

LE « GRAND MOSCOU » |

Comme d'autres villes postsoviétiques, Moscou se distingue radicalement de la plupart des villes d'Europe où les municipalités, même dévorées par des cités tentaculaires, conservent une autonomie et où les agglomérations urbaines comptent, bien souvent, des centaines de collectivités territoriales. Dans l'ex-Union soviétique, conformément au principe de la centralisation autoritaire du pouvoir, les limites administratives des villes sont repoussées au fur et à mesure que celles-ci s'étendent. Le territoire de Moscou s'agrandit ainsi à maintes reprises. L'élargissement le plus conséquent se produit en 1960, date à laquelle les frontières de la ville se confondent avec le MKAD, la voie périphérique en construction. En 1963, une exclave est ajoutée à Moscou : Zelenograd, l'un des principaux centres de production électronique d'URSS. En 1984, la configuration ovale de la capitale se dote d'un « tentacule » longeant certaines grandes artères ; dans les années 1990, la ville acquiert d'autres enclaves et exclaves de relativement moindres dimensions. Jamais, pourtant, elle n'a connu de transformation aussi révolutionnaire de ses limites administratives qu'au cours des années 2011-2012.

Par Vladimir KOLOSSOV, professeur, directeur du laboratoire de recherches géopolitiques de l'Institut de géographie de l'Académie des sciences de Russie, premier vice-président de l'Union internationale de géographie.

En juin 2010, Dmitri Medvedev, alors chef de l'État, prend l'initiative d'élargir les frontières de Moscou. Il est demandé aux autorités de la capitale et de la région, en collaboration avec les services fédéraux concernés, de faire des propositions dans ce sens, comprenant la délocalisation du pouvoir législatif et exécutif fédéral, ainsi que la création d'un centre financier international. Les propositions sont approuvées par le président le 11 juillet 2011 et, à la fin de la même année, par les organes du pouvoir législatif de la ville et de la région au sein desquels Russie unie, le parti du pouvoir, est majoritaire.

Pour finir, à compter du 1^{er} juillet 2012, vingt-et-une entités municipales des environs sud et sud-ouest de la capitale sont intégrées à cette dernière, dont deux arrondissements urbains : Troïtsk et Chtcherbinka. Lui est également rattachée une partie du territoire des districts d'Odintsovo et Krasnogorsk. La superficie de Moscou se voit ainsi augmentée de 149 000 hectares, en d'autres termes multipliée par 1,4. La ville devient limitrophe de la région de Kalouga. Le territoire nouvellement acquis prend le nom de « Nouveau Moscou ». Son choix se fonde sur une localisation géographique avantageuse, une situation écologique favorable et une faible urbanisation (la population n'est que de 250 000 personnes). On estime, en revanche, que la population du Nouveau Moscou s'élèvera à 1,5 ou 2 millions de personnes à terme.

Il est clair que la méthode consistant à résoudre tous les problèmes par la centralisation du pouvoir a la vie exceptionnellement dure. Toutefois, dans le contexte actuel, elle se révèle de plus en plus difficile à appliquer. Comme le montre l'exemple de nombreux pays, la non-coïncidence des limites administratives de la ville centrale et de son agglomération est un phénomène normal qui, en lui-même, n'empêche pas une résolution efficace des problèmes communs.

Le redécoupage radical de la carte de la région entourant la capitale a suscité une réaction assez molle de l'opinion, alors que la complète réalisation du plan gouvernemental implique des investissements si lourds que, d'une manière ou d'une autre, elle touche aux intérêts de chaque habitant de Russie. De plus, les autorités n'ont pas tenu compte de l'avis des experts, il n'y a pas eu de consultation de la population, ni de référendum sur la question de la modification des frontières des « sujets » de la Fédération. À l'inverse, la création du « Grand Londres » et le redécoupage territorial et administratif de la région parisienne ont fait l'objet de vives discussions et pris des mois, voire des années. Pour ces

deux capitales européennes, le problème majeur a moins été celui des limites administratives ou la création d'une « verticale du pouvoir » que la délimitation précise des compétences respectives de deux niveaux de gestion, la garantie d'une planification urbaine unique et de la participation des habitants à l'action des municipalités de base, l'assurance que les diverses composantes de l'agglomération urbaine bénéficieraient des mêmes services. En prenant une initiative aussi lourde que le transfert d'une capitale, les gouvernements centraux poursuivent d'ordinaire des buts politiques et économiques précis : déplacer la direction du pays dans une ville nouvelle, équidistante des vieux « centres de pouvoir », des districts spécifiques par la composante ethnique de leur population ou des frontières, favoriser l'essor de lieux récemment assimilés, etc. En revanche, créer, de fait, une nouvelle capitale à côté de l'ancienne, surchargée, est une première mondiale. Quels sont donc les arguments en faveur d'un élargissement aussi important des limites de la capitale ?

ÉVITER L'ÉTRANGLEMENT : PLAIDOYER POUR UN NOUVEAU MOSCOU

Le premier – et principal – argument est que Moscou manque de place pour construire des immeubles d'habitation, qu'il faut combler le déficit du réseau des rues et des routes, ainsi que des espaces verts. Les experts officiels eux-mêmes ont qualifié le MKAD de goulet d'étranglement pour la capitale. Il y a longtemps, en effet, que celle-ci déborde de ses limites. On construit plus de logements dans les banlieues que dans la ville elle-même. Au cours des années 2000, le retard de la région de Moscou sur la capitale pour le revenu moyen par habitant s'est réduit, passant de 4,5 à moins de la moitié.

Deuxième argument indiscutable : Moscou et ses environs sont une même entité urbaine qui doit être dirigée depuis un centre unique. La zone d'activité professionnelle et culturelle, qui est aussi celle des services, forme une ceinture d'au moins 30-50 kilomètres. Le même marché du logement, des emplois, des loisirs s'étend à plus de 100 kilomètres du MKAD, englobant une partie des régions voisines.

Troisième argument : il est urgent de remédier à l'insuffisance des transports en commun par une planification territoriale centralisée. Près des deux tiers des

habitants de la région travaillent dans la capitale, passant quotidiennement entre une heure dix et deux heures dans les transports. Régis par divers centres, les transports de l'agglomération de Moscou ne parviennent pas à s'adapter à des mouvements de population aussi massifs. Les encombrements de la capitale, bloquée des heures durant, sont tristement célèbres.

Les experts sont quasi unanimes à voir – avec raison – les racines du mal dans la structure circulaire-radiale historique de l'agglomération. Près de la moitié des lieux de travail sont concentrés dans le troisième anneau de transport où ne vivent que 8 % de la population. C'est pourquoi la préconisation consiste à repousser les limites de la ville comme un moyen de transformer sa structure monocentriste en structure polycentriste.

Le polycentrisme est l'un des principes modernes de l'organisation territoriale des sociétés. Au sein de l'Union européenne, il est aujourd'hui fondamental dans la planification à tous les niveaux, depuis l'Europe entière jusqu'à la moindre ville. Il désigne des systèmes urbains incluant plusieurs villes autonomes, proches les unes des autres, unies par des liens étroits qui favorisent leur spécialisation, leur stratégie concertée de développement et leur coopération. L'idée rationnelle de créer des centres alternatifs afin de décharger les quartiers du centre historique figure déjà dans le plan d'aménagement du territoire de 1971. Mais la tendance à la concentration territoriale l'a emporté à l'époque. Les partisans de l'élargissement en concluent que, sans une transformation radicale du dessin de la ville, il ne sera jamais mis un terme au mouvement matinal centripète et au mouvement vespéral centrifuge des hommes et des transports.

Il est aussi, bien sûr, des arguments sur lesquels les politiques n'aiment guère s'étendre, à commencer par les intérêts des entrepreneurs du bâtiment et des gros propriétaires fonciers, qui ont à voir avec l'augmentation des prix du terrain dans les territoires rattachés. Il est autrement plus rentable de se lancer dans des chantiers de construction massive que d'entreprendre des travaux « au compte-gouttes » dans les cours exigües de Moscou.

D'autres raisons ont été invoquées : désir des autorités de créer pour elles-mêmes et le milieu des affaires de meilleures conditions de vie et de travail dans des lieux écologiquement purs, éviter les bouchons, former une sorte de « ghetto pour les riches ». Les tenants du pouvoir ont même été suspectés de vouloir se mettre à l'abri d'éventuelles manifestations de masse dans une ville dont la loyauté n'est pas forcément acquise.

Les neuf projets de développement de la région de Moscou-capitale, présentés au concours international du « Grand Moscou », se fondent presque tous sur le polycentrisme. Ce concours est, sans conteste, l'un des effets positifs de la décision d'agrandir la capitale. Il a permis de glaner et d'analyser des informations toutes neuves et, plus encore, de créer une banque d'idées sans précédent. Des rapports publics ont été présentés, des ouvrages publiés, des expositions organisées. Les autorités de Moscou ont déclaré qu'aucun des projets ne serait vraiment réalisé mais que les plans définitifs réuniraient les meilleurs éléments de chacun d'entre eux.

Le vainqueur est le collectif franco-russe dirigé par Antoine Grumbach, responsable de l'agence « Antoine Grumbach et associés », connu en tant qu'auteur du projet du « Grand Paris ». Par analogie avec ce dernier, les vainqueurs proposent un schéma linéaire d'élargissement vers le sud-ouest. Ils se fixent comme priorités la création d'une « ville dans la forêt » et le développement de moyens de transport à grande vitesse. D'autres projets accordent une attention soutenue à l'infrastructure des transports. Certains suggèrent, notamment, de relier les aéroports de Moscou par des lignes rapides. Beaucoup visent à supprimer les pôles d'attraction de la population et des transports vers le centre de la ville.

UNE « FOLIE » ? LES ARGUMENTS DES OPPOSANTS AU « GRAND MOSCOU »

Puisqu'il s'agit de briser la structure circulaire-radiale traditionnelle, la question qui se pose est de savoir s'il sera possible, à brève échéance, de transformer la capitale de la Russie en ville polycentriste. L'histoire mondiale des grandes cités offre plusieurs exemples de réaménagement complet. Le géo-urbaniste français Philippe Haeringer parle ici de « refondation ».

L'expérience du « Grand Paris » où, un peu plus de quarante ans après l'adoption du premier plan d'aménagement, on assiste à des déplacements quotidiens entre banlieues et lieux de travail, comparables, dans une certaine mesure, aux flux centripètes moscovites, témoigne de l'extrême complexité de la tâche, longue et onéreuse. Le centre historique, qui regorge de monuments

d'architecture et de musées, de théâtres et de salles d'exposition, est irremplaçable, aussi radicalement innovants que soient les bâtiments officiels des centres alternatifs situés au-delà du périphérique. Il y a peu de chances pour que les ghettos d'affaires, dans un environnement de *cottages* bien gardés, réservés à des *top-managers* ou des hauts fonctionnaires, semblent suffisamment variés et attractifs pour une partie non négligeable de leurs habitants.

En Russie, les flux centripètes actuels risquent donc de perdurer. D'autres s'y ajouteront : employés des administrations d'État, personnel de service et travailleurs du bâtiment ne vivront sans doute pas exclusivement à proximité des nouveaux lieux de travail ; quant aux familles qui se seront « déplacées », elles gagneront régulièrement le « vieux » Moscou pour travailler ou étudier. Au niveau régional, Moscou, à l'instar de Londres ou Paris, demeurera une agglomération monocentriste. Il importe, en réalité, de recréer entièrement un système de transport répondant aux besoins de la capitale élargie. De plus, il n'existe pas au monde de ville présentant la même structure que Moscou après élargissement.

Les chantiers nécessiteront un afflux massif de main-d'œuvre, ce qui videra des villes, non seulement petites et moyennes, mais aussi plus importantes. Et ce n'est pas tout : la capitale verra arriver de nouveaux milliers de migrants du Caucase et d'Asie centrale, avec tous les problèmes qui en découlent – installation, adaptation, polarisation sociale et territoriale.

Mieux vaut ne pas aborder la question du coût du projet. Une première estimation du transfert des structures de l'État se monte à près de 10 milliards de dollars. Les bâtiments administratifs du « vieux » Moscou sont évalués à 15 milliards, mais les dépenses pour réaliser intégralement le projet seront manifestement bien plus importantes. Il est, en outre, peu vraisemblable que l'administration présidentielle et le gouvernement abandonnent complètement leurs immeubles du centre. Ce n'est pas, tant s'en faut, une question de commodités ; cela tient, en fait, à la haute valeur symbolique du Kremlin et d'autres sites qui, au fil des décennies, ont représenté pour le peuple et le monde les traditions millénaires du pays, le pouvoir suprême de Russie, sa continuité et sa légitimité. De plus, il y a un risque politique d'isolement des organes suprêmes du pouvoir, loin du Kremlin, dans les forêts des environs de Moscou.

Les participants au concours international du « Grand Moscou » ont calculé que le développement des nouveaux territoires de la capitale nécessiterait entre

85 et 187 milliards d'euros. Ainsi l'équipe de Ricardo Bofill a-t-elle évalué à 100 milliards d'euros le seul aménagement du centre parlementaire.

Récusant la mégalomanie du Nouveau Moscou, les experts invitent à utiliser les réserves territoriales existantes, à commencer par les zones industrielles fermées ou celles qu'il est judicieux de transférer hors de la ville. L'Institut de recherches et de projets du plan d'aménagement de Moscou fait état, dans la capitale, de deux cent neuf de ces zones industrielles, d'une superficie totale de près de vingt mille hectares.

D'aucuns envisagent, après le départ de l'administration et du gouvernement à la périphérie du « Grand Moscou », de livrer le centre de la ville aux touristes – étrangers ou non –, ce qui laisse imaginer deux scénarios : ou les édifices gouvernementaux seront, séance tenante, convertis en bureaux, et le nombre d'emplois au centre ne diminuera pas, ou le départ des autorités vouera à l'abandon la partie centrale qui sera repeuplée par des immigrés et autres couches démunies de la population.

La région de Moscou se privera, par ailleurs, de dizaines de milliers d'hectares de ses terres les plus productives. On sait que l'agriculture, en Russie, est d'autant plus efficace qu'elle se trouve plus près des villes. De la ceinture protectrice de Moscou, faite de parcs et de forêts, ne demeureront que des fragments. L'accent mis par les initiateurs du projet sur la construction d'immeubles bas et de maisons particulières jette le doute sur le caractère « écologique » de la chose, en raison de la consommation énergétique élevée des logements individuels dans un environnement composé d'un petit nombre de foyers.

Les problèmes liés au foncier seront également importants. Il faudra détruire une partie des maisons de campagne situées à proximité des routes les plus commodes ou sur des terrains attractifs. Les autorités parlent déjà de simplifier la procédure d'expropriation des terres, répétant l'expérience du chantier olympique de Sotchi. Des conflits sont néanmoins inévitables, susceptibles de se politiser, surtout si l'on tient compte du statut social de certains propriétaires des maisons de campagne en question.

LES PERSPECTIVES INCERTAINES D'UN « BRASILIA RUSSE »

242

RÉGIONS

Le sérieux des autorités fédérales dans leur intention d'englober les territoires du Nouveau Moscou n'est plus à démontrer. Cependant, les mesures prises par le gouvernement pour réduire le déficit budgétaire laissent présager que nombre de projets seront freinés. La création d'un « Brasilia russe » à proximité du Moscou historique traînera en longueur et, sur le court terme, l'on s'en tiendra à construire en masse des quartiers neufs au-delà du MKAD, ainsi que de petits ensembles de *cottages* et des complexes de bureaux.

Les plans de transfert du gouvernement sur le territoire du Nouveau Moscou sont déjà remis en question, sans pour autant être abandonnés officiellement. Vladimir Kojine, haut fonctionnaire de l'administration présidentielle, notait en octobre 2012 qu'outre la mission d'étude du transfert des organes du pouvoir dans le Nouveau Moscou, confiée par le chef de l'État, le projet se dessinait de la création d'un quartier gouvernemental à proximité du Kremlin, où seraient concentrés les ministères et administrations clefs.

La perspective la plus proche semble être de transférer cinq établissements d'enseignement supérieur dans le Nouveau Moscou. La construction de leurs campus, qui réuniront des facultés, des services et des foyers disséminés dans différentes parties de la ville, pourrait commencer à la fin de 2014. Ce projet permettra, selon ses concepteurs, d'améliorer la qualité de l'enseignement.

Des sondages effectués par un organisme indépendant, le Centre Levada, indiquent que les habitants du « vieux » Moscou montrent un certain scepticisme envers le plan grandiose d'élargissement de la ville. Aussitôt après l'annonce de la décision des autorités (19-21 juillet 2011), l'opinion s'est scindée : 41 % des personnes interrogées l'approuvaient entièrement ou partiellement, et autant exprimaient leur désaccord (18 % ne se prononçaient pas). Un mois plus tard (23-25 août), malgré le battage des médias, le nombre d'opposants à l'élargissement augmentait : 42 % contre 34 % (24 % étaient sans opinion). En revanche, la majorité des habitants des territoires susceptibles d'être rattachés voyait positivement la chose. Il est vrai que les standards sociaux y sont, d'ores et déjà, au niveau de Moscou. C'est ainsi que la retraite moyenne est passée de 5 700 roubles à 12 000. Le salaire des fonctionnaires a également connu une augmentation substantielle.

La résolution des problèmes de la région de Moscou-capitale ne peut se limiter à elle-même, aussi largement soit-elle envisagée. Moscou est l'une des rares régions de Russie où la population augmente constamment. La capitale attire des migrants du pays tout entier. La solution se trouve donc du côté d'un développement polycentriste de la Russie, par une stimulation des plus grandes villes ou d'autres villes importantes et moyennes comme alternative à l'hypertrophie de Moscou. Il convient de mettre en place une politique régionale efficace, éventuellement sur le modèle étatique de ce qui existait durant la période soviétique, mais sur une autre base idéologique.