in *European Planning Studies*, n° 9, 2001, p. 163-185
- MAOZ, Z. « Framing the National Interest : Manipulation of Foreign Policy Decision in Group Settings », *World Politics*, n° 43, 1990, p. 77-111
- MORGAN, K. « The Learning Region : Institutions, Innovation and Regional Renewal » *Regional Studies*, n° 31, 1997, p. 491-503
- MUGNY, Gabriel « Convertir. Comment changer les opinions », *Sciences Humaines*, dossier spécial « L'influence, un pouvoir invisible », n° 74, juillet 1997, p. 20-28
- MÜHLENHOVER, Emmanuelle « Social Movements and the Transborder Chloride Pollution of the Rhine River », *Cahier du PROSES*, n° 2, juillet 2000, Paris : Sciences Po
- NYE, Joseph « Soft Power », *Foreign Policy*, n° 80, automne 1990, p. 153-171
- RISSE-KAPPEN, Thomas, « Ideas do not float freely : transnational coalitions, domestic structures and the end of the Cold War », *International Organization*, Printemps 1992, Vol. 48, n°2
- SIMON, Herbert « Human Nature in Politics : the Dialogue of Psychology with Political Science », *American Political Science Review*, n° 79, 1985, p. 293-304
- VAN ROOY, A. « The Frontiers of Influence : NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and Beyond », *World Development*, vol. 25, n°1, 1997, p. 93-114

Matériaux de conférences

HASSINK, Robert (University of Duisburg-Essen) « The Learning Region : a Policy Concept to Unlock Regional Economies from Path Dependency ? », draft paper presented at the Conference *Regionalization of Innovation Policy – Options and Experiences*, Berlin, 4-5 juin 2004, 21 p.

*Théories du fédéralisme, du régionalisme, de l'autonomisme et des relations centre-périphéries***Monographies**

- ALEN, André & ERGEC, Rusen *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, Bruxelles : Ministère des Affaires étrangères de Belgique, 1998
- BALME, Richard (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996
- ELAZAR, Daniel *Exploring Federalism*, Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1987
- GOLDSMITH, M. & PAGE, E. (eds.) *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*, Londres : Sage, 1987
- GOTTMANN, Jean (ed.) *Centre and Periphery : Spatial Variation in Politics*, Beverly Hills : Sage, 1980
- HANNUM, Hurt *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1990
- HARVIE, C. *The Rise of Regional Europe*, Londres & New York : Routledge, 1994
- KEATING, Michael *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Hemel Hempstead : Harvester-Wheatsheaf, 1988
- KEATING, Michael *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton & Aldershot : Edward Elgar, 1998
- KEATING, Michael « The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe », *EUI Working Paper RSC n° 1998 / 39*, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game ? », Badia Fiesolana : Institut Universitaire Européen de Florence, Centre Robert Schuman, octobre 1998
- KELLAS, James G. *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, Basingstoke : Macmillan, 1996
- KING, D. *Fiscal Tiers : the Economics of Multi-Level Government*, Londres : Allen & Unwin, 1984
- KYMLICKA, Will *Multicultural Citizenship*, Oxford : Clarendon Press, 1995
- MACKINTOSH, J. *The Devolution of Power*, Harmondsworth : Penguin, 1968
- MATTLI, Walter *The Logic of Regional Integration : Europe and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1999
- MCRBERTS, Kenneth *Catalonia : Nation Building Without a State*, Toronto : Oxford Press, 2001
- OHMAE, Kenishi *The End of the Nation State : the Rise of Regional Economies*, Londres : Harper Collins, 1995
- PAÏN, Emil' *Regionalizm kak novâ mirovââ tendenciâ* [Le régionalisme comme nouvelle tendance mondiale], Moscou : s.n., 1993
- PICKVANCE, C. & PRETECEILLE, E. (eds.) *State Restructuring and Local Power*, Londres : Pinter, 1991
- RHODES, R.A.W. *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot : Gower, 1981
- RIKER, William *Federalism : Origin, Operation, Significance*, Boston & Toronto : Little, Brown & C°, 1964
- SCOTT, Allen J. *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford : Oxford UP, 1998
- STÖHR, W.B. (ed.) *Global Challenge and Local Response : Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Londres : Mansell / The United Nations University, 1990
- WATTS, Ronald *Comparing Federal Systems*, Montréal : McGill-Queen's UP, 1999
- WELHENGAMA, Gnanapala *Minorities' Claims : From Autonomy to Secession*. International Law and State Practice, Aldershot : Ashgate, 2000
- WHEARE, K.C. *Federal Government*, Oxford : Oxford UP, 1963
- WRIGHT, D.S. *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove : Books Cole, 1988 (3rd ed.)

Contributions à des ouvrages collectifs

- BALME, Richard « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in R. Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996
- DUNFORD, Mick & KAFKALAS, Grigoris « The global-local interplay, corporate geographies and spatial development strategies in Europe », in M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992, p. 3-38
- ELAZAR, Daniel « Federalism, Intergovernmental Relations and Changing Models of the Polity », in L.A. Picard & R. Zariski *Subnational Politics in the 1980s : Organization, Reorganization and Economic Development*, New York : Praeger, 1987, p. 5-20
- JOENNIEMI, Pertti « Regionality : A Sovereign Principle of International Relations ? », in H. Patomäki (ed.) *Peaceful Changes in World Politics*, Tampere : TAPRI, 1995, p. 337-379
- MLYNAR, Zdravko « Global Minorities », in M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson *Global Modernities*, Londres : Sage, 1995, p. 28-33
- MURRAY, Robin « Europe and the new regionalism », in M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992, p. 299-308
- NORDQUIST, Kjell-Ake « Autonomy as a conflict-solving mechanism : an overview », in M. Suski (ed.) *Autonomy : Applications and Implications*, The Hague, Londres, Boston : Kluwer Law International, 1998, p. 59-77
- SMOUTS, Marie-Claude « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » in P. Le Galès & C. Lequesne (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, 1997, p. 37-45
- SWYNGEDOUW, Erik « The Mammon Quest. 'Glocalization', interspatial competition and the monetary order : the construction of new scales », in M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992, p. 39-67

Articles de périodiques

- ELAZAR, Daniel « Federalism, Centralization and State Building in the Modern Epoch », *Publius*, vol. 12, n° 3, 1982
- ELAZAR, Daniel « Sravnitel'nyi federalizm » [Fédéralisme comparé], *Polis*, n° 5, 1995, p. 106-115
- INGELAERE, F. « The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions », *Studia Diplomatica*, vol. 47, n° 1, 1994, p. 25-49
- KATZENSTEIN, Peter J. « Regionalization versus regionalism : problems of change in the world economy » *Cooperation and Conflict*, vol. 31 n° 2, 1996
- SCOTT, A. « Regional Motors of the Global Economy », *Futures*, vol. 28, n° 5, 1996, p. 391-411
- STEPAN, Alfred « Federalism and Democracy : Beyond the US Model », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, 1999, p. 19-34

Géographie : territoires, frontières et coopération transfrontalière

Monographies

- AGNEW, John *Place and Politics : the Geographical Mediation of State and Society*, Boston : Allen & Unwin, 1987
- AGNEW, J. & CORBRIDGE, S. *Mastering Space : Hegemony, Territory and International Political Economy*, Londres : Routledge, 1995
- ALBERT, Matthias, JACOBSON, David & LAPID, Yosef *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, University of Minnesota Press, Borderlines Series n° 18, 2001
- BADIE, Bertrand *La fin des territoires*, Paris : Fayard, 1995
- BRAUDEL, Fernand *La Méditerranée*, Paris : Arts & Métiers graphiques, 2 tomes, 1977 et 1978

- BRUNET, R., ECKERT, D. & KOLOSSOV, V. (dir.) *Atlas de la Russie et des pays proches*, Montpellier : Reclus & Paris : La Documentation française, 1995
- CLAVAL, Paul *La géographie au temps de la chute des murs. Essais et études*, Paris : L'Harmattan, 1993
- DONNAN, Hastings and WILSON, Thomas *Borders : Frontiers of Identity, Nation & State*, Oxford & New York : Berg, 1999
- FOUCHER, Michel *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris : Fayard, 1991
- FRIEDMANN, J. & WEAVER, C. *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, Ed. Arnold, 1979
- GANSTER, P., SWEEDLER, A., SCOTT, J. & EBERWEIN, W.-D. (eds.) *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego : Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego State University, 1997
- GUICHONNET, Paul & RAFFESTIN, Claude *Géographie des frontières*, Paris : PUF, 1974
- JOHNSTON, R.J. & TAYLOR, P.J. (eds.) *A World in Crisis ? Geographical Perspectives*, Oxford : Basil Blackwell, 1986
- LOS-NOWAK, Teresa « Euregion as an European identity-creating factor : premises, possibilities, jeopardises », *COPRI Working Paper*, n° 25, Copenhague : COPRI, 2000
- MACMILLAN, John & LINKLATER, Andrew *Boundaries in Question : New Directions in International Relations*, Londres : Pinter, 1995
- PAASI, Anssi *Territories, Boundaries and Consciousness : the Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore : John Wiley & Sons, 1996
- PERKMANN, Markus « The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Cooperation », *Working Paper*, 2003, Lancaster University : Department of Sociology
- PIVETEAU, Jean-Luc, *Temps du territoire*, Genève : Zoé, 1995
- PROZOROV, Sergei « Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations. The Role of the EU in Tempering and Producing Border Conflicts » *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies*, n° 3, Birmingham : EuroBorderConf Research Programme, 2004
- San Diego Dialogue, sine nomine, *Who Crosses the Border : a View of the San Diego / Tijuana Metropolitan Region*, San Diego : University of California Press, 1994
- SOJA, E. *Postmodern Geographies*, Londres : Verso, 1989

Contributions à des ouvrages collectifs

- CHRISTIANSEN, T. « Borders and Territorial Governance in the New Europe », in J. Marko & al. (eds.) *The Legal System and the Economy on New Borders*, Graz, 1998
- DUCHACEK, Ivo, « International Competence of Subnational Governments : Borderlands and Beyond », in O.J. Martinez (ed.), *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso : Texas Western Press, 1986, p. 11-28
- ESKELINEN, H., HAAPANEN E. & DRUZHININ, P. « Where Russia meets the EU. Across the Divide in the Karelian Borderlands », in H. Eskelinen, I. Liikkanen & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 329-345
- GRANBERG, Alexander « Frontier Regions in the National Strategy for Development : the Russian View », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikkanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 75-87
- HERB, Guntram H. « National Identity and Territory », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 9-30
- KAMANN, D.-J.-F. « Bottlenecks, Barriers and Network Actors », in R. Ratti & S. Reichman (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel / Frankfurt-am-Main : Helbing & Lichtenbahn, 1993, p. 65-101
- KAPLAN David H. « Territorial Identities and Geographic Scale », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 31-49
- LANGER, J. « The New Meanings of the Border in Central Europe », in G. Eger & J. Langer (eds.) *Border, Region and Ethnicity in Central Europe*, Klagenfurt : Norea Verlag, 1996, p. 49-67
- MARTINEZ, Oscar « The Dynamics of Border Interaction. New Approaches to Border Analysis », in C. H. Schofield (ed) *Global Boundaries : World Boundaries*, vol. 1, Londres : Routledge, 1996, p. 8-14

- MURPHY, Alexander « Political Geography », in N.D. Smelser & P.B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam : Pergamon, 2001
- NEWMAN, David « Boundary Geopolitics : Towards a Theory of Territorial Lines ? », in Eiki Berg & Henk van Houtum (eds.) *Routing Borders Between Territories, Discourses and Practices*, Aldershot : Ashgate, 2003, p. 277-291
- O'DOWD, Liam « Transnational Integration and Cross-Border Regions in the European Union », in James Anderson (ed.) *Transnational Democracy : Political Spaces and Border Crossings*, Londres : Routledge, 2002 p. 111-128
- PAASI, Anssi « The Political Geography of Boundaries at the End of the Millenium : Challenges of a De-territorializing World », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikkanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 9-24
- PAASI, Anssi « Boundaries as Social Processes : Territoriality in the World of Flows », in D. Newman (ed.) *Boundaries, Territory and Postmodernity*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 69-89
- PAASI, Anssi « The Changing Pedagogies of Space : Representation of the Other in Finnish School Geography Textbooks », in A. Buttimer, S. D. Brunn & U. Wardenga (eds) *Text and Image. Social Construction of Regional Knowledges*, Leipzig : Institut für Länderkunde, 1999, p. 226-36
- RATTI, Remigio « Strategies to Overcome Barriers. From Theory to Practice », in R. Ratti & S. Reichman (eds.) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel : Helbing & Frankfurt am Main : Lichtenhahn, 1993, p. 241-267
- RATTI, R. « How Can Existing Barriers and Border Effects be Overcome? A Theoretical Approach », in R. Cappellin & P.W.J. Batey (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Londres : Pion, 1995
- ROKKAN, Stein « Territories, Centres, and Peripheries : Toward a Geoethnic-Geo-economic- Geopolitical Model of Differentiation within Western Europe », in J. Gottmann (ed.) *Centre and Periphery : Spatial Variation in Politics*, Beverly Hills : Sage Publications, 1980, p. 163-204
- RYTÖVUORI-APUNEN, Helena « Gateway Approach – What is it? Some Instructive Directions for a Handbook », in Helena Rytövuori-Apunen (ed.) *Russian-European Interfaces in the Northern Dimension of the EU*, *Studia Politica Temperensis* n° 8, Tampere : University of Tampere, Department of Political Science and International Relations, 2000, p. 43-68
- SCOTT, James « Inducing Cooperation : can Euroregions Function as Bridges Between Complex Boundaries ? », *Nomadic Borders*, Work n° 7, 1999, St. Petersburg : Centre for Independent Social Research, p. 90-97
- SCOTT, James, « Evolving Regimes for Local Transboundary Cooperation. The German-Polish Experience », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikkanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 179-193
- TIKKANEN, V. & KÄKONEN, J. « The Kuhmo-Kostamuksha Region on the Finnish-Russian Border », in P. Ganster & ali (eds), *Borders and Border regions in Europe and North-America*, San Diego : Press of the Institute for Regional Studies, 1997

Articles de périodiques

- AGNEW, J. « The Territorial Trap : The Geographic Assumptions of International Relations Theory », *Review of International Political Economy* vol. 1, n° 1, 1994, p. 53-80
- ALBERT, Matthias « On Boundaries, Territory and Postmodernity : an International Relations Perspective », *Geopolitics*, vol. 3, n° 1, 1998 (special issue), p. 53-68
- DONNAN, Hastings and WILSON, Thomas « Territoriality, Anthropology and the Interstitial : Subversion and Support in European Borderlands », *Focaal : European Journal of Anthropology*, vol. 41 n° 3, 2003, p. 9-25
- FORSBERG, Tuomas « Beyond Sovereignty, Within Territoriality : Mapping the Space of Late-Modern (Geo)Politics », *Co-operation and Conflict*, vol. 31, n° 4, 1996, p. 355-86
- GUPTA, A. & FERGUSON, J. « Beyond 'Culture' : Space, Identity and the Politics of Difference », *Cultural Anthropology*, vol. 7, n° 1, 1992, p. 6-23
- HENRIKSON, Alan « Facing across Borders : the Diplomacy of *Bon voisinage* », *International Political Science Review*, vol. 21, n° 2, 2000 p. 121-147

- HIGGOTT, Richard « De facto and de jure Regionalism : the Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific », *Global Society*, vol. 11, n° 2, 1997, p. 165-183
- JOENNIEMI, Pertti « The Karelian Question : on the Transformation of a Border Dispute », *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 2, 1998, p. 183-206
- KNIGHT, David B. « Identity and Territory : Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism », *Annals of the Association of American Geographers*, n° 72, 1982, p. 117-134
- KOLOSOV, V.A. & KRINDAČ A.D. « Rossiâ i byvsie souznye Respubliki : problemy prigranič'â » [La Russie et les anciennes républiques de l'Union : les problèmes de frontières], *Polis*, n° 1, 1994, p. 37-48
- KRATOCHWIL, Friedrich « Of Systems, Boundaries, and Territoriality : An Inquiry into the Formation of the State System », *World Politics* vol. 39, n° 1, 1986, p. 27-52
- MACKINDER, Halford « The Geographical Pivot of History », *The Geographical Journal*, vol. 23, n° 4, 1904, p. 421-444
- NEWMAN, David « Geopolitics Renaissance : Territory, Sovereignty and the World Political Map », *Geopolitics*, vol. 3, n° 1, 1998, special issue on « Boundaries, Territory and Post-modernity », p. 1-16
- NEWMAN, David & PAASI, Anssi « Fences and Neighbours in the Postmodern World : Boundary Narratives in Political Geography », *Progress in Human Geography*, vol. 22, n° 2, 1998, p. 186-207
- O'DOWD, L. CORRIGAN, J. & MOORE, T. « Borders, National Sovereignty and European Integration », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, 1995, p. 272-285
- PAASI, Anssi « Boundaries as Social Practice and Discourse. The Finnish-Russian Border », *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999, p. 669-680, ré-édité in Paul Ganster & David Lorey *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford : SR Books (Rowman & Littlefield), 1999, p. 117-136
- RAFFESTIN, Claude « La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique », *Relations Internationales*, n° 63, automne 1990, p. 295-303
- RUGGIE, John « Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations », *International Organization*, n° 47, 1993, p. 139-174
- SASSEN, Saskia « Territory and Territoriality in the Global Economy », *International Sociology* vol. 15, n° 2, 2000, p. 372-393
- SMITH, Anthony « Culture, Community and Territory : the Politics of Ethnicity and Nationalism », *International Affairs*, n° 72, 1996, p. 445-458
- WILLIAMS, J. « In (Partial) Defence of Territorial Borders : Do Good Fences Still Make Good Neighbours ? », paper presented at the IIIrd Convention of the Russian International Studies Association (RISA), Moscow : MGIMO, 21 Juin 2002

Théorie des relations internationales (généralités)

Monographies

- BADIE, Bertrand & SMOUTS, Marie-Claude *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de la FNSP & Dalloz, 1992 (2^{ème} édition), 251 p.
- BATTISTELLA, Dario *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003
- BUENO DE MESQUITA, B. *Principles of International Politics. People's Power, Preferences and Perceptions*, Washington DC : CQ Press, 2000
- BULL, Hedley *The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics*, Londres : Macmillan, 1977
- BURTON, John *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge : Cambridge UP, 1968
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole & (DE) WILDE, Joop *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 1998
- CAMILLERI, Joseph & FALK, Jim (eds.) *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Aldershot : Elgar, 1992, 312 p.

- CASTELLS, Manuel *The Information Age : Economy, Society and Culture. Vol. 1 : The Rise of the Network Society*, Oxford : Blackwell, 1996 (traduction : La société en réseaux, Paris : Fayard, 1998)
- CEDERMAN, Lars-Erik *Emergent Actors in World Politics*, Princeton : Princeton UP, 1997
- CHARILLON, Frédéric (dir.) *Les relations internationales*, Les notices de la Documentation française, Paris : La Documentation française, 2006
- COHEN, R *Global Diasporas : an Introduction*, Londres : University College Londres Press, 1997
- COX, Robert *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York : Columbia UP, 1987
- DER DERIAN, James *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford : Blackwell, 1987
- DER DERIAN, James & SHAPIRO, Michael J. (eds.) *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*, Lexington & Toronto : Lexington Books, Issues in World Politics Series (dir. James Rosenau & William Potter), 1989, 353 p.
- FINNEMORE, Martha *National Interests in International Society*, Ithaca : Cornell UP, 1996
- GILPIN, Robert *The Political Economy of International Relations*, Princeton : Princeton UP, 1987
- GRAY, Colin S. *The Geopolitics of the Nuclear Era : Heartland, Rimlands and the Technological Revolution*, New York : Crane, Russack & C°, 1977
- GUZZINI, Stefano *Realism in International Relations and International Political Economy. The Continuing Story of a Death Foretold*, Londres & New York : Routledge, 1998
- HILL, Christopher & BESHOFF, Pamela (eds.) *Two Worlds of International Relations. Academic, Practitioners and the Trade in Ideas*, Londres & New York : Routledge, 1994
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph *Transnational Relations and World Politics*, Princeton : Princeton UP, 1971
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston : Little Brown, 1977
- KORANY, Baghat *Analyse des relations internationales : approches, concepts et données*, Montréal : Gaëtan Morin éditeur, 1987
- KRASNER, Steven *International Regime*, Ithaca : Cornell UP, 1983
- KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms, and Decisions : on the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge & New York : Cambridge UP, 1991
- LAÏDI, Zaki *Le temps mondial*, Bruxelles : Complexe, 1997
- LAPID, Yosif & KRATOCHWIL, Friedrich (eds.) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder : Lynne Rienner, 1996
- LINKLATER, Andrew *Beyond Realism and Marxism : Critical Theory and International Relations*, Londres : Macmillan, 1990
- MANSBACH, R. & VASQUEZ, J. *In Search of Theory. A New Paradigm for Global Politics*, New York : Columbia UP, 1981
- MORGENTHAU, Hans *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York : MacGraw-Hill, 1948
- O'BRIEN, R. *Global Financial Integration : the End of Geography*, Londres : RIIA, 1992
- ONUF, Nicholas *World of Our Making*, Columbia : University of South California Press, 1989
- PORTES, A., CASTELLS, M. & BENTON, L.A. (eds.) *The Informal Economy – Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1989
- ROSENAU, James *Linkage Politics : Essays On The Convergence Of National And International Systems*, New York : Free Press, 1969
- ROSENAU, James *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge : Harvard UP, 1971
- ROSENAU, James N. (dir.) *The Study of Global Interdependence : Essays on the Transnationalization of World Affairs*, New York : Nichols, 1980
- ROSENAU, James *Turbulence in World Politics*, Princeton : Princeton University Press, 1990
- ROSENAU, James & CZEMPIEL, E.O. *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1992
- SMITH, Michael P. *New Transnational Social Spaces*, Londres & New York : Routledge, 2001

- SMOUTS, Marie-Claude (dir.) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, Coll° « Références inédites », 1998, 410 p.
- STRANGE, Susan *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge : Cambridge UP, 1996
- TAYLOR, Peter J. *The Way the Modern World Works. World Hegemony to World Impasse*, Chichester : Wiley, 1996
- WAEVER, Ole & NEUMANN, Iver *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Londres : Routledge, 1997, 380 p.
- WALKER, R. B. J. *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge : Cambridge University Press, 1993
- WALTZ, Kenneth *Theory of International Politics*, New York : MacGraw-Hill, 1979
- WALLERSTEIN, Immanuel *The Modern World System*, New York : Academic Press, 1974
- WALLERSTEIN, I. *Geopolitics and Geoculture : Essays on the Changing World System*, Cambridge : Cambridge UP, 1991
- WATERS, Malcolm *Globalization*, Londres : Routledge, 1995
- WENDT, Alexander *Social Theory of International Politics*, Cambridge : Cambridge UP, Cambridge Studies in International Relations, 1999, 429 p.
- WILKENFIELD, J. *Conflict Behavior and Linkage Politics*, New York City : McKay, 1973

Contributions à des ouvrages collectifs

- ADLER, Emanuel « Constructivism and International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, p. 95-118
- ASHLEY, Richard K. « Living on Border Lines : Man, Postconstructuralism and War », in James Der Derian & M.J. Shapiro (ed.) *International / Intertextual Relations*, « Issues in world politics series », n° XXI, Lexington & Toronto : Lexington Books, 1989, 353 p. ; p. 259-322
- BANKS, Michael « The Inter-Paradigm Debate », in Margot Light & A.J.R. Groom *International Relations. A Handbook of Current Theory*, Londres : Frances Pinter, 1985, p. 7-264
- BUZAN, Barry « The Level-of-Analysis Problem in International Relations Reconsidered », in K. Booth & S. Smith (eds.) *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, p. 198-216
- COLONOMOS, Ariel « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 203-226
- COUSSY, Jean « Économie politique internationale », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 253-277
- GILPIN, Robert « The Politics of Transnational Relations », in R. Keohane & J. Nye (eds.) *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge : Harvard UP, 1972, p. 398-419
- HILL, Christopher « Introduction. Academic IR : the siren song of policy relevance », in Christopher Hill & Pamela Beshoff (eds.) *Two Worlds of International Relations. Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Londres : LSE & New York : Routledge, 1994
- KEOHANE, Robert « International Liberalism Reconsidered », in John Dunn (ed.) *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1992, p. 165-194
- LINKLATER, Andrew « The Achievements of Critical Theory », in S. Smith, K. Booth & M. Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996, p. 279-298
- LITTLE, Richard « The Growing Relevance of Pluralism ? », in Steve Smith, Ken Booth & Marysia Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996 ; p. 66-86
- ONUF, Nicholas « Constructivism : a User's Manual », in V. Kubalkova, N. Onuf & P. Kowert (eds.) *International Relations in a Constructed World*, Armonk : Sharpe, 1998, p. 58-78
- POSTEL-VINAY, Karoline « La transformation spatiale des relations internationales », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 163-181
- RISSE, Thomas « Transnational Actors and World Politics », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, Londres : Sage, 2002, p. 255-274

- RUGGIE, John « International Regimes, Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca : Cornell UP, 1983, p. 195-231
- RYTÖVUORI-APUNEN, Helena « Post-Positivist IR Reconsidered : a Criticism of Theory-Centred Approaches », in Irina Busygina & Olga Potemkina (ed.) *New Frontiers of Europe : Opportunities and Challenges*, Moscou : MGIMO, 2003
- SANTISO, Javier « Circulation des idées et relations internationales », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 227-251
- SINGER, David « The Level-of-Analysis Problem in International Relations », in K. Knorr & S. Verba (eds.) *The International System. Theoretical Essays*, Princeton : Princeton UP, 1961, p. 77-92
- THOMSON, J.E. & KRASNER, S.D. « Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty », in E.-O. Czempiel & J.N. Rosenau (éds.) *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, Lexington Books, 1989, p. 195-219
- TICKNER, Anne « Hans Morgenthau's Principles of Political Realism. A Feminist Reformulation », in James Der Derian (ed.) *International Theory. Critical Investigations*, Londres : MacMillan, 1995, p. 53-71
- TOAL [Ó Tuathail], Gerard [Gearóid] « Postmodern Geopolitics ? The Modern Geopolitical Imagination and Beyond », in G. Ó Tuathail and S. Dalby (eds) *Rethinking Geopolitics*, Londres : Routledge, 1998, p. 16-38
- WAEVER, Ole « The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate », in S. Smith, K. Booth & M. Zalewski (eds.) *International Theory : Positivism and Beyond*, Cambridge : Cambridge UP, 1996, p. 149-185
- WENDT, Alexander « Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics » in James Der Derian (ed.) *International Theory. Critical Investigations*, Londres : MacMillan, 1995 ; p. 129-177

Articles de périodiques

- ADLER, Emmanuel « Seizing the Middle Grounds : Constructivism in World Politics », *European Journal of International Relations*, vol. 3, n° 3, septembre 1999, p. 319-363
- ASHLEY, Richard & WALKER, R.B.J. « Speaking the Language of Exile. Dissident Thought in International Studies », *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 3, septembre 1990, p. 259-268
- AZAR, Edward « The Conflict and Peace Data Bank (COPDAB) Project », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, n° 1, 1980, p. 143-152
- BADIE, Bertrand & SMOUTS, Marie-Claude « L'international sans territoire », *Cultures et Conflits*, n° 21-22, printemps-été 1996, p. 3-422
- BUZAN, Barry « From International System to International Society : Structural Realism and Regime Theory Meet the English School », *International Organization*, vol. 47, n° 3, été 1993, p. 327-352
- BUZAN, B. & LITTLE, R. « Beyond Westphalia? Capitalism after the 'Fall' », *Review of International Studies* n° 25, 1999 (Special Issue), p. 89-104
- CAPORASO, James « Across the Great Divide : Integrating Comparative and International Politics », *International Studies Quarterly*, n° 41, 1997, p. 536-591
- COX, Robert « Social Forces, States and World Orders : Beyond IR Theory », *Millennium*, n° 10, 1981, p. 126-155
- COX, Robert « Gramsci, Hegemony and IR », *Millennium*, vol. 12, n° 2, été 1983, p. 162-175
- DEVIN, Guillaume « Norbert Elias et l'analyse de relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, p. 305-327
- JACOBSEN, John Kurt « Are All Politics Domestic ? Perspectives on the Integration of Comparative Politics and International Relations Theories », *Comparative Politics*, n° 29, 1996, p. 93-115
- JORDAN, A. « 'Overcoming the Divide' Between Comparative Politics and International Relations Approaches to the EC : What Role for 'Post-Decisional Politics' ? », *West European Politics*, n° 20, 1997, p. 43-70
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph « Transgovernmental Relations and International Organizations », *World Politics*, vol. 27, octobre 1974, p. 39-62
- KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, John « International Organization : a State of the Art on an Art of the State », *International Organization*, n° 40, 1986, p. 753-775
- LIPSCHUTZ, R. « Reconstructing World Politics : the Emergence of Global Civil Society », *Millennium*, vol. 21, n° 3, 1992

- LITTLE, Richard « The English School's Contribution to the Study of International Relations », *European Journal of International Relations*, vol. 6, n° 3, septembre 2000, p. 395-422
- MORAVCSIK, Andrew « Taking Preferences Seriously : a Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, vol. 51, n°4, 1997, p. 513-553
- PETERS, Susanne « The 'West' Against the 'Rest' : Geopolitics After the End of the Cold War », *Geopolitics*, vol. 4, n° 3, 2000
- PUTNAM, Robert « The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, Été 1988, p. 426-460
- ROSENAU, James « Patterned Chaos in Global Life : Structure and Process in the Two Worlds of World Politics », *International Political Science Review*, vol. 9, n° 4, 1988, p. 327-364
- ROSENBERG, J. « The International Imagination : IR Theory and Classic Social Analysis », *Millennium*, n° 23, 1994, p. 85-108
- RUGGIE, John « Continuity and Transformation in the World Polity : Towards a Neo-Realist Synthesis », *World Politics*, vol. 36, n° 2, 1983, p. 261-285
- SMITH, Steve « Wendt's World », *Review of International Studies* vol. 26, n° 1, 2000, p. 151-163
- WAEVER, Ole « Securitization and Desecuritization », *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 2, 1995, p. 389-431
- WALTZ, Kenneth « The Emerging Structure of International Politics », *International Security*, vol. 18, n° 2, automne 1993, p. 44-79
- WENDT, Alexander « Anarchy is What States Make of It : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, n° 46, Printemps 1992, p. 391-425
- WENDT, Alexander « Constructing International Politics », *International Security*, vol. 20, n° 1, 1995, p. 71-81
- WIGHT, Martin « An Anatomy of International Thought » (1960), reproduit dans *Review of International Studies*, vol. 13, n° 3, juillet 1987
- YOUNG, Oran « Interdependence in World Politics », *International Journal*, n° 24, 1969, p. 726-750

Diplomatie et analyse des processus de prise de décision en politique étrangère

Monographies

- ALLISON, Graham *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little Brown, 1971
- ANDERSON, M.S. *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, Londres & New York : Longman, 1993
- ASRAEL, Jeremy, PAIN, Emil' & POPOV, Arkady *The Way of Policy-Making in the USA and in Russia*, Moscow, 1996
- BARSTON, R.P. *Modern Diplomacy*, Londres & New York : Longman, 1988
- BAYNE, Nicholas & WOOLCOCK, Stephen (eds) *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot : Ashgate, 2003
- BRAMS, Steven *Negotiation Games : Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*, Londres : Routledge, 1990
- CAMPBELL, David *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1992
- CHARILLON, Frédéric (dir.) *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités*, Paris : La Documentation Française, 2001, 311 p.
- COHEN, Samy *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Vème République*, Paris : Hachette, 1986
- COHEN, Samy (dir.) *Les diplomates : négocier dans un monde chaotique*, Paris : Autrement, 2002
- COHEN, Yoel *Media Diplomacy : the Foreign Office in the Mass Communication Age*, Londres : Frank Cass, 1986
- COTTAM, M.L. *Foreign Policy Decision Making : the Influence of Cognition*, Boulder : Westview Press, 1986
- DER DERIAN, James *Antidiplomacy : Spies, Terror, Speed and War*, Cambridge (Mass.) : Blackwell, 1992
- EVANS, Peter B., JACOBSON, Harold K. & PUTNAM, Robert D. (eds.) *Double-edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press, 1993, 490 p.

- GALLHOFFER, Irmtaud. & SARIS, Willem *Foreign Policy Decision-Making : a Qualitative and Quantitative Analysis of Political Argumentation*, Westport : Praeger, 1996, 276 p.
- GALLHOFFER, Irmtaud. & SARIS, Willem *Collective Choice Processes : a Qualitative and Quantitative Analysis of Foreign Policy Decision-Making*, Westport & Londres : Praeger, 1997
- GROSSER, Alfred *La Quatrième République et sa politique étrangère*, Paris : Armand Colin, 1972 [3^{ème} éd.] 440 p.
- HAAS, Ernst B., *When Knowledge is Power : Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley : University of California Press, 1990
- HALPERIN, Morton *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington : Brookings, 1974
- HAMILTON, Keith & LANGHORNE, Richard *The Practice of Diplomacy : its Evolution, Theory and Administration*, Londres : Routledge, 1995
- HERMANN, Ch., KEGLEY, Ch. & ROSENAU, J. *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston : Allen & Unwin, 1987, 538 p.
- HILL, Christopher *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York : Palgrave MacMillan, 2002
- INAMETE, Ufot B. *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*, Selinsgrove : Susquehanna UP & Londres : Associated UP, 2001, 313 p.
- JANIS, Irving *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston : Houghton Mills, 1972
- JERVIS, Robert *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton : Princeton UP, 1976
- KARVONEN, L. & SUNDELIUS, B. *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot : Gower, 1987
- KATZENSTEIN, Peter (ed.) *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York : Columbia UP, 1996
- KESSLER, Marie-Christine *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris : Presses de Sciences Po, 1999
- KORANY, Baghat (ed.) *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World*, Boulder : Westview, 1986
- KOZAK, D.C. & KEAGLE, J.M. *Bureaucratic Politics and National Security : Theory and Practice*, Boston : Lynne Rienner, 1988
- LINDBLOM, Charles E. *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1969
- MELISSEN, J. (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, Basingstoke : Macmillan, 1999
- MERLE, Marcel *La politique étrangère*, Paris : PUF, 1984
- MILNER, Helen & KEOHANE, Robert (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge : Cambridge UP, 1996, 308 p.
- MINTZ, Alex (ed.) *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision-Making*, New York : Palgrave Macmillan, 2003, 175 p.
- MOURITZEN, Hans *Theory and Reality of International Politics*, Adershot : Ashgate, 1998, 170 p.
- NEACK, Laura, HEY, Jeanne A.K. & HANEY, Patrick J. (eds.) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1995, 319 p.
- ROBINSON, James A. *Congress and Foreign Policy-Making. A Study in Legislative Influence and Initiative* (1962), Homewood : Dorsey Press, 1967
- ROSENAU, James *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge : Cambridge UP, 1997
- SCHULTZ, Kenneth *Democracy and Coercive Diplomacy*, Cambridge : Cambridge UP, 2001
- SINGER, E. & HUDSON, V. (eds.) *Political Psychology and Foreign Policy*, Boston : Westview Press, 1992
- SNYDER, R.C & al. *Foreign Policy Decision Making*, New York : Free Press, 1962
- STEINBRUNER, John D. *The Cybernetic Theory of Decision : New Dimensions of Political Analysis*, Princeton : Princeton UP, 1974
- T'HART, P., STERN, E, SUNDELIUS, B. (éds.) *Beyond Groupthink : Political Dynamics And Foreign-Policy-Making*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1997
- WEBBER, Mark & SMITH, Michael *Foreign Policy in a Transformed World*, Prentice Hall, 2002, 392 p.

Contributions à des ouvrages collectifs

- ANDERSON, Paul « What Do Decision Makers Do When They Make a Foreign Policy Decision ? The Implications for the Comparative Study of Foreign Policy », in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr & James N. Rosenau (eds.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston : Allen & Unwin, 1987, p. 285-308
- BATTISTELLA, Dario « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 139-166
- COHEN, Samy « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p. 75-101
- HERMANN, Margaret « Leaders and Foreign Policy Decision-making », in Dan Caldwell & Timothy J. McKeown (eds.) *Diplomacy, Force and Leadership. Essays in Honor of Alexander George*, Boulder : Westview Press, 1993, ch. 4, p. 77-94
- HOCKING, Brian « Catalytic Diplomacy : Beyond 'Newness' and 'Decline' », in Jan Melissen (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, New York : Palgrave, 1999, p. 21-42
- KESSLER, Marie-Christine « La politique étrangère comme politique publique », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 167-192
- MCDONALD, John « Further Exploration of Track Two Diplomacy », in Louis Kriesberg & Stuart Thorson (ed.) *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Syracuse : Syracuse UP, 1991, p. 201-220
- MCLEOD, Alex « L'approche constructiviste de la politique étrangère », in Frédéric Charillon (dir.) *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 65-89
- MOLS, Manfred « Policy Advice and Foreign Policy-Making », in W.-D. Eberwein & K. Kaiser (eds.) *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke & New York : Palgrave, 2001, p. 279-290
- ROSENAU, James « Pre-Theories and Theories of Foreign Policy » in R.B. Farrell (ed.) *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston : Northwestern UP, 1966, p. 15-92. Cet article a été ré-édité dans James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy, revised & enlarged edition*, Londres : Francis Pinter, 1979
- WARWICK, D. « Transnational Participation and International Peace », in Joseph Nye & Robert Keohane (eds.) *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge : Harvard UP, 1969, p. 305-324
- Zartman, William « The Structure of Negotiation », in Victor Kremenyuk (ed.) *International Negotiation : Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco : Jossey-Bass, 1991 ; réédité en 2002, p. 65-78

Articles de périodiques

- ALLISON, Graham A. & HALPERIN, Morton H. « Bureaucratic Politics : a Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, vol. 24, n° 3, avril 1972, p. 40-79
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, vol. 56, 1962, p. 947-952
- BERCOVITCH, Jacob « Understanding Mediation's Role in Preventive Diplomacy », *Negotiation Journal*, vol. 12, n° 3, 1996, p. 241-258
- CARLSNAES, Walter « The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis » *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 3, 1992, p. 245-270
- DAWISHA, Karen « The Limits of the Bureaucratic Politics Model : Observations on the Soviet Case », *Studies in Comparative Communism*, n° 13, 1980, p. 300-346
- DUPONT, Christophe « Negotiation as Coalition Building », *International Negotiation*, vol. 1, n° 1, 1996, p. 47-64
- GEORGE, Alexandre « The operational Code : a Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », *International Studies Quarterly*, vol. 13, n°2, juin 1969, p. 190-222
- KAARBO, J. « Prime Minister Leadership styles in Foreign Policy Decision-making : a framework for Research », *Political Psychology*, vol. XVIII, n° 3, Septembre 1997, p. 553-581
- KATZENSTEIN, Peter « Conclusion : Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy » *International Organization*, vol. 31, n°4, automne 1977, p. 879-920

- KOUZMIN, A., T'HART, P. & ROSENTHAL, U. « Crisis Decision-Making : the Centralization Thesis Revisited », *Administration and Society*, n° 25, 1993, p. 12-45
- MANNING, Bayless « The Congress, the Executive and Intermestic Affairs : Three Proposals », *Foreign Affairs*, janvier 1977
- TOAL [Ó Tuathail], Gerard [Gearóid] and AGNEW, John « Geopolitics and Discourse. Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy », *Political Geography*, vol. 11, n° 2, 1992, p. 190-204
- PUTNAM, Robert « Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of the Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, Été 1988, p. 426-460 ; reproduit en annexe du livre de P. Evans, H. Jacobson, & R. Putnam (eds.) *Double-edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press, 1993, p. 431-468
- RIPLEY, B. « Psychology, Foreign Policy and Decision Making », *Political Psychology*, n° 14, 1993, p. 403-416
- SMOUTS, Marie-Claude « Que reste-t-il de la politique étrangère ? » *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 5-15
- WELCH, L.D. « The Role of Belief Systems and Schemas in Foreign Policy Decision-Making », *Political Psychology*, vol. XV, n° 1, mars 1994, p. 17-33
- WELDES, J. « Constructing National Interests », *European Journal of International Relations*, vol. 2, n° 3, 1996, p. 275-318

Paradiplomatie : théorie et pratique de l'autonomie internationale des entités infra- et non-étatiques

Monographies

- ALDECOA, Francisco & KEATING, Michael *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999, 223 p.
- ARTS, Bas, NOORTMANN, Math & REINALDA, Bob (eds.) *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001
- COLONOMOS, Ariel (dir.) *Sociologie des réseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus : lien social et système international*, Paris : L'Harmattan, 1995
- DUCHACEK, Ivo & al. (eds.) *Perforated Sovereignities : Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood, 1988
- DUCHACEK, Ivo *The Territorial Dimensions of Politics : Within, Among and Across Nations*, Boulder : Westview, 1986
- BROWN, D.M. & FRY, Earl (ed.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : University of California Press & Queen's University Press, 1993
- DEHOUSSE, Renaud *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*, Bruxelles : Bruylant, 1991
- ECMI (Centre Européen des Questions de Minorités) *Autonomies insulaires. Vers une politique de la différence pour la Corse ?*, avec la participation de l'Institut pour la Paix des îles Åland, Ajaccio : Albiana, 1999
- FEDERER, Juan *Northern Territory Government paradiplomacy in Brunei, Indonesia, Malaysia and Singapore* (PhD – dir. Dennis Shoemith), Charles Darwin University (Alice Springs), 2004
- FRY, Earl H. *The Expanding Role of State and Local Governments in US Foreign Affairs*, New York : Council on Foreign Relations, 1998
- GOODMAN, David S.G. & SEGAL, Gerald (eds.) *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, Londres & New York : Routledge, 1994
- HÄNNI, Peter *Schweizerischer Föderalismus und Europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden Internationalen Kontext* [Le fédéralisme suisse et l'intégration européenne. Le rôle des cantons dans un contexte international changeant], Zürich : Schulthess, 2000
- HOCKING, Brian (dir.) *Localizing Foreign Policy : Non-Central and Multilayered Diplomacy*, Londres : Mac Millan & New York : St Martin's Press, 1993
- INAMETE, Ufot B. *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*, Selinsgrove : Susquehanna UP & Londres : Associated UP, 2001

- JUÇARA DA SILVA NUÑES, Carmen *Paradiplomacy in Brazil: the Case of Rio Grande do Sul* (Ph.D. – dir. M.S. Arrosa Soares), Rio do Sul : UFRGS, 2005
- KEATING, Michael *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, New York : Oxford UP, 2001
- MICHELMANN, Hans & SOLDATOS, Panayotis (eds.) *Federalism and International Relations, the Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990
- NYE, Joseph & KEOHANE, Robert *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge : Harvard UP, 1969
- PAQUIN, Stéphane *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Bertrand Badie ; Paris : IEP de Paris, 2002
- PAQUIN, Stéphane *La paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec : Presses de l'Université Laval, 2003
- PAQUIN, Stéphane *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, Coll° « Régionalisme et fédéralisme » n° 3, 2004
- RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge : Cambridge UP, 1995
- SHARPE, L.J. (dir.) *Policy-making in Federal and Regional States*, Torino : Fondazione Agnelli, 1996
- SOLDATOS, Panayotis & PHILIP, Christian *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996
- TAYLOR, P. *Non-state Actors in International Politics : from Transregional to Substate Organizations*, Boulder : Westview Press, 1984

Contributions à des ouvrages collectifs

- AGUIRRE, Iñaki « Making Sense of Paradiplomacy ? an Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass ; p. 185-209
- BADIE, Bertrand « Le jeu triangulaire », in Pierre Birnbaum (ed.) *Sociologie du nationalisme*, Paris : PUF, 1997, p. 447-462
- BEAUFAYS, Jean « Bicommunal Belgium and its International Dimension », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York : Greenwood, 1988, p. 43-51
- BERNIER, Luc « The Foreign Economic Policy of a Subnational State : the Case of Quebec », in Duchacek, I. & ali (eds), *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Westport & Londres, Greenwood Press, 1988, p. 125-139
- DUCHACEK, Ivo « Multicommunal and Bicommunal Polities and their International Relations », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press, 1988
- DUCHACEK, Ivo « Perforated Sovereignities : Towards A Typology of New Actors in International Relations », in Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos (eds.) : *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 1-33.
- ELAZAR, Daniel « Introduction », in I. Duchacek & al. *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press, 1988, p. i-xxiv
- FRY, Earl H. « States in the International Economy : an American Overview », in D. Brown & E. Fry (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Institute of Governmental Studies Press, University of California & Queen's UP, 1991,
- HINTJENS, H., LOUGHLIN, J. & OLIVESI, C. « The Status of Maritime and Insular France : the DOM-TOM and Corsica », in J. Loughlin & S. Mazey (eds.) *The End of the French Unitary State ? Ten Years of Regionalisation in France*, Frank Cass, Londres, 1994, p. 110-31
- HOCKING, Brian « Regionalism : an International Relations Perspective », in M. Keating & J. Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, Londres : Frank Cass, 1997, p. 90-111
- HOCKING, Brian « Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments », in F. Aldecoa & M. Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999, p. 17-39
- HOCKING, Brian « Catalytic Diplomacy : Beyond 'Newness' and 'Decline' », in Jan Melissen (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*, New York : Palgrave, 1999, p. 21-42

- KEATING, Michael « Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine » in Richard Balme (ed.) *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris : Economica, 1996, p. 283-301
- KEATING, Michael « Regions and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies », in F. Aldecoa & M. Keating (eds.) *Paradiplomacy in Action : the Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999, p. 1-16
- KINCAID, John « The International Competence of US States and their Local Government », in F. Aldecoa & M. Keating (ed.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass, 1999, p. 111-133
- KNODT, Michèle « External Representation of German Länder Interests », in W.-D. Eberwein & K. Kaiser (eds.) *Germany's New Foreign Policy. Decision-Making in an Interdependent World*, Basingstoke & New York : Palgrave, 2001 (édition traduite de l'allemand et révisée d'un ouvrage paru en 1998), p. 173-188
- LATOUCHE, D. « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », in I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York : Greenwood Press, 1988, p. 29-43
- MORATA, Francesc « The Euro-region and the C-6 Network : the New Politics of Sub-national Cooperation in the West-Mediterranean Area », in Michael Keating & John Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, Londres : Frank Cass, 1995
- MORATA, Francesc « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in R. Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996, p. 149-176
- MORATA, Francesc « Spanish Regions in the European Community », in Barry Jones & Michael Keating (eds.) *The European Union and the Regions*, Oxford : Clarendon Press, 1995, p. 114-133
- ROSENAU, James « Les individus comme source de turbulence globale », in Michel Girard (dir.) *Les individus dans la politique internationale*, Paris : Economica, 1994, p. 81-105
- SMITH, P.J. « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada. City, Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », in B. Hocking (dir.) *Foreign Relations and Federal States*, Londres : Leicester UP, 1993, p. 211-235
- SOLDATOS, Panayotis « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in D. Brown & E. Fry (eds.) *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley : Institute of Government Studies Press, 1993, p. 45-64
- SOLDATOS, Panayotis « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in Hans Michelmann & Panayotis Soldatos (eds.) *Federalism and International Relations, the Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 34-53
- VAN ESCH, Femke « Defining National Preferences : the Influence of International Non-State Actors », in B. Arts, M. Noortmann & Bob Reinalda *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001, p. 109-125

Articles de revue

- BASSETS, Lluís « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, n° 91, 4^{ème} trimestre, 1998, p. 201-215
- BÉLANGER, Luc « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales* (Québec), vol. XXV, n° 3, septembre 1994, numéro spécial ; p. 421-452
- BERNIER, Ivan, avant-propos, « Les politiques extérieures des États non-souverains : convergences et divergences », *Études Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994 (numéro spécial)
- BOUSSYGUINA, I.M. « Novaâ rol' regionov v Evropejskom Souze » [Le nouveau rôle des régions dans l'Union européenne], *MÉZIMO* [revue *Économie mondiale et relations internationales*], n° 12, 1994
- DEHOUSSE, Renaud « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Revue d'Études Internationales*, vol. XX, n° 2, juin 1989, p. 283-309
- DUCHACEK, Ivo « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 14, n° 4, automne 1984, p. 5-31
- DURAZO-HERRMANN, Julian « L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine », *Études Internationales*, vol. XXXI, n° 3, septembre 2000, p. 475-487

- FELDMAN, Elliot J. & GARDNER FELDMAN, Lily « The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy », *Publius : the Journal of Federalism*, n° 14, Fall 1984, p. 33-59
- GOLDSBOROUGH, J.O. « California's Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 88-96
- HOCKING, Brian « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études Internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, numéro spécial sur « Les politiques extérieures des États non-souverains : convergences et divergences » (dir. Ivan Bernier), p. 409-420
- INGELAERE, F. « The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions », *Studia Diplomatica*, vol. 47, n° 1, 1994, p. 25-49
- JEFFERY, C. « Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1995, p. 56-75
- KEATING, Michael « Stateless Nation-Building: Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System », *Nations and Nationalisms*, n° 3-4, 1997, p. 689-717
- KUKAWKA, Pierre « Le Quadriège européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », in Richard Balme (dir.) *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996, p. 91-106
- LECOURS, André « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, n° 1, 2002, p. 91-114
- MASSART-PIÉRARD, F. « Politique des relations extérieures et identité politique. La stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études Internationales* (Québec), vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 701-727
- NAGELSMIDT, Martin « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études Internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 679-699
- NASS, Klaus Otto « *Nebenaussenpolitik* der Bundesländer » [La politique étrangère parallèle des Länder fédérés], *Europa-Archiv*, vol. 41, n° 21, 1986, p. 619-628
- PALARD, Jacques « Les régions européennes sur la scène internationale. Condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études Internationales* (Montréal), vol. XXX, n°4, décembre 1999, numéro spécial sur « Les relations internationales des régions en Europe », p. 567-578
- PAQUIN, Stéphane « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n° 3, 2003, p. 621-642
- PAQUIN, Stéphane « La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Études Internationales*, vol. XXXIII, n° 1, mars 2002, p. 57-90
- PHILIPPART, Eric « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études Internationales* (Montréal), vol. XXIX, n° 3, septembre 1998, p. 631-646
- PHILIPPART, Eric et VAN CUSTEM, Michaël « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études Internationales*, numéro spécial dirigé par Jacques Palard, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 789-804
- ROSENAU, James & HAGEN, Michael « A New Dynamism in World Politics. Increasingly Skilful Individuals ? » *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 4, décembre 1997, p. 655-686
- SANTOS NEVES, Miguel « Macau and Europe : The Challenges of the Paradiplomacy Game » *China Perspectives*, n°44, novembre - décembre 2002, p. 54- 67
- SHAW, M. « Civil Society and Global Politics : Beyond a Social Movements Approach », *Millennium*, vol. 23, n° 3, 1994, p. 647-667

Matériaux de conférences

- KAISER, Robert « Subnational Governments in International Arenas : Paradiplomacy and Multi-Level Governance in Europe and North America », paper presented at the Fifth IPSA Symposium, « Globalization, Nations and Multi-Level Governance : Strategies and Challenges », Montréal, 24-26 octobre 2002, 12 p. www.robert-kaiser.de

*Études urbaines : les villes en relations internationales***Monographies**

- BARKER, Theo & SUTCLIFFE, Anthony (eds.) *Megapolis : the Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan & New York : St. Martin's Press, 1993, 213 p.
- BARLOW, Max *Metropolitan Government*, Londres : Routledge, 1991
- BONNEVILLE, M. & alii. *Villes européennes et internationalisation*, Villeurbanne : PPSH CNRS (Programme Rhône-Alpes Recherches et Sciences Humaines) & DATAR, 1992
- BONNEVILLE, Marc & BUISSON, Marie-Andrée *Lyon : métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris : Anthropos, 1997
- BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel *Local and Global : the Management of Cities in the Information Age*, Londres : Earthscan Publications Ltd, 1997
- CAPELLIN, Ricardo & BATEY, P.W.J. (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Londres : Pion, 1995 (2ème édition)
- CASTELLS, Manuel *The City and the Grassroots*, Berkeley : University of California Press, 1983
- CASTELLS, Manuel *The Informational City. Informational Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford : Basil Blackwell, 1989 (2ème éd.)
- CASTELLS, Manuel *European Cities, the Informational Society and the Global Economy*, Amsterdam : CGO, 1992
- CATTAN, Nadine, PUMAIN, Denise & ROZENBLAT Céline *Le système des villes européennes*, Paris : Anthropos, 1999 (2ème éd.)
- CLARK, T.N. (ed.) *Urban Policy Analysis. Directions for Future Research*, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 21, Newbury Park & Londres : Sage, 1981
- CLAVAL, Paul & SANGUIN, André-Louis *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, coll. « Géographie et Culture », 1997, 316 p.
- COCKBURN, C. *The Local State. Management of Cities and People*, Londres : Pluto, 1977
- CONTI, S. & SPRIANO, G. *Urban Structures, Technological Innovation and International Metropolitan Networks*, Torino : Giovanni Agnelli Foundation, 1989
- COOKE, P. (ed.) *Localities*, Londres : Unwin Hyman, 1989
- COOKE, P. *Back to the Future. Modernity, Postmodernity and Locality*, Londres : Unwin Hyman, 1990
- COULON, Alain *L'Ecole de Chicago*, Paris : PUF, 1992
- DAHL, Robert *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven (Connecticut) : Yale UP, 1961, 1966 (9ème édition), 355 p.
- DATAR, *Les villes européennes*, Paris : La Documentation Française, 1989
- DOGAN, Mattei & KASARDA, J.D. (eds.) *The Metropolis Era*, 2 vols., Beverly Hills & Londres : Sage, 1988
- DOXIADIS, Constantinos *Ekistics. An Introduction to the Science of Human Settlements*, New York : Oxford UP, 1968
- DUNFORD, Mick & KAFKALAS, Grigoris (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992, 339 p.
- DUNLEAVY, P. *Urban Political Analysis*, Londres : Macmillan, 1980
- FRY, H.J., RADEBAUGH, L.H. & SOLDATOS, P. (eds.) *The New International Cities Era. The Global Activities of North American Municipalities*, Provo : Brigham Young University Press, David M. Kennedy Center for International Studies, 1989.
- GAUDIN, J.-P. *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris : PUF, 1989
- GOTTMANN, Jean *Megapolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, New York : Twentieth Century Fund, 1961
- GOTTMANN, Jean & HARPER, Robert A. (eds.) *Since Megapolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore & Londres : The John Hopkins UP, 1990
- GURR, T. R. & KING, D.S. *The State and the City*, Londres : Macmillan, 1987
- GYFORD, J., LEACH, S. & GAME, C. *The Changing Politics of Local Government*, Londres : Allen & Unwin, 1989
- HARRIGAN, J. *Political Change in the Metropolis*, Glenview : Scott Foresman, 1989 (4th ed.)

- HAHN, C. & LEVINE, H. *Readings in Urban Politics. Past, Present and Future*, New York & Londres : Longman, 1984 (2nd ed.)
- HARVEY, D. *The Urban Experience*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1989
- HOBBS, Heidi *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, Thousand Oaks : Sage, 1994
- HOHENBERG, P.M. & LEES, L.H., *La formation de l'Europe Urbaine, 1000-1950*, traduit de l'anglais, Paris : PUF, 1992
- JOUVE, Bernard & LEFÈVRE, Christian *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris : Anthropos, 1999
- JUDD, D. & PARKINSON, M. (eds.) *Leadership and Urban Regeneration*, Londres & Newbury Park : Sage, 1990
- KEATING, Michael *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot : Edward Elgar, 1991, 224 p.
- KEMMIS, D. *Community and the Politics of Place*, Norman & Londres : University of Oklahoma Press, 1990
- KLEINSCHMAGER, Richard *Strasbourg : une ambition européenne*, Paris : Anthropos, 1997
- KOLOSOV, Vladimir & ECKERT, Denis (dir.) *Krouпnye goroda i vyzovy globalizacii* [Les grandes villes face aux défis de la mondialisation], Smolensk : Oekoumena, 2003
- KOTEK, Joël (dir.) *L'Europe et ses villes-frontières*, Bruxelles : Complexe & CERIS-CEESAG, 1996
- LE GALÈS, Patrick « Urban Governance in Europe. How Does Globalisation Matter ? » *EUI Working Paper RSC n° 1998/40*, Série « Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game ? » Florence : Institut Universitaire Européen, Centre Robert Schuman, octobre 1998, 33 p.
- MÉNY, Y. & WRIGHT, V. (eds.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres : Allen & Unwin, 1985
- MOLLENKOPF, J. H. *The Contested City*, Princeton : Princeton University Press, 1983
- ÖBERG, Martin & PETERSON, Martin (eds.) *Baltic Cities. Perspectives on Urban and Regional Change in the Baltic Sea Area*, Lund : Nordic Academic Press, 1997
- OECD (OCDE) *New Roles for Towns and Cities, Local Initiatives for Employment Creation*, Paris : OECD, 1987
- PETERSON, P. *City Limits*, Chicago : University of Chicago Press, 1981
- REITEL, Bernard, ZANDER, Patricia, PIERMAY, Jean-Luc & RENARD, Jean-Pierre (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos (CNRS, Laboratoire Géographie – Cités) / Economica (coll. « Villes »), 2002, 275 p.
- RÉMY J. (dir.) *Georg Simmel. Ville et modernité*, Paris : L'Harmattan, 1995
- RODWIN, L. & HOLLISTER, R.M. (eds.) *Cities of the Mind : Images and Themes of the City in the Social Sciences*, New York : Plenum Press, 1984
- ROSEMBERG, Muriel *Le marketing urbain en question : production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris : Anthropos, 2000
- SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe & BASSAND, Maurice (dir.) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Actions publiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 1997
- SASSEN, Saskia *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press, 1991
- SASSEN, Saskia *Cities in a World Economy*, Londres : Pine Forge Press, 1994
- SAVITCH, H.V. *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton : Princeton UP, 1988
- SCHULTZ, H. (dir.) « Twin Towns on the Border as Laboratories of European Integration », Frankfurter Institut für Transformationsstudien *Discussion Paper n° 4/02*, Frankfurt (Oder) : Europa-Universität Viadrina, 2002
- SCHUMAN, M. *Building Municipal Foreign Policy*, Irvine : Center for Innovative Diplomacy, 1987
- SELF, P. *Planning the Urban Region. A Comparative Study of Politics and Organizations*, Londres : Allen & Unwin, 1982
- SOLDATOS, Panayotis *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Aix-en-Provence, 1991
- STEWART, J. *The New Management of Local Government*, Londres : Allen & Unwin, 1986
- STONE, C. & SANDERS, H. (eds.) *The Politics of Urban Development*, Lawrence : University of Kansas Press, 1987
- TILLY, Ch. & BLOCKMAN, W. (dir.) *Cities and the Rise of the State in Europe*, Boulder: Westview Press, 1994
- TOYNBEE, Arnold *Cities of Destiny*, Londres : Oxford UP, 1967
- TOYNBEE, Arnold *Cities on the Move*, Londres : Oxford UP, 1970

- VELTZ, Pierre Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel, Paris : PUF, 2000 (3^{ème} éd.)
- WACHTER, S. *État, décentralisation et territoires*, Paris : L'Harmattan, 1987
- WALKER, D. *Municipal Empire*, Londres : Temple Smith, 1983
- WEBBER, Melvin *L'urbain sans lieu ni bornes* [1964], Paris : éd. de l'Aube, 1996
- WEBER, Max *La ville* [1921], Paris : Aubier Montaigne, 1982

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAGNASCO, Arnaldo & LE GALÈS, Patrick « Introduction. Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. Bagnasco & P. Le Galès (dir.) *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, Coll^o « Recherches », 1997, p. 7-43
- CAMAGNI, Roberto « From City Hierarchy to City Network », in T.R. Lakshamanan & P. Nijkamp (eds.) *Structure and Change in the Space Economy*, Berlin : Springer-Verlag, 1993, p. 68-87
- CAPPELLIN, R. « International Networks of Cities », in R. Camagni (ed.) *Innovation Networks : Spatial Perspectives*, Londres : Belhaven Press, 1991, p. 230-244
- COHN, T.H. & SMITH, P. J. « Developing Global Cities in the Pacific Northwest : The Cases of Vancouver and Seattle », in P.K. Kresl & G. Gappert (eds.) *North American Cities and the Global Economy. Challenges and Opportunities*, Thousand Oaks : Sage, 1995, p. 251-285
- CUMMINGS, S. « Private Enterprise and Public Policy : Business Hegemony in the Metropolis », in S. Cummings, *Business Elites and Urban Development*, Albany : State University of New York Press, 1988
- GOTTMANN, Jean « Introduction. The Opening of the Oyster Shell », in J. Gottmann & R.A. Harper (eds.) *Since Megapolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore & Londres : John Hopkins University Press, 1990, p. 3-20
- GREER, S. « Urbanization, Parochialism and Foreign Policy », in James Rosenau *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York : Free Press, 1967, p. 253-261
- JESSOP, Bob « A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance » in M. Lauria (ed.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Thousand Oaks : Sage, 1997, p. 51-73
- JOENNIEMI, Pertti & SWEEDLER, Alan, « The role of Cities in International Relations : New Features in the Baltic Sea Region », in PERKO, Susanna (ed.), *Nordic-Baltic Region in Transition : New Actors, New Issues, New Perspectives*, Research report n° 75, Tampere Peace Research Institute, 1996, p. 115-140
- LÉVY, Jacques « Urbanité, un modèle européen ? », in V. A. Kolossov & D. Ekkert *Kroupnye goroda kak poliysy regional'nogo razvitiâ v usloviâkh globalizacii* [Les grandes villes comme pôles de développement régional dans la mondialisation], Moscou : Centre franco-russe de sciences humaines & Institut de Géographie RAN, matériaux de conférence, 4-5 juin 2002
- MARCADON, Jacques « La stratégie des armements maritimes de lignes régulières et les métropoles portuaires », in Paul Claval & André-Louis Sanguin (dri.) *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 189-203
- MAYER, Margit « The shifting local political system in European cities », in M. Dunford & G. Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres : Belhaven Press, 1992, p. 255-274
- NIJMAN, Jan « Entre le nord et le sud : l'internationalisation de Miami », in P. Claval & A.-L. Sanguin, *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 83-94
- PARKER, Geoffrey « Vers une nouvelle Hanse : métropoles et nations dans la géographie politique de l'Europe », in Paul Claval & André-Louis Sanguin (dri.) *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 27-36
- ROUYER, Alice « Berlin ou l'ambition métropolitaine : nostalgie ou renaissance de la Weldstadt ? », in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, coll. Géographie et Cultures, 1997, p. 127-135
- SEYS, François-Olivier « Bratislava : des marges du bloc socialiste aux marges de l'UE, modification de la logique spatiale, des paysages et nouvelles fonctions urbaines », in Bernard Reitel & ali. (coord.) *Villes et Frontières*, Paris : Anthropos (CNRS, Laboratoire Géographie – Cités) / Economica (coll. « Villes »), 2002 ; p. 26-36

- SIMMEL, Georg « Les grandes villes et la vie de l'Esprit » [1903], réédité in F. Choay *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris : Seuil, 1995
- SOLDATOS, Panayotis « La nouvelle génération de villes internationales : phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in C. Philip & P. Soldatos (dir.) *Au-delà et en-deça de l'État-nation*, Bruxelles : Bruylant, 1996, chapitre VII, p. 205-236
- TRAVERS, T. « The Threat of the Autonomy of Elected Local Government », in C. Couch & D. Marquand (eds.) *The New Centralism*, Oxford : Blackwell, 1989
- VARTAINEN, Perttu, « Urban Networking in the Baltic Sea Region, a Nordic View », in H. Eskelinen, I. Liikkanen, & J. Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold : Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Ashgate : Aldershot, 1999, p. 117-130
- VENDINA, Olga & KOLOSSOV, Vladimir « Moscou, retour à la voie mondiale », in Paul Claval & André-Louis Sanguin (dri.) *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 137-152
- WAGENAAR, Michiel & VAN DER WUSTEN, Herman « L'empreinte de l'État. A la recherche de la spécificité des villes-capitales en Europe », in Paul Claval & André-Louis Sanguin (dri.) *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 53-68

Articles de périodiques

- BAILLY, A. & ali. (eds.) « Changing Cities : Restructuring, Marginality and Policies in Urban Europe » *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, 1996, p. 161-176
- BARLOW, J. « The politics of Urban Growth : Boosterism and Nymbyism in Boom Regions », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, 1995, p. 129-144
- BONNEVILLE, Marc « Internationalization of non-capital cities in Europe : aspects, processes and prospects », *European Planning Studies*, vol. 2, n° 3, 1994, p. 267-285
- CAMPELLO, Ricardo « The new city network paradigm : measuring urban network externalities », *Urban Studies*, vol. 37, n° 11, 2000, p. 1925-1945
- CARROUÉ, Laurent « Berlin réunifiée : une nouvelle métropole à vocation internationale en Europe centrale », *Annales de Géographie*, n° 570, 1993, p. 113-130
- FOSSAERT, Robert « Les villes mondiales, villes du système mondial » *Hérodote*, numéro intitulé *Géopolitique des grandes villes*, n° 101, 2^{ème} trimestre 2001, p. 10-25
- FRIEDMANN, J. & WOLFF, G. « World city formation : an agenda for research and action », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, 1982, p. 309-344
- FRIEDMANN, J. « The World City Hypothesis », *Development and Change*, n° 17, n° 1, 1986, p. 69-83
- GAUDIN, J.-P. « La notion de politique urbaine. Evolutions et évaluations » *Espaces et Sociétés*, n° 48-49, 1988, p. 259-275
- GRÉSILLON, Boris & KOHLER, Dorothée, « Berlin, capitale en attente » *Hérodote* n° 101, 2^{ème} trimestre 2001, p. 96-121
- GOTTMANN, Jean « L'urbanisation dans le monde contemporain et ses conséquences politiques », *Politique Etrangère*, n° 6, 1960, p. 557-571
- GOTTMANN, Jean « The Role of Capital Cities », *Ekistics*, n° 264, Novembre 1977, p. 240-243 et « Capital Cities », *Ekistics*, vol. 50, n° 299, Mars-Avril 1983, p. 88-93. Réédités in J. Gottmann & R.A. Harper (eds.) *Since Megapolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore & Londres : The John Hopkins UP, 1990, ch. 3, p. 63-82
- GOTTMANN, Jean « The Study of Former Capitals », *Ekistics*, vol. 52, n° 314-315, Fall 1985, p. 541-546. Réédité sous le même titre in J. Gottmann & R.A. Harper (eds.) *Since Megapolis. The Urban Writings of Jean Gottmann*, Baltimore & Londres : John Hopkins University Press, 1990, ch. 4, p. 83-94
- HARDING, A. « Urban Regimes in a Europe of the Cities ? » *European Urban and Regional Studies*, vol. 4, 1997, p. 291-314
- JOUVE, B. & LEFEVRE, C. « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n° 6, décembre 1999, p. 835-853
- PARKS, R. & OAKERSON, R. « Metropolitan Organization and Governance. A Local Public Economy Approach », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, n° 1, 1989, p. 18-29

- PRETECEILLE, E. « Paradoxes politiques des restructurations urbaines – globalisation de l'économie et localisation du politique », *Espaces et Sociétés*, n° 59, 1990, p. 5-36
- REINICKE, Wolfgang «The Other World Wide Web : Global Public Policy Networks», *Foreign Policy*, n° 117, 1999, p. 44-59.
- RUBLE, Blair «The City, Contested Identity and Democratic Transitions», *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, Printemps 2001, numéro spécial sur les villes, p. 173-181
- SOLDATOS, Panayotis «The 'Gateway City' Approach in World Affairs : the Buffalo Case », *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques (The International Law Review, Geneva)*, vol. 72, n° 2, avril-juin 1994, p. 147-160
- WARREN, R. « National Urban Policy and the Local State. Paradoxes of Meaning, Action and Consequences », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, n° 4, 1990, p. 541-562
- WOLMAN, H. « Local economic development policy : what explains the divergence between policy analysis and political behaviour », *Journal of Urban Affairs*, vol. 10, n° 1, 1988, p. 19-28
- WOLMAN, H. & GOLDSMITH, M. «Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, n° 1, 1990, p. 3-27

L'EUROPE NORDIQUE-BALTIQUE

Relations bilatérales de la Russie avec ses voisins en Europe du Nord

Monographies

- AUSTIN, Daniel *Finland as a Gateway to Russia : Issues in European Security*, Aldershot & Brookfield : Avebury, 1996
- DAHLSTRÖM, M., ESKELINEN, H. & WIBERG, U. *The East-West Interface in the European North*, Uppsala : Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift, 1995
- HEININEN, L. & KÄKÖNEN, J. *The New North of Europe – Perspectives of the Russian Dimension*, Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1999
- HILTUNEN, Heidi, « Finland and Environmental Problems in Russia and Estonia », *Foreign Policy Challenges*, n° 6, 1994, Helsinki : The Finnish Institute of International Affairs, 125 p.
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF SECURITY STUDIES *The Military Balance 1997/1998*, Oxford : IISS & Oxford UP, 1997
- JOENNIEMI, Pertti *Cooperation in the Baltic Sea Region*, Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1993
- JOENNIEMI, Pertti « Bridging the Iron Curtain ? Cooperation around the Baltic Rim », *COPRI Working Paper*, n° 22, 1999
- MELVIN, Neil *Russians Beyond Russia : the Politics of National Identity*, Londres : RIIA, 1995
- MOZEL', Tat'yana Nikolaevna *Baltija, Rossiya i Zapad v poiskakh modeli bezopasnosti v Evrope* [La Baltique, la Russie et l'Occident en quête d'un modèle de sécurité en Europe], Moscou : Nauchnaya Kniga [éditions de l'Académie diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères de la Fédération de Russie], 2001, 304 p. [tirage : 500 exemplaires]
- PLASSERAUD, Yves *Les États baltes*, Paris : Montchrestien, coll. « Clés. Politique », 1992
- PURSIAINEN, Christer « Soft Security Problems in North-West Russia and their Implications for the Outside World. A framework for Analysis and Action » *UPI Working Paper*, n° 31, 2000
- TUOMI, Osmo *The New Geopolitics. The World System and Northern Europe Seen from a Modern Geopolitical Perspective*, Helsinki : National Defence College, 1998
- SVOP *Rossijskaâ vnešnââ politika po otnošeniiu k stranam SNG i Baltii* [La politique étrangère de la Russie vis-à-vis des pays de la CEI et des pays baltes], extraits publiés par Vadim Pečenev, *Nezavisimââ Gazeta*, 20 novembre 1996

- SVOP *Rossia i Pribaltika* [La Russie et les pays baltes], rapport d'experts Moscou : SVOP, 1997 ; extraits publiés dans *Neavisimaâ Gazeta* du 28 octobre 1997, p. 4-5
- SVOP *Rossia i Pribaltika II* [La Russie et les Pays baltes - II], rapport d'experts sous la direction d'I. Yourgens & S. Karaganov, Moscou :SVOP, 13 octobre 1999. Texte intégral (en russe) disponible sur le site http://www.svop.ru/live/doc_and_pub.asp?p_id=6188
- TRENINE, Dmitrij *Baltijskij šans : Strany Baltii, Rossiya i Zapad v skladyvaûščejsâ Bol'shoj Evrope* [La chance baltique. Les pays baltes, la Russie et l'Occident dans la grande Europe en construction], Moscou : Centre Carnegie, 1997, 60 p.
- TRENIN, Dmitri *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Moscou : Carnegie Endowment for International Peace, 1997

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAEV, Pavel K. « Opportunities and Challenges for Russia in the Nordic-Baltic Region », in Gabriel Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West : Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Londres : Frank Cass, p. 99-110
- BIRCKENBACH, H.-M. « The Tackling of Minority Issues in the Baltic Sea Region in the Context of the OSCE and the CBSS », in L. Hedegaard & B. Lindström, (eds.) (1998) *NEBI Yearbook 1998*, Springer, p. 537-549
- BROWNING, Christopher « From Modern to Post-Modern Region-Building : Emancipating the Finnish Nation from the State », in Marko Lehti & David Smith (ed.) *Post-Cold War Identity Politics : Northern and Baltic Experiences*, Londres : Frank Cass, 2003, p. 101-127
- GOROKHOV, Serguej « Intregation in Practice : the Case of Narva », in Aksel Kirch (ed.) *Integration of Non-Estonians into Estonian Society. History, Problems and Trends*, Tallinn, 1997
- HARLE, Vilho « Martti Ahtisaari, a Global Rationalist », in Tuomas Forsberg (ed.) *Northern Dimensions Yearbook 2000*, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2000
- KHROMOVA, A.A. « O vliânii rassireniâ ES na torgovo-êkonomičeskie otnošeniâ Rossii i stran Baltii » [Sur l'influence de l'élargissement de l'UE sur les relations économiques et commerciales de la Russie et des pays baltes], in V.I. Krivokhizha (dir.) *Problemy vneshnej i oboronnoj politiki Rossii*, Moscou : Rossijskij Institut Strategičeskikh Issledovanij (RISI), 2000, p. 53-78
- MOURITZEN, Hans « The West Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998
- OLDBERG, Ingmar « Northern Europe : a New Web of Relations », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies & Londres : Frank Cass, 2003, p. 111-122
- OZOLINA, Zaneta « Latvia », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998
- PAASI, Anssi « The Finnish-Russian Border in a World of De-territorialisation », in L. Hedegard & B. Lindström *NEBI Yearbook 1999*, Berlin : Springer Verlag, 1999
- REDEL, Anna « 'New Hansa' in the Baltic Sea Area : the Role of Metaphor in the Process of Regional Identity Formation », in Helena Rytövuori-Apunen (ed.) *Russian-European Interfaces in the Northern Dimension of the EU*, Studia Politica Temperensis n° 8, Tampere : University of Tampere, Department of Political Science and International Relations, 2000, p. 229-264
- SELIN, Paavo, « Organized crime : is it a factor of significance in the Baltic Sea Region ? », in Perko, Susanna (ed), *Nordic-Baltic Region in Transition : New Actors, New Issues, New Perspectives*, Research report n° 75, Tampere : Tampere Peace Research Institute (TAPRI), 1996, p. 158-170
- STRANGA, Aivars « Baltic-Russian Relations : 1995-Beginning of 1997 », in Atis Lejins & Zaneta Ozolina (eds.) *Small States in a Turbulent Environment : the Baltic Perspective*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, 1997
- TUNANDER, Ola « Post-Cold War Europe : Synthesis of a Bipolar Friend-Foe Structure and a Hierarchic Cosmos-Chaos Structure ? », in O. Tunander (ed.) *Geopolitics in Post-Wall Europe : Security, Territory and Identity*, Oslo : PRIO & Londres : SAGE, 1997, p. 17-44

- VARTAINEN, Perttu « Urban Networking in the Baltic Sea Region. A Nordic View », in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikkanen & Jukka Oksa (eds.) *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Aldershot : Ashgate, 1999, p. 117-130
- VELLISTE, Trivimi « The « Near Abroad », in the Baltic Republics : The View from Estonia », in D. M. Snider and A. O. Brundtland (eds.) *Nordic-Baltic Security : An International Perspective*, Washington DC : CSIS, 1994, p. 57-62
- WAEVER, Ole « The Baltic Sea : a Region after Post-Modernity ? », in P. Joenniemi (ed.) *Neo-Nationalism or Regionality ? The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1997, p. 293-342
- ZHURYARI, Olga « The Baltic Countries and Russia (1990-1993) : Doomed to Good-Neighbourliness ? », in Pertti Joenniemi & Juris Prikulis (eds.) *The Foreign Policies of the Baltic States : Basic Issues*, Riga : Centre for Baltic-Nordic History and Political Studies, 1994

Articles de périodiques

- BARRINGTON, Lowell « The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 5, 1995, p. 731-763
- BAYOU, Céline « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 17-29
- BERG, Eiki & ORAS S. « Writing Post-Soviet Estonia on to the World Map », *Political Geography* 19, 2000, p. 601-625
- BUNGS, Dzintra « Latvia : Transition to Independence Completed », *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n° 1, 7 janvier 1994, p. 96-98
- CHINN, Jeff & TRUEX, Lise « The Question of Citizenship in the Baltics », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 1, janvier 1996, p. 133-147
- DUNLOP, John B. « Will the Russians Return from the Near Abroad ? », *Post-Soviet Geography*, vol. 35, n° 4, avril 1994, p. 204-215
- GIRNIUS, Saulius « Relations Between the Baltic States and Russia », *RFE/RL Research Report*, vol. 3, 26 août 1994, p. 29-33
- GIRNIUS, Saulius « Back in Europe, to Stay », *Transition*, vol. 3, n° 6, 4 avril 1997, p. 7-10
- MEDVEDEV, Sergueï « Russia as the Subconsciousness of Finland », *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, 1999, p. 95-107
- MOROZOV, Viatcheslav « Russia in the Baltic Sea Region : Desecuritization or Derogionalization ? », *Cooperation & Conflict*, vol. 39, n° 3, 2004, p. 317-331
- ROSE, Richard « Economic Conditions of Nationalities in the Baltics », *Post-Soviet Geography*, vol. 36, n° 8, octobre 1995, p. 476-495
- SHOUSTOV, V. « Rossiâ i problemy bezopasnosti v Baltijskom regione » [La Russie et les problèmes de sécurité dans la région de la Baltique], *Meždunarodnaâ Žizn'*, décembre 1997
- WIVEL, Anders « Theory and Prospects for Northern Europe's Small States », *Cooperation and Conflict*, vol. 5, n° 3, 2000, p. 331-340

Régionalisation de l'Europe nordique-baltique et des politiques de l'UE (Dimension Septentrionale)

Monographies

- AALTO, Paami « Structural geopolitics in Europe : constructing geopolitical subjectivity for the EU and Russia », *COPRI Working Paper* n° 22, 2001
- DAVID, Charles-Philippe & LÉVESQUE, Jacques (eds.) *The future of NATO : enlargement, Russia, and European security*, Montréal : UQAM, Centre for Security and Foreign Policy Studies, 1999

- DERIABINE, Yourij « *Severnoe Izmerenie* ». *Politiki Evropejskogo Soyuza i Interesy Rossii* [« La Dimension Septentrionale » Les politiques de l'Union Européenne et les intérêts de la Russie], rapport n°68 de l'Institut de l'Europe RAN, Moscou : Ex-Libris Press, 2000
- EMERSON, Michael (ed.) *The Elephant and the Bear. The EU, Russia and their Near Abroads*, Bruxelles: CEPS, 2001
- (VAN) HAM, Peter « Identity Beyond the State : The Case of the European Union », *COPRI Working Paper* n° 15, Copenhague : Copenhagen Peace Research Institute, 2000
- HAAS, Ernst *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford Stanford UP, 1968
- HAUKKALA, Hiski « The Making of the European Union's Common Strategy on Russia », *ÜPI Working Paper* n° 28, Helsinki : FIIA, 2000, 54 p.
- HAUKKALA, Hiski « Two Reluctant Regionalizers? The EU and Russia in Europe's North », *ÜPI Working Paper* n° 32, Helsinki : FIIA, 2001
- HAUKKALA, Hiski & MEDVEDEV, Sergei (eds.) « The EU Common Strategy on Russia : Learning the Grammar of the CFSP », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 11, 2001, 163 p.
- HOOGE, L. (dir.) *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford UP, 1996
- SCHILDHAUER, Johannes *The Hansa: History and Culture*, traduit de l'allemand par Katherine Vanovitch, New York : Dorset Press, 1988
- ŠLÁMINE, (Shlyamine), Valerij *Rossija v 'Severnoj Izmerenii'* [La Russie dans la 'Dimension septentrionale'], Petrozavodsk : Presses de l'Université d'État de Petrozavodsk, 2002
- SVOP *Baltiá – Transeuropejskij korridor v XXI veke* [La Baltique – Corridor Trans-Européen au XXIème siècle], 5 octobre 2000, www.svop.ru/yuka/1072.shtml
- TRÉNINE, Dmitriij *Rossija i Osnovnye Instituty Bezopasnosti v Evrope : Vstupaya v XXI vek* [La Russie et les institutions fondamentales de sécurité en Europe : en entrant dans le XXIème siècle] Moscou : Centre Carnegie, 2000
- VAHL, Marius « Just Good Friends ? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension », *CEPS Working Documents*, n° 166, Bruxelles : CEPS, mars 2001

Contributions à des ouvrages collectifs

- BAILES, A. « The Role of Subregional Co-operation in Post-Cold War Europe : Integration, Security, Democracy », in A. Cottey (ed.) *Subregional Co-operation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Londres : Macmillan, 1998, p. 153-185
- BJÖRN, Hettne & SÖDERBAUM, Fredrik « Theorising the Rise of Regionness », in B. Shaun, C.W. Hughes, N. Phillips & B. Rosamond (eds.) *New Regionalisms in the Global Political Economy*, Londres : Routledge, 2002, p. 33-42
- CAPPELLIN, R. « Interregional Cooperation in Europe : An Introduction » (p. 1-20) & « Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy » (p. 70-88), in R. Cappellin & P.W.J. Batey (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Londres : Pion Ltd, 1993
- CATELLANI, Nicola « The Multilevel Implementation of the Northern Dimension », in Hanna Ojanen (ed.) *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?* Helsinki : ÜPI/FIIA & Berlin : IEP, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, n° 12, 2001, p. 54-77
- DALTON, Richard « The Role of the CSCE », in H. Miall (ed.) *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, Londres : Pinter, 1994 ; p. 99-111
- FAIRLIE, Lyndelle « Will the EU use the Northern Dimension to solve its Kaliningrad dilemma ? », in Tuomas Forsberg (ed.) *Northern Dimensions Yearbook 2000*, Helsinki : FIIA, p. 85-101
- GARNETT, Sherman « Europe's Crossroads : Russia and the West in the New Borderlands », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations Press, 1998, p. 64-99
- HAUKKALA, Hiski « Clash of the Boundaries ? European Union and Russia in the Northern Dimension », in M. Lehti and D. Smith (eds) *Reinventing Europe : Northern and Baltic Experiences of Post-Cold War Identity Politics*. Londres : Frank Cass, 2003, p. 275-298

- HEININEN, Lassi « Ideas and Outcomes : Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative », in H. Ojanen (ed.) *The Northern Dimension : Fuel for the EU ?*, Helsinki : FIIA, 2001, p. 20-53
- JOENNIEMI, Pertti « The Barents Euro-Arctic Council », in Andrew Cottey (ed.) *Subregional Cooperation in the New Europe*, Londres : Macmillan, 1998
- JOENNIEMI, Pertti & SERGOUNIN, Alexander « Russia, Regionalism and the EU's Northern Dimension », in G. Herd (ed.) *European Security & Post-Soviet Space : Integration or Isolation ?* Conflict Studies Research Centre, 2000, p. 30-45
- JOENNIEMI, Pertti & LEHTI, Marko « On the Encounter Between the Nordic and the Northern: Torn Apart but Meeting Again ? », in Marko Lehti & David J. Smith (eds) *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences*, Londres : Frank Cass, 2001, p. 128-156
- JOHANSSON, Elisabeth « EU and its Near Neighbourhood : Subregionalization in the Baltic Sea and in the Mediterranean », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 188-211
- LESAGE, Michel « Evropejskij opyt mežregional'nogo sotrudničestva » [L'expérience européenne de coopération inter-régionale], in A.You. Ournov *Sbornik dokumentov i materialov po voprosam meždunarodnykh i vnešneekonomičeskikh svāžeĭ soub'ektor Rossijskoj Federacii* [Recueil de documents et de matériaux sur les RIEE des sujets de la FR], Moscou : MID, 1999
- LESHUKOV, Igor « Northern Dimension : Interests and Perceptions », in A. Lejinš and J-D. Nackmayr (eds) *The Northern Dimension : An Assessment and Future Development*, Riga : Konrad Adenauer Stiftung and Latvian Institute of International Affairs, 2000, p. 38-49
- MEDVEDEV, S.A. & PODLESNYJ, P.T. « Geopolitičeskie peremeny v Evrope, politika Zapada i al'ternativy dlā Rossii » [Les changements géopolitiques en Europe, la politique de l'Occident et les alternatives pour la Russie], *Doklad Institouta Evropy* n° 19, Moscou : Institut de l'Europe (RAN), 1995
- MURPHY, Alexander B. « Rethinking the Concept of European Identity », in G. Herb & D. Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 53-73
- NYBERG, René « Finskij zaliv – novyj Øresund. 'Severnoe Izmerenie' i transportnaâ infrastrouktoura severo-zapadnoj Rossii » [Le golfe de Finlande, un nouvel Øresund. La 'Dimension Septentrionale' et l'infrastructure de transport de la Russie du Nord-Ouest], in N. Arbatova (dir.) *'Severnoe Izmerenie' : ideā i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale' : idée et réalité], Moscou : Komitet « Rossiā v ob'edinennoj Evrope » [Comité « La Russie dans une Europe Unie »] avec le soutien de la Fondation F. Ebert en Russie, 2002, p. 12-20 <http://rue.ru/10.pdf>
- O'BRENNAN, John « Re-Conceptualising Europe : Social Constructivism and EU Enlargement », in Pierre Willa & Nicolas Levrat (eds.) *Actors and Models : Assessing the European Union's External Capability and Influence*, Genève : IEUG, 2001, p. 161-187
- OJANEN, Hanna « How to Customise Your Union : Finland and the Northern Dimension of the EU », *Northern Dimensions 1999*, Helsinki : ÜPI, 1999, p. 13-26
- PAINTER, J. (2002) « Multi-level citizenship, identity and regions in contemporary Europe », in James Anderson (ed.) *Transnational Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, Londres : Routledge, 2002, p. 93-110
- PHILIPPART, Éric « Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union européenne », in Jacques Bourrinet (dir.) *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris : Economica, 1997, p. 147-180
- SCOTT, James « The Northern Dimension : 'multiscalar' regionalism in an enlarging European Union ? », in O. Kramsch & B. Hooper (eds) *Cross-Border Governance in the European Union*, Londres : Routledge, 2004, p. 135-156
- SCHUMANN, Klaus « The Role of the Council of Europe », in H. Miall (ed.) *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, Londres : Pinter, 1994, p. 87-98
- STĀLVANT, C.-E. « The Council of the Baltic Sea States », in A. Cottey (ed.) *Subregional Co-operation in the New Europe*, Londres : Macmillan, 1998, p. 46-68
- SVOP « Interessy Rossii na Severe Evropy : v čem oni ? » [Les intérêts de la Russie dans le Nord de l'Europe. Quels sont-ils ?], Moscou : SVOP, 2001. Extraits publiés dans *Nezavisimāā Gazeta* du 22 mars 2001. Traduction non-officielle en anglais disponible sur le site www.nnss.org/svop-report.doc
- TUNANDER, O. « Inventing the Barents Region : Overcoming the East-West Divide in the North », in O. Stokke & O. Tunander (eds.) *The Barents Region : Co-operation in Northern Europe after the Cold War*, Londres : Sage, 1994, p. 31-45

- TRENIN, Dmitri « Security Cooperation in North-Eastern Europe : A Russian Perspective », in D. Trenin and P. van Ham (eds) *Russia and the United States in Northern European Security*, "Programme of the Northern Dimension of the CFSP" Series n° 5, Kauhava/Helsinki : UPI (FIIA) & Berlin : Institut für Europäische Politik, 2000, p. 15-54
- VAHL, Marius « Just Good Friends ? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension » *CEPS Working Document* n° 166, Bruxelles : Center for European Policy Studies, mars 2001
- VIRTANEN, P. « Facing challenges on the Eastern Border of the European Union : the Examples of Euregio Karelia and Euregio Pomerania », in O. Kramsch & B. Hooper (eds) *Cross-Border Governance in the European Union*, Londres : Routledge, 2004, p. 121-134
- WÆVER, Ole « The Baltic Sea : a Region after Post-Modernity ? », in P. Joenniemi & al. (eds.) *Neo-Nationalism or Regionality. The Restructuring of Political Space around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1997, p. 293-342
- WÆVER, Ole « Explaining Europe by Decoding Discourses », in A. Wivel (ed.) *Explaining European Integration*, Copenhague : Copenhagen Political Studies Press, 1998, p. 100-146
- YOURGENS, Igor « Èkonomičeskoe sotroudníčestvo v ramkakh iniciativy 'Severnoe Izmerenie' » [La coopération économique dans le cadre de l'initiative 'Dimension Septentrionale'], in N. Arbatova (dir.) *'Severnoe Izmerenie': ideâ i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale': idée et réalité], Moscou : Komitet « Rossiâ v ob'edinënoj Evrope » [Comité « La Russie dans une Europe Unie »] avec le soutien de la Fondation F. Ebert en Russie, 2002, p. 7-12 (<http://rue.ru/10.pdf>)

Articles de périodiques

- BENGTSSON, Rikard « Towards a Stable Peace in the Baltic Sea Region », *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n° 4, décembre 2000, p. 355-388
- BLATTER, Joachim « Debordering the World of States. Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America - Insights from Border Regions », *European Journal of International Relations*, n° 7, 2001, p. 175-209
- BLATTER, Joachim « From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 3, 2004, p. 530-548
- BOL'SHAKOV, S.I. & KUCHINSKAYA, M.E. « Sever Evropy v strategii NATO i ES i interesy natsional'noj bezopasnosti Rossii » [Le Nord de l'Europe dans la stratégie de l'OTAN et de l'UE et les intérêts de sécurité nationale de la Russie], in V.I. Krivokhizha (dir.) *Problemy vneshej i oboronnoj politiki Rossii*, Moscou : Rossijskij Institut Strategicheskikh Issledovanij, 2000, p. 5-52
- BROWNING, Christopher « The Region-Building Approach Revisited : the Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North », *Geopolitics*, vol. 8, n° 1, 2003, p. 45-71
- CHRISTIANSEN, T., PETITO, F. AND TONRA, B. « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders : The European Union's 'Near Abroad' », *Cooperation and Conflict* vol. 35, n° 4, 2000, p. 389-415
- GRABBE, Heather « The Sharp Edges of Europe : Extending Schengen Eastwards », *International Affairs*, (Moscow) vol. 76, n° 3, 2000, p. 519-536
- HAUKKALA, Hiski « Two Reluctant Regionalizers ? The European Union and Russia in Europe's North », *ÜPI Working Papers*, Helsinki : FIIA, n° 32, 2001, 36 p.
- HØNNELAND, Geir « Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region » *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n° 3, 1998, p. 277-297
- IVANOV, I.D. « Evropa regionov » [L'Europe des régions], *Mirovaâ Èkonomika i Meždunarodnye Otnošeniâ*, n° 9, 1997, p. 5-19
- JOENNIEMI, Pertti « At Home with Northernness : Finland, Russia and the Northern Dimension », *North*, vol. 11, n° 1, 2000
- JOENNIEMI, Pertti & LEHTI, Marko « On the Encounter Between the Nordic and the Northern: Torn Apart but Meeting Again ? », in Marko Lehti & David J. Smith (eds) *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences*, Londres : Frank Cass, 2001, p. 128-156
- KOSLOWSKI, Rey « A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999, p. 561-578

- LOUGHLIN, John & SEILER, D.L. « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Études Internationales* (Québec), vol. XXX, n° 4, décembre 1999, numéro spécial, p. 763-780
- MARKS, G., HOOGHE, L. & BLANK, K. « European Integration since the 1980s : State-Centric versus Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996, p. 341-378
- MORAVCSIK, Andrew « Preferences and Power in the European Community : a Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, décembre 1993, p. 473-524
- MOURITZEN, Hans « Security Communities in the Baltic Sea Region », *Security Dialogue*, vol. 32, n° 3, septembre 2001, p. 297-310
- UMBACH, Frank « Russia as a Virtual Great Power : Implications for Its Declining Role in European and Eurasian Security », *European Security* vol. 9, n° 3, 2000, p. 87-122

Matériaux de conférence

- ARBATOV, Nikolai K. (dir.) « *Severnoe Izmerenie' : idea i real'nost'* [La 'Dimension Septentrionale' : idée et réalité], matériaux de la discussion du 26 avril 2002 des experts du Comité ROE (*Rossia v Ob'edinennoj Evrope* – La Russie dans l'Europe Unie), Moscou : Comité ROE¹, avec le soutien de la Fondation Friedrich Ebert à Moscou, www.rue.ru/10.pdf, 52 p.
- JOENNIEMI, Pertti « The Europeanisation of Northerness: On the Changing Coordinates of Political Space », présentation au Deuxième Congrès de Régionologie de Bol'soe Boldino (Nižny-Novgorod), 17-19 septembre 1999

FÉDÉRATION DE RUSSIE

Histoire (Russie / URSS)

Monographies

- ANDERSON, Richard D. Jr. *Public Politics in an Authoritarian State. Making Foreign Policy During the Brezhnev Years*, Ithaca & Londres : Cornell UP, 1993
- ASPATURIAN, Vernon *The Union Republics in Soviet Diplomacy : a Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*, Genève : IUHEI & Droz, 1960, 228 p.
- BRESLAUER, George *Khrushchev and Brezhnev as Leaders : Building Authority in Soviet Politics*, Londres : George Allen & Unwin, 1982
- CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène *L'empire éclaté : la révolte des nations en URSS*, Paris : Flammarion, 1979
- CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène *Le pouvoir confisqué. Gouvernants et gouvernés en URSS*, Paris : Flammarion, 1980
- CHECKEL, Jeffrey *Ideas and International Political Change : Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*, New Haven : Yale University Press, 1997
- COLEMAN, Fred *The Decline and Fall of the Soviet Empire. Forty Years that Shook the World, from Stalin to Yeltsin*, New York : St. Martin's Press, 1996
- DENNETT, Raymond & JOHNSON, Joseph (eds.) *Negotiating with the Russians*, New York : World Peace Foundation, 1951

¹ Le Comité ROE est une association de députés pro-européens (les membres du *Club européen* du Parlement fédéral) et d'experts en politique internationale de différentes organisations, en particulier les plus libéraux des membres du SVOP (Conseil en Politique Étrangère et de Sécurité) et de la RSPP (Union Russe des Industriels et des Entrepreneurs). Le Comité ROE a des contacts et des soutiens dans tous les grands pays d'Europe. En France, les interlocuteurs du ROE sont, entre autres, René André, vice-président de la Commission des RI de l'Assemblée Nationale ou encore Dominique Moïsi, le directeur de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI).

- HELLBERG-HIRN, Elena *Soil and Soul : the Symbolic World of Russianness*, Aldershot : Ashgate, 1998
- HERRMANN, Richard K. *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1985
- HOUGH, Jerry F. *The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*, Cambridge : Harvard UP, 1969
- HOUGH, Jerry F. *Opening Up the Soviet Economy*, Washington : Brookings Institution, 1988
- HOUGH, Jerry F. *Democratization and Revolution in the USSR : 1985-1991*, Washington : Brookings Institution, 1997
- HUGUES, Lindsay *Russia in the Age of Peter the Great*, Yale University Press, 1998
- KARGALITSKY, Boris *Farewell Perestroika. A Soviet Chronicle*, traduit du russe par Rick Simon, New York : Verso, 1990
- KEEBLE, Curtis (ed.) *The Soviet State : the Domestic Roots of Soviet Foreign Policy*, Aldershot : Gower & RIIA, 1985
- LEROY-BEAULIEU, Anatole *L'Empire des Tsars et les Russes (1898)*, Paris : Robert Laffont, Coll. « Bouquins », 1990
- LÉVESQUE, Jacques *1989, la fin d'un empire : l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris : Presses de la FNSP, 1995
- LOTMAN, Youri *Sémiotique de la culture Russe. Etudes sur l'histoire (1985)*, en collaboration avec V.A. Ouspenski, trad. du russe par Françoise Lhoest, Lausanne : l'Âge d'homme, 1990
- PAPERNY, Vladimir *Koul'tura Dva [Culture Deux]*, Moscou : Novoe Literaturnoe Obozrenie, 1996
- PIPES, Richard *Russia under the Old Regime*, New York : Collier Books, 1992
- RIASANOVSKY, Nicholas *Histoire de la Russie. Des origines à 1992*, Paris : Robert Laffont, collection « Bouquins » (3^{ème} réimpression, édition complétée 1994), 864 p.
- RIEBER, Alfred & RUBINSTEIN, Alvin *Perestroika at the Crossroads*, New York : M.E. Sharpe, 1991
- RIGBY, T. H. *Political Elites in the USSR : Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbatchev*, Hants : Edward Elgar, 1990
- ROEDER, P. G. *Red Sunset : the Failure of Soviet Politics*, Princeton, Princeton U. Press, 1993
- SHELLEY, L.I. *Policing Soviet Society. The Evolution of State Control*, Londres & New York : Routledge, 1996
- SIKEVIĆ, Z.V. *Rousskie : 'obraz' naroda [Les Russes : un 'modèle' de peuple]*, Saint-Pétersbourg : Presses de l'Université, 1996
- TINGUY (DE), Anne *L'effondrement de l'empire soviétique*, Bruxelles : Bruylant, 1998

Contributions à des ouvrages collectifs

- CASTELLS, Manuel « The crisis of industrial statism and the collapse of the Soviet Union », in Manuel Castells *The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. 3 : *End of Millenium*, Oxford & Malden (Mass) : Basil Blackwell, 1989
- EISENSTADT S. « Center-Periphery Relations in the Soviet Union : Some InterprÉtative Observations », in A. Motyl (ed.) *Thinking Theoretically About Soviet Nationalities. History and Comparison in the Study of the USSR*, New York : Columbia UP, 1992, p. 205-222
- GIDE, André « Retour de l'URSS » (1936) *Souvenirs et Voyages*, Paris : Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 2001, p. 745-802
- KAGANSKIJ, Vladimir « Soveckoe prostranstvo : konstroukiâ i destroukiâ » [L'espace soviétique : construction et destruction], in Serguej Černyšev (ed.) *Inoe : Kbrestitatiâ novogo rossijskogo samosoznaniâ [L'Autre : anthologie de la nouvelle conscience de soi russe]*, vol. 1, Moscou : Argus, 1995
- LOTMAN, Yourij & OUSPENSKIJ, Boris « Otvouki koncepcii 'Moskva-Tretij Rim' v ideologii Petra Pervogo [Les échos de la conception de 'Moscou-Troisième Rome' dans l'idéologie de Pierre Ier], in You. Lotman & B. Ouspenskij *Khondožestvennyj âzyk srednevekon'â [Le langage artistique du Moyen-Age]*, Moscou, 1982
- LOTMAN, Youri & USPENSKII, Boris « Binary Models in the Dynamics of Russian Culture (to the End of the Eighteenth Century) », in Alexander & Alice Nakhimovsky *The Semiotics of Russian Cultural History*, Ithaca, 1985, p. 30-66

- MEDVEDEV, Serguej « USSR : Deconstruction of the Text. At the Occasion of the 77th Anniversary of Soviet Discourse », in Klaus Segbers & Stephan de Spiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. 1 : *Against the Background of the Former Soviet Union*, Baden-Baden : Nomos, 1995 ; p. 83-120
- NEUMANN, Iver B. « The Geopolitics of Delineating 'Russia' and 'Europe' : the Creation of the 'Other' in European and Russian Tradition », in Ola Tunander, Pavel Baev & Victoria Ingrid Einagel (eds.) *Geopolitics in Post-Wall Europe*, Londres : Sage, 1997, p. 147-173
- SHAW, Denis « Geopolitics, History and Russian National Identity », in Michael Bradshaw (ed.) *Geography and Transition in the Post-Soviet Republics*, Chichester : Wiley, 1997, p. 31-42
- SZPORLUK, Roman « The Russian Question and Imperial Overextension », in Karen Dawisha & Bruce Parrott (ed.) *The End of Empire ? The Transformation of the USSR in Comparative Perspective*, vol. 9, Armonk : M.E. Sharpe, 1997, p. 65-93
- WHITE, Stephen « Elites, Power and the Exercise of Political Authority in the USSR », in David Lane (ed.) *Elites and Political Power in the USSR*, Aldershot : Edward Elgar, 1988 ; p. 276-278

Articles de périodique

- BÉHAR, Pierre « Problèmes éternels de l'éternelle Russie », *Géopolitique*, n° 54, été 1996, numéro spécial sur « La question russe », p. 12-23
- LOTMAN, Youri & OUSPENSKIJ, Boris « Otvzouki koncepcii 'Moskva-Tretij Rim' v ideologii Petra Pervogo [Les échos de la conception de 'Moscou-Troisième Rome' dans l'idéologie de Pierre Ier], in You. Lotman & B. Ouspenskij *Khudožestvennyj âzyk srednevekov'â* [Le langage artistique du Moyen-Age], Moscou, 1982
- PANTINE, V.I. & LAPKINE, V.V. « Volny političeskoj modernizacii v istorii Rossii. K Obsouždeniû gipotezy » [Les vagues de modernisation politique dans l'histoire de la Russie. Vers l'examen d'une hypothèse], *Polis*, n° 2, 1998, p. 39-51

Développement économique, institutions et personnalités politiques pendant la transition (généralités)

Monographies

- ALEKSEEV, S.V., KLAMANOV, V.A. & ČERNENKO, A.G. *Ideologičeskie orientiry Rossii* [Les orientations idéologiques de la Russie], Moscou : Kniga i Biznes, tome 2, 1998
- ANDRIANOV, V.D. *Rossia v mirovoj ékonomike* [La Russie dans l'économie mondiale], Moscou : Centr kompleksnykh social'nykh issledovanij i marketinga [CKSIM - Centre de recherches sociales complexes et de marketing], 1995
- ARON, Leon *Boris Yeltsin : a Revolutionary Life*, Londres : Harper Collins, 2001
- ASLUND, Anders *How Russia Became a Market Economy*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1995
- BLASI, J.R., KROUMOVA, M. & KRUSE, D. *Kremlin Capitalism. The Privatisation of the Russian Economy*, Ithaca & Londres : Cornell UP, 1997
- BRESLAUER, George *Gorbachev and Yeltsin as Leaders*, Cambridge : Cambridge UP, 2002
- COULLONDON, Virginie *Le Russisme. Enquête sur une autre démocratie*, Paris : J.-C. Lattès, 1992
- DAUBENTON, Annie *Russie, l'État carnivore*, Paris : Denoël, 1998
- DAVYDOV, Oleg D. *Inside Out. The radical transformation of Russian foreign trade 1992-1997*, New York : Fordham University Press, 1998, 224 p.
- DAVYDOV, Oleg V. (dir.) *Rossijskaâ élita. Psikhologičeskie portrety* [L'élite russe. Portraits psychologiques], recueil d'articles publiés dans la rubrique « Personnalités » du journal *Nezavisimââ Gazeta*, Moscou : Ladomir, 2000

- ECKSTEIN, Harry *Can Democracy take root in Post-Soviet Russia? Explorations in State-society Relations*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1998
- FACON, Isabelle, HUET, Jean-Paul & BEN OUAGHRAM, Sandra, *Pouvoirs et industries de défense en Russie*, Paris : La Documentation française, Les Cahiers du CREST, 1997, 242 p.
- FEDOROV, Yourij (ed.) *Human Development Report 1998. Russian Federation*, Moscou : Human Rights Publishers, 1999
- FORSBERG, Tuomas, JÄNIS, Ira & PURSIAINEN, Christer « The Condition of Democracy in Russia, the Party System and the State Duma », *Russia Beyond 2000 Report*, Helsinki : FIIA, n° 4, 2000, 49 p.
- GALEOTTI, Mark « Mafiya. Organized Crime in Russia », *Jane's Intelligence Review*, Special Report n° 10, 1996
- GILL, Graeme (ed.) *Elites and Leadership in Russian Politics*, New York : St. Martin's Press, 1998
- GUSTAFSON, Thane *Capitalism Russian Style*, Cambridge : Cambridge UP, 1999
- HUSKEY, Eugene *Presidential Power in Russia*, New York : Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1999
- KOLSTØ, Pål & BLAKKISRUD, Helge (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004
- KOSTINKOGO, G.D. *Rossia i SNG : dezintegracionnyye i integracionnyye processy* [La Russie et la CEI : processus de désintégration et d'intégration], Moscou : Institut de Géographie (RAN), 1995
- LANE, David & ROSS, Cameron *From Communism to Capitalism : Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, New York : St. Martin's Press, 1999
- LAVROV, A.M. & ali. *Fiscal Federalist Relations in Russia : a Case for Subnational Autonomy*, OECD, 2001
- LEDENEVA, Anna *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge : Cambridge UP, 1998
- MCAULEY, Mary *Russia's Politics of Uncertainty*, Cambridge : Cambridge University Press, 1997, 351 p.
- MCFAUL, Michael *Post-Communist Politics : Democratic Prospects in Russia and Eastern Europe*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 1992
- MCFAUL, Michael *Russia's 1996 Presidential Elections : the End of Polarized Politics*, Stanford : Hoover Institution Press, 1997
- MCFAUL, Michael *Russia's Unfinished Revolution : Political Change from Gorbachev to Putin*, Ithaca : Cornell UP, 2001
- MCFAUL, Michael & PETROV, Nikolai *Političeskij Al'manakh Rossii 1997* [Almanach politique de Russie 1997], vol. 1, Moscou : Centre Carnegie, 1998
- MEDVEDEV, Roy *Desât' politikov novoj Rossii* [Dix hommes politiques de la nouvelle Russie], Moscou : Prava Človeka, 2003
- MEDVEDEV, Sergei « Business Elites and Russia's European Policy », *UPI Working Paper* n° 26, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 2000
- MENDRAS, Marie (dir.) *Un État pour la Russie*, Paris : Complexe, coll. « Espace international » (CERI), 1992
- MENDRAS, Marie (dir.) *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque*, Paris : Autrement, 2003
- NICHOLS, Thomas *The Russian Presidency : Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke : Palgrave, 2001
- MOUKHINE, A.A. *Bizness-élita i gosudarstvennaâ vlast' : kto vladeet Rossii na roubeže vekov ?* [L'élite des affaires et le pouvoir étatique : qui dirige la Russie au fil des siècles ?] Moscou : Centr političeskij informacii [Centre d'information politique], 2001
- MOUKHINE, A.A. *Kto est' mister Poutine i kto s nim prišël ? Dos'e na Prezidenta Rossii i evo specslužby* [Qui est mister Poutine et qui est venu avec lui ? Dossier sur le Président de Russie et ses services spéciaux], Moscou : Centr političeskij informacii [Centre d'information politique] & Gnom i D., 2002, 256 p.
- MOUKHINE, A.A. *Piterskoje okrouženie Prezidenta* [L'entourage pétersbourgeois du Président], Moscou : Centr Političeskij Informacii, 2003
- MOUKHINE, A.A. & KOZLOV, P.A. *'Semejnye' tajny ili neoficial'nyj lobbiz'm v Rossii* [Les secrets de « Famille » ou le lobbying officieux en Russie], Moscou : Centr Političeskij Informacii, 2003
- NICHOLS, Thomas *The Russian Presidency : Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke : Palgrave, 2001
- PRIZEL, Ilya *National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge : Cambridge UP, 1998

- REMINGTON, Thomas *Politics in Russia*, New York : Longman, 1999 (réédité en 2006)
- REMINGTON, Thomas *The Russian Parliament : institutional evolution in a transitional regime, 1989-1999*, New Haven & Londres : Yale UP, 2001
- ROSS, Cameron (ed.) *Russian Politics under Putin*, Manchester & New York : Manchester UP, 2004
- RUTLAND, Peter (ed.) *Business and the State in Contemporary Russia*, Harvard, Russian Research Center : Westview Press, 2000
- RYŽKOV, V.A. *Čtvrtáá Respublika. Očerke političeskoj istorii sovremennoj Rossii* [La Quatrième République. Précis d'histoire politique de la Russie contemporaine], Moscou : Ad Marginem, 2000
- SAKWA, Richard *Russian Politics and Society*, Londres : Routledge, 1996
- SHEVTSOVA, Lilia *Yeltsin's Russia : Challenges and Constraints*, Moscow : Carnegie Endowment for International Peace, 1997, 74 p.
- ŠEVCOVA (Shevtsova), Liliâ *Političeskie zigzagi post-kommunističeskoj Rossii* [Les zigzags politiques de la Russie post-communiste], Moscou : Centre Carnegie, 1997, 79 p.
- ŠEVCOVA (Shevtsova), Liliâ *Režim Borissa El'cina*, Moscou : Centre Carnegie, 1999, traduit sous le titre *Boris Yeltsin and his Regime*, New York : Carnegie Endowment for International Peace, 1999
- SMITH, Graham & al. *Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands : the Politics of National Identities*, Cambridge : Cambridge UP, 1998
- STAVRAKIS, Peter, DE BARDELEBEN, Joan & BLACK, Larry (eds.), *Beyond the Monolith : the Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Washington : Woodrow Wilson Center Press & Baltimore : John Hopkins UP, 1997, 259 p.
- VARDOMSKIJ, L.B. & GOLOUNOV, S.V. (eds.) *Prozračnye granicy. Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Frontières transparentes. Sécurité et coopération transfrontalière dans les nouveaux territoires frontaliers de la Russie], Moscou & Volgograd : FORUM, 2002
- VIL'ČEK, M. & BADOVSKIJ, D. « Polpredy Prezidenta : Problemy Stanovleniâ Novogo Institouta » [Les représentants plénipotentiaires du Président. Problèmes de l'établissement d'une nouvelle institution], *Naoučnye Doklady MGOU*, n° 3, janvier 2001, Moscou : Université d'État de Moscou
- VINOGRADOVA, Tatiana I. *Lobbirovanie v processe prinâtiâ političeskikh rešenij* [Le lobbying dans le processus d'adoption des décisions politiques], dissertaciâ kandidata političeskikh nauk, thèse de candidat de sciences politiques, Saint-Pétersbourg, 1999
- WENGER, Andreas & PEROVIĆ, Jeronim *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch. Herausforderung der Regionalisierung* [La Russie entre désintégration et prétention de grande puissance. Défis de la régionalisation], *Heft n° 47*, Zürich : ETH, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse [Centre d'Études de Sécurité et d'Analyse des Conflits], 1998
- WHITE, Stephen, ROSE, Richard & MCALLISTER, Ian *How Russia Votes*, Londres : Chatham House, 1997
- ZOUDINE, Aleksej *Režim Vladimira Poutina : kontoury novoj političeskoj sistemy* [Le régime de Vladimir Poutine : contours d'un nouveau système politique], Moscou : Centre Carnegie, 2002
- s.n. « The Third Force – Yuri Luzhkov and the Fatherland », *Russia Beyond 2000 Report*, Helsinki : FIIA, n° 3, 1998-1999

Contributions à des ouvrages collectifs

- BARANOV, S. « Groupy davleniâ v sovremennoj Rossii » [Les groupes de pression dans la Russie contemporaine], in s.n. *Na poutâkch političeskoj transformacii (političeskie partii i političeskie élity* [Sur les chemins de la transformation politique (partis politiques et élites politiques)], recueil de résumés de doctorats de sociologie, Moscou : INION RAN, vol. 8, n° 1, 1997, p. 92-123
- BRUDNY, Yitzhak « Ruslan Khasbulatov, Alekandr Rutskoï and Intra-Elite Conflict in Post-Communist Russia, 1991-1994 », in Timothy Colton & Robert Tucker (ed.) *Patterns in Post-Soviet Leadership*, Boulder : Westview Press, 1995, p. 75-101
- CLARK, William « Presidential Prefects in the Russian Provinces : Yeltsin's Regional Cadres Policy », in Graeme Gill (ed.) *Elites and Leadership in Russian Politics*, Basingstoke : Macmillan, 1998, p. 24-51

- ECKERT Denis, « La permanence des toponymes soviétiques en Russie : un marqueur de conservatisme ? », in Y. Richard & A.-L. Sanguin (dir.) *L'Europe de l'Est quinze ans après la chute du Mur : des Pays baltes à l'ex-Yougoslavie*, Paris : L'Harmattan, 2004, p. 129-140
- KOLSTØ, Pål « Nation-Building in Russia : a Value-Oriented Strategy », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 1-27
- KORDONSKY, Simon « The Structure of Economic Space in Post-Perestroika Society and the Transformation of the Administrative Market », in Klaus Segbers & Stephan de Spiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. 1 : *Against the Background of the Former Soviet Union*, Baden-Baden : Nomos, 1995 ; p. 157-204
- LANE, David « The Political Economy of Russian Oil », in Peter Rutland (ed.) *Business and the State in Contemporary Russia*, Harvard, Russian Research Center : Westview Press, 2000, p. 101-128
- LANE, David « La transformation du socialisme d'État en Russie. D'une économie 'chaotique' à un capitalisme d'État coopératif » *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5, août-octobre 2000, p. 747-764
- LEPEKHINE, V. « Lobbizm v Rossii i problemy evo pravovogo regulirovaniya » [Le lobbying en Russie et les problèmes de sa régulation juridique], in A. Melville (red.) *Transformaciâ rossijskikh elit v sravnitel'noj perspektive* [La transformation des élites russes dans une perspective comparative], Moscou : MONF, 1999, p. 57-85
- LOHR, Eric « Arkadii Volsky's Political Base », *Europe-Asia Studies*, vol. 45, n° 5, 1993, p. 811-829
- ORLOWSKI, Lucjan T. « Russia's Economic Stability : Recent Evidence and Policy Implications », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 183-208
- REMINGTON, Thomas « Putin, the Duma and Political Parties », in Dale R. Herspring (ed.) *Putin's Russia : Past Imperfect, Future Uncertain*, Boston : Rowman & Littlefield, 2003, p. 39-59
- SHLAPENTOKH, V. « Moscow's Values, Masses and Elites », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 217-238
- WEENINK, Anton « The Russian Mafiya : a Private Actor in International Relations ? », in B. Arts, M. Noortmann & B. Reinalda (eds.) *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot : Ashgate, 2001, p. 279-296
- WHITE, Stephen « Presidential Power under Yeltsin », in Ray Taras (ed.) *Postcommunist Presidents*, Cambridge : Cambridge UP, 1997, p. 38-66
- WHITE, Stephen « Russia », in Robert Elgie (ed.) *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford : Oxford UP, 1999, p. 216-232
- WILLERTON, John P., « Post-Soviet Clientelist Norms at the Russian Federal Level », in Graeme Gill (ed.), *Elites and Leadership in Post-Communist Russia*, Basingstoke : Macmillan, 1998, p. 52-80
- WYMAN, Matthew, WHITE, Stephen, MCALLISTAIR, Ian & OATES, Sarah « Regional voting patterns in post-communist Russia », in Cameron Ross (ed.) *Regional Politics in Russia*, Manchester & New York : Manchester UP, 2002, p. 23-36
- ZOUDINE, A. « Gossoudarstvo i biznes v postkommunističeskoy Rossii : cikličnost' i perspektivy institoucionalizacii » [L'État et le business en Russie post-communiste : caractère cyclique et perspectives d'institutionnalisation], in A. Melville (red.) *Transformaciâ rossijskikh elit v sravnitel'noj perspektive* [La transformation des élites russes dans une perspective comparative], Moscou : MONF, 1999, p. 34-46

Articles de périodique

- BUSYGINA, Irina « The President's Representatives : Problems of Establishing and Problems of Developing an Institution », *Russian Politics and Law*, vol. 35, n° 1, 1997, p. 15-29
- CHAISTY, Paul & SCHLEITER, Petra « Productive but Not Valued : the Russian State Duma 1994-2001 » *Europe-Asia Studies*, vol. 54, n° 5, Juillet 2002, p. 701-724
- GADDY, Clifford & ICKES, Barry « Russia's Virtual Economy », *Foreign Affairs*, Septembre-Octobre 1998, p. 53-67
- HOLMES, Stephen « Superpresidentialism and its problems » *East European Constitutional Review*, n° 2-3, hiver 1993-1994, p. 123-126

- HYDE, Matthew « Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n° 5, 2001, p. 719-743
- JENSEN, D. « How Russia is ruled – 1998 », *Demokratizatsiya*, vol. VII, n° 3, Été 1999, pp. 341-369
- JOHNSON, J. « Russia's Emerging Fincial-Industrial Groups », *Post-Soviet Affairs*, vol. 13, n° 4, 1997, p. 333-365
- KIRKOW, Peter « Transition in Russia's Principal Coastal Gateways », *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 38, n° 5, 1997, p. 296-314
- MORGAN-JONES, Edward & SCHLEITER, Petra « Governmental Change in a President-Parliamentary Regime : the Case of Russia 1994-2003 », *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 132-163
- PONARIN, Eduard « Revenge of the Administrative System : The Primakov-Luzhkov Silver Lining », *PONARS policy memo* n° 75, octobre 1999
- REMINGTON, Thomas « The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 », *Slavic Review*, vol. 59, n° 3, automne 2000, p. 499-519
- RUTLAND, Peter « Privatisation in Russia : One Step Forward, Two Steps Back ? », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1109-1131
- SALMINE, Alekseï « Rossijskaâ Federaciâ i Federaciâ v Rossii » [La Fédération de Russie et la Fédération en Russie], *Mirovaâ Ékonomika i Meždunarodnye Otnošeníâ* [MEIMO, revue d'économie et de relations internationales, Moscou : RAN], n° 2, 2002, p. 40-60
- SCHRÖDER, Hans-Henning, « El'tsin and the Oligarchs : the Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and Juillet 1998 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 957-988
- ŠEVKHOVCOV, A., ŠESTAKOVA, M. & GROMOV, A. « Svobodnye èkonomičeskie zony : mirovoj opyt i perspektivy v Rossii » [Les zones économiques libres : expérience mondiale et perspectives en Russie], *Voprosy Ékonomiki*, n° 10, 2000, p. 104-117
- TABATA, Shinichiro « The Anatomy of Russian Foreign Trade Statistics », *Post-Soviet Geography*, vol. 35, n° 8, octobre 1994, p. 433-454
- ZOUBOV, A.B. « Ounitarizm i federalizm. K voprossou o boudouščej organizacii gossouarstvennogo prostranstva Rossii » [Unitarisme et fédéralisme. Aborder la question de l'organisation future de l'espace étatique de la Russie], *Polis*, n° 5, 2000, p. 32-54
- ZOUDINE, A. « Rossiâ : biznes i politika » [Russie : business et politique], *Mirovaâ Ékonomika i Meždunarodnye Otnošeníâ*, n° 3 (p. 19-31), n° 4 (p. 17-27), n° 5 (p. 17-25), 1996

Matériaux de conférences

- BELIN, Laura « Politicization and Self-Censorship in the Russian Media », paper presented at the national conference of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Seattle, Washington, Novembre 1997 (<http://www.rferl.org/nca/special/rumediapaper/index.html> ; dernière consultation : octobre 2003)
- MIKHAL'CHENKO, I.A. (ed.) (2002) *Materialy Pervoy Mezhdunarodnoj Konferentsii « Sredstva massovoj informatsii stran Baltii : navstrechu mul'tikul'turnomu i tolerantnomu obshchestvu »* (Matériaux de la première conférence internationale « Médias des pays de la Baltique : à la rencontre d'une société multi-culturelle et tolérante »), Sankt-Peterburg : Mezhhregional'naya obshchestvennaya organizatsiya 'Sankt-Peterburgskij tvorcheskij Soyuz Zhurnalistov' [Organisation sociale inter-régionale de l'Union des Journalistes de Saint-Pétersbourg], 86 p. [tirage : 999 exemplaires]
- SOUNGOUROV, Aleksandr' (dir.) *Graždanskoe obščestvo : pervye šagi* [La société civile : premiers pas], Saint-Pétersbourg : Strategy, 1999, 272 p. Matériaux d'une conférence sur le thème « La société civile dans les États post-communistes », organisée à Pouchkine en octobre 1997 par le Centre de sciences humaines et politiques « Strategy », avec le soutien de la fondation Soros

Mémoires, biographies, témoignages de personnalités politiques russes

- ELTSINE, Boris *Zapiski Prezidenta* [Notes du Président], Moscou : Ogonëk, 1994
- ELTSINE, Boris *Sur le fil du rasoir : mémoires*, Paris : Albin Michel, 1994
- ELTSINE, Boris *Midnight Diaries*, Londres : Weidenfeld & Nicholson
- FYODOROV, Boris *Desyat' bezoumykh let* [Dix années folles], Moscou : Sovershenno Sekretno, 1999
- GAYDAR, Egor *Dni poraženij i pobed* [Jours de défaites et de victoires], Moscou : Vagrious, 1996
- GORBACHEV, Mikhaïl, discours prononcé à Mourmansk le 1^{er} octobre 1987 au cours de la cérémonie durant laquelle il décerna l'Ordre de Lénine à la ville de Mourmansk, traduction en anglais disponible sur http://barents.ulapland.fi/photos/archive/Gorbachev_speech.pdf
- GORBACHEV, Mikhaïl *Perestroïka i novoe myšlenie dlâ našej strany i dlâ vsego mira*, Moscou : Politizdat, 1987. Traduit en français sous le titre *Perestroïka. Vues neuves sur notre pays et le monde*, Paris : J'ai Lu, 1988
- GRATCHEV, Andreï *La chute du Kremlin. L'Empire du non-sens*, Paris : Hachette, 1994
- KOSTIKOV, Viatcheslav *Roman s Prezidentom. Zapiski press-sekretarâ* [Mon histoire avec le Président. Notes d'un attaché de presse], Moscou : Vagrious, 1997
- KOZYREV, Andreï *Preobraženie* [Transfiguration], Moscou : Meždounarodnye Otnošeníâ, 1994, 336 p.
- MIGRANIÂN, Andranik *Rossia v poiskakh identičnosti (1985-1995)* [La Russie en quête d'identité (1985-1995)], Moscou : Meždounarodnye Otnošeníâ, 1997, 416 p.
- MITROFANOV, Aleksander *Šagi novoj geopolitiki* [Démarches d'une nouvelle géopolitique], Moscou : Izvestiâ, 1997
- POLIANSKI, Nicolas *M.I.D. Douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*. Préface de Mikhaïl Voslenskij. Traduit du russe par Dominique Brousset et Michel Praneuf. Paris : Belfond, 1984, 347 p.
- POUTINE, Vladimir *Ot pervogo lica, razgovory s Vladimirom Poutinym* [A la première personne, discussions avec Vladimir Poutine], éd. N. Gevorkyan, N. Timkova & A. Kolesnikov, Moscou : Vagrious, mars 2000
- TCHOUBAÏS, Anatolij (red.) *Privatizaciâ po-rossijskij*, Moscou : Vagrious, 1999
- SOBTCHAK, Anatolij *Chronique d'une chute annoncée* (traduction par Frank Trannov, Alexandre Bagaev & Marina Vichnevskaja de l'essai *Khoždenie vo vlast'. Rasskaz o roždenii Parlamenta* [L'ascension au pouvoir. Récit sur la naissance du Parlement], Moscou : Novosti, 1991), Paris : Flammarion, 1991, 317 p.
- SOBTCHAK, Anatolij *Russie. Du totalitarisme à la démocratie*, Paris : Hachette, 1996
- SOBTCHAK, Anatolij *Iz Leningrada v Peterbourg. Poutešestvie vo vremeni i prostranstve* [De Leningrad à Pétersbourg. Voyage dans le temps et l'espace], Saint-Pétersbourg : Kontrfors, 1999, 211 p.
- SOLZHENITSYN, Alexander *The Russian Question at the End of the Twentieth Century* (traduit du russe), Londres: Harvill, 1995
- ŠOUTOV (SHOUTOV), You. T. *Sobčâ'e serdtse ili zapiski pomošnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobotchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991
- YAVLINSKIJ, Grigorij A. *Krizis v Rossii : konec sistemy ? načalo pouti ?* [La crise en Russie : fin d'un système ? Début du chemin ?], Moscou : ÈpiCentr, 1999, 72 p.
- ZIOUGANOV, G. *Drama vlasti* [Le drame du pouvoir], Moscou : Paleâ, 1994
- ZIOUGANOV, Gennadij A. *Rossia i sovremennij mir* [La Russie et le monde contemporain], Moscou : Obozrevatel', 1995
- ZIOUGANOV, G.A. *Rossia – Rodina moâ. Ideologiâ gossouarstvennogo patriotizma* [Russie : ma patrie. Idéologie du patriotisme d'État], Moscou : Informecat', 1996, 400 p.
- ZIOUGANOV, G.A. *La Russie après l'an 2000. Vision géopolitique d'un nouvel État*, Paris : Mithéc, 1999
- ŽIRINOVSKIJ (JIRINOVKI), Vladimir *My vozrodim Velikuiu Rossiiu* [Nous ferons renaître la Grande Russie], Moscou : LDPR, 1997

*Politique étrangère et de sécurité de la Russie : idéologie et pratique***Monographies**

- AALTO, Paami *Constructing Post-Soviet Geopolitics in Estonia. A Study in Security, Identity, and Subjectivity*. PhD Thesis. Helsinki : Department of Political Science, University of Helsinki, Acta Politica n° 19, 2001
- ALEXSEEV, Mikhaïl « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy ? », *PONARS Policy Memo* n° 158, octobre 2000, 9 p.
- ALEXSEEV, Mikhaïl « Regionalism in Russian Foreign Policy in the 1990s. A Case of Reversed Anarchy », *Donald Treadgold Papers* n° 37, Washington : Henry Jackson School of International Studies series, 2003
- ARBATOV, A. G. (ed.) *Rossijskaâ nacional'naâ ideâ i vnešnââ politika (mify i real'nosti)* [L'idée nationale russe et la politique étrangère (mythes et réalités)], Moscou : MONF, 1998
- BAKICH, Spencer D. *The Military Doctrine of the Russian Federation : Working Document or Anachronism ?* Londres : Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1997
- BARANOVSKY, Vladimir « Russia's Attitudes towards the EU : Foreign and Security Policy Aspects », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 15, 2002
- BOYER, Yves & FACON, Isabelle (dir.) *La politique de sécurité de la Russie. Entre continuité et rupture*, Paris : Ellipses & Fondation pour la Recherche Stratégique, 2000, 250 p. + cartes
- CHINN, J. & KAISER, R. *Russians as a new minority*, Boulder : Westview Press, 1996
- CREUZBERGER, Stefan, GRABOWSKY, Sabine & UNSER, Jutta (eds.) *Vnešnââ politika Rossii : ot El'tsina k Putinu* [La politique extérieure de la Russie : d'Eltsine à Poutine], traduit de l'allemand, Kiev : Optima, 2002, 304 p.
- ČEŠKOV (Tcheshkov), Marat *Global'nyi kontekst post-sovieckoj Rossii* [Le contexte global de la Russie post-soviétique], Moscou : MONF, 1999
- DONALDSON, Robert H. & NOGEE, Joseph L. *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk & Londres : M.E. Sharpe, 1998
- DOUGUINE, Aleksander *Osnovy geopolitiki. Geopolitičeskoe budouščee Rossii* [Fondements de géopolitique. L'avenir géopolitique de la Russie], Moscou : Aktogea, 1997
- GODZIMIRSKI, Jakub (ed.) *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000
- HEIKKA, Henrikki « The Evolution of Russian Grand Strategy – Implications for Europe's North », *ÜPI Working Papers*, Helsinki : FIIA, n° 23, 2000, 54 p.
- HEIKKA, Henrikki « Beyond the Cult of the Offensive : the Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 10, 2000
- IBOS-HERVÉ, Caroline « Les diplomates russes et la politique étrangère », *Les Études du CERI*, n° 32, octobre 1997
- IVANOV, Ivan D. *Khozâjstvennye interesy Rossii i eë ékonomičeskaâ diplomatiâ* [Les intérêts économiques de la Russie et sa diplomatie économique], Moscou : MGIMO & ROSSPEN, 2001
- IVANOV, Igor S. *The New Russian Diplomacy*, Préface d'Henry Kissinger, Washington : Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002, 203 p.
- JAEGER, Ojvind « Securitizing Russia : Discursive Practices of the Baltic States », *COPRI Working Paper* n° 10, 1997
- KING, C. & MELVIN, N.J. (ed.) *Nations Abroad : Diaspora Politics and International Relations in the Former Soviet Union*, Oxford & Boulder : Westview Press, 1998, 240 p.
- KOBRINSKAÂ, Irina *V noutripoliticheskaâ situaciâ i prioritety vnešnej politiki Rossii* [La situation politique interne et les priorités de politique étrangère de la Russie], Moscou : MGIMO, 1992
- KOLOSSOV, Vladimir *Geopolitičeskoe položenie Rossii* [La situation géopolitique de la Russie], Moscou : Art Kurjer, 2000
- KRIVOKHIZHA, V. I. (dir.) *Problemy vnešnej i oboronnoj politiki Rossii* [Problèmes de la politique extérieure et de défense de la Russie], Moscou : RISI [Institut Russe de Recherches Stratégiques], Vypusk n° 6 (numéro spécial sur la région baltique), 2000, 118 p.

- LARRABEE, Stephen & KARASIK, Theodore *Foreign and Security Policy Decision-Making under Yeltsin*, RAND Monograph Report, Santa Monica : RAND Corporation, NDRI, 1997
- LARUELLE, Marlène *L'idéologie eurasiiste russe ou comment penser l'empire*, Paris : L'Harmattan, 1999
- LIVERMORE, Gordon (ed.) *Russia's Evolving Foreign Policy 1992-1994*, Selections from the Current Digest of the Post-Soviet Press, 1994
- LO, Bobo *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era : Reality, Illusion and Myth-Making*, Basingstoke & New York : Palgrave MacMillan, 2002
- LO, Bobo *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Chatham House Papers (RIIA), Londres : Blackwell, 2003
- MALCOLM, Neil, ALLISON, Roy, LIGHT, Margot & PRAVDA, Alex, *Internal Factors in Russian Foreign Policy*, Oxford : Oxford University Press, 1996
- MEDVEDEV, S.A. & PODLESNYJ, P.T. « Geopolitičeskie peremeny v Evrope, politika Zapada i al'ternativy dlâ Rossii » [Les changements géopolitiques en Europe, la politique de l'Occident et les alternatives pour la Russie], *Doklad* n° 19, Moscou : Institut de l'Europe (RAN), 1995
- MEDVEDEV, Sergei, « Business Elites and Russia's European Policy », *ÜPI Working Papers*, n° 26, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 2000, 76 p.
- MEDVEDEV, Sergei (dir.) « Business Elites and Russian Foreign Policy », *Russia Beyond 2000 Series*, Helsinki : FIIA, report n° 5, 2000, 35 p.
- MEDVEDEV, Sergei « Russia's Futures – Implications for the EU, the North and the Baltic Region », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 8, 2000, 105 p.
- MELVIN, Neil *Forging the New Russian Nation : Russian Foreign Policy and the Russian-Speaking Communities in the Former USSR*, Londres : RIIA, 1994
- MOSHES, Arkady, « Turn of the Century : Russia looks at the Baltic Sea Region », *ÜPI Working Papers* n° 12, Helsinki : Finnish Institute for International Relations, 1998
- MOSHES, Anatolij « Overcoming Unfriendly Stability : Russian-Latvian Relations at the End of the 1990s », *Northern Dimension of the CFSP*, Helsinki : FIIA, n° 4, 1999, 96 p.
- MOROZOV, Viacheslav « The Baltic States in Russia's foreign policy discourse : can Russia become a Baltic country ? » *COPRI Working Paper* n° 8, 2001
- MOZEL', Tatiana N. *Baltiâ, Rossiâ i Zapad. V poiskakh modeli bezopasnosti v Evrope* [Le monde balte, la Russie et l'Occident], Moscou : Naučnaâ Kniga, 2001
- NEUMANN, Iver B. *Russia and the Idea of Europe : a Study in Identity and International Relations*, Londres : Routledge, 1996
- NEWSOM, David *Private Diplomacy with the Soviet Union*, Lanham : Georgetown University, 1987
- PETRO, Nikolai & RUBINSTEIN, Alvin *Russian Foreign Policy : from Empire to Nation-State*, New York : Longman, 1997
- PLEŠAKOV (PLESHAKOV) Konstantin *Geo-ideologičeskaâ paradigma* [Le paradigme géo-idéologique], Moscou : Rossijskij Naučnij Fond, 1994
- POLIANSKI, Nicolas MID. *Donže ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Paris : Belfond, 1984, 347 p.
- PRAVDA, Alex & MALCOLM, Neil *New Factors in Russian Foreign Policy*, Oxford : Oxford UP, 1996
- PUHELOINEN, Ari « Russia's Geopolitical Interests in the Baltic Area », *Finnish Defence Studies* n° 12, Helsinki : National Defence College, 1999, 156 p.
- PURSAINEN, Christer *Beyond Sovietology. International Relations Theory and the Study of Soviet/Russian Foreign and Security Policy*, Helsinki : Finnish Institute of International Affairs, 1998
- PURSAINEN, Christer *Russian Foreign Policy and International Relations Theory*, Aldershot : Ashgate, 2000
- RAZOUVAEV, Vladimir *Geopolitika postsoveckogo prostranstva* [Géopolitique de l'espace post-soviétique], Moscou : Institut de l'Europe, Académie des Sciences de Russie (RAN), 1993
- SCHECTER, Jerrold *Russian Negotiating Behavior : Continuity and Transition*, Washington D.C. : US Institute of Peace Press, 1998
- SERGOUNIN, Alexander « Post-Communist Security Thinking in Russia : Changing Paradigms », *COPRI Working Paper* n° 4, Copenhague : Copenhagen Peace Research Institute, 1997

- SESTANOVITCH, Stephen (ed.) *Rethinking Russia's National Interests*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 1994
- SKAK, Mette *From Empire to Anarchy : Post-Communist Foreign Policy and International Relations*, Londres : Hurst, 1996
- SOROKINE, Konstantin *Geopolitika sovremennosti i geostrategiâ Rossii* [Géopolitique contemporaine et géostratégie de la Russie], Moscou : ROSSPËN [Encyclopédie politique de Russie], 1996
- (DE) SPIEGELEIRE, Stephen « Russia's Futures : Medium-term Scenarios. The Foreign Policy Dimension », *Briefing Paper* n° 26, Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik & Conflict Prevention Network, octobre 1998
- SVOP *Vozrodit'sâ li Soûz ? Boudonščee postsoveckogo prostranstva* [L'Union peut-elle renaître ? L'avenir de l'espace post-soviétique], rapport d'experts sous la direction de Serguej Karaganov & Vitalij Tretyakov. Texte intégral en russe disponible sur www.svop.ru/doklad21.htm. Extraits publiés dans *Nezavisimââ Gazeta* du 23 mai 1996
- (DE) TINGUY, Anne *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris : Plon, 2004, 662 p.
- TORKOUNOV, A.V., MELVILLE, A.Yu., NARINSKIJ, M.M. *Vnešnââ politika Rossijskoj Federacii* [La politique extérieure de la Fédération de Russie] Moscou : MGIMO & ROSSPEN, 2000, 328 p.
- TRENIN, Dmitri *The End of Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 2001
- WALLANDER, Celeste *The Economization, Rationalization and Normalization of Russian Foreign Policy*, Washington : Aspen Institute, 1997
- WEBBER, Mark (ed.) *Russia and Europe. Conflict or Cooperation ?* Basingstoke : Macmillan, 2000, 233 p.
- WILDE (DE) D'ESTMAEL, Tanguy & SPETSCHINSKY, Laetitia (dir.) *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2004
- ZEVELEV, Igor *Russia and its New Diasporas*, Washington : US Institute of Peace Press, 2001
- s.n. « Foreign Policy of the Communists » *Russia Beyond 2000 Report*, Helsinki : FIIA, n° 2, 1999

Contributions à des ouvrages collectifs

- ARBATOV, A. « Determinants of the Future Role of Russia », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (eds.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997
- ARBATOV, Alexey « Russian Foreign Policy Thinking in Transition », in V. Baranovsky (ed.) *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford : Oxford UP & SIPRI, 1997, p. 135-159
- ARON, Leon « The Emergent Priorities of Russian Foreign Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : United States Institute of Peace Press, 1995, p. 17-34
- ARON, Leon « The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and its Domestic Context », in Michael Mandelbaum (ed.) *The New Russian Foreign Policy*, New York : Council on Foreign Relations, 1998, p. 23-63
- BARANOVSKY, Vladimir « Russia's Security Interaction with Europe in a Post-Cold War Setting », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 171-182
- BARANOVSKIJ, V.G. « Rossiâ i formirovanie novej evropejskoj arkhitektoury » [La Russie et la formation d'une nouvelle architecture européenne], in A.V. Torkounov & al. (dir.) *Vnešnââ politika Rossijskoj Federacii 1992-1999* [La politique étrangère de la Fédération de Russie 1992-1999], Moscou : MGIMO / Rosspên, 2000, p. 145-170
- BEZRUKOV, Mikhaïl E. « Institutional Mechanisms of Russian Foreign Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 67-77
- BORKO, Juri « The EU's Common Strategy on Russia : A Russian View », in H. Haukkala and S. Medvedev (eds.) *The EU Common Strategy on Russia : Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki : UPI-FIIA & Berlin : Institut für Europäische Politik, 2001, p. 117-143

- FLIKKE, Geir « The People's Orchestra : the Fifth State Duma and Identity Policies », in Jakub Godzimirski (ed.) *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000
- FAIRBANKS, Charles Jr. « The Legacy of Soviet Policymaking in Creating a New Russia », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 51-66
- FRANK, Peter « The CPSU Local Apparatus », in Curtis Keeble (ed.) *The Soviet State : the Domestic Roots of Soviet Foreign Policy*, Aldershot : Gower & RIIA, 1985, p. 161-172
- GOBLE, Paul « Russian Culture and the Redefinition of Moscow's Foreign Policy », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 10-18
- HOPF, Ted « Introduction. Russian Identity and Foreign Policy after the Cold War », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999
- JONSON, Lena « Russia and the 'Near Abroad' : Concepts and Trends », in B. Hansen and B. Heurlin (eds) *The Baltic States in World Politics*, Richmond : Curzon Press, 1998, p. 112-132
- KORTUNOV, Andrei « Russia and the West : Options for Integration », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (ed.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, p. 19-32
- KOŽOKINE, E.M. « Osnovnye priority vnešnej politiki Rossii (1992-1999) » [Les priorités fondamentales de la politique étrangère de la Russie (1992-1999)], in A.V. Torkounov & al. (dir.) *Vnešnáâ politika Rossijskoj Federacii 1992-1999* [La politique étrangère de la Fédération de Russie 1992-1999], Moscou : MGIMO / Rosspên, 2000, p. 33-50
- KREIKEMEYER, Anna « Renaissance of Hegemony and Spheres of Influence – the Evolution of the Yeltsin Doctrine », in H.-G. Erhart, A. Kreikemeyer & A. Zagorski *Crisis Management in the CIS : Whither Russia ?*, Baden-Baden : Verlagsgesellschaft, 1995, p. 93-113
- LO, Bobo « Principles and Contradictions. The Foreign Policy of Vladimir Putin », in T. de Wilde d'Estmael & L. Spetschinsky (dir.) *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2004, p. 45-71
- LOUKINE, Vladimir. « Russia and Its Interests », in Stephan Shestanovich (ed.) *Rethinking Russia's National Interests*, Washington, D.C : Center for Strategic and International Studies, 1994, p. 106-115
- LYNN, Nicholas & BOGOROV, Valentin « Reimagining the Russian Idea », in Guntram Herb & David Kaplan (eds.) *Nested Identities. Nationalism, Territory and Scale*, Lanham : Rowman & Littlefield, 1999, p. 101-120
- MALACHOV, Vladimir « Russia's Identity and Foreign Policy : Perceptions of the Baltic Region », in P. Joenniemi (ed.) *Neo-Nationalism or Regionality. The Re-Structuring of Political Space Around the Baltic Rim*, Stockholm : NordREFO, 1998, p. 139-180
- MASSIAS, Jean-Pierre « Russie : crise d'identité d'un État en recomposition » (2001). in Frédéric Charillon (dir.) *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités*, Paris : La Documentation Française, p. 79-100
- MEDVEDEV, Sergei « Geopolitics and Beyond : the New Russian Policy towards the Baltic states », in Mathias Jopp & Sven Arnsward (eds.) *The EU and the Baltic States : Visions, interests and strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki : FIIA & Bonn : IEP, 1998
- MEDVEDEV, Serguei « Power, Space and Russian Foreign Policy », in Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian Foreign Policy*, University Park : Pennsylvania State UP, 1999, p. 15-55
- MOSHES, Arkady « Russia and Security- and Confidence-Building in the Baltic Rim », in Pertti Joenniemi (ed.) *Confidence-Building and Arms Control : Challenges Around the Baltic Rim*, Mariehamn : Åland Islands Peace Institute, 1999, p. 57-76
- PINCHUK, A.S. « Problema tranzita ênergoressoursov v sisteme vzaimootnošenij Rossii s gosudarstvami Baltii » [Le problème du transit énergétique dans le système d'interrelations de la Russie avec les États baltes], in V.I. Krivokhizha (dir.) *Problemy vneshej i oboronnoj politiki Rossii*, Moscou : Rossijskij Institut Strategicheskikh Issledovanij (RISI), 2000, p. 79-87
- PURSIAINEN, Christer « The Role of Civil Society in Russian Foreign Policy. Actor, Factor or Outsider ? », in Jakub Godzimirski (ed.) *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000
- REY, Marie-Pierre « La Russie et l'Europe occidentale. Une histoire heurtée, une mémoire pluriséculaire », in T. de Wilde d'Estmael & L. Spetschinsky (dir.) *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2004, p. 21-44

- SERGOUNIN, Alexander « The Russia Dimension », in Hans Mouritzen (ed.) *Bordering Russia : Theory and Prospects for the Baltic Rim*, Aldershot : Ashgate, 1998, p. 15-72
- SHARAP, S. « Peterbourgskij opyt V.V. Poutina kak faktor v ego vnešnej politike » [L'expérience pétersbourgeoise de V.V. Poutine comme facteur dans sa politique étrangère], *Sovremennââ Rossiâ i mir : al'ternativnye razvitiâ* [La Russie contemporaine et le monde : développements alternatifs], recueil de matériaux de conférence, Barnaul : École de Recherches Politiques de l'Altaï, 2003, p. 40-46
- SMITH, Graham « The Russian Diaspora : Identity, Citizenship and Homeland », in Michael Bradshaw (ed.) *Geography and Transition in the Post-Soviet Republics*, Chichester : Wiley, 1997, p. 73-88
- SPETSCHINSKY, Laetitia « Acteurs et mécanismes de la politique étrangère russe », in T. de Wilde d'Estmael & L. Spetschinsky (dir.) *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2004, p. 73-97
- STRANGA, Aivars « Baltic-Russian relations : 1995-beginning of 1997 », in A. Lejins & Z. Ozolina *Small States in a Turbulent Environment : the Baltic Perspective*, Riga : Latvian Institute of International Affairs, 1997
- TEAGUE, Elizabeth « Russians Outside Russia and Russian Security Policy », in Leon Aron & Kenneth Jensen (eds.) *The Emergence of Russian Foreign Policy*, Washington : US Institute of Peace Press, 1995, p. 81-105
- TRENIN, Dmitri « After the Empire : Russia's Emerging International Identity », in G. Gorodetsky (ed.) *Russia Between East and West. Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Tel Aviv University : The Cummings Center for Russian and East European Studies & Londres : Frank Cass, 2003, p. 33-38
- ZHURKIN, Vitaly « Phases in Modern Russia's Foreign Policy », in Armand Clesse & Vitaly Zhurkin (eds.) *The Future Role of Russia in Europe and in the World*, Luxembourg : Institute for European and International Studies, 1997, introduction

Articles de périodiques

- BAEV, Pavel « Instrumentalizing Counterterrorism for Regime Consolidation in Putin's Russia », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 27, n° 4, juillet-août 2004, p. 337-352
- BASSIN, Mark « Russia between Europe and Asia : the Ideological Construction of Geographical Space », *Slavic Review*, n° 50, 1991, p. 1-17
- BEISSINGER, Mark « The Persisting Ambiguity of Empire », *Post-Soviet Affairs*, n° 11, 1995, p. 149-184
- BLANK, Stephen, « After Primakov : the evolving Context of Russian National Security Policy », *Cahiers du Monde Russe*, n° 40 / 4, Fall 1999 (Oct-Dec.), pp. 695-722
- BRZEZINSKI, Zbigniew « The Premature Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, mars-avril 1994
- CHINYAEVA, Elena « The Search for the 'Russian Idea' », *Transitions*, n° 4, 1997, p. 40-46
- GRATCHEV, Andreï « La Russie à la recherche d'une politique étrangère », *Notes et études documentaires*, Paris : La Documentation française, n° 5040-5041, 1996, p. 113-123
- HERD, Graeme « Russia's Baltic Policy after the meltdown » *Security Dialogue*, vol. 30, n° 2, Juin 1999, pp. 197-212
- IVANOV, Igor « Russia, Europe at the Turn of the Millennium », *International Affairs* (Moscow), vol. 42, n° 2, 2000, p. 104-110
- KAPOUSTINE, B.G. « 'Nacional'nyj interes kak konservativnaâ outopiâ » [L' 'intérêt national' comme utopie conservatrice], *Svobodnaâ mys'l'*, n° 3, 1996, p. 13-38
- KARAGANOV, Vladimir « The Idea of Russia », *International Affairs*, n° 38 (12), 1992, p. 30-36
- KERR, David « The New Eurasianism : the Rise of Geopolitics in Russia's Foreign Policy », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 6, 1995, p. 977-988
- KLEPATSKII, L. « Foreign Policy Dilemmas of Russia », *International Affairs* (Moscow), vol. 46, n° 5, 2000, p. 79-87
- KORTOUNOV, Serguej « 'Imperskoe' i 'nacional'noe' v rossijskom soznanii » [L' 'impérial' et le 'national' dans la conscience russe], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 5-6, mai 1998 (édition électronique)
- KOSACHEV, K. « Parliamentary Diplomacy », *International Affairs* (Moscow), vol. 50, n° 5, 2004, p. 106-114
- KOUZMINE, E. « Russia : the Centre, the Regions and the Outside World », *International Affairs* (Moscow), vol. 45, n° 1, 1999, p. 116-123

- KOZYREV, Andrey « The Lagging Partnership », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 3, mai-juin 1994 ; p. 59-71
- KRASINE, You. M. « Nacional'nye interesy vo vnešnej politike Rossii » [Les interest nationaux dans la politique extérieure de la Russie], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 3, 1996, p. 3-23
- LARUELLE, Marielle « Alexandre Dugin : esquisse d'un eurasisme d'extrême-droite en Russie post-soviétique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 3, 2001, p. 85-103
- LÉVESQUE, Jacques « De l'URSS à la Russie : les institutions internationales de sécurité au service d'une superpuissance en chute libre », *Études internationales*, vol. 30, n° 2, juin 1999, p. 257-277
- LÉVESQUE, Jacques « La gestion de l'ancien Empire ou les vestiges de la puissance », *Critique internationale* (CERI), n° 12, juillet 2001, p. 159-174
- LIKHACHEV, V. « Russia and the European Union : A Long-Term View », *International Affairs* (Moscow), vol ; 46, n° 2, 2000, p. 116-126
- LIVERMORE, Gordon (ed.) « Russia's Evolving Foreign Policy 1992-1994 », Selections from the *Current Digest of the Post-Soviet Press*, 1994
- LOUGH, John « The Place of the 'Near Abroad' in Russian Foreign Policy », *RFE/RL Research Report*, 12 mars 1993
- MALCOLM, Neil & PRAVDA, Alex « Democratization and Russian Foreign Policy », *International Affairs*, vol. 72, n°3, juillet 1996, p. 537-552
- MALGUINE, Artiom « La stratégie de la Russie envers l'Europe depuis les années 1980. Essai d'analyse systémique » (traduit du russe par Anaïs Marin), *Matériaux pour l'Histoire de notre temps* (Nanterre : Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine), n° 76, octobre-décembre 2004, p. 54-64
- MEŽOUEV, B.V. « Ponâtie 'nacional'nyj interes' v rossijskoj obščestvenno-političeskij žizni » [La notion d' 'intérêt national' dans la vie politique et sociale de la Russie], *Polis*, n° 1, 1997, p. 5-31
- MCFAUL, Michael, « Russia's many Foreign Policies », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 3, été 1999, p. 393-412
- PODBEREZKINE, D.G. « Geostrategičeskoe položenie i bezopasnost' Rossii » [La situation géostratégique et la sécurité de la Russie], *Svobodnaâ Mysl'*, n° 7, 1996, p. 86-101
- PONARINE, A.S. « Rossiâ v Evrazii : geopolitičeskije vyzovy i civilizacionnye otvety » [La Russie en Eurasie : enjeux géopolitiques et réponses civilisationnelles], *Voprosy Filosofii* [Questions de Philosophie, Moscou : RAN], n° 12, 1994, p. 19-31
- PUSHKOV, A. « Russia and the New World Order », *International Affairs* (Moscow) vol. 46, n° 6, 2000, p. 4-17
- RYBKINE, I.P. « Rossiâ segodnâ prežde vsego ougrožaût vnoutrennye opasnosti » [Ce sont surtout les dangers intérieurs qui menacent la Russie aujourd'hui], *Meždunarodnaâ Žizn'*, n° 5, 1997, p. 18-28
- SMITH, Graham « The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia », *Nationalities Papers*, vol. 24, n° 2, 1996, p. 199-216
- TINGUY (DE), Anne « L'émergence de la Russie sur la scène internationale », *Politique étrangère*, vol. 7, n° 1, printemps 1992, p. 49-61
- TINGUY (DE), Anne « Vladimir Poutine et l'Occident : l'heure est au pragmatisme », *Politique étrangère*, n° 3, 2001, p. 515-533
- TOPOROVSKI, Igor « La Communauté des États indépendents et le maintien de la paix », *Relations Internationales et Stratégiques*, n° 3, printemps 1994, p. 126-137
- WILLIAMS, Michael and NEUMANN, Iver B. « From Alliance to Security Community : NATO, Russia, and the Power of Identity », *Millennium*, vol. 29, n° 2, 2000, p. 357-387
- s.n. « Vnešnâ politika Rossii – 1993. Analiz politikov i êkspertov » [La politique étrangère de la Russie en 1993. L'analyse des politiques et des experts], compte-rendu de table-ronde, *Polis*, n° 4, 1993

*Fédéralisme et régionalisme : les régions autonomistes russes et leurs relations avec le « centre »***Monographies**

- ARININE, A. & MARČENKO, G. *Ouroki i problemy stanovleniâ rossijskogo federalizma* [Les leçons et les problèmes de l'établissement du fédéralisme russe], Moscou : IntelTekst, 1999
- BLUM, Douglas *Russia's Futures : Consolidation or Disintegration ?* Boulder : Westview Press, 1994
- BRADSHAW, Michael *The Russian Far East : Prospects for the New Millenium*, Londres : RIIA, 1999
- BRIE, Michael « The Political Regime of Moscow – Creation of a New Urban Machine ? », *Working Paper* P 97-002, Berlin : Humbolt University, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1997
- CHIRIKOVA, Alla & LAPINA, Natalia « Regional Elite : a Quiet Revolution on a Russian Scale », *Working Paper* n° 4, Center for Security Studies and Conflict Research (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), Zürich : ETH, février 2001
- DOUKA, A.V. *Regional'nye élitý Severo-Zapada Rossii : političeskie i ékonomičeskie orientacii* [Les élites régionales du Nord-Ouest de la Russie : orientations politiques et économiques], Saint-Petersbourg : Aletheia, 2001
- EVANS, A. & GELMAN, V. (eds.) *The Politics of Local Government in Russia*. Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 2004
- FĚDOROV (Fyodorov) A.F. *Rossijskij Federalizm : Istoričeskij Opyt i Sovremennost'* [Le fédéralisme russe : expérience historique et actualité], Moscou : Naučnaâ Kniga, 2000
- GELMAN, Vladimir & GOLOSOV, Vladimir *Elections in Russia, 1993-1996 : Analyses, Documents and Data*, Berlin : Sigma, 1999
- GEL'MAN, Vladimir, RYŽENKOV, Serguej & BRIE, Michael (eds.) *Rossia regionov : transformaciâ političeskikh režimov*, Moscou : Ves' Mir & Berlin : Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2000
- GLADKIJ, Ū.N. & ČISTOBAEV, A.I. *Regionovedenie : Oučebnik* [Régionologie : Manuel], Moscou : Gardariki, 2002
- IGNATOV, V.G. & BOUTOV, V.I. *Regionovedenie : oučebnoe posobie* [Régionologie : manuel de l'étudiant], Saint-Petersbourg : Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences, 1998
- IVANOV, V.V. *Rossijskij federalizm i vnoutrigossoudarstvennaâ dogovornaâ politika* [Le fédéralisme russe et la politique intérieure contractuelle de l'État], Krasnoyarsk : Université d'État, 1997
- KAHN, Jeff *A Federal façade. Problems in the Development of Russian Federalism*, Boston : Spa, 1999
- KIRKOW, Peter *Russia's Provinces : Authoritarian Transformation versus Local Autonomy ?*, Basingstoke : Macmillan, 1998
- KOLČINE, S. & MIRONOV, V. *Ot Severo-Zapada do Dal'nego Vostoka : ékonomiko-političeskie zarisovki 10 regionov Rossijskoj Federacii* [Du Nord-Ouest à l'Extrême-Orient : esquisses éco-politiques de 10 régions de Russie], publication de l'Institut de Recherches Économiques et Politiques Internationales (IMĚPI) de l'Académie des Sciences de Russie (RAN), Moscou : ĖPIKON, 1999
- LALLEMAND, Jean-Charles *Etude sur le gouvernement des provinces en Russie (1991 - 2004) : exemples des régions de Briansk et Smolensk*, thèse de science politique, sous la direction de Dominique Colas, Paris : IEP, 2004.
- LAPINA, Natalâ, *Regional'nye élitý Rossii* [Les élites régionales de Russie], Moscou : INION RAN, 1997
- LAPINA, Natalia « Business und Macht in den Russländischen Regionen » [Le business et le pouvoir dans les régions de Russie], *Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien* n° 14, [Rapports de l'Institut Fédéral pour les Sciences Orientales et les Études Internationales], Cologne : BOIS, 1998
- LAPINA, Natalâ & ČIRIKOVA, Alla *Regional'nye élitý i regional'nye processy : ékonomika, politika, vlast'. Analitičeskij doklad* [Les élites régionales et les processus régionaux : économie, politique, pouvoir. Rapport d'analyse], Moscou ; MONF, 1999
- MAGOMEDOV, Arbakhan K. *Misteriâ regionalizma* [Le mystère du régionalisme], Moscou : MONF, 2000
- MAKARYCHEV, Andrei (dir.) *Region v sostave Federacii : Politika, Ekonomika, Pravo* [La région dans la composition de la Fédération : politique, économie, droit], Nižnij-Novgorod : Gossoudarstvennyi Ounivsertitet im. N.I. Lobačevskogo, 1999, 386 p.
- MATSUZATO, K. (dir.) *Fenomen Vladimira Poutina i rossijskie regiony : pobeda neožidannaâ ili zakonomernaâ ?* [Le phénomène Vladimir Poutine et les regions russes : victoire inattendue ou logique ?], Slavâno-Evrazijskie Issledovaniâ, vypusk 1, Moscou : Materik & Hokkaido University : Slavic Research Center, 2004

- NICHOLSON, Martin « Towards a Russia of the Regions », *IISS Adelphi Papers* n° 330, Londres : Oxford UP, 1999, 88 p.
- OUMNOVA, Irina *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossijskogo federalizma* [Bases constitutionnelles du fédéralisme russe contemporain], Moscou : Delo, 1998, 280 p.
- PETERSSON, Bo *National Self-Images and Regional Identities in Russia*, Aldershot : Ashgate, 2001
- ROSS, Cameron *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester : Manchester UP, 2002
- ROSS, Cameron (ed.) *Regional Politics in Russia*, Manchester & New York : Manchester UP, 2002
- SERGUNIN, Alexander, « The Process of Regionalization and the Future of the Russian Federation », *COPRI Working Paper*, n° 9, 1999, Copenhague : Copenhagen Peace Research Institute, 23 p.
- SERGOUNIN, Alexander « The Bright Side of Russia's Regionalism », *PONARS Memo Series*, n° 59, Avril 1999
- SHLAPENTOKH, V., LEVITA, R. & LOIBERG, M. *From Submission to Rebellion. The Provinces Versus the Center in Russia*, Boulder : Westview Press, 1997
- SMIRNIAGUINE, Leonid *Rossijskij Federalizm : Paradoksy, Protivorečija, Predrassoudki* [Le fédéralisme russe : paradoxes, contradictions, préjugés], Moscou : MONF, 1998
- SMITH, Mark « Russia's Regions – Attitudes to Central Authority », *Papers of the conflict Studies Research Centre*, Standhurst : the Royal Military Academy, 1994
- STONER-WEISS, Kathryn *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance*, Princeton : Princeton UP, 1997
- TCHERNENKO, Andreï G. *Obščerossijskaâ nacional'naâ ideologiâ i razvitie federalizma v Rossii* [L'idéologie nationale pan-russe et le développement du fédéralisme en Russie], Saint-Pétersbourg : éditions scientifiques de l'Université du MVD (ministère de l'Intérieur), 1999.
- TREISMAN, Daniel *After the Deluge : Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1999

Contributions à des ouvrages collectifs

- BLAKKISRUD, Helge « Russian Regionalism Redefined ? Nation-Building, Values and Federal Discourse », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 239-267
- DAKHINE, A.V. & RASPOPOV, N.P. « Političeskaâ Regionologiâ » [Régionologie politique], in A.V. Dakhine & N.P. Raspopov *Političeskoe Oupravlenie, Kours Lekcij* [La gouvernance politique. Eléments du cours], Moscou : RAGS, 1996, p. 196-216
- DAKHINE, V. « K diskoussii o stanovlenii regional'nykh élit » [Vers une discussion sur l'établissement des élites régionales], in T. Zaslavskâ (red.) *Kouda idët Rossiâ ? Obščee i osobennoe v sovremennom razvitii* [Où va la Russie ? Le commun et le particulier dans les développements actuels], Moscou : InterCentr, 1997, p. 148-153
- DEBARDELEBEN, Joan « The Development of Federalism in Russia », in P. Stavrakis, J. DeBardeleben & L. Black (eds.) *Beyond the Monolith : the Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Baltimore : John Hopkins UP, 1997
- GAJDOUKOV, V.N. & OSSIPOV, V.G. « Regional'nyj etnos i 'moskvoborčestvo' : fenomenologiâ političeskoj koul'toury sovremennoj Rossii » [Ethnos régional et « anti-moscovisme » : phénoménologie de la culture politique de la Russie contemporaine], in M. Il'ina & I. Boussyguina *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovaniâ političeskoj koul'toury v Rossii* [L'identification régionale comme facteur de formation de la culture politique en Russie], matériau de séminaire (I'ver', 5-7 mars 1999), Moscou : MONF, 1999, p. 151-163
- GEL'MAN, Vladimir « Subnational institutions in contemporary Russia », in Neil Robinson (ed.) *Institutions and Political Change in Russia*, Basingstoke : Macmillan, 2000, p. 85-105
- HAHN, Jeffrey « Democratization and Political Participation in Russia's Regions », in Karen Dawisha & Bruce Parrott (ed.) *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, Cambridge : Cambridge UP, 1997, p. 130-174
- KAGANSKY, Vladimir « Russian regions and territories », in Klaus Segbers & Stephan de Speigeleire (eds.) *Post-soviet Puzzles : mapping the political economy of the Former Soviet Union*, Vol. II : Emerging

- Geopolitical and Territorial Units. Theories, methods and case studies. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 49-57
- KOLOSSOV, V. & VYSSOCKAÂ, N. « Političeskaâ tipologiâ regionov Rossii » [Typologie politique des régions de Russie], in V. Kolosov (red.) *Rossia na vyborakh : ouroki i perspektivy* [La Russie aux urnes : leçons et perspectives], Moscou : Centre des Technologies Politiques (CPT), 1995, p. 41-52
- KOUZNECOVA, Ol'ga « Regional'nye bûdžety » [Les budgets régionaux], in Nikolaj Petrov (dir.) *Regiony Rossii v 1999 g. Ežegodnoe priloženie k Političeskomou Al'manakhou Rossii* [Les régions de Russie en 1999. Annuaire annexé à l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Carnegie Centre, 2000
- LAPIDUS, Gail & WALKER, Edward, « Nationalism, Regionalism and Federalism : Center-Periphery Relations in Post-Communist Russia », in G. Lapidus (ed.), *The New Russia : Troubled Transformation*, Boulder, 1995, p. 79-113
- MARČENKO, G. « Nužno li perekraivat' Rossiû ? » [Faut-il remanier la Russie ?], in Olga Sidorovič (ed.) *Rossijskij konstitucionalizm : političeskoj režim v regional'nom kontekste* [Le constitutionnalisme russe : le régime politique dans le contexte régional], Moscou : MONF, 2000
- MEDVEDEV, Sergei « Post-Soviet Developments : a Regional Interprétation », in Klaus Segbers & Stephan De Spiegeleire (ed.) *Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, vol. II (*Emerging Geopolitical and Territorial Units : Theories, Methods and Case Studies*), Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 5-47
- MOE, Arild & KRYUKOV, Valery « Many Locks and Two Keys : the Joint Management of Hydrocarbon Resources in the Russian Federation », in B. Risnes & H. Blakkisrud (eds.) *Perspectives on the Development of Russia as a Federation*, Oslo : NUPI, avril 1999, p. 81-95
- ORAČEVA, O.I. « Regional'naâ identičnost' : mif ili real'nost' ? [L'identité régionale : mythe ou réalité ?], in M. Il'ina & I. Boussyguina *Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovaniâ političeskoj koultoury v Rossii* [La conscience régionale de soi comme facteur de formation de la culture politique en Russie], matériau de séminaire (Iver', 5-7 mars 1999), Moscou : MONF, 1999, p. 36-43
- PAÏN Emil' « Ethnic Separatism », in J.R. Azrael & E. Pain (eds.) *Conflict and Consensus in Ethno-Political and Centre-Periphery Relations in Russia*, Santa Monica : RAND, 1998, p. 15-22
- PAVLENKO, S. « Regions and Regional Elites in the Russian Federation : a New Ruling Class », in K. Segbers & S. DeSpiegeleire (eds.) *Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, Baden-Baden : Nomos, 1997, vol. III, p. 25-38
- PETROV, N.V. & TREVISH, A. I. « Risk assessment of Russia's regional disintegration », in Klaus Segbers & Stephan de Speigeleire (eds.) *Post-soviet Puzzles : mapping the political economy of the Former Soviet Union*, Vol. II : *Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, methods and case studies*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 145-176
- PETROV, Nikolai « Otnošeníâ 'Centr-Regiony' i perspektivy territorial'no-gossoudarstvennovo pereoustroistva strany » [Les relations centre-régions et les perspectives de réaménagement territorial-étatique du pays] et « Soviet Federacii i predstavitel'stvo interessov regionov v centre » [Le Conseil de la Fédération et la représentation des intérêts des régions dans le centre], in N. Petrov (ed.) *Regiony Rossii v 1998 g. Ežegodnoe priloženie k « Političeskomou Al'manakhou Rossii »* [Les régions de Russie en 1998 : annexe annuelle de l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Fondation Carnegie & Gendal'f, 1999 ; p. 56-69 et p. 180-222
- PETROV, Nikolai & TITKOV, Aleksei « Elektoral'nyj landšaft » [Le paysage électoral], in M. McFaul, N. Petrov & A. Râbov (eds.) *Rossia v izbiratel'nom cikle 1999-2000 godov* [La Russie dans le cycle électoral des années 1999-2000], Moscou : Gendal'f, 2000, p. 48-96
- SAKWA, Richard « Federalism, sovereignty and democracy », in Cameron Ross (ed.) *Regional Politics in Russia*, Manchester & New York : Manchester UP, 2002, p. 1-22
- SENATOVA, Olga « Regional'nyj avtoritarizm na stadii ego stanovleniâ » [L'autoritarisme régional au stade de sa mise en place], in T. Zaslavskâ (red.) *Kouda idët Rossiâ ? Social'naâ transformaciâ postsoveckogo prostranstva* [Où va la Russie ? Transformation sociale de l'espace post-soviétique], tome III, Moscou : Aspekt Press, 1996, p. 146-151
- SHAKHRAJ, S.M. « Rol' dogovornykh processov v oukrepenni i razvitii rossijskogo federalizma » [Le rôle des processus contractuels dans le renforcement et le développement du fédéralisme russe], in M.N. Gouboglo & al. *Federalizm vlasti i vlast' federalizma* [Le fédéralisme du pouvoir et le pouvoir du fédéralisme], recueil d'interventions aux auditions parlementaires, Moscou : IntelTekh, 1997, p. 149-165

- SOLNICK, Steven « Will Russia Survive ? Center and Periphery in the Russian Federation », in Barnett R. Rubin & Jack Snyder (eds.) *Post-Soviet Political Order. Conflict and State-Building*, Londres & New York : Routledge, 1998, chapitre 4, p. 58-80
- TOŠČENKO, J. « Asimetriâ kak princip nacional'nogo i federativnogo stroitel'stva » [L'asymétrie comme principe de régime national et fédératif], in J. Toščenko *Postsovetskoe prostranstvo : suverenizaciâ i integraciâ. Étnosociologičeskie očerki* [L'espace post-soviétique : souverainisation et intégration. Essais ethno-sociologiques], Moscou : RGGOU, 1997, p. 182-191
- VARDOMSKIJ, L.B. « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždunarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXIème siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université N.A. Dobrolûbov, 2000, p.48-68
- ZOUBAREVIČ, Natalâ « Rol' èkonomičeskojo razvitiâ v formirovanii regional'nykh êlit » [Le rôle du développement économique dans la formation des élites régionales], in Andrej Melville (dir.) *Transformaciâ rossijskikh regional'nykh êlit* [La transformation des élites russes], Moscou : MONF, 1999, p. 128-139

Articles de périodique

- BARZILOV, S. & ČERNYŠEV, A. « Provinciâ : êlita, nomenklatura, intelligenciâ » [La province : élite, nomenclature, intelligentsia], *Svobodnaâ Mysl'* [La libre pensée], n° 1, 1996, p. 44-56
- BAŠKIROVA, Elena & LAIDINEN, Natalya « Imidž Moskvy glazami Rossiân » [L'image de Moscou aux yeux des Russes], *Socis*, n° 2, 2001, p. 45-50
- BUSYGINA, Irina « The President's Representatives : Problems of Establishing and Developing an Institution », *Russian Politics and Law*, vol. 35, n° 1, 1997
- DOUKA, Aleksander « Transformatsiya mestnykh elit » [La transformation des élites locales], *Mir Rossii*, vol. IV, n° 2, 1995
- ECKERT, Denis « Qui exerce le pouvoir dans les régions de Russie ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, septembre 2001, p. 129-135
- FILIPPOV, Mikhaïl & SHEVTSOVA, Olga « Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : a path dependence explanation », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32, n° 1, 1999, p. 61-76
- GEL'MAN, Vladimir « Regional'naâ vlast' v sovremennoj Rossii : institouty, režimy i praktiki » [Le pouvoir régional dans la Russie contemporaine : institutions, régimes et pratiques], *Polis*, n° 1, 1998, p. 87-105
- GEL'MAN, Vladimir « Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation : the Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 6, 1999, p. 939-956
- GEL'MAN, Vladimir « V poiskakh avtonomii : gorodskââ vlast' i rossijskaâ transformaciâ » [A la recherche de l'autonomie : le pouvoir municipal et la transformation de la Russie], *Pro et Contra*, vol. 6, n° 3, 2001, p. 208-227
- GEL'MAN, Vladimir « The Politics of Local Government in Russia : the Neglected Side of the Story », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 3, n° 3, 2002, p. 496-508
- GORENBURG, Dmitry « Regional Separatism in Russia : Ethnic Mobilisation or Power Grab ? », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 2, mars 1999, p. 245-274
- HALE, Henry « The Regionalization of Autocracy in Russia », *Ponarys policy memo* n° 42, décembre 1998
- HENKIN, Serguej « Separatizm v Rossii : pozadi ili vperedî ? », *Pro et Contra*, vol. 2, n° 2, printemps 1997
<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/55606.htm>
- HUGUES, James « Regionalism in Siberia : the Rise and Fall of the Siberian Agreement », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1133-1161
- HUGUES, James « Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion », *Transition*, vol. 2, n° 19, 20 septembre 1996, p. 39-43
- KEMPTON, Daniel « Russian federalism : continuing myth or political salvation », *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, printemps 2001, p. 201-242
- KOLOSOV, Vladimir & TOUROVSKIJ, Rostislav « Elektoral'naâ karta sovremennoj Rossii : guenezis, struktura i evoliouciâ » [La carte électorale de la Russie contemporaine : genèse, structure et évolution], *Polis*, n° 4, 1996, p. 33-46

- LALLEMAND, Jean-Charles « Constructions identitaires et sentiment d'appartenance régionale en Russie : les exemples de Smolensk et de Briansk », *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, n°4, Paris : FNSP, mai 1999, p. 131-140
- LAPIDUS, Gail « Assymetrical federalism and state breakdown in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n° 1, 1999, p. 14-82
- LEBEDEVA, Eleonora « Nacional'nyj vopros i federalizm » [La question nationale et le fédéralisme], *Mirovaâ Ékonomika i Meždunarodnye Otnošenîâ*, n° 7, 1998, p. 61-69
- MAGOMEDOV, A. « Političeskie êlity rossijskoj provincii » [Les élites politiques des provinces de Russie], *Mirovaâ Ékonomika i Meždunarodnye Otnošenîâ* [Économie mondiale et relations internationales], n° 4, 1994, p. 72-79
- MATSUZATO, Kimitaka « Local elites in transition : county and city politics in Russia 1985-1996 », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 8, 1999, p. 1367-1400
- ORTTUNG, Robert « Business and State in the Russian Regions », *PONARS Policy Memo*, n° 305, Novembre 2003
- PAÏN, Emil' « Grozit li Rossii sud'ba SSSR ? Separatizm i federalizm v sovremennoj Rossii » [Le destin de l'URSS menace-t-il la Russie ? Séparatisme et fédéralisme dans la Russie contemporaine], *Droužba Narodov* [L'amitié des peuples], juin 1994, p. 156-164
- PAÏN, Emil' « 'Back to the USSR' ? : New trends in Russian Regional Policy », *Demokratizatsiya*, vol. 9, n° 2, printemps 2001, p. 173-256
- PAÏN, Emil' « Federalizm i separatizm v Rossii », [Fédéralisme et séparatisme en Russie], *Kosmopolis*, n° 1(3), printemps 2003, p. 39-58
- PAVLENKO, S. « Regionalizaciâ i regionalizm : primer Sibiri » [Régionalisation et régionalisme : l'exemple de la Sibérie], *Region. Ékonomika i Sociologîâ* [revue Région. Économie et Sociologie], n° 1, 1996, p. 59-74
- PETRENKO, Viktor, MITINA, Ol'ga & BROWN, Ruth « The Semantic Space of Russian Political Parties on a Federal and Regional Level », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 5, 1995, p. 835-857
- SAKWA, Richard « Respoublikanizaciâ Rossiâ : suverenitet, federalizm i demokratičeskoe oustroïstvo » [La républicanisation de la Russie : souveraineté, fédéralisme et système démocratique], *Konstitoucionnoe Pravo* [revue Droit constitutionnel, Moscou : RAN], vol. 29, n° 4, 1999
- SALMINE, Aleksej « Rossijskaâ Federaciâ i Federaciâ v Rossii » [La Fédération de Russie et la Fédération en Russie], *Mirovaâ Ékonomika i Meždunarodnye Otnošenîâ* [revue d'économie et de relations internationales], n° 2, 2002, p. 40-60
- SARYČEVA, I.A. « Dezintegraciâ pravovoj sistemy – ougroza konstitoucionnoj bezopasnosti Rossii » [La disintégration du système juridique – une menace à la sécurité constitutionnelle de la Russie], *Federaciâ* [Fédération, mensuel d'information du Conseil de la Fédération de la FR], n° 4, 1997
- SERGUNIN, Alexander « The Bright Side of Russia's Regionalization », *PONARS policy memo* n° 59, avril 1999
- SHLAPENTOKH, Vladimir « Early Feudalism – the Best Parallel for Contemporary Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n° 3, mai 1996, p. 393-411
- SHYKLAR, Natan « Economic Crisis Strengthens Governors », *EWI Russian Regional Report*, 14 janvier 1999
- SLEPCOV, N., KOUKOLEV, I. & RYSKOVA, I. « Lidery rossijskikh regionov : ispytanie plebicytom » [Les leaders des régions russes : l'expérience du plébiscite], *Sovix*, n° 7, 1998, p. 118-128
- SOLNICK, Steven « Federaciâ i regiony Rossii : federativnyj process » [La Fédération et les régions de Russie : le processus fédératif], *Konstitoucionnoe Pravo : vostočnoevropejskoe obozrenie* [Digest des revues de Droit Constitutionnel d'Europe orientale], n° 4 (13), 1995 et n° 1 (14), 1996
- SOLNICK, Steven « 'Torg' meždou Moskvoy i soub'ektami Federacii o strouktoure novogo rossijskogo gossoudarstva : 1990-1995 » [Le marchandage entre Moscou et les sujets de la Fédération sur la structure du nouvel État russe : 1990-1995], *Polis*, n° 6, 1995, p. 95-108
- STEPAN, Alfred « Russian Federalism in Comparative Perspective », *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, n° 2, 2000, p. 133-176
- STONER-WEISS, Kathryn « Central weakness and provincial autonomy : observations on the devolution process in Russia » *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n°1, 1999, p. 87-106
- TOLZ, Vera & BUSYGINA, Irina « Regional Governors and the Kremlin : the Ongoing Battle for Power », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 401-426

- TOURONOK, S.G. « Federalizm, ounitarizm, konfederalizm ? » [Fédéralisme, unitarisme, confédéralisme ?], *Obščestvennyye nauki i sovremennost'* [revue *Sciences Sociales et Actualité*], n°2, 2000, p. 49-60
- TREISMAN, Daniel « Russia's 'Ethnic Revival'. The Separatist Activism of Regional Leaders in a Post-Communist Order », *World Politics*, n° 49, janvier 1997, p. 212-249
- WARHOLA, James « Is the Russian Federation Becoming More Democratic ? Moscow-Regional Relations and the Development of the Post-Soviet Russian State », *Democratizatsia*, vol. 6, n° 2, Été 1999, p. 42-69
- ZLOTNIK, Marc « Russia's Elected Governors : a Force to be Reckoned with », *Demokratizatsiya*, vol. V, n° 2, Printemps 1997, p. 184-195
- ZOTOV, A.F. « Federalizm v kontekste sporov o 'rousskoj nacional'noj idee' » [Le fédéralisme dans le contexte des disputes au sujet de 'l'idée nationale russe'], *Socis*, n° 1, 1996, p. 84-90

Relations extérieures et paradiplomatie des régions russes

Monographies

- ALEXANDROV, Oleg B. « The Role of the Republic of Karelia in Russia's Foreign and Security Policy », *Working Paper* n°5, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, Russian Study Group (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), Mars 2001, 52 p.
- ALEXANDROV, Oleg B. « The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy : Role, Aims and Motivations », *Working Paper* n° 7, Zürich : ETHZ, Avril 2001
- ALEXANDROV, Oleg B. & MAKARYCHEV, Andrei « On the Way to Globalization : Administrative and Networking Strategies of Russia's Regions », *Working Paper* n° 19, Zürich : ETH, Mars 2002
- ALEXANDROV, Oleg B. *Regiony vo vnešnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Les régions dans la politique étrangère de la Russie. Le rôle du Nord-Ouest], Moscou : MGIMO MID RF, 2005, 187 p.
- ALEXSEEV, Mikhail « Globalization at the Edges of Insecurity : Migration, Interethnic Relations and International Economic Interactions in Russia's Border Regions », *Working Paper* n° 14, Zürich : ETH, Russian Study Group, project on « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy », Mars 2002
- AVERRE, Derek « Security Perceptions Among Local Elites and Prospects for Cooperation Across Russia's Northwestern Borders », *Working Paper*, n° 16, Zürich : ETHZ, Centre for Security Studies and Conflict Research (Regionalization of Russian Foreign and Security Policy Project), Mars 2002, 56 p.
- BOUSSYGUINA, Irina M. (dir.) *Vnešnie svâzi rossijskikh regionov* [Les relations extérieures des régions de Russie], matériaux de la section 9 à la première Convention de l'Association Russe des Études Internationales (RAMI) des 20-21 avril 2001, Moscou : MGIMO, 2002, 124 p.
- BRADSHAW, Michael *Regional Patterns of Foreign Investment in Russia*, Londres : RIIA, 1995
- EUREGIO KARELIA / EVROREGION KARELIJA *Our Common Border 2001-2006*, Oulu, Kajaani (Kainu), Joensuu & Petrozavodsk : TACIS/INTERREG II A Karelia, 2000, 8 p.
- ESKELINEN, H., OKSA, J. & AUSTIN, D. (eds.) *Russian Karelia in Search of a New Role*, Karelian Institute, University of Joensuu, 1994
- GERMAN, Tracey (1999) *Moscow, the Regions and Russian Foreign Policy*, Londres : Conflict Studies Research Centre, E103
- GRANBERG, A.G., BELOV, E.V., ORLOV, V. & VEDENSKIJ, V.G. (dir.) *Meždunarodnye i vnešneëkonomičeskie svâzi sub'ektorov Rossijskoj Federacii* [Les relations internationales et économiques extérieures des sujets de la Fédération de Russie], précis du MID à destination des professionnels, publié avec le soutien du Conseil de l'Europe, Moscou : « Naoučnaâ Kniga », 2001, 348 p.
- JAKOBSON-BOLENSKI, Sergueï « Karelia within European, Russian, Northern Dimension : Problematizing Spatio-Territorial and Political Relations in Northern Europe », *ISSS Gateway Papers*, n° 3, 1999, Tampere University, International School of Social Science, 58 p.
- JOENNIEMI, Pertti & PRAWITZ, Jan *Kaliningrad – the European Amber Region*, Aldershot : Ashgate, 1998
- KORTELAINEN, J. (ed), *Crossing the Russian Border : Regional Development and Cross-Border Cooperation in Karelia*, Joensuu : Geography Department, University of Joensuu Press, 1997

- MAGOMEDOV, Arbakhan « Regional Ideologies in the Context of International Relations », *Working Paper* n° 12, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » project, septembre 2001
- MAKARYCHEV, Andrey « Islands of Globalization : Regional Russia and the Outside World », *Working Paper* n° 2, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » project, août 2000
- MAKARYCHEV, Andrey (dir.) *Rossijskie regiony v mirovom prostranstve : meždou globalizmom i protekcionizmom* [Les régions russes dans l'espace mondial : entre globalisme et protectionnisme]. Matériaux de table-ronde, Troisième Congrès Pan-russe des Régionalistes de Bolshoe Boldino (oblast' de Nižnij-Novgorod), septembre 2001. Nižnij Novgorod : Tsentr Strategicheskikh i Mezhdunarodnykh Issledovanij [Centre de Recherches Stratégiques et Internationales de l'Université Linguistique de Nizhnij Novgorod], 2002, 120 p.
- MELVIN, Neil *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Londres : RIIA, 1995
- NOSSOV, Mikhaïl *Rossijskij Dal'nij Vostok i Kitaj* [L'Extrême-Orient russe et la Chine], Moscou : Carnegie Center, 1995
- OLDBERG, Ingmar « Kaliningrad Between Moscow and Brussels », *Working Paper* n° 17, Zürich : ETH, Centre for Security Studies, « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy » Project, mars 2002
- PEREPEČENKO, V.P. *Úžnye Kourily ili « Severnye territorii » ?* [Kouriles du Sud ou « territoires septentrionaux » ?], Vologda : Akademiâ, 2001, 88 p.
- PEROVIĆ, Jeronim « Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy », *Working Paper* n° 1, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, avril 2000, 56 p.
- PEROVIĆ, Jeronim *Die Regionen Russlands als neue politische Kraft* [Les régions de Russie comme nouvelle force politique], thèse sous la direction de Kurt Spillmann, éditée par K. Spillmann & A. Wenger dans la série « Studies in Contemporary History and Security Policy », Zürich : ETH, Center for Security Studies, 2000, 349 p., disponible en format .pdf sur le site www.isn.ethz.ch
- POSTEL-VINAY, Karolyn, *Acteurs japonais et relations transnationales dans la zone de la mer du Japon*, thèse de Sciences Politiques, sous la direction de B. Badie, Paris : IEP de Paris, 1996, 410 p.
- REUT, Oleg « Republic of Karelia : a Double Asymmetry or North-Eastern Dimensionalism », *COPRI Working Paper* n° 13, 2000, Copenhague : Copenhague Peace Research Institute, 34 p.
- RYTÖVUORI-APUNEN, Helena (ed.) *Russian-European Interfaces in the Northern Dimension of the EU*, *Studia Politica Temperensis* n° 8, recueil de mémoires des étudiants de Master, Tampere : University of Tampere, Department of Political Science and International Relations, 2000, 501 p.
- SERGOUNIN, Alexander « The External Relations of the Novgorod Region of the Russian Federation », *SCHIFF-Texte*, n° 60, Kiel : Schleswig-Holstein Institut für Friedenwissenschaften, Novembre 2000, 38 p.
- SERGOUNIN, Alexander A. & RYKHTIK, Mikhaïl I. « Foreign and Security Policies as a Legal Problem between Center and Regions », *Working Paper* n° 22, Zürich : ETHZ, Center for Security Studies and Conflict Research, mars 2002
- ŠLÂMINE, (Shlyamine), Valerij *Rossija v 'Severnom Izmerenii'* [La Russie dans la 'Dimension septentrionale'], Petrozavodsk : Presses de l'Université d'État de Petrozavodsk, 2002
- VARDOMSKIJ, L.B. & MIRONOV, V.A. (red.) *Vnešneékonomičeskie svâzi i regional'oe razvitie v Rossii* [Les relations économiques extérieures et le développement régional en Russie], matériaux de séminaire, Moscou : ÉPIKON, 1999
- VITOVSKIJ, D. & TRENIN, D. (eds.) *Perspektivy Dal'nevostočnovo regiona : mežstranovye vzaimodejstviâ* [Perspectives pour la région de l'Extrême-Orient : les interactions entre États], Moscou : Fondation Carnegie & Gendal'f, 1999

Contributions à des ouvrages collectifs

- ALEXSEEV, M.A. & TROYAKOVA, T. « A Mirage of the 'Amur California' : Regional Identity and Economic Incentives for Political Separatism in Primorskiy Kray », in M. Alexseev (ed.) *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia. A Federation imperiled*, Houndmills : Macmillan, 1999, p. 205-246

- BARABANOV, Oleg N. « Vnourigossoudarstvennye regiony kak aktory v mezhdunarodnykh otnošeníakh : zarubežnye tendencii i položenie soub'ektov RF » [Les régions intra-étatiques comme acteurs dans les relations internationales : tendances à l'étranger et situation des sujets de la FR], in s.n. *Obščestvo, politika, nauka : novye perspektivy*, Moscou : MONF, 2000, p. 483-487
- BARABANOV, Oleg N. « Polpredy Prezidenta i mezhdunarodnye svāzi : novye vozmožnosti dlā Rossii » [Les représentants plénipotentiaires du Président et les relations internationales : nouvelles opportunités pour la Russie], in s.n. *Mezhdunarodnyia otnošeníā v XXI veke : novye dejstvouiššie lica, institouty i processy* [Les relations internationales au XXIème siècle : de nouveaux acteurs, institutions et processus], Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université d'État, 2001
- BORISSOV, Sergueï, « Vnešnepoliticheskaā deatel'nost' rossijskikh regionov kak atribout ikh političeskoj samoidentificacii » [L'activité politique extérieure des régions russes comme attribut de leur auto-identification politique], in Carnegie Center, *Čto kbotāt regiony Rossii ?* [Que veulent les régions de Russie ?], Moscou : MONF, 1999, p. 12-25
- CRONBERG, Tarja « Europe making in action : Euregio Karelia and the construction of EU-Russia partnership », in P.-L. Ahponen and P. Jukarainen *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, Jyväskylä : Sophie, 2000, p. 170-183
- DEMTCHOUK, Artur « External Relations of the Russian Regions – an Institutional Perspective », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (ed.) *Beyond the Garden Ring. Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora Publ., Series B :25, 2002 ; p. 110-125
- DESPIEGELEIRE, Stephan « Gullivers Fäden : die Russischen Regionen und die Aussen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation » [Les ficelles de Gulliver : les régions russes et la politique extérieure et de sécurité de la Fédération de Russie], in H.-J. Spanger (ed.) *Russland und der Westen* [La Russie et l'Occident], Frankfurt am Main : Campus Verlag, 1998, p. 150-176 ; p. 163-164.
- ECKERT, Denis « Moscou, capitale russe, métropole mondiale ? », in G. Jalabert (coord.) *Portraits de grandes villes : Société – Pouvoirs – Territoires*, Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, collection « Villes et territoires », 2001, p. 161-185
- FALKENHEIM MEYER, Peggy « The Russian Far East's Economic Integration with Northeast Asia : Problems and Prospects », *Pacific Affairs*, vol. 72, n° 2, été 1999, p. 209-224
- KOSTINSKIY, Grigoriy « Globalisation de l'économie et notions urbanistiques » [à propos de Moscou], in P. Claval & A.-L. Sanguin *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, p. 17-25
- MAKARYCHEV, A.S. « Vliānie zarubežnykh koncepcii na razvitie rossijskogo regionalizma : vozmožnosti i predely zaimstvovaniā » [L'influence des concepts étrangers sur le développement du régionalisme russe : opportunités et limites de l'interaction], in Andrej Makaryčev (dir.) *Sravnitel'nyj regionalizm : Rossiā, SNG, Zapad*, Nižnij-Novgorod : NNGOU & INTAS, 1997, p. 97-129
- MAKARYCHEV, A.S. « Russian Regions in an International Perspective », in A.S. Makarychev (dir.) *Region v sostave Federacii : politika, ekonomika, pravo* [La région au sein de la Fédération : politique, économie, droit], Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université Lobačevskij, 1998, p. 204-241
- MAKARYCHEV, Andrey « Foreign Policies of Sub-National Units – the Case of the Russian Regions », in Jakub Godzimirski (ed.) *New and Old Actors in Russian Foreign Policy*, Oslo : NUPI, 2000, p. 121-152
- OLDBERG, Ingmar, « Russia's Baltic Regions between Moscow and the West : the Roots of Regionalism », in Olav Knudsen (ed.) *Security and Cooperation in the Baltic Sea Region. Russian, European and Nordic Aspects*, Londres : Frank Cass, 2000
- SERGOUNINE, A.A. « Vnešnie faktory regionalizacii Rossii » [Les facteurs externes de régionalisation de la Russie], in A.S. Makarychev (dir.) *Sravnitel'nyj regionalizm : Rossiā – SNG – Zapad* [Régionalisme comparé : Russie, CEI, Occident], Université d'État de Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université Lobačevskij & Programme INTAS de l'UE, 1997, p. 130-149
- SERGOUNINE, Alexander & RYKHTIK, Mikhail « Pravovoe regoulirovanie mezhdunarodnoj deatel'nosti rossijskikh regionov » [La régulation juridique de l'activité internationale des régions de Russie], in A. Makarychev (ed.) *Rossijskie regiony kak mezhdunarodnye aktory* [Les régions de Russie comme acteurs internationaux], Nižnij-Novgorod : Presses de l'Université de Linguistique Lobačevskij, 2000, p. 35-60
- VARDOMSKIJ, Leonid « Vnešneēkonomičeskie svāzi regionov » [Les relations économiques extérieures des régions], in Nikolai Petrov *Regiony Rossii v 1999 g. Ežegodnoe prilozženie k « Političeskomou Al'manakhou Rossii »* [Les régions de Russie en 1999. Annuaire annexé à l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Centre Carnegie, & Gendal'f, 2001, p. 113-123

- VARDOMSKIJ, Leonid B. « Rynočnaâ transformaciâ i rossijskie regiony » [La transformation de marché et les régions russes], in A.S. Makarychev (red.) *Meždounarodnye otnošeníâ v XXI veke. Regional'noe v global'nom i global'noe v regional'nom* [Les relations internationales au XXIème siècle. Le régional dans le global et le global dans le régional], Nižnij-Novgorod : Université N.A. Dobrolûbov, 2000, p.48-68
- VARDOMSKIJ, Leonid « Vnešneêkonomičeskie svâzi regionov Rossii v kontekste problem federalizacii » [Les relations économiques extérieures des régions de Russie dans le contexte des problèmes de la fédéralisation], in V. Klimanov & N. Zoubarevič, *Političeskaâ Regionalistika*, Sbornik oučebnykh materialov [Régionalistique politique, recueil d'études], « Studia Politica », n° 3, 2000, Saint-Pétersbourg, p. 136-156
- ZOUBAREVICH, Natalya V. « Rol' ekonomičeskovo razvitiya v formirovanii regional'nykh elit » [Le rôle du développement économique dans la formation de l'élite régionale], in A. Melville (red.) *Transformacija rossijskikh elit v sravnitel'noj perspektive* [La transformation des élites russes dans une perspective comparative], Moscou : MONF, 1999, p. 128-139

Articles de périodiques

- ABDULLAEV, Nabi « Dagestan's Foreign Policy : Caught Between Islam and Moscow », *IEWS Russian Regional Report*, vol. 3, n° 20, 21 mai 1998 (édition électronique)
- ALEXSEEV, Mikhaïl « The 'Yellow Peril' Revisited : the Impact of Chinese Migration on Primorskii krai », *PONARS Policy memo* n° 94, Octobre 1999
- ALEXSEEV, Mikhaïl « Russia's Periphery in the Global Arena : Do Regions Matter in the Kremlin's Foreign Policy ? », *PONARS Policy Memo* n° 158, Octobre 2000
- ALEKSEEV, A. et VAGIN, V. « Russian Regions in Expanding Europe : the Pskov Connection », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 1, 1999, pp. 43-64.
- BRADSHAW, Michael « Going Global : the Political Economy of Oil and Gas Development Offshore of Sakhalin », *Cambridge Journal of International Affairs*, vol. 12, n° 1, Été 1998, p. 147-176
- DERLUGUIAN, Georgi & CIPKO, Sergi « The Politics of Identity in a Russian Borderland Province : the Kuban Neo-Cossack Movement, 1989-1996 », *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n° 8, 1997, p. 1485-1500
- FAROUŠKINE, Midkhat « Soub'ekty Federacii v meždounarodnykh otnošeníâkh » [Les sujets de la Fédération dans les relations internationales], *Polis*, n° 5, 1995, p. 109-118
- FILIPPOV, I. « Pravovoe regoulirovanie meždounarodnykh i vnešneêkonomičeskikh svâzej soub'ektov Rossijskoj Federacii » [La régulation juridique des RIEE des sujets de la FR], *Rossijskaâ Ústiciâ* [Justice russe, revue du Ministère de la Justice de la FR], n° 3, 1998
- HARADA, Chikahito « Russia and North-East Asia », *Adelphi Paper* n° 310, Londres : Oxford UP & International Institute for Strategic Studies, 1997
- IGNATENKO, G.V. « Meždounarodno-pravovoj status soub'ektov Rossijskoj Federacii » [Le statut juridique international des sujets de la FR], *Rossijskij Úridičeskij Žurnal*, n° 1, 1995
- IWASHITA, Akihiro « The Influence of Local Russian Initiatives on Relations with China : Border Demarcation and Regional Partnership », *Acta Slavica Japonica*, n° 19, mars 2002 (édition électronique : <http://srch.slav.hokudai.ac.jp/publicn/acta/a-index-e.html>)
- JENSEN, Donald N. « The Boss : How Yury Luzhkov Runs Moscow », *C/SRC E105*, Camberley (UK) : Defence Academy, Conflict Studies Research Center, décembre 1999, 45 p.
- KIRKOW, Peter, « Regional Warlordism in Russia : the Case of Primorskii krai », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 6, 1995, p. 930-947.
- KIRKOW, Peter « Foreign Trade Arrangements in Russia and its Regions », *Post-Communist Economies*, vol. 11, n° 1, 1999, p. 79-98
- KIRKOW, Peter, HANSON, Philip & TREIVISH, Andrei « Networks, Linkages and Legacies : Evidence from an Elite Survey in Six Russian Provinces in 1996-1997 », *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n° 3, 1998, p. 405-413
- KOSSOV, You.V. « Transgraničnoe regional'noe sotroudničestvo : Severo-Zapad Rossii » [Coopération régionale transfrontalière : le Nord-Ouest de la Russie], *Polis*, n° 5, 2003, p. 145-153
- KOUČER, A.N. « Vnešneêkonomičeskaâ deâtel'nost' RF i soub'ektov RF : problema razgraničeniâ polnomočij » [L'activité économique extérieure de la FR et des sujets de la FR : le problème de la délimitation des compétences], *Gossouudarstvo i Pravo* [L'État et le Droit, RAN], n° 11, 1998, p. 80-86

- KOURDÛKOV, G. « Konstitouciâ Respoubliki Tatarstana i meždounarodnoe pravo » [La Constitution de la République du Tatarstan et le droit international], *Panorama-Forum*, n° 20, 1999
- KOUZMINE, E.L. « Rossijskij centr, regiony, vnešnij mir » [Le centre de la Russie, les régions, le monde extérieur], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 11-12, 1998 (édition électronique)
- LIIKANEN, Ilkka « Euregio Karelia : a Model for Cross-Border Cooperations with Russia ? » *Russian Regional Perspectives Journal* (Londres : IISS), vol. 1, n° 3, 2003, édition électronique (<http://www.iiss.org/publications/russian-regional-perspectives-journal/volume-1---issue-3/euregio-karelia>; dernière consultation : août 2006).
- MAGOMEDOV, A.K. « Polițičeskij ritoual i mify regional'nykh êlit » [Rituel politique et mythes des élites régionales], *Svobodnaâ Mys'*, n° 11, 1994, p. 108-144
- MAKARYCHEV, Andrey « Russian Regions as International Actors », *Demokratizatsiya*, vol. 7, n° 4, 1999, p. 501-526
- MAKARYCHEV, Andrey « Pskov at the Crossroads of Russia's Trans-border Relations with Estonia and Latvia : Between Provinciality and Marginality », *Europe-Asia Studies*, vol. 57, n° 3, Mai 2005, p. 481-500
- MATVIENKO, Valentina « Centr i regiony vo vnešnej politiki Rossii » [Le Centre et les régions dans la politique étrangère de la Russie], *Meždounarodnaâ Žizn'*, n° 8, 1996, p. 11-19
- MOREAU-DELACQUIS, Ludovic, « La République de Carélie », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 415, décembre 1996
- ORLOV, Valerij « Vnešnââ politika i rossijskie regiony » [La politique étrangère et les régions russes], *Meždounarodnaâ Žizn' / International Affairs* (Moscow), vol. 46, n° 10, 2000, p. 81-92
- POSTEL-VINAY, Karolyn, « Local actors and international regionalism : the case of the Sea of Japan zone », *Pacific Review*, vol. 9, n°4, 1996, p. 489-503
- POUSTOGAROV, V.V. « Meždounarodnye svâzi soub'ektov Rossijskoj Federacii i ikh pravovoe regoulirovanie » [Les contacts internationaux des sujets de la FR et leur régulation juridique], *Gossoudarstvo i Pravo* [revue *État et Droit*, Moscou : RAN], n° 7, 1994
- POUSTOGAROV, V.V. « Konceptiâ razvitiâ meždounarodnykh svâzej soub'ektov Rossijskoj Federacii » [Conception du développement des relations internationales des sujets de la FR], *Gossoudarstvo i Pravo*, n° 2, 1997, p. 45-50
- RUBLE, B. & POPSON, N., « The Westernization of a Russian Province : the Case of Novgorod », *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 39, n° 8, 1998, p. 433-446.
- RUTLAND, Peter « Tatarstan Expands Foreign Relations », *EWT Russian Regional Report*, 27 novembre 1996 (édition électronique)
- SERGOUNINE, Alexandre « Russia's regions and foreign policy » *Internationale Politik*, vol. 1, n° 3, automne 2000
- SHARAFUTDINOVA, Gulnaz « Paradiplomacy in the Russian Regions : Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, Juin 2003, p. 613-629
- SMIRNÂGUINE, Leonid « Moskvoborčestvo kak faktor obščestvenno-političeskoj žizni Rossii » [L'anti-moscovisme comme facteur de la vie politique et sociale de la Russie], *EWT Rossijskij Regional'nyj Bûlleten'*, 5 avril 1999
- ZAROUBKINE, A.N. « Germanskij faktor vo vnešneêkonomičeskoj politike soub'ekta RF (na primere Altajskogo kraja) » [Le facteur allemand dans la politique économique extérieure d'un sujet de la FR (l'exemple du territoire de l'Altaï)], in I. Boussyguina (dir.) *Vnešnie svâzi rossijskikh regionov* [Les relations extérieures des régions de Russie], Moscou : MGIMO, 2001, p. 111-118

Matériaux de conférences

- ARTOBOLEVSKIJ, Serguej « Zapadnye regiony v Rossijskom social'no-ekonomičeskom landšafte » [Les régions de l'Ouest dans le paysage socio-économique russe], communication présentée au panel II, 16 au IVème Congrès Mondial de l'ICCEES, Tampere, 30 juillet 2000
- JAKOBSON-BOLENSKI, Sergei « The Concept of Pilot Euroregions and the New Federal Structure in Russia : Tackling the Postmodern 'Kaliningrad Puzzle' », paper presented at the VI ICCEES Conference, 29 Juillet-3 Août 2000, Tampere

- MEDVEDEV, Sergei « Peripheral Spaces, Global Players : Russia's Regions in a World of Networks », draft paper presented at the AAASS Annual Meeting, Floride, 24-27 septembre 1998 (ultérieurement publié en tant que "working paper" de l'Institut de l'Europe de l'Est de l'Université Libre de Berlin / *Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts*, Berlin : Freie Universität Berlin, 2000)
- RYTÖVUORI-APUNEN, Helena « The Karelian Republic in Europe's Northern Dimension : Dispositions of Statecraft in Argumentative Discourse », paper presented at the VIth ICCEES World Congress (Session VII-18), Tampere, 30 Juillet, 2000, 27 p.
- SHARATUTDINOVA, Gulnaz « Paradiplomacy in the Russian regions : Status vs. Economics in Foreign Policy of Tatarstan and Samara oblast' », paper presented at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association, Quebec, Août 2000, 27 p.

SAINT-PÉTERSBOURG

Monographies

- ALEKSEEV, Andrej, GEL'MAN, Vladimir, KORNEV, Nikolaj, KOSTUŠEV Vladimir & ETKIND, Aleksandr *Obščestvennye dvizheniâ i stanovlenie novoj vlasti v Leningrade (1986-1991)* [Les mouvements sociaux et l'établissement du nouveau pouvoir à Leningrad (1986-1991)], Leningrad : Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences d'URSS, filiale de Leningrad, département de sociologie des mouvements sociaux, 1991
- BAYOU, Céline *La place de Saint-Pétersbourg dans la nouvelle Russie*, thèse de civilisation, option géographie, dir. Georges Sokoloff, Paris : INALCO, 2003, 406 p.
- BELIJ, Andreï (1913) *Peterburg. Roman v vos'mi glavakh s prologom i epilogom* [Petersburg. Roman en huit chapitres avec prologue et épilogue], Paris : Brokking Int. ; 1994
- BERELOWITCH, Wladimir & MEDVEDKOVA, Olga *Histoire de Saint-Pétersbourg*, Paris : Fayard, 1996, 479 p.
- BERTRAND, Géraldine *La transformation du gouvernement local en Russie. Le cas de Leningrad / Saint-Pétersbourg, ville sujet de la Fédération de Russie, 1989-2000*, thèse de science politique, dir. : D. Colas, Paris : IEP, 2005, 491 p.
- BORSOS, J. & ERKKILA, M., « Regional Integration in the Baltic Rim : FDI and trade-based integration in Finland, Estonia and St. Petersburg », *Regional Integration and Transition Economies : the case of the Baltic Rim*, OECD Proceedings, Centre for Cooperation with the Economies in Transition, 1996, 209 p.
- BOYM, Svetlana *The Future of Nostalgia*, New York : Basic Books, 2001, (chapitre 9 : « St. Petersburg, the cosmopolitan province »)
- CATTELL, David *Leningrad : a Case Study of Soviet Urban Government*, New York : Praeger, 1968
- CENTRE FOR FINNISH BUSINESS AND POLICY STUDIES (EVA) *The EU and Finland from the St. Petersburg Perspective. The Two Faces of St. Petersburg*, Helsinki : EVA, 1996
- DOUKA, A.V. (dir.) *Regional'nye élitÿ Severo-Zapada Rossii : političeskie i ékonomičeskie orientacii* [Les élites régionales du Nord-Ouest de la Russie : préférences politiques et économiques], Saint-Pétersbourg : Aleteja, 2001
- EFIMOVA, E. & SUTIRIN, S. « The Transport Network Structure of the St. Petersburg's Region and its Impact on Russian-Finnish Economic Cooperation », *Idäntälouden katsauksia* n° 4, étude de la Banque de Finlande, Helsinki : Suomen Pankki, 1996
- FERNANDEZ, Dominique *La magie blanche de Saint-Pétersbourg*, Paris : Découvertes Gallimard, coll° Mémoire des Lieux, 1994
- GEORGE, Arthur *St. Petersburg. Russia's Window to the Future – the First Three Centuries*, Lanham : Taylor Trade, 2003
- GROMOV, Andreï V. & KOUZINE Oleg S. *Neformaly. Kto est' kto ?* [Les informels. Who's who], Moscou : Mysl', 1990 (en particulier les pages 196 à 225 consacrées au Front Populaire de Leningrad)
- HELLBERG-HIRN, Elena *Imperial Imprints. Post-Soviet St. Petersburg*, Helsinki : SKS (Finnish Literature Society), 2003, 440 p.
- ISSOUPOV, K. & al. (red.) *Moskva-Peterbourg. Pro & Contra. Dialog Koultour v istorii nacional'nogo samosoznaniâ. Antologiâ* [Moscou-Pétersbourg. Pro & Contra. Dialogue des cultures dans l'histoire de l'identité nationale. Anthologie], Moscou : Institut Chrétien et Humanitaire Russe (RKhGI), 2000

- JOENNIEMI, Pertti (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : St. Petersburg State University Press, 2001
- JOENNIEMI, Pertti « The new St. Petersburg : a case of border-making or border-breaking ? » *COPRI Working Paper* n° 37, 2001
- KOCÛBINSKIĀ (KotsioubinskiĀ), Daniil *Novejšaâ istoriâ odnogo goroda. Očerki političeskoj istrorii Sankt-Peterbourga 1989-2000* [Histoire contemporaine d'une ville. Essais sur la vie politique de Saint-Pétersbourg 1989-2000], Saint-Pétersbourg & Moscou : Limbous press, 2004
- LO GATTO, Ettore *Le mythe de Saint-Pétersbourg*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 2003 (1995 pour la traduction française)
- NEPOMÁŠČIJ, Tikhon & PESLÁK, Mikhaïl *V družbe s gorodami mira* [En amitié avec les villes du monde], Moscou : Ūridičeskaâ Literatoura, 1987
- NICHOLSON, John *The Other St. Petersburg*, St. Petersburg : MRD Yellow Pages, 1994
- ORTTUNG, Robert *From Leningrad to St. Petersburg : Democratization in a Russian City*, Basingstoke : MacMillan, 1995
- RUBLE, Blair *Governing Leningrad : Shaping a Soviet City*, Berkeley : University of California Press, 1990
- SINDALOVSKIĀ, N. A *Mifologijâ Peterbourga : Očerki* [La mythologie de Pétersbourg. Essais], Saint-Pétersbourg : Norint, 2000
- SMIRNOV, S.B. *Peterbourg-Moskva : Soumma Istorii* [Pétersbourg-Moscou. Somme d'histoire], Saint-Pétersbourg : Izdatel'stvo RGPOu (Institut Herzen), 2000
- SOBTCHAK, Anatolij *Iz Leningrada v Peterbourg. Poutešestvie vo vremeni i prostranstve* [De Leningrad à Pétersbourg. Voyage dans le temps et l'espace], Saint-Pétersbourg : Kontrfors, 1999, 211 p.
- SPIVAK, Dmitrij *Severnâ Stolica. Metafizika Peterbourga* [La Capitale du Nord. Métaphysique de Pétersbourg], Saint-Pétersbourg : Tema, 1998
- SOUNGOUROV, Alexandre *Étudy političeskoj žizni Peterbourga 1987-1994* [Études de la vie politique de Pétersbourg 1987-1994], Saint-Pétersbourg : Centre de sciences humaines et de politologie « Strategy », 1996, 195 p.
- ŠOUTOV (SHOUTOV), You. T. *Sobčac'e serdce ili zapiski pomoščnika khodivšego vo vlast'* [Cœur de Sobotchak ou les mémoires d'un second de l'ascension au pouvoir], Leningrad, 1991
- TKACHENKO, Stanislav « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy : the Case of St. Petersburg », *Working Paper* n° 21, Zürich : ETH, Center for Security Studies and Conflict Research, Mars 2002
- VARIS, E. & PORTER, S. (eds.) *Karelia and St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropoli*, Jyväskylä : Joensuu University Press, 1996, 250 p.
- VASIL'EV, V.K., KOUZINE, O.S. & OUGRIOUMOV, V.B. *Kto est' kto v Sankt Peterbourge ?* [Qui est qui à Saint-Pétersbourg ?], Saint-Pétersbourg : Lenizdat, « Who's who ? » de Saint-Pétersbourg, publication annuelle (depuis 1994)
- VOLKOV Solomon *St. Petersburg : a Cultural History* (traduit du russe), New York, 1995
- ZIMINE, Dmitrij « St. Petersburg : a Challenging Case of Economic Restructuring », *Working Paper Series* n° 18, University of Birmingham, Russian Regional Research Group, juin 1999, 64 p.

Contributions à des ouvrages collectifs

- BIÉLINSKIĀ, V.G. « Peterburg i Moskva » [Pétersbourg et Moscou], première publication in V.G. Biélin'skiĀ et N.A. Nekrassov *Fiziologijâ Peterbourga* [La physiologie de Pétersbourg] (1845), reproduit in K. Issouпов & al. (red.) *Moskva-Peterbourg. Pro & Contra. Antologijâ*, Moscou : Institut Chrétien et Humanitaire Russe (RKhGI), 2000, p. 185-194
- BYSTROVA, A.S. « Byvsie partijnye founkcionery srednego ourovna v formirouščejsâ administrativnoj i bizness-élite Sankt-Peterbourga » [Les anciens fonctionnaires du Parti de rang intermédiaire dans l'élite administrative et d'affaires en formation de Saint-Pétersbourg], in S.A. Kougel' (red.) *Social'nye i političeskie orientacii Sankt-Peterbourgoj élity* [Les orientations sociales et politiques de l'élite de Saint-Pétersbourg], matériaux du symposium des 25-26 juin 1997, Saint-Pétersbourg : RAN & FINĒK, 1998, p. 110-118

- DUDAREV, Grigory & SUNI, Paavo « St. Petersburg. A Russian Gateway to Europe ? », in Lars Heldegaard & Bjarne Lindström (eds.) *NEBI Yearbook 2003*, Oslo (Nordregio) : Springer, North European and Baltic Sea Integration yearbooks collection, 2003, p. 67-83
- DUNCAN, Peter S. « The Return of St. Petersburg », in Geoffrey A. Hosking, Jonathan Aves & Peter S. Duncan (eds.) *The Road to Post-Communism. Independent Political Movements in the Soviet Union, 1985-1991*, Londres & New York : Pinter Publishers, 1992, p. 121-137
- ENGMAN, Max « 'An Imperial Amsterdam' ? The St. Petersburg Age in Northern Europe », in Theo Barker & Anthony Sutcliffe (eds.) *Megapolis : the Giant City in History*, Basingstoke : MacMillan & New York : St. Martin's Press, 1993, p. 73-85
- ESKELINEN, Heikki & VARTIAINEN, Perttu « New rendezvous in St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 231-244
- FEDCHIN, Philip « The Political Rhetoric of the Official St. Petersburg Myth », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOu, 2001, p. 45-52
- FISHMAN, O.M., JUHNHOVA, N.V., KONKOVA, O., SHANGINA, I.I. & ZADNEPROVSKAJA, A.You. « Historical ethnographic composition of St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 71-103
- GEL'MAN, Vladimir & MCAULEY, Mary, « The Politics of City Government : Leningrad/St. Petersburg, 1990-1992 », in Th. Friedgut & J. Hahn (eds.) *Local Power and Post-Soviet Politics*, New York : Armonk & M. E. Sharpe, 1994, p. 15-42
- GOLOSOV, Grigorij & GONCHAROV, Vadim « High stakes, low chances : the failure of party politics in St. Petersburg », in Cameron Ross (ed.) *Regional Politics in Russia*, Manchester & New York : Manchester UP, 2002, p. 77-94
- GOLOSOV, Grigorij & SHEVCHENKO, Iulia « Nation-Building and Common Values in St. Petersburg », in Pål Kolstø & Helge Blakkisrud (ed.) *Nation-Building and Common Values in Russia*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 191-216
- HELLBERG-HIRN, Elena « Imperial Places and Stories », in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, Studia Historica n° 66, 2002 ; p. 19-44
- HERZEN, Alexander I « Moskva i Peterbourg » (1842) [Moscou et Pétersbourg], reproduit dans l'antologie de K. Issouпов & al. (red.) *Moskva-Peterbourg. Pro & Contra. Antologija*, Moscou : Institut Chrétien et Humanitaire Russe (RKhGI), 2000, p. 177-184
- JOENNIEMI, Pertti « The New St. Petersburg : a Case of Border-making or Border-breaking ? », in P. Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg, 2001, p. 67-94
- KESSEL'MAN, Leonid « Dinamika vovlečeniâ v politikou razlyikh group naseleniâ Peterbourga » [Dynamique de l'engagement en politique des différents groupes sociaux de population de Pétersbourg], in s.n. *Kačestvo naseleniâ Sankt-Peterbourga* [Propriétés de la population de Saint-Pétersbourg], Saint-Pétersbourg : Institut de Sociologie RAN, filiale de Saint-Pétersbourg, n° 3, 1993, p. 174-188
- KHUDOLEY, Konstantin & TKACHENKO, Stanislav « The Russian Debate on the Role of St. Petersburg », in Pertti Joenniemi (ed.) *St. Petersburg. Russian, European and Beyond*, St. Petersburg : Faculté des RI de la SPBGOu, 2001, p. 53-66
- KOSONEN, R. « The Russian Market Economy in the Making : Institutions, Networks and Regulation of Post-Socialism in Vyborg », in M. Kangaspuro (ed.) *Russia : More Different Than Most*, Helsinki : Kikimora, 1999, p. 233-257
- KOZLOV, Vladimir « Vybery v Zakonodatel'nom sobranie Sankt-Peterbourga » [Les élections à l'Assemblée Législative de Saint-Pétersbourg], in Centre Carnegie de Moscou *Regiony Rossii v 1998 g. Ežhegodnoe priložhenie k Politicheskomu al'manahu Rossii* [Les régions de Russie en 1998. Supplément annuel de l'Almanach Politique de Russie], Moscou : Gendalf, 1999, p. 233-238
- LOTMAN, Youri M. « Simvolika Peterbourga i problemy semiotiki goroda » (1984) [Le symbolisme de Pétersbourg et les problèmes de la sémiotique de la ville], *Izbrannye Stat'i v 3 toma* [Articles choisis en 3 tomes], tome 2, Tallinn : Alexandra, 1992 ; p. 9-21

- LOTMAN, Youri & USPENSKII, Boris « Echoes of the Notion 'Moscow as the Third Rome' in Peter the Great's Ideology », in Ann Shukman (ed.) *The Semiotics of Russian Culture*, University of Michigan : Ann Arbor, 1984
- MÄKI-PETÄYS, Mari « Warrior and Saint. The Changing Image of Alexander Nevsky as an Aspect of Russian Imperial Identity », in Chris Chulos & J. Remy *Imperial and National Identities in Pre-revolutionary, Soviet and Post-Soviet Russia*, Helsinki : SKS, Studia Historica n° 66, 2002 ; p. 45-69
- MOREL, Alexis « Une fenêtre ouverte sur l'Europe (1703-1801) », in Lorraine de Meaux (dir.) *Saint-Pétersbourg. Histoire, promenades, anthologie et dictionnaire*, Paris : Robert Laffont, Coll° « Bouquins », 2003, p. 15-41
- OVČINNIKOVA, S.G. « Opyt Sankt-Peterbourga po sozdaniû sistemy soubzon » [L'expérience de Saint-Pétersbourg dans la création d'un système de sous-zones], résumé in A.E. Karlika (red.) *Zony svobodnogo predprinimatel'stva*, manuel universitaire d'économie sur les ZLE, Saint-Pétersbourg : FINÉK, 1996 (2^{ème} éd.), p. 48-56
- PROTASSENKO, T.Z., V.G. Revtova & FADEEVA, O.S. « Peterbourg – Moskva : protivostoânie ili partnêrstvo ? » [Pétersbourg-Moscou : opposition ou partenariat ?], *Teleskop*, n° 3, 2000, p. 20-28
- SUNGUROV, Alexander, « Politics and Civil Society in St. Petersburg : the Rise of Local NGOs », in Martin Oberg & Martin Peterson (eds.) *Baltic Cities. Perspectives on Urban and Regional Change in the Baltic Sea Area*, Lund : Nordic Academic Press, 1997, p. 136-150
- ŠABAËVA, V.I. « Opyt sozdaniâ zon svobodnogo predprinimatel'stva v Sankt-Peterbourge i Leningradskoj oblasti » [L'expérience dans la création de zones de liberté d'entreprise à Saint-Pétersbourg et dans l'oblast' de Leningrad], recueil de travaux *Problèmes économiques et sociaux de la Russie*, tome IV, *Svobodnye ékonomičeskie zone. Opyt Rossii* [Les zones économiques libres. L'expérience de la Russie], Moscou : RAN, 1997, p. 58-74
- TTIKOV A. et MOUKHINE A., « Sankt-Peterbourg » [Saint-Pétersbourg], in Centre Carnegie *Političeskii Al'manach Rossijskikh Regionov 1997* [Almanach politique 1997 des régions de Russie], Moscou : Centre Carnegie, tome 2, livre 1 ; p. 39-65
- VAKSER, A.Z. « Present-day industrial and economic life in St. Petersburg and the Leningrad Region », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 207-244
- YOUR'EV, A.I. « Prednaznačenie Sankt-Peterbourga dlâ soudeb Rossii » [La pré-destination de Saint-Pétersbourg pour le destin de la Russie], in V.I. Starcev, L.B. Boriskovskaâ & T.V. Partanenko (ed.) *Psikhologiâ Peterbourga i Peterbouržčev za tri stoletîâ* [La psychologie de Pétersbourg et des Pétersbourgeois sur trois siècles], Saint-Pétersbourg, 1999, p. 5-9
- s.n. *Metafizika Peterbourga. Peterbourgskie čteniâ po teorii, istorii i filosofii koultoury* [La métaphysique de Pétersbourg. Lectures pétersbourgeoises de théorie, d'histoire et de philosophie de la culture], recueil, Saint-Pétersbourg : Eidos, 1993

Articles de périodiques

- BAYOU, Céline « Saint-Pétersbourg, capitale russe de la mer Baltique ? », *Les Cahiers du CREMOC*, n° 34, juin 2002, p. 39-55
- BELKINE, A. « Lensoviet : april' 1990 – ûn' 1991 gg » [Le Lensoviet : avril 1990-juin 1991], *Vestnik SPbGOu* [Le messenger de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg], n° 27, 1992
- BRODSKI, Iossif (Joseph) « Leningrad », *L'autre Europe*, n° 5, 1985, p. 60-73
- CAMPBELL, Adrian « Local Government Policymaking and Management in Russia : the Case of St. Petersburg (Leningrad) », *Policy Studies Journal*, vol. 21, n° 1, 1993, p. 133-142
- COLLIS, Robert « Peter the Great and the Petersburg Myth : Notions of Babylon and New Jerusalem », *Faravid* (Revue d'histoire et d'archéologie de l'université d'Oulu), n° 28, 2004, p. 41-72
- DOUŠKINA, Elena « Interviu s vice-gubernatorom G. Tkačevym » [interview avec le gouverneur G. Tkachëv], *Vestnik Administracii Sankt-Peterbourga* [Lettre d'information de l'Administration de Saint-Pétersbourg], n° 2, 2000, p. 135-138
- GORODNICKIJ, A. « Leningradec – eto nacional'nost' » [Leningradois – c'est une nationalité], *Kour'er*, n° 32, 15-21 août 2002
- HAHN, Gordon « Managed Democracy ? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg » *Demokratizatsiya*, vol. 12, n°2, Spring 2004 (Special Issue « Where is Russia going ? »), p. 195-231

- HAHN, Jeffrey « St. Petersburg and the Decline of Local Self-Government in Post-Soviet Russia », *Post-Soviet Affairs*, vol. 20, n° 2, 2004, p. 107-131
- HITCH, James & DAVYDENKOVA, Irina « St. Petersburg's New Investment Law », *Business News Agency's Eastern Europe Reporter*, janvier 1999, p. 24-27
- HOLIMAN, Alan « Remembering Anatoly Sobchak », *Demokratizatsiya*, vol. 8, n° 3, 2000, p. 324-329
- KARELINA, I.A., LIMONOV, L.E. & ZHIKHAREVICH, B.S. « Strategic Planning in St. Petersburg », *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n° 1, 1998, p. 5-19
- KIHLGREN, Alessandro « Economic Policy in Post-Soviet St. Petersburg », *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n° 5, 2003, p. 368-383
- KIRIKOV, Boris « Saint-Petersbourg : à nouveau une fenêtre sur l'Europe », *La revue générale*, n° 1, 1998 ; p. 49-53
- KOROTKOVA, Ol'ga, « Inostranye investitsii v Peterburge » [Les investissements étrangers à Pétersbourg], *Ekonomika i Žizn', Sankt-Peterbourskij Regional'nyj Vypusk*, n° 6, février 1997
- KOROTKOVA, Ol'ga, « Krizis vsio rasstavil po mestam » [La crise a tout remis à sa place], *Ekonomika i Žizn', Sankt-Peterbourskij Regional'nyj Vypusk*, n° 51, 19 décembre 1998
- KUNTH, Antoine « Le port de Saint-Petersbourg : de grandes ambitions », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 58-72
- MCAULEY, Mary « Politics, Economics, and Elite Realignment in Russia : a Regional Perspective », *Soviet Economy*, vol. 8, n° 1, 1992, p. 46-88
- MELLOR, Rosemary « Through a Glass Darkly : Investigating the St. Petersburg Administration », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n° 3, 1997, p. 481-503
- MUIZNIKES, Nils S. « The Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration », *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n° 1, 1995, p. 3-25
- ORTTUNG, Robert « A Government Divided Against Itself », *Transition*, vol. 1, n° 7, 12 mai 1995
- PROTASENKO, T.Z. & REVTOVA, V.G. « Peterbourg – Moskva : protivostoânie ili partnerstvo ? » [Petersbourg-Moscou : opposition ou partenariat ?], *Teleskop*, n° 3, 2000
- PYŽIKOV, Aleksandr « Leningradskââ grouppa. Pout' vo vlast' » [Le groupe de Leningrad. Le chemin vers le pouvoir], *Svobodnaâ Mysl'*, n° 3, 2001, p. 89-104
- RABŽAEVA, Marina & SEMENKOV, Vadim « V poiskakh peterbourskoj identičnosti » [A la recherche de l'identité pétersbourgeoise], *Svobodnaâ Mysl'*, n° 11 (1525), 2002, p. 14-21
- RUTLAND, Peter « From *Perestroika* to Paralysis : the Stalemate in Leningrad », *Radio Free Europe / Radio Liberty Report on the USSR*, RL 131/91, 14 mars 1991, p. 12-17
- TROMLY, Benjamin « The Leningrad Affair and Soviet Patronage Politics, 1949-1950 », *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n°5, Juillet 2004, p. 707-729
- VENDINA, Ol'ga « Moskau und Petersburg. Städtemythen als Spiegelung ihrer Rivalität » [Moscou et Pétersbourg. Les mythes des villes comme reflet de leur rivalité], *Osteuropa*, n° 12, 2000, p. 1299-1315
- VINNIKOV, Alexander « The End of Soviet Power in St. Petersburg : an Insider's View », *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 7, 1994, p. 1215-1230
- VISHNEVKIJ, Boris « Peterbourskie vybory : tournir provokatorov » [Les élections pétersbourgeoises : le tournoi des provocateurs], *Polis*, n° 2, 1999, p. 98-109
- VISHNEVKIJ, Boris « Peterbourskij izbirate'lnyj 'marafon' i ego ouroki » [Le 'marathon' électoral pétersbourgeois et ses leçons], *Polis*, Moscou : RAN, n° 4, 2000, p. 105-122
- WHITLOCK, Erik « Defense Conversion and Privatization in St. Petersburg », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n° 24, 11 juin 1993, p. 21-25
- ZOUBOV, Dmitrij « Nevozmožnyj Peterbourg » [L'impossible Pétersbourg], *Novyj Akropol'*, n° 3 (34), 2003
- ŽIKHAREVIČ, Natalâ « Replika iz-za širmy. Čto skryvaet strategičeskij Plan Sankt Peterbourga ? » [Réplique de derrière un paravent. Que cache le Plan stratégique de Saint-Petersbourg ?], *Ékspert Severo-Zapad*, n° 17, 9 octobre 2000 ; p. 28
- ŽOUKOV (Joukov), Konstantin, « O pol'ze i vrede peterbourskoj mifologii » [Sur l'utilité et les méfaits de la mythologie pétersbourgeoise], *Peterbourskij Čas Pik*, 2-8 juin 1999

Matériaux de conférences

- KHODATCHEK, A. « Zony êkonomičeskogo razvitiâ Sankt-Peterbourga kak sistema oupravleniâ êkonomikoj goroda » [Les zones de développement économique de Saint-Pétersbourg comme système de gestion de l'économie de la ville], 8 p. et « Notes on the new Strategy towards Russia and on TACIS regulations », communications du chef par interim du Comité de l'Économie et de la Politique industrielle de l'administration de Saint-Pétersbourg à la IIIème Conférence Internationale des Grandes Villes de la Baltique (*IIIrd International Conference of the Major Baltic Cities*), Helsinki, 22 juin 1999 (textes originaux communiqués par les services de presse du Comité des Relations Extérieures de l'administration)
- KOUGUEL', S.A. (red.) *Socinal'nye i političeskie orientacii Sankt-Peterbourgskoj êlity*, Matériaux du symposium international sur ce thème organisé par l'Université d'Économie et des Finances de Saint-Pétersbourg, 25-26 Juin 1997, SPB : FINÊK, 1998, 283 p.
- LOURIE, Lev « Pât' mifov Peterbourga » [Les cinq mythes de Pétersbourg], *Neoficial'naâ stolica* [La capitale officielle], Saint-Pétersbourg, recueil non-publié, 2000
- MOROZOV, Viatcheslav « The Discourses of St. Petersburg and the Shaping of a Wider Europe : Territory, Space and Post-Sovereign Politics » (2002), paper presented at the 3rd RISA/NISA/CEEISA Convention of Russian, Nordic and Central and East European International Studies Associations *Managing the (Re)creation of Divisions in Europe*, Moscow (MGIMO), 20-22 Juin 2002, 36 p.
- NEVALAINEN, Pekka « Historical connections of the economy and population of Eastern Finland and St. Petersburg », in Eira Varis & Sisko Porter (eds.) *Karelia & St. Petersburg. From Lakeland Interior to European Metropolis*, Jyväskylä : Joensuu UP, 1996, p. 57-69
- SAL'MON, L. « Naimenee soveckij gorod Rossii : khronotop dovlatskikh rasskazov » [La ville la moins soviétique de Russie : chronotopie des récits de Dovlatov], in Yu. Bespâtykh (ed.) *Fenomen Peterbourga* [Le phénomène de Pétersbourg], matériaux de conférence (3-5 novembre 1999), Saint-Pétersbourg : Blits, 2000
- STARCEV, V.I., BORISOVSKAA, L.B. & PARTANENKO, T.V. (ed.) *Psikhologiâ Peterbourga i Peterbouržcev za tri stoletiiâ* [La psychologie de Pétersbourg et des Pétersbourgeois sur trois siècles], matériaux de conférence, Saint-Pétersbourg : Nestor, 1999, 156 p.

JOURNAUX ET REVUES DEPOUILLES

- Actualités Russes*, lettre hebdomadaire d'information sur la Russie (http://old.rian.ru/f_actrus.htm)
- Bulleten' Konsul'tativnovo Soveta soub'ektor RF pri MID po meždunarodnym i vnešneekonomičeskim otnošeniam* [Bulletin du Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID pour les relations internationales et économiques extérieures], revue bi-annuelle (depuis 1995) ; les numéros parus depuis 2001 sont accessibles en ligne sur le site du MID (<http://www.ln.mid.ru/bull.nsf>)
- Courrier International*, hebdomadaire, articles traduits de la presse étrangère (www.courrierinternational.com)
- Delovoj Peterbourg* [Business Petersburg], bihebdomadaire d'affaires, local (www.dp.ru)
- Diplomatičeskij Vestnik* [Le messenger diplomatique], mensuel d'information du Ministère russe des Affaires étrangères (MID, Moscou) (http://www.ln.mid.ru/dip_vest.nsf/mag)
- Ėkspert Severo-Zapad*, édition régionale Nord-Ouest de l'hebdomadaire « Ėkspert » [Expert] (<http://www.expert.ru/printissues/northwest/>)
- Ėtudes Internationales*, revue de l'Université Laval (Montréal) (<http://www.iqhei.ulaval.ca/>)
- Gossoudarstvo i Pravo* [L'État et le Droit], revue mensuelle de l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie des Sciences de Russie (IGPRAN) (www.igpran.ru/rus/magazine/index.htm)
- Karelia*, revue officielle de la république de Carélie (www.gov.karelia.ru/gov/Karelia/)
- MĖIMO (Mirovaâ Ėkonomika i Meždunarodnye Otnošenija)* [Économie Mondiale et Relations Internationales], revue mensuelle de l'Institut d'Économie Mondiale et de Relations Internationales (IMĖMO) de l'Académie des Sciences de Russie (RAN), (<http://www.imemo.ru/meimo/>)
- Meždunarodnaâ Źizn'* [Vie internationale] / International Affairs (Moscow), revue mensuelle du Ministère des Affaires étrangères (MID) de l'URSS / Russie, en russe et en anglais
- POLIS (Političeskie Issledovaniâ)* [Recherches politiques], revue bimestrielle de science politique de l'Académie des Sciences de Russie (<http://www.politstudies.ru/>)
- Pro & Contra*, revue trimestrielle d'analyse de la vie politique russe et des relations internationales, en russe, Moscou : Centre Carnegie (<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/>)
- Publius. The Journal of Federalism*, trimestriel britannique d'analyse (<http://publius.oxfordjournals.org/>)
- Sankt-Peterburgskie Vedomosti* [Le bulletin de Saint-Pétersbourg], quotidien local qui a succédé à la Leningradskaya Pravda [La vérité de Leningrad] (www.spbvedomosti.ru)
- Smena* [La relève], quotidien de Saint-Pétersbourg, diffusé dans tout le pays (www.smena.ru)
- SOCIS (Sociologičeskie Issledovaniâ)* [Recherches sociologiques], revue bimestrielle de sociologie de l'Académie des Sciences de Russie (<http://www.ecsocman.edu.ru/socis/>)
- The St. Petersburg Times* bihebdomadaire en anglais (www.sptimes.ru). Le site Internet a hébergé jusqu'en 2004 les archives de The St. Petersburg Press (1994-96), un journal qui l'a précédé et comprenait surtout des revues de presse en anglais de la presse russe et pétersbourgeoise (<http://www.sptimesrussia.com/archive/index.htm>)
- Vestnik Sankt-Peterburgskogo Ouniversiteta* [Le messenger de l'Université de Saint-Pétersbourg], bimestriel
- Čas Pik (Tchas Pik)* [Heure de pointe], quotidien de Saint-Pétersbourg ; a pris le nom de Peterbourgskij Čas Pik en 1998 (www.chaspik.spb.ru)

SITES INTERNET CONSULTÉS

Services russes d'information en ligne :

Agence ITAR TASS [Agence d'Information Télégraphique de Russie] www.itar-tass.com
 Agence INTERFAX www.interfax.ru
 Agence Rosbalt www.rosbalt.ru
 Agence RIA Novosti www.rian.ru
 Russia today www.russiatoday.com
 Agenc'vo Političeskikh Novostej [Agence d'Informations Politiques] www.apn.ru
 Agenc'vo Social'noj Informacii [Agence d'Information Sociale et de Soutien Informationnel aux Initiatives Civiles] www.asi.org.ru
 « Gazeta.ru », agence d'information indépendante www.gazeta.ru
 Obščiaâ Gazeta [Le journal de tous], digest quotidien de la presse écrite russe www.og.ru
 « Polit.ru » Agence d'information politique www.polit.ru
 « Regions.ru » - Novosti Federacii [Régions. Nouvelles de la Fédération], agence d'information www.regions.ru
 « Strana.ru », service national d'information générale www.strana.ru
 Vestnik online [Le messenger], journal bihebdomadaire d'analyse et d'interviews www.vestnik.com

Newsletters en anglais (sur abonnement) :

Transitions on line, revue générale d'information sur les PECO (Prague) www.tol.cz
 Radio Free Europe / Radio Liberty, site d'informations radiophoniques ; la version papier et électronique offre régulièrement des rapports thématiques (régions russes, politique étrangère, situation des russophones à l'étranger, etc.) <http://reports.rferl.org>
 Johnson's Russia list, sélection quotidienne de nouvelles <http://www.cdi.org/russia/johnson/archives.cfm>
 Russia Profile, newsletter quotidienne du journal d'analyse politique Russia Profile créé en juin 2004 par des journalistes russes de RIA Novosti www.russiaprofile.org

Sites Internet de grands journaux russes

Argoumenty i Fakty [Arguments et faits], hebdomadaire d'analyse, interviews www.aif.ru
 Ékspert [Expert], hebdomadaire sur papier glacé, plusieurs éditions régionales (supplément « Nord-Ouest »)
 Ezhenedel'nyj Žurnal [Le journal hebdomadaire] www.ej.ru
 Kommersant' («Б») [Commerçant], quotidien d'information économique www.kommersant.ru
 Finansovye Izvestiâ ; supplément « Finances » des Izvestiâ www.finiz.ru
 Itogi [Le bilan], hebdomadaire sur papier glacé, sur le modèle de Newsweek www.itogi.ru
 Izvestiâ [Les nouvelles], grand quotidien d'information, d'orientation libérale www.izvestiya.ru
 Literaturnaya Gazeta [Le journal littéraire], publication mensuelle, journal d'analyse, interviews www.lgz.ru
 Moskovskij Komsomolets [Le komsomol de Moscou], grand quotidien d'information www.mk.ru
 Moskovskie Novosti [Les nouvelles de Moscou] / Moscow News, quotidien d'information www.mn.ru
 Nezavisimaâ Gazeta [Le journal indépendant], grand quotidien d'orientation libérale www.ng.ru
 Pravda [La vérité], grand quotidien d'information www.pravda.ru
 Rossijskaâ Gazeta [Le journal de Russie], bi-hebdomadaire du Parlement russe www.rg.ru
 Rousskij Žurnal [Le journal russe] www.russ.ru
 Segodná [Aujourd'hui], grand quotidien d'information, d'orientation libérale www.segodnya.ru
 Soveckaâ Rossiâ [La Russie soviétique], quotidien d'information d'orientation communiste www.rednews.ru
 Troud [Le travail], quotidien d'information d'orientation communiste www.trud.ru
 Vedomosti (Wall Street Journal & Financial Times) [Le bulletin], quotidien économique et financier www.vedomosti.ru
 Voennoe Obozrenie, Hors-série mensuel « Revue militaire » de Nezavisimaâ Gazeta <http://nvo.ng.ru>
 Vremâ Novostej [Le temps des nouvelles], quotidien politique et d'affaires (depuis 2000) www.vremya.ru

Sites Internet d'instituts de recherche et d'organismes publics

Centre Carnegie de Moscou

www.carnegie.ru

Centre de Conjoncture Politique Russe

<http://www.ancentr.ru/portal/>

Centre de Planification Stratégique du Nord-Ouest

www.csr-nw.ru

Centre Russe d'Étude de l'Opinion Publique (VTsIOM)

Vserossijskij Centr Izsoučeniâ Občestvennogo Mneniâ ; institut de sondage (Moscou)

www.wciom.ru

Centre for Security Studies ETHZ Zürich – Russian Regional Report

L'Institut Fédéral Suisse de Technologie (ETH) de Zürich héberge un *Center for Security Studies and Conflict Research*, sous l'égide duquel a été mené, de mars 2000 à mars 2002, un projet intitulé « Regionalization of Russian Foreign and Security Policy ». Le projet, organisé par le groupe de recherche sur la Russie du Centre (Andreas Wenger, Jeronim Perović, Andrei Makarychev, Oleg Alexandrov) a donné lieu à la publication de 23 *Working papers*, disponibles gratuitement au format Acrobat (.pdf) sur le site internet du Centre d'Études de Sécurité de l'ETH :

http://publishinghouse.isn.ethz.ch/fs/fsdetails.jsp?r_oID=307

Centre Leontief - International Center for Social and Economic Research (St. Petersburg)

www.leontief.ru

Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg

Komitet po Vnešnim Svâzâm administracii goroda Sankt-Peterbourg

www.kvs.spb.ru

Conseil de politique étrangère et de défense (Moscou)

Soviet po Vnešnej i Oboronnoj Politike (SVOP)

www.svop.ru

Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)

www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/workingpapers.htm

Davis Centre for Russian Studies (Harvard University)

Projets de recherche, publications, liens

<http://daviscenter.fas.harvard.edu/>

East-West Institute

Brèves en ligne, rapports hebdomadaires, possibilité d'abonnement, liens. Revue d'information sur les régions russes

<http://www.iews.org/>

Finnish Institute of International Affairs (ÜPI / FIIA)

Nombreuses publications sur la Russie, en particulier du Nord-Ouest et sur des thèmes de *soft politics* (sécurité nucléaire, environnement, société)

Avec l'Institut d'Études Politiques de Berlin, le FIIA a animé durant plusieurs années des séminaires de recherche financés par l'UE et appelés *Programme on the Northern Dimension of the CFSP* qui ont donné lieu à de nombreuses publications disponibles dans les archives du site internet du FIIA : http://www.upi-fia.fi/eng/publications/upi_working_papers/

Fondation d'étude de l'opinion publique (FOM)*Fond Obščestvennogo Mneniâ* ; institut de sondage (Moscou)www.fom.ru**Institut de l'Economie en Transition (E. Gajdar)**www.iet.ru**Institut d'Economie Mondiale et de Relations Internationales (IMEMO RAN)**www.imemo.ru**Ministère des Affaires étrangères (MID) de la Fédération de Russie**www.mid.ru**Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) – Centre for Russian Studies**

Base de données très complète sur la politique intérieure, extérieure et de sécurité de la Russie depuis 1991.

Digest de la presse russe (résumés en anglais)

<http://www.nupi.no/RUSSLAND/DATABASE/start.htm>**MONF – Fondation des sciences sociales de Moscou**

Projets de recherche, publications, liens

<http://www.inocenter.ru/>www.mpsf.org**Mouvement pour l'Autonomie de Pétersbourg***Dviženie za Avtonomiû Peterbourga*www.alkor.ru/page/freespb**NUPI – Norwegian Institute of International Affairs**Outre des publications scientifiques, le site internet du NUPI propose un accès gratuit à plusieurs dossiers thématiques (politique étrangère et de sécurité, vie politique, portraits de personnalités, relations centre-régions, Saint-Pétersbourg) de la base de données en norvégien et en anglais du « Centre for Russian Studies » : <http://www.nupi.no/RUSSLAND/DATABASE/start.htm>**Parti d'Ingermanland – Pétersbourg Libre***Partiâ Ingermanland – Vol'nyj Peterbourg*www.geocities.com/CapitolHill/Congress/1433/avt.htm**Programme de la « Dimension Septentrionale » des politiques de l'UE**

Portail sur la Dimension Septentrionale (Northern Dimension), DG Relex (Commission européenne)

http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/**Program on New Approaches to Russian Security (PONARS)**

Réseau du « Centre for Strategic and International Studies – Russia/Eurasia Program », Washington

<http://www.csis.org/ruseura/ponars.htm>**Russian-European Centre for Economic Policy**

Bases de données statistiques sur l'économie russe

<http://www.recep.org/>**St. Petersburg Independent Social Research Center**www.indepsocres.spb.ru

TRAVAUX DE L'AUTEUR

Mémoires universitaires

- Régionalisation et acteurs transnationaux en Europe nordique-baltique : étude de cas aux marges Nord-Ouest de la Russie.*
Mémoire pour l'obtention du DEA du Cycle supérieur d'étude comparée de la transition démocratique dans l'Europe post-communiste (IEP de Paris), sous la direction de Mme Anne de Tinguy, Paris : FNSP, 1999, 139 p. + annexes
- Le droit international de la restitution : un instrument adéquat de régulation du litige germano-russe sur les biens culturels déplacés en conséquence de la Deuxième Guerre Mondiale ?, mémoire de 3^{ème} année de Sciences Po, section RI, dominante « droit international public », sous la direction de M. Pierre Bodeau, Paris : IEP, janvier 1998, 61 p. + annexes
- La politique extérieure de la Russie depuis 1991 : quelle logique, quelle autonomie ?*, mémoire d'enseignement d'ouverture « État et société en Russie » de 2^{ème} année de Sciences Po, sous la direction de Mme Marie Mendras, Paris : IEP, 1997, 41 p.

Contributions à des ouvrages collectifs

- « Saint-Pétersbourg, capitale diplomatique de la Russie de Poutine », in Anne de Tinguy (dir.) *Moscou et le monde*, Paris : Autrement, Coll° CERI, 2007 (à paraître)
- « Européanisation et voisinage : le cas de Saint-Pétersbourg », in Yves Surel, *L'européanisation d'Ouest en Est*, recueil d'intervention au séminaire doctoral du réseau CONNEX (23 novembre 2005, Sciences Po Paris), Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 2006 (à paraître)
- « The International Actorness and Paradiplomacy of Russia's « European » Capital City – from Influence to Instrumentalisation », in Anaïs Marin (ed.) *St. Petersburg : Russian, European and Beyond*, opus 2, St. Petersburg : St. Petersburg State University, Faculty of International Relations, 2006 (à paraître)
- « Dimensions régionales de la coopération UE-Russie », in E. Bussière, M. Dumoulin, J. Elvert & S. Schirmann (eds.) *Cuadernos de Yuste*, actes du séminaire doctoral organisé par la Fondation Gorbatchev et la Fondation Académique Européenne de Yuste, n° 2, 2005, p. 203-222
- « Saint-Pétersbourg, nouvelle capitale de la Russie ? », in Pascal Boniface (dir.) *L'Année stratégique 2004*, Paris : IRIS & l'Étudiant, 2004, p. 192-193
- « Iz Leningrada v 'novyj' Sankt-Peterbourg : vozvraščenie imeni kak šag v boudouščee » [De Leningrad au 'nouveau' Saint-Pétersbourg : la restitution du nom, un pas vers l'avenir], en co-auteur avec Viatcheslav Morozov, in Andrej Makaryčev *Vozvraščenie imena : identičnost' i koul'tournyj kapital pereimenovannykh gorodov Rossii* [La restitution des noms : identité et capital culturel des villes renommées de Russie], Nižnij-Novgorod : IREX, 2004, p. 83-100
- « Autonomisme et régionalisme dans les périphéries baltiques de la Russie », sous la direction de Dmitri Fourman (Institut de l'Europe, Moscou), 2003, 53 p. (non-publié)
- « The International Dimension of Regionalism – St. Petersburg's 'Para-Diplomacy' », in Markku Kivinen & Katri Pynnöniemi (eds.) *Beyond the Garden Ring – Dimensions of Russian Regionalism*, Helsinki : Kikimora Publications (Aleksanteri Institute, University of Helsinki), Series B :25, 2002, p. 149-174
- « V poiskakh evropejskoj identičnosti na severe Rossii : paradiplomatičeskaya deâtel'nost' Respubliki Kareliâ » [En quête d'une identité européenne au Nord de la Russie : l'activité paradiplomatique de la République de Carélie], in Andrej Makaryčev (dir.) *Rossijskie regiony v mirovom prostranstve : meždou globalizmom i protekcionizmom* [Les régions russes dans l'espace mondial : entre globalisme et protectionnisme], Matériaux de table-ronde, Nižnij Novgorod : Centre de Recherches Stratégiques et Internationales, Université de Linguistique Lobačevskij, 2002, p. 83-114

« Working papers »

- « La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in Dov Lynch (ed.) *EU-Russian Security Dimensions*, Occasional Paper n° 46, Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. Juillet 2003, p. 42-60 www.iss-eu.org/occasion/occ46e.html
- « Integration without Joining ? Neighbourhood Relations at the Finnish-Russian Border », *DIIS Working Paper*, n° 14, 2006, Copenhague : Danish Institute of International Relations & EuroBorderConf Research Programme, 63 p., disponible en ligne sur le site Internet du DIIS : www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/WP2006-14.pdf
- « From Leningrad to the 'new' St. Petersburg. Actors and Symbolic Stakes of Renaming Russia's 'Northern Capital' », St. Petersburg : Megaregion Network Confederation, 2003, 30 p., en ligne sur le site de l'association en réseau « Megaregion », www.megaregion.narod.ru/articles_text_3.htm
- « Présentation économique de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad », *Notes du Poste d'Expansion Économique*, dir. Philippe Fristot, responsable « biens de consommation », Saint-Pétersbourg : PEE près le Consulat de France & Paris : DREE (Direction des relations économiques extérieures, Ministère de l'Économie et des Finances), novembre 1996, 53 p.

Articles de périodiques

- « Du 'bon voisinage' en relations internationales : la frontière finno-russe, laboratoire et modèle de coopération en Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Paris : CNRS & Armand Colin, vol. 36, n° 3, septembre 2005, p. 109-135
- « Les nuits rouges de Saint-Pétersbourg : la multiplication des crimes racistes, une menace pour les minorités visibles et les étrangers », *Gagarine Times*, n° 12-13, 2005, p. 6-7 (www.gagarine.ch)
- « Book Review » de l'ouvrage *Imperial Imprints. Post-Soviet St. Petersburg* d'Elena Hellberg-Hirn, *Cooperation & Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 39, n° 3, Septembre 2004, numéro spécial consacré à la région de la mer Baltique, p. 337-339
- « Viktor Tcherkessov, l'homme fort du district ? » et « Une ville de rang international », *EcoRussie. La Lettre des Régions et des Villes de Russie*, n° 8, numéro spécial sur Saint-Pétersbourg, janvier 2003, 8-10 et p. 15-16
- « V poiskakh evropejskoj identičnosti na severe Rossii : paradiplomatičeskaya deâtel'nost' Respubliki Kareliâ » [En quête d'une identité européenne au Nord de la Russie : l'activité paradiplomatique de la République de Carélie], *Političeskaâ Naouka* [Revue Science Politique], n° 1, 2002, Moscou : INION RAN (Institut d'Information Scientifique en Sciences Sociales, Académie des Sciences de Russie), p. 78-100
- « Mikhaïl Prusak, gouverneur de Novgorod – une carrure nationale et internationale », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1023, mars 2002, p. 61-65
- « Un litige russo-allemand : la restitution des biens culturels », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1008, septembre 2000, p. 64-79
- « Dix ans de relations russo-baltes : entre ingérence et recherche de stabilité régionale », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, p. 4-16
- Direction du numéro spécial « Espace baltique » de la revue *Regard sur l'Est*, n° 19, février-mars 2000 (www.regard-est.com/Revue/Numero19.html)

Matériaux de conférences, communications à des colloques et « summer schools »

- « The International Actorness and Paradiplomacy of Russia's « European » Capital City – from Influence to Instrumentalisation », contribution présentée dans le panel IV.11 « St. Petersburg in the New Europe » au VIIème Congrès de l'ICCEES, Berlin, 26 juillet 2005, 44 p.
- « La dimension régionale et transfrontalière de la coopération UE-Russie : le Nord-Ouest russe dans la *Dimension Septentrionale* », contribution présentée au séminaire conjoint Sciences Po/MGIMO *La Russie et la nouvelle Europe : dynamiques nationales et transnationales*, CERI, Paris, 9-10 juin 2005

- « Dimensions régionales de la coopération UE-Russie », contribution au séminaire doctoral d'été conjoint de la Fondation Académique Européenne de Yuste et de la Fondation Gorbatchev, Yuste (Espagne), du 11 au 18 juillet 2004
- « Is St. Petersburg a Nordic or an European City? », contribution présentée au séminaire *St. Petersburg in the East, in the West, in the North* organisé par le CENS (Centre for Nordic Studies) dans le cadre du Tricentenaire de la ville, Centre Culturel Hanasaari d'Espoo (Finlande), 10 octobre 2003
- « St. Petersburg in the Northern Dimension : from Baltic City to European Metropolis ». Communication présentée à la conférence *St. Petersburg and Copenhagen in the Baltic Sea Region* organisée par le DIIS (Danish Institute for International Studies) à la Mairie de Copenhague, 9 septembre 2003
- « St. Petersburg in the EU's Northern Dimension : Comparing Regional/Federal Cartographic Readings of Russia's New Neighbourhood in the European North », contribution au séminaire international *St. Petersburg: Russian, European and Beyond*, organisé par la Faculté de Relations Internationales de l'Université d'État de St. Pétersbourg dans le cadre du Tricentenaire de la ville, 13-14 juin 2003
- « Saint-Pétersbourg, une métropole de la Baltique. Opportunités d'investissements et de développement des échanges avec les pays de l'UE », contribution présentée au séminaire d'affaires *Saint-Pétersbourg: un pont entre l'Europe et la Russie*, organisé par le CFCE (Centre Français du Commerce Extérieur), Paris, 6 février 2003
- « Russia's 'Baltic' Regions in the Northern Dimension : Challenges and Prospects for the Future ». Contribution présentée à la conférence internationale *Russia and the European Union in a Wider Europe : New Openings and Old Barriers*, Université d'État de Saint-Pétersbourg, Faculté des Relations Internationales, 20-21 septembre 2002, 14 p.. Disponible sur le site du Centre de Documentation Européenne de Saint-Pétersbourg www.edc.spb.ru/conf2002/marin.htm
- « The Role of Russian Border Regions in Future Nordic-Baltic Europe ». Contribution présentée à la IIIème Convention des Associations d'Europe Centrale et Orientale, Nordique Russe d'Études Internationales (CEEISA/NISA/RISA) *Managing the (Re-)Creation of Divisions in Europe* Moscou : MGIMO, 20 juin 2002, 28 p.
- « Paradiplomacy and Cross-Border Cooperation : Regional Prospects for Confidence-Building in Northwestern Russia ». Communication à la Conférence de l'IISS (Londres) et du CIRP (Saint-Pétersbourg) *Prospects for Enhancing Cooperation between the North-Western Regions of Russia and Baltic Sea States*, Novgorod, du 6 au 9 décembre 2001
- « V poiskakh evropejskoj identičnosti na severe Rossii : paradiplomatičeskaya deatel'nost' Respubliki Kareliä » [En quête d'une identité européenne au Nord de la Russie : l'activité paradiplomatique de la République de Carélie]. Communication présentée à la journée d'inauguration de l'Observatoire Français des Sciences Sociales de Moscou (INION RAN, juin 2001) ainsi qu'à la table-ronde « Les régions russes dans l'espace mondial : entre globalisme et protectionnisme » au IIIème Congrès Pan-Russe de Régionsologie de Bol'shoe Boldino (oblast' de Nižnij Novgorod), du 20 au 23 septembre 2001
- « The Northern Dimension, a Tool for Good Neighbourhood in the European North? », contribution présentée au séminaire *European North and NATO : Past and Present*, Summer School conjointe de l'Université de Petrozavodsk et du Conseil Euro-Arctique et de la mer de Barents, camp d'Ourozero (république de Carélie), du 4 au 11 juin 2001
- « Cross-Border Cooperation and Urban Networking at the Russian-Estonian Border », contribution présentée lors du séminaire *In or Out? The EU, the Baltic States and Russia*, Summer School conjointe des Universités de Tampere (Finlande) et de Tartu (Estonie), du 1^{er} au 16 août 2001
- « Influencing Foreign Policy Decision-Making : Paradiplomacies of Russia's North-Western Regions in the 1990s ». Compte-rendu de l'état d'avancement de mes recherches de thèse, juillet 2000, 64 p. Diffusé en marge du VIème Congrès Mondial d'Etudes Est-Européennes de l'ICCEES de Tampere (Finlande), du 29 juillet au 7 août 2000
- « Russian North-West Border Regions in the Context of NATO Enlargement : how to Make Good-Neighbourhood Cooperation Work? ». Contribution présentée à la 4ème conférence annuelle de la branche russe de l'association de l'OTAN "Young Europeans for Security", *Border in the Theory and Practice of International Relations*, Lappeenranta (Finlande) et Saint-Pétersbourg, du 24 au 29 avril 2000

Table des matières

REMERCIEMENTS à ...	5
Carte n°1. Saint-Pétersbourg et le monde : l'Europe nordique-baltique, un tremplin pour l'extraversion	7
Carte n° 2. Saint-Pétersbourg, sujet de la Fédération de Russie et capitale du District Fédéral Nord-Ouest	9
SOMMAIRE	11
REGLES DE TRANSLITTERATION	17
INTRODUCTION.....	19
Section 1. Conceptualisation de la ville-frontière comme acteur international et objet d'étude en théorie des relations internationales (TRI)	26
1.1 Critères formels de l'actorité internationale de Saint-Pétersbourg	28
1.2 Saint-Pétersbourg comme objet d'étude – le régionalisme identitaire d'une « politie »	32
1.3 La ville-frontière comme nouvel acteur des RI	38
1.4 Analyser l'extraversion : le paradigme de la « paradiplomatie urbaine »	46
1.5 Ce que cette thèse vise à démontrer – enjeux et limites de la mesure de l'influence	49
Section 2 Grille d'analyse de l'extraversion paradiplomatique et de l'influence des entités fédérées sur la politique étrangère russe	52
2.1 Champ disciplinaire : une approche interactionniste et constructiviste de l'extraversion	54
2.2 Trois niveaux d'analyse des variables explicatives de la paradiplomatie	59
2.3 La politique étrangère face à la paradiplomatie : de la segmentation à l'influence	65
Section 3 – Méthodologie, sources et terrain	73
3.1 Questions de recherche	74
3.2 Le problème de la mesure de l'influence	74
3.3 Approche empirique : le terrain de la recherche (1999-2003)	78
3.4 Micro-sociologie des agents de l'influence : les entretiens	80
3.5 Sources écrites	83
3.6 Les faits pris dans les mailles d'une chronologie croisée	84

3.7 Annonce du plan

87

**PREMIÈRE PARTIE. CONTEXTE ET VARIABLES DETERMINANTES DE
L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE DES ENTITES FEDEREES EN RUSSIE.
THEORIE ET TOUR D'HORIZON**

**CHAPITRE I. L'ACTORITÉ DES ENTITÉS INFRA-ÉTATIQUES DANS LES
RELATIONS INTERNATIONALES CONTEMPORAINES : THÉORIES ET
PRATIQUES DE L'EXTRAVERSION PARADIPLOMATIQUE..... 91**

1.1 Outils conceptuels et méthodes d'analyse de l'extraversion en TRI (état de l'art)	93
1.1.1 Les paradigmes de l'école néo-réaliste	95
1.1.2 Les instruments de la boîte à outils néo-libérale	98
1.1.3 L'approche néo-institutionnaliste (prisme de la paradiplomatie)	103
1.1.4 La grille de lecture post-moderne (prisme transnationaliste)	110
1.1.5 L'apport du constructivisme : les entités infra-étatiques, de nouveaux acteurs identitaires en RI	115
1.2 L'extraversion régionale en Russie : l'apport de la « Reguionalistika » (état de la question)	121
1.2.1 L'extraversion des régions dans la littérature académique russe	121
a) L'étude anthropologique des régions de Russie ou « kraevedenie » (l'étude des confins)	121
b) L'approche de l'extraversion des sujets de la Fédération par le droit constitutionnel	122
c) L'approche du fait régional en Russie par la science politique ou « regionovedenie » (régionologie)	123
d) L'approche de l'extraversion régionale par les relations internationales ou « Reguionalistika » (régionalistique)	126
1.2.2 Domaines d'action et impact des politiques étrangères régionales en Russie	129
a) Relations économiques extérieures	129
b) Paradiplomatie et segmentation de la politique étrangère	133
1.2.3 Le rôle du facteur idiosyncratique : leadership et influence individuelle des élites régionales	138
a) Le leadership de type paternaliste	141
b) Le leadership de type patriarcal	141
c) Le leadership de type moderniste	142
1.3 Typologie de la paradiplomatie des régions (état du problème)	145
1.3.1 La paradiplomatie identitaire (protodiplomatie)	147
1.3.2 La micro-diplomatie transfrontalière	152
1.3.3 L'éco-diplomatie	158
1.3.4 La méso-diplomatie transrégionale	165
1.3.5 La paradiplomatie globale des métropoles	168
Conclusion du chapitre I : de l'extraversion à la paradiplomatie	176

**CHAPITRE II. TRANSITION(S) EN RUSSIE : VARIABLES ENDOGÈNES DE
L'EXTRAVERSION DES SUJETS DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE APRÈS
L'EFFONDREMENT DE L'URSS 179**

2.1 Transition ou crise globale de l'État ? Le contexte institutionnel des années 1990	182
---	------------

2.1.1 Flux et reflux de la transition : les limites d'un concept	183
2.1.2 La revanche du territoire ou comment (ré-)inventer une identité post-impériale	187
2.1.3 Disparition de l'ordre communiste et désintégration du système de commande	191
2.1.4 Une politique étrangère segmentée et contestée	195
a) Désidéologisation et occidentalisation : la phase romantique (1987-1992)	196
b) Le virage de 1993 : un recentrage sur les intérêts nationaux	198
c) Le tournant de 1996 : vers une ré-idéologisation de la politique étrangère	204
d) Le ministère des Affaires étrangères (MID), une bureaucratie exsangue au sortir de la perestroïka	209
e) Contournement et influence : le MID face au développement de la paradiplomatie économique et régionale	211
2.1.5 Des conditions économiques favorables à l'extraversion des régions	214
a) Le contexte de crise économique et sociale du début des années 1990	214
b) Les réformes libérales, vecteurs de l'extraversion économique des régions	216
c) La crise d'août 1998 et la fuite en avant des régions vers l'autonomisme	220
d) La domination de Moscou, facteur de jalousies	225
2.1.6 Le déficit démocratique du régime politique, facteur de désaffection des régions	228
a) Le système de « poids et contrepoids » : clientélisme et influence de l'entourage d'Eltsine	230
b) Le Tsar Boris et les « roitelets » : la personnalisation des relations centre-régions	233
c) Les faiblesses du parlementarisme face au pouvoir exécutif	235
2.2 Les problèmes de construction du fédéralisme russe. Marges d'autonomie et niches d'extraversion des sujets de la Fédération de Russie	238
2.2.1 La contagion de la « parade des souverainetés » (1990-1993)	241
a) Le « séparatisme de matrioshka »	241
b) Vers un statu quo fédératif : le traité fédératif de 1992	244
2.2.2 Les sept péchés originels du fédéralisme russe (première moitié des années 1990)	246
a) Un fédéralisme dissociatif : de la « parade des autonomies » à celle des gouverneurs	247
b) Le paradoxe du calendrier (1992-1993)	251
c) L'asymétrie de statut entre républiques et (autres) sujets de la FR	253
d) Les flous constitutionnels en matière de partage des compétences	256
e) La « confédéralisation » (contractualisation) du système fédératif	258
f) L'asymétrie du fédéralisme budgétaire : autonomie et influence des régions créditrices	263
g) L'absence de mécanismes de coordination des RIEE avec la politique étrangère fédérale	266
2.2.3 État de la législation en matière de RIEE : vers une meilleure délimitation des prérogatives et un contrôle accru des activités internationales des régions	271
a) La loi sur les traités internationaux de 1995	272
b) La loi du 4 janvier 1999 sur la coordination des RIEE des sujets de la FR	273
Conclusion du chapitre II : l'influence des facteurs endogènes sur l'extraversion	276
CHAPITRE III. RÉGIONALISATION DE L'EUROPE DU NORD ET POLITIQUES SEPTENTRIONALES DE L'UE : LES FACTEURS EXOGÈNES DE L'ACTORISATION EXCENTRÉE DES RÉGIONS DU NORD-OUEST RUSSE 279	
3.1 L'entrée dans la mondialisation et le retour de la Russie sur la scène européenne	285
3.1.1 De la « nouvelle pensée » au rêve de Maison Commune Européenne	285
3.1.2 Pénétration et localisation de la mondialisation en Russie du Nord-Ouest	286
a) L'asymétrie localisation de la mondialisation, facteur de segmentation	287

b) Les flux de personnes, pierres d'angle d'une société civile transnationale	290
c) Saint-Pétersbourg, « île de la mondialisation » ?	292
3.1.3 La participation de la Russie au Conseil de l'Europe, vecteur d'actorisation excentrée pour les régions frontalières russes	293
3.2 La régionalisation de l'Europe nordique-baltique : un espace d'actorité pour les régions du Nord-Ouest de la Russie	299
3.2.1 La réinvention du Nord comme interface des relations euro-russes	300
a) La fin de l'ordre bipolaire et la redécouverte de l'histoire hanséatique commune	301
b) L'expérience du bon voisinage avec la Finlande, un tremplin vers l'Europe	303
c) L'environnement, un moteur pour la coopération régionale	310
d) Un projet décentralisé de construction intellectuelle de la région	312
3.2.2 L'influence de la régionalisation « par le haut » sur l'extraversion	314
a) L'association des régions russes aux travaux des organisations internationales à vocation régionale (CEB, CEAB)	315
b) Les institutions financières internationales, premières créditrices des régions	319
3.2.3 La participation des régions du Nord-Ouest à la régionalisation « par le bas »	321
a) L'Association des Régions Frontalières d'Europe (AEFR)	321
b) L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)	323
c) La Coopération sub-régionale des États de la mer Baltique (BSSSC)	324
d) Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe (CPLRE)	325
3.2.4 L'association de Saint-Pétersbourg aux réseaux interurbains d'Europe du Nord	326
a) Les réseaux interurbains, une version décentralisée de l'intégration régionale	326
b) La place de la ville dans les Réseaux Trans-Européens	328
c) Le maillage des jumelages, vecteur de participation à la régionalisation	330
d) La participation à l'Union des Villes de la Baltique (UBC)	331
e) Saint-Pétersbourg dans le réseau « Eurocités »	333
f) La coopération interuniversitaire et scientifique	334
3.3 L'influence de l'Union européenne (UE) sur l'extraversion des régions russes	336
3.3.1 L'UE, un partenaire commercial privilégié des régions de Russie du Nord-Ouest	337
3.3.2 Les politiques incitatives de la Commission européenne : le programme TACIS	338
3.3.3 La « communalisation » des intérêts de politique étrangère finlandais concernant la Russie : « l'Initiative septentrionale » (1997)	342
3.3.4 Les régions du Nord-Ouest russe dans les politiques de l'UE pour la « Dimension septentrionale »	345
3.3.5 Le pouvoir de séduction du mythe de « l'Europe des régions » en Russie	347
3.4 La politique étrangère « balte » de la Russie, source de désaffection des régions frontalières	350
3.4.1 Les litiges frontaliers, un enjeu qui concerne les régions adjacentes	352
3.4.2 La position de la Russie sur le dossier « humanitaire » des minorités russophones	356
3.4.3 Le projet d'adhésion des pays baltes à l'OTAN et à l'UE	362
3.4.4 Différences d'appréciation des interdépendances commerciales	369
a) Des interdépendances asymétriques : le problème du transit	370
b) Des intérêts économiques extérieurs segmentés	373
Conclusion du chapitre III : la régionalisation en Europe, plate-forme d'actorité pour les régions du Nord-Ouest russe	376
Conclusion de la première partie	379

**DEUXIEME PARTIE. LE JEU PARADIPLOMATIQUE DE SAINT-PETERSBOURG:
ACTEURS, INSTRUMENTS ET MODALITES DE L'INFLUENCE DE LA CAPITALE
DU NORD SUR LA POLITIQUE ETRANGERE FEDERALE**

**CHAPITRE IV. LES ORIGINES HISTORICO-CULTURELLES DE L'EUROPÉANITÉ
DE SAINT-PÉTERSBOURG : DES MYTHES FONDATEURS DU RÉGIONALISME
URBAIN AUX PROJETS AUTONOMISTES DES ANNÉES 1990 385**

**4.1 Saint-Pétersbourg, « fenêtre sur l'Europe » : rappel historique des mythes fondateurs
de l'identité européenne de Saint-Pétersbourg 389**

- 4.1.1 Saint-Pétersbourg, plate-forme militaire et port d'importation de civilisation en Russie 392
- 4.1.2 Saint-Pétersbourg, capitale culturelle de la Russie moderne 397
- 4.1.3 Saint-Pétersbourg, une capitale européenne ... étrangère à la Russie 400

**4.2 De Leningrad « berceau des Révolutions », à Saint-Pétersbourg « laboratoire des
réformes » : la place de la deuxième capitale dans la Russie du XXème siècle 405**

- 4.2.1 De Petrograd à Leningrad : « une capitale au destin provincial » aux marges de l'URSS 406
- 4.2.2 Leningrad / Saint-Pétersbourg, berceau de la révolution démocratique (1989-1991) 411
 - a) La déferlante réformatrice aux élections libres de 1989 et 1990 414
 - b) Le scrutin du 12 juin 1991 : le « oui » des Léningradois à Eltsine, Sobtchak et Saint-Pétersbourg 418
- 4.2.3 Comment Saint-Pétersbourg reprit son nom de baptême : lecture contextuelle des débats sur la renomination de la ville (1991) 421

4.3 L'idée pétersbourgeoise, une forme urbaine de régionalisme ? 427

- 4.3.1 Le débat sur « l'idée pétersbourgeoise » – un nationalisme identitaire local 428
- 4.3.2 Saint-Pétersbourg comme anti-Moscou : une compétition ancestrale 436
- 4.3.3 L'autonomisme pétersbourgeois : formation et revendications dans les années 1990 443
 - a) Définitions 444
 - b) Genèse et typologie des mouvements séparatistes 447
 - c) La place de l'Europe dans les discours sur l'autonomie de Saint-Pétersbourg 455
- 4.3.4 Saint-Pétersbourg comme « seconde capitale » : les débats sur le transfert de compétences fédérales 466

**Conclusion du chapitre IV : l'eupéanité de Saint-Pétersbourg, ferment de son
extraversion paradiplomatique 468**

**CHAPITRE V. DE L'EXTRAVERSION ÉCONOMIQUE À LA STRATÉGIE
PARADIPLOMATIQUE : AGENTS ET OUTILS DE L'INTERNATIONALISATION DE
SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES ANNÉES 1990 471**

**5.1 L'héritage soviétique– les atouts internationaux de Leningrad au sortir de la
perestroïka 476**

- 5.1.1 Le réseau traditionnel des jumelages, un tremplin vers l'actorité internationale 476
 - a) La coopération de Leningrad avec ses villes-sœurs durant la Guerre froide 476
 - b) La coopération avec les villes jumelées, premier axe de l'internationalisation 479
- 5.1.2 La force des liens faibles avec l'extérieur : communautés épistémiques en réseau 482
- 5.1.3 Présence étrangère à Saint-Pétersbourg : consulats, représentations commerciales et bureaux de représentation d'organisations internationales 485
- 5.1.4 Les réseaux diasporiques : une ville multiculturelle 488

5.1.5 Leningrad, laboratoire de l'extraversion : la Zone Économique Libre	490
5.2 L'environnement économique et les outils de l'extraversion de Saint-Pétersbourg dans les années 1990	497
5.2.1 Le succès de la privatisation à Leningrad/Saint-Pétersbourg, un contexte propice à l'extraversion économique	497
5.2.2 La planification administrative de l'extraversion économique	500
a) Une stratégie efficace d'attraction des flux d'investissements étrangers	501
b) Le Plan Stratégique : vers une internationalisation du développement urbain	509
c) Le commerce extérieur, facteur d'intégration dans la mondialisation	513
5.2.3 Les infrastructures orientées sur l'extérieur : atouts et défis	514
a) Les transports : Saint-Pétersbourg comme « nœud » de transit en devenir du commerce extérieur russe	514
b) L'infrastructure touristique et hôtelière	517
5.2.4 Le système bancaire : financer l'extraversion	520
5.2.5 Les médias, des instruments essentiels de la paradiplomatie urbaine	522
5.3 L'influence des leaders sur la politique extérieure de la ville	526
5.3.1 L'ère Sobtchak (1990-1996) : le temps des grandes ambitions internationales	527
a) La philosophie sobtchakienne de l'extraversion : une paradiplomatie pro-occidentale, globale ... mais surtout de prestige	527
b) Les contraintes institutionnelles à l'action du maire	530
c) Les RIEE en pratique : les activités quotidiennes du Comité des Relations Extérieures sous Vladimir Poutine (1991-1996)	533
5.3.2 L'ère Yakovlev (1996-2003) : banalisation et régionalisation des RIEE	537
a) L'alternance « démocratique » de 1996, un retour au pragmatisme	538
b) Le recentrage de l'activité municipale sur les affaires domestiques	540
c) La régionalisation de la stratégie internationale de la ville : l'Initiative Baltique	542
5.4 Du marketing international à la paradiplomatie urbaine : panorama des techniques de mise en valeur internationale de la ville	547
5.4.1 Une bureaucratie de professionnels au service de la paradiplomatie urbaine	548
5.4.2 Une capacité matérielle d'action : les conditions budgétaires de la paradiplomatie	549
5.4.3 La signature d'accords internationaux : des partenariats commerciaux aux relations « diagonales ascendantes »	552
5.4.4 L'organisation de manifestations internationales : la paradiplomatie événementielle et ses retombées	554
a) Les compétitions sportives : le rendez-vous manqué avec les JO de 2004	554
b) L'art du marketing international de la ville : les « Journées de ... »	555
c) L'organisation de forums économiques internationaux	557
5.4.5 Recevoir des hôtes étrangers : protocole et prestige paradiplomatiques	557
5.4.6 Ouvrir des bureaux de représentation à l'étranger : une opération coûteuse	559
5.4.7 La « colocation » : l'inclusion des paradiplomates dans les délégations officielles	562
Conclusion du chapitre V : Saint-Pétersbourg, une ville directionnelle d'envergure régionale ?	564
 CHAPITRE VI. LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PARADIPLOMATIQUES DE SAINT-PÉTERSBOURG DANS LES INSTANCES FÉDÉRALES D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE : L'INFLUENCE ET SES LIMITES	566

6.1 Théorie et pratique de l'influence sur la politique étrangère : modalités et domaines de son exercice en Russie	571
6.1.1 L'influence, une interaction sociale complexe	572
6.1.2 L'influence sur le processus de prise de décision en politique étrangère : cadre théorique d'analyse et de mesure	576
6.1.3 Les modalités d'influence sur les décideurs centraux en Russie : opportunités et contraintes pour les paradiplomates des régions	581
a) L'influence informationnelle : conseil et expertise	582
b) L'influence politique des lobbies sectoriels et des oligarques : fenêtre d'opportunité et contrainte pour l'éco-diplomatie des régions extraverties russes	585
6.1.4 Domaines et axes d'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère fédérale	595
a) La normalisation des relations russo-baltes	596
b) La régionalisation de la politique étrangère « baltique » de la Russie : vers une approche pragmatique et géo-économiques des intérêts régionaux en Europe du Nord	599
c) La « complémentation » de la politique étrangère fédérale : une contribution perçue positivement par le MID	603
6.2 Canaux d'influence des représentants de Saint-Pétersbourg sur la politique étrangère russe (dans les années 1990)	606
6.2.1 L'association au processus d'élaboration de la politique étrangère : l'implication dans le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID	607
6.2.2 Le canal parlementaire, un axe d'influence ?	610
a) La représentation partisane des intérêts de politique étrangère des régions : les rendez-vous manqués des partis pétersbourgeois avec le pouvoir	611
b) La Douma d'État et la politique étrangère : la domination de l'opposition parlementaire sur le « marché de l'influence », facteur d'éviction des intérêts des députés pétersbourgeois	615
c) La Chambre Haute, institution traditionnelle de représentation des intérêts régionaux dans une Fédération	619
6.2.3 L'appartenance au gouvernement fédéral : l'influence des « oisillons du nid de Soltchak »	626
6.3 De l'influence à l'instrumentalisation. La reprise en main du potentiel paradiplomatique de Saint-Pétersbourg par le « centre » (2000-2003)	632
6.3.1 La consécration de l'influence : quatre évolutions majeures de la politique étrangère russe sous Poutine	633
a) La « défrontiérisation » : l'intérêt croissant de la politique étrangère russe pour des formes « brise-frontière » de coopération avec les pays voisins	633
b) L'europanisation de la politique étrangère sous Poutine : vers une meilleure défense des intérêts des régions russes frontalières de l'UE	636
c) La sécurisation de la politique étrangère russe : un retour en arrière ?	638
d) La rationalisation de la politique étrangère : de la coordination à la subordination des RIEE des régions	640
6.3.2 La résistance à l'influence des régions : les mesures poutiniennes de « renforcement de la verticale du pouvoir »	641
a) Le « new deal » fédératif selon Vladimir Poutine : la création des districts fédéraux pour réduire l'autonomie des sujets de la FR	642
b) La création des Districts fédéraux (2000) et la nomination de Viktor Tcherkessov au poste de Représentant Plénipotentiaire dans le Nord-Ouest : la fin de l'autonomie internationale de la « capitale du Nord » ?	645
c) La réforme de la représentation parlementaire des intérêts régionaux	648

d) L'immixtion du Kremlin dans les élections régionales : des gouverneurs sur siège éjectable	649
6.3.3 Le retournement de l'axe d'influence : la reprise en main du potentiel paradiplomatique pétersbourgeois par le Kremlin	650
a) La Doctrine de développement du District Fédéral Nord-Ouest (2001) : l'accent sur l'innovation et le resserrement des interdépendances régionales avec la Russie	650
b) Saint-Pétersbourg, capitale diplomatique de la Russie de Poutine ?	652
Conclusion du chapitre VI	653
Conclusion de la deuxième partie	657
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	659
Le processus d'actorisation paradiplomatique de la ville de Saint-Pétersbourg	662
L'influence de la paradiplomatie pétersbourgeoise sur la politique étrangère russe : quel bilan ?	673
ANNEXES.....	683
I - LISTE DES ABBREVIATIONS	685
Liste des acronymes	685
Liste des sigles utilisés comme noms communs et définition des expressions non-traduites du russe	688
II – CHRONOLOGIE (1987-2003)	689
III - CARTES	705
N°3. Saint-Pétersbourg parmi les 89 sujets de la Fédération de Russie	707
N°4. Les sujets du District Fédéral Nord-Ouest	709
N°5. La vision de la Finlande de la coopération transfrontalière avec les régions « adjacentes »	711
N°6. Réseaux de coopération interurbaine en Europe nordique-baltique	712
N°7. Les villes membres de l'Union des Villes de la Baltique (UBC)	713
N°8. L'Euro-région « Euregio Karelia » (2000)	715
N°9. Le programme de voisinage de la Finlande du Sud-Est avec Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad (2004)	717
N°10. Le monde environnant vu par les « géostratèges » fédéraux (2001)	719
IV - SCHEMAS	721
A. SCHEMAS THEORIQUES	723
N°1. Les causes de la paradiplomatie : trois niveaux (d'après P. Soldatos)	723
N°2. Déterminants et conditions favorables de l'extraversion régionale (d'après P. Soldatos)	725
N°3. Caractéristiques de la diplomatie et de la paradiplomatie	726
N°4. Les effets de la paradiplomatie sur la politique étrangère	726
N°5. Mesure de la segmentation : l'application de l'échelle d'Azar et Sloan à la comparaison des attitudes de conflit et de coopération en RI	727
N°6. Les processus d'influence vus par le prisme de la théorie situationnelle de la communication (d'après A. Mucchielli)	727
N°7. Les régions face aux trois modes de pénétration de la mondialisation (d'après K. Boesler)	728
N°8. Deux approches théoriques de la régionalisation (d'après J. Blatter)	729

N°9. Éléments fondamentaux du régime européen de coopération transfrontalière (d'après J. Scott)	729
N°10. Les configurations d'interactions paradiplomatiques en Russie (d'après A. Makarychev)	731
N°11. Domaines d'action paradiplomatiques et formes de segmentation de la politique étrangère : schéma à trois niveaux	733
N°12. Les principales sources d'influence sur la politique étrangère de la Russie	735
B. ORGANIGRAMMES	737
N°13. Organigramme (I) de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Soltchak (juin 1991 – mars 1994)	737
N°14. Organigramme (II) du gouvernement municipal de Saint-Pétersbourg sous A. Soltchak (mars 1994 – mai 1996)	739
N°15. Composition du Comité des Relations Extérieures de la mairie de Saint-Pétersbourg sous A. Soltchak / V. Poutine (1991-1996)	740
N°16. Organigramme (I) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (juin 1996 – fin 1998)	743
N°17. Organigramme (II) de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev (1998-2000)	745
N°18. Structure du Comité des Relations Extérieures de l'administration municipale de Saint-Pétersbourg sous V. Yakovlev / G. Tkachev (1996-2003)	747
N°19. Les départements du MID de la Fédération de Russie (1995)	748
N°20. Les bureaux de représentation du MID dans les régions de la Fédération de Russie (au 1 ^{er} juillet 1995)	749
N°21. Structure et composition du DSPO du MID	749
N°22. Les Pétersbourgeois dans le gouvernement de Mikhaïl Kassianov (au 17 mai 2000)	750
V - TABLEAUX	751
A. STATISTIQUES ECONOMIQUES	753
a) Données globales (Russie et comparaisons régionales)	753
N°1. Évolution des principaux indicateurs macro-économiques de Saint-Pétersbourg par rapport à la moyenne russe de 1996 à 2000	753
N°2. Régions donatrices nettes au budget fédéral en 1995	753
N°3. Évolution du produit régional brut des régions russes les plus riches (1994-1997)	754
N°4. Classification des régions russes en fonction du volume de leur produit régional brut en 1998	754
N°5. Évolution de la part des dix premières régions de Russie dans le stock d'investissements étrangers totaux entre 1995 et 1999	755
N°6. Rang de Saint-Pétersbourg dans le classement des régions russes en fonction des flux d'investissements étrangers accueillis en 1997	755
N°7. Classement des régions russes par nombre de banques commerciales	756
N°8. Rang des banques de Saint-Pétersbourg parmi les 200 plus grandes banques de Russie (2001)	756
N°9. Classement des 10 régions russes réalisant les plus importants volumes d'import-export (en 1999, évolution par rapport à 1998)	757
N°10. Évolution du commerce extérieur des régions de Russie avec les pays de la CEI et hors-CEI, en pourcentage et par district (1998-2000)	758
N°11. Évolution du commerce extérieur de la Finlande avec l'URSS et la Russie entre 1980 et 2003	760
N°12. Évolution des échanges extérieurs UE-Russie entre 1995 et 2001	760

N°13. Part respective des deux capitales dans le commerce extérieur de la Fédération de Russie (1997-1999)	761
N°14. Évolution de la part de la Russie dans le commerce extérieur total de l'Estonie (1991-1 ^{er} semestre 1995)	762
N°15. Part des principaux partenaires commerciaux de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs de la Fédération de Russie en 2003	762
b) Données relatives à Saint-Pétersbourg	763
N°16. L'extraversion économique de Saint-Pétersbourg (1995-2001) : principaux indicateurs macro-économiques	763
N°17. Les PME de Saint-Pétersbourg dans la répartition régionale des petites entreprises privées en Russie (juin 1997)	763
N°18. Les joint-ventures enregistrées à Saint-Pétersbourg au 1 ^{er} janvier 1993	764
N°19. Origine des flux d'IDE à Saint-Pétersbourg en 2003	764
N°20. Structure et évolution des flux d'investissements étrangers dans l'économie de Saint-Pétersbourg entre 1996 et 2003	765
N°21. Principaux pays investisseurs à Saint-Pétersbourg au cours des trois premiers trimestres de 1999	765
N°22. Structure et évolution des exportations de Saint Pétersbourg et de l'oblast de Leningrad entre 1992 et 1996	766
N°23. Structure des importations de Saint-Pétersbourg en 1996	766
N 24. Évolution du volume du fret traité par les transporteurs de Saint-Pétersbourg par mode de transport entre 1991 et 1995	766
N°25. Les effets de la crise financière sur les échanges extérieurs de Saint-Pétersbourg : structure et évolution (1998-1999)	767
N°26. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg entre 1993 et 2003	767
N°27. Évolution de la part des échanges extérieurs (transit compris) avec les pays baltes dans le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg (1995-1998)	768
N°28. Structure et évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays de l'UE entre 2000 et 2005	768
N°29. Évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique entre 1995 et 1998	769
N°30. Évolution du commerce extérieur de Saint-Pétersbourg avec les pays riverains de la mer Baltique en 1999-2000	770
N°31. Le commerce extérieur de Saint-Pétersbourg par pays au cours des trois premiers trimestres de 1999 (classement)	771
N°32. Répartition des fonds TACIS à Saint-Pétersbourg par catégorie sectorielle de projets en 1998	772
N°33. Évolution de la part des échanges avec les pays de l'UE dans le commerce extérieur total de Saint-Pétersbourg (2000-2005)	772
N°34. Part de Saint-Pétersbourg dans les échanges extérieurs du district fédéral Nord-Ouest en 2000	773
N°35. Volume des échanges extérieurs des régions du Nord-Ouest russe en 2001	773
B. DONNEES SOCIOLOGIQUES	775
a) Statistiques électorales, votes, sondages	775
N°36. Les préférences politiques des électeurs de Leningrad en mai 1990	775
N°37. Le vote pétersbourgeois aux élections présidentielles de 1991 et 1996 : une préférence pour les candidats démocrates	775
N°38. Le vote pétersbourgeois aux législatives du 19 décembre 1999 (comparaison régionale et fédérale)	776
N°39. Le vote pétersbourgeois aux élections à la Douma d'État: évolution et comparaison avec la moyenne russe (1991-2003)	777

N°40. Les préférences politiques des Pétersbourgeois en 2000 (sondage) (comparaison régionale)	778 778
N°41. Le vote des députés de Saint-Pétersbourg à la Douma II sur les questions de politique étrangère (1996-1997)	779
b) « Ratings » d'influence	780
N°42. Évolution de l'influence relative des groupes d'intérêts en Russie de 1993 à 1998	780
N°43. Les oligarques les plus influents, classement par type ressources (d'après « The Economist », février 1999)	781
N°44. Les principales ressources d'influence en Russie en 2000 (sondage)	781
N°45. Les acteurs institutionnels les plus influents sur les orientations de la politique extérieure de la Russie en 2001 (sondage)	782
N°46. Classement des Pétersbourgeois influents sur la politique et l'économie locales en 1999-2000	783
VI – FICHES	787
N°1. Les critères d'internationalité d'une ville d'après P. Soldatos	789
N°2. Les associations économiques inter-régionales de Russie et les sujets qui en sont membres (1997)	790
N°3. Typologie et mesure de l'extraversion économique des régions de Russie dans la première moitié des années 1990	791
N°4. Typologie des régions structurellement et institutionnellement les plus extraverties de Russie en 2000 (d'après L. Vardomskij)	793
N°5. Cinq types-idéaux d'extraversion paradiplomatique en Russie du Nord-Ouest	795
N°6. Panorama des activités et intérêts de politique extérieure des groupes industrialo- financiers russes (d'après S. Medvedev)	796
N°7. Liste des accords bilatéraux de partage de compétences signés par les sujets de la FR avec la Fédération de Russie entre 1994 et 1998	798
N°8. Les compétences respectives et partagées des organes fédéraux et régionaux du pouvoir en matière de RIEE (d'après les dispositions des accords bilatéraux de partage des compétences)	799
N°9. Composition de la délégation de la Fédération de Russie aux chambres du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux et d'Europe (CPLRE/CLRAE)	811
N°10. Les universités de Russie membres du programme transnational « Université baltique »	814
N°11. Le serment de jumelage des villes-sœurs des pays du Conseil de l'Europe	814
N°12. Mémoire, pouvoir et toponymie: les renominations à Leningrad / Saint- Pétersbourg (1918-1998)	815
N°13. Les fleurons industriels de Leningrad / Saint-Pétersbourg par secteur de production	816
N°14. La tradition du jumelage: les soixante-dix villes-sœurs de Saint-Pétersbourg (1953-2003)	818
N°15. Tirage des plus importants journaux de la presse écrite disponibles à Saint- Pétersbourg (2000)	820
N°16. Le <i>St. Petersburg Times</i> , un journal anglophone local influent	821
N°17. Inventaire des assassinats de personnalités à Saint-Pétersbourg	822
N°18. Les députés de Saint-Pétersbourg à la Douma d'État (1993-2003)	823
N°19. La représentation partisane dans les Comités de la Douma d'État concernés par les questions de politique étrangère (1993-2003)	833
N°20. Liste des sénateurs membres du Comité des Affaires Internationales au Conseil de la Fédération (1993 - 2004)	836

N°21. Sénateurs originaires de Saint-Pétersbourg et de l'oblast' de Leningrad et leur appartenance aux comités du Conseil de la Fédération (1993-2003)	839
N°22. Le Conseil Consultatif des sujets de la FR près le MID en matière de relations internationales et économiques extérieures (RIEE): dates des sessions, ordre du jour et participants (1994-2003)	841
N°23. Le Conseil des Chefs des Sujets de la FR près le MID (2003-2005)	851
N°24. Les Pétersbourgeois influents : la troisième vague (1999-2003)	852
N°25. Biographies des hommes d'influence pétersbourgeois présents dans les structures fédérales (1990-2003)	853
VII - TEXTES	867
N°1. Les hymnes soviétique (1944), russe (2001) et pétersbourgeois (2002)	868
N°2. Traité de délimitation des domaines de compétence et des prérogatives entre les organes fédéraux et les organes des territoires, régions, villes de Moscou et Saint-Pétersbourg (31 mars 1992)	869
N°3. Les prérogatives et obligations constitutionnelles des sujets de la FR d'après la Constitution du 12 décembre 1993 (extraits)	873
N°4. L'accord bilatéral de partage des compétences entre la ville de Saint-Pétersbourg et Fédération de Russie du 13 juin 1996 (résumé, extraits)	879
N°5. Accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République de Finlande sur la coopération concernant l'oblast' de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et l'oblast' de Leningrad (20 janvier 1992)	881
N°6. Le mythe du tsar thaumaturge : <i>Le Cavalier d'Airain</i> , poème d'Alexandre S. Pouchkine en l'honneur de Pierre le Grand (extraits)	883
N°7. La position du gouverneur Vladimir Yakovlev au sujet de l'autonomie de Saint-Pétersbourg au lendemain de la crise financière de 1998	884
N°8. Les compétences constitutionnelles du Parlement fédéral en matière de questions internationales et de politique étrangère	886
VIII - ENTRETIENS	887
A. Liste des personnes interviewées	887
1) Chercheurs, journalistes et représentants de la société civile	887
a) Russes	887
b) Étrangers	890
2) Représentants du pouvoir politique	892
a) Régional russe	892
b) Fédéral russe	895
c) Pays étrangers, UE	896
B. Questionnaires	899
1) Plan des entretiens semi-directifs avec des employés de l'administration municipale	899
2) Questionnaire adressé à des représentants des organes fédéraux du pouvoir (diplomates, députés)	902
IX. BIBLIOGRAPHIE	905
Acronymes utilisés dans la bibliographie et leur traduction	906
SOURCES PRIMAIRES	907
Fédération de Russie	907
Saint-Pétersbourg	910
République de Finlande	911
Union Européenne	911

Organisations de la région de la mer Baltique	912
SOURCES SECONDAIRES	912
OUVRAGES GÉNÉRAUX DE SCIENCES SOCIALES	912
Science politique, pensée politique et sociologie	912
L'influence – pistes pour l'analyse	915
Théories du fédéralisme, du régionalisme, de l'autonomisme et des relations centre-périphéries	917
Géographie : territoires, frontières et coopération transfrontalière	918
Théorie des relations internationales (généralités)	921
Diplomatie et analyse des processus de prise de décision en politique étrangère	925
Paradiplomatie : théorie et pratique de l'autonomie internationale des entités infra- et non-étatiques	928
Études urbaines : les villes en relations internationales	932
L'EUROPE NORDIQUE-BALTIQUE	936
Relations bilatérales de la Russie avec ses voisins en Europe du Nord	936
Régionalisation de l'Europe nordique-baltique et des politiques de l'UE (Dimension Septentrionale)	938
FÉDÉRATION DE RUSSIE	942
Histoire (Russie / URSS)	942
Développement économique, institutions et personnalités politiques pendant la transition (généralités)	944
Mémoires, biographies, témoignages de personnalités politiques russes	949
Politique étrangère et de sécurité de la Russie : idéologie et pratique	950
Fédéralisme et régionalisme : les régions autonomistes russes et leurs relations avec le « centre »	956
Relations extérieures et paradiplomatie des régions russes	961
SAINT-PÉTERSBOURG	966
JOURNAUX ET REVUES DEPOUILLES	972
SITES INTERNET CONSULTÉS	973
TRAVAUX DE L'AUTEUR	976
Mémoires universitaires	976
Contributions à des ouvrages collectifs	976
« Working papers »	977
Articles de périodiques	977
Matériaux de conférences, communications à des colloques et « summer schools »	977
Table des matières	979
