

Dora ALEXA-MORCOV

Doctorante en sociologie

Université de Bucarest et Université Bordeaux 2 « Victor Segalen »

Titre de la thèse: Coopération et conflit dans les zones métropolitaines de la Roumanie. Le processus d'adéquation des territoires institutionnels aux territoires fonctionnels après 1989

INTRODUCTION

La ville fait aujourd'hui l'objet de maintes controverses, elle est de nouveau en crise. D'un côté, elle doit assumer son nouveau rôle dans l'économie et la politique mondiale, de l'autre, elle doit localement faire face à une expansion incontrôlée, à la montée de phénomènes d'exclusion et de violence. En ce qui concerne ceci, je suivie la ligne théorique qui a changé la perspective sur les causes et sur les éventuelles solutions de la crise urbaine. Ces théories montrent que ce n'est pas à proprement parlé la ville qui est en crise mais les «*manières de penser les villes, de concevoir et de mettre en œuvre l'urbanisme, de gérer les ensembles urbaines.*»¹. L'approche de la ville est conditionnée, de la perspective de ces théories, par la conception que l'on se fait de l'individu et des ses responsabilités, du rôle et de la place accordés aux communautés et de la façon de penser l'agrégation de la société².

Ceci est le cadre général de mon travail qui s'interroge sur les transformations de la planification urbaine après les changements politiques du 1989 de la Roumanie. La planification urbaine a d'abord été en Roumanie une technique d'assainissement de l'espace urbain avant de devenir une science systémique qui a légitimé la politique totalitaire de l'État communiste plus de quarante ans. Ceci ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune controverse.

Depuis quelques années toute une démarche d'institutionnalisation des zones de coopération, dites métropolitaines, se développe autour des plus grades villes roumaines. L'étalement incontrôlé, la disparité en termes économiques et de la qualité de vie, l'incapacité de construire des grandes infrastructures de transport sont autant d'éléments qui légitiment cette initiative visant la construction d'un espace novateur de gestion de dimension optimale. Cela comprend la ville et les communes périphériques qui l'entourent par l'entraînement d'une coopération volontaire de ceux-ci. Après que l'État et les professionnels aient construit un discours en ce sens, les notables des villes se sont rendus progressivement compte de l'importance de cet enjeu. C'est ainsi qu'ils s'érigent actuellement en pionniers de l'innovation institutionnelle et financent des projets en cette direction. Mais souvent les périphéries n'y obéissent pas, les infrastructures attendues pour structurer et contrôler la croissance urbaine ne se construisent pas, la ville continue à s'étaler. Dans ces conditions, la question qui se pose est si la création d'un tel espace optimal de gestion est vraiment pertinente et nécessaire dans le cas des grandes villes roumaines et de ses périphéries?

La problématique et les principaux thèmes de recherche

Pourquoi cette initiative politique s'impose-t-elle comme la plus pertinente réponse aux problèmes actuels des grandes villes roumaines même si l'impossibilité qu'elle soit mise

¹ Acher, François.(1995). *Métapolis Ou l'avenir des villes*. Odile Jacob: Paris.11

² Donzelot, Jacques; Mével, Catherine; Wyvekens , Anne.(2003). *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Le Seuil : Paris.

en œuvre devient de plus en plus claire? Pourquoi elle ne réussit pas même si elle est présentée comme une panacée aux problèmes de l'urbaine et du périurbaine d'aujourd'hui?

La rationalité d'une politique

La première question renvoie à l'analyse de la rationalité actuelle de l'urbanisme en Roumanie³. La planification urbaine s'est constituée, en Roumanie, comme une technique cohérente pendant le régime communiste. Aujourd'hui elle essaie de faire face à la fois à la transformation de la politique et au changement structurel de la ville. Les croyances de l'époque influencent cette technique, qui se trouve elle-même dans une crise de moyens et de doctrine. *Les limites de la rationalité* des professionnels de l'urbanisme représentent l'un des objets d'analyse de la première partie. Cette analyse s'appuie sur des entretiens semi-directifs.

La corruption, l'ignorance, la mauvaise foi font partie de l'image négative actuelle que la société⁴ a des élus locaux nommés souvent «les barons locaux». Ceux-ci étant le facteur essentiel des problèmes de l'incohérence du territoire, l'État a ainsi toute la légitimité et même le «devoir» d'intervenir. Pour leur part, les professionnels se représentent et construisent une image de l'urbanisme comme étant une technique qui peut échapper aux divers intérêts et à la politique par les *bonnes pratiques*. Ainsi, l'instrumentalisation réalisée par l'État de la rationalité professionnelle est le deuxième objet de recherche de la première partie. En ce sens je fais une analyse du cadre institutionnel qui rend compte de la tendance monopolisatrice des services de la planification territoriale et du cadre législatif qui rend compte de la tendance centralisatrice de la planification urbaine.

Aucune définition de la «modernisation» n'est plus populaire en Roumanie que celle qui est associée à «l'occidentalisation». Sans contours précis, cette occidentalisation semble notre but tant au sens commun, qu'au niveau institutionnel. Et, dès lors que ceci est le but, presque tous les moyens sont tolérés. Sur ce fond de croyances, la ville suscite un intérêt politique particulier, car il est considéré comme un des vecteurs de l'intégration dans le monde occidental. L'innovation institutionnelle des zones de coopération métropolitaine est la politique qui exprime exemplairement cette situation. Mais elle confirme aussi l'hypothèse que les transformations institutionnelles ne répondent pas uniquement aux pressions extérieures⁵. La pluralité des résultats dans les pratiques de coopération métropolitaine, obtenus malgré une forte intervention de l'État, est l'objet de la deuxième partie de la thèse.

Configurations territoriales⁶ et stratégies des acteurs locaux

Les 12 villes (Bucarest, Iasi, Oradea, Bacau, Constanta, Timisoara, Brasov, Braila, Galati, Cluj-Napoca, Craiova, Ploiesti) qui doivent créer des zones d'intercommunalité métropolitaine se trouvent en différents stades d'accomplissement de ce projet. Leur état plus ou moins avancé tient à la réticence ou à la divergence des opinions des acteurs institutionnels impliqués.

Les grandes villes de la Roumanie ont constitué des objectifs de première importance pour l'État depuis sa création. Elles sont les capitales des régions qui ont constitué la Grande Roumanie. Elles sont celles qui ont accompli (de manières plus ou moins affirmées)⁷ le *Plan*

³ L'urbanisme est entendu tel François Acher le définit dans un sens large : «ensemble des théories et pratiques d'aménagement et de gestion des espace urbaine» Acher, François.(1995). *Métapolis. Ou l'avenir des villes*. Odile Jacob: Paris, 204.

⁴ Barometre d'opinion publique, Gallup 2005

⁵ Négrier, Emmanuel.(2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble: Grenoble.

⁶ Concept de Norbert Elias utilisé par Emmanuel Négrier.

⁷ Sjoberg Orjan.(1999). *Shortage, Priority and Urban Growth: Towards a Theory of Urbanisation under Central Planning*. Urban Studies. Vol. 36. No. 13.

du Parti Communiste. Les réformes administratives, la planification territoriale, les politiques des investissements ont eu des effets qui traversent le temps et qui se coagulent dans de configurations territoriales (structures) à l'intérieur desquelles les acteurs agissent stratégiquement.

J'analyse cinq cas de constructions métropolitaines (choisies selon leur état de construction métropolitaine et selon le degré de développement de la région). J'assume la tâche de combiner une analyse stratégique (rôle des acteurs) avec une analyse systémique (rôle des institutions, des structures) empruntée à Crozier et Friedberg⁸.

Dans un espace où, après la décentralisation, les rapports des forces sont souvent inversés, les ressources financières sont faibles, les disparités grandes, les rapports ethniques tendus, j'ai des raisons à croire que l'innovation politique mobilise les acteurs dans des jeux de pouvoir qui renforcent les disparités au lieu de les effacer. Après une première étude de cas (sur Bucarest) je peux faire l'hypothèse que les perdantes de cette politique institutionnelle sont ainsi les communes les plus pauvres.

La rationalité de la pratique

Le troisième champ théorique que j'utilise est celui de neoinstitutionnalisme. Je me demande ainsi si une telle institution métropolitaine n'est pas un espace qui donne aux acteurs la possibilité de prendre la parole et de négocier ouvertement leurs intérêts. Une institution qui les oblige ainsi à apprendre à respecter le pluralisme des opinions et des positions.

Nous savons de David Stark que les acteurs sont en Europe Centrale "*déjà accoutumés à faire avec les ambiguïtés de formes sociales contradictoires, s'adaptant aux nouvelles incertitudes en improvisant à partir de routines éprouvées.*"⁹ Ainsi, les exemples des institutions déjà créées nous montrent que, en fait, les acteurs continuent à préférer leurs relations (souvent clientelaires) et cette institution reste un projet en papier. En utilisant une démarche d'individualisme méthodologique, je construis l'explication autour de la raison d'action de l'acteur individuel. Sa rationalité varie selon l'expérience personnelle, selon les ressources dont il dispose. Souvent les maires croient que ce type d'accords se réalise lentement, a des effets faibles et à durée indéterminée et que dans le cas des conflits juridiques la justice ne prend pas leur défense.

Pour les acteurs dotés d'une telle rationalité l'action d'investir dans une telle structure de « *type gargantua, qui tend à gommer les différences au profit d'une voie moyenne qui convienne à tous mais ne satisfait réellement personne* »¹⁰ est trop risquée par rapport au bénéfice. Au lieu des longues et ennuyeuses rencontres ils préfèrent « l'urbaniste local », celui qui écoute leurs ambitions et sait les transformer en réalité. Les agences locales d'urbanisme vivent pratiquement de la capacité de maîtriser les relations les plus tendues. Elles sont celles qui détiennent l'information existante (et l'utilisent comme une ressource d'échange), elles gèrent les intérêts les plus divers. Le planificateur local est le stratège qui sait tolérer et accomplir les rêves les plus absurdes.

Pour cette partie de la thèse mon travail de recherche est constitué des enquêtes auprès des acteurs (maires, vice-maires, planificateurs) - en vue de comprendre leurs *bonnes raisons*- que j'essaierais les mettre dans un contexte territoriale et historique.

⁸ Crozier, M. & Friedberg, E.. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil. 19

⁹ Stark, David. (1999), *Sommes-nous toujours au siècle des transitions? Le capitalisme est-européenne et la propriété «recombinante»* . en Politix. Vol. 12. N°47. Troisième trimestre. 89-129. 94

¹⁰ Estèbe, Philippe. (2008), *Gouverner la ville mobile*. Paris: PUF. 28