



Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas

Valérie Clerc

► To cite this version:

Valérie Clerc. Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas. Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée, 2014. halshs-02021401

HAL Id: halshs-02021401

<https://shs.hal.science/halshs-02021401>

Submitted on 15 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Valérie Clerc

Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de
résorption des quartiers informels à Damas

2014

Clerc V., 2014. « Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas » in Florin B., Legros O., Semmoud N. et Troin F., *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, p.167-188 <http://pufr-editions.fr/livre/marges-urbaines-et-neoliberalisme-en-meditteranee>

Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas

Valérie Clerc

Avec l'arrivée au pouvoir du président Bachar al-Assad en Syrie en 2000, le contexte de libéralisation économique a favorisé d'importantes transformations sociospatiales urbaines. L'ouverture économique à la mondialisation et l'accélération des politiques de libéralisation initiées une dizaine d'années auparavant ont favorisé pendant la décennie 2000 les investissements nationaux et internationaux, en particulier dans le secteur de l'immobilier de luxe et ce, principalement dans la capitale. Quasi inexistants auparavant, de nombreux grands projets d'investissement multifonctionnels ont été annoncés à Damas à partir de 2005. Ils sont surtout localisés dans le centre-ville et dans la banlieue ouest ; quelques-uns sont sortis de terre (Clerc et Hurault, 2010). L'afflux d'immigrés irakiens fuyant les combats à partir de 2003 a accru la demande de logements et les prix de l'immobilier ont explosé. La construction formelle a fortement repris. Cependant, les logements construits, de haut et moyen standing, s'inscrivaient surtout dans une logique d'investissement. Aussi, nombreux sont les logements récents qui sont restés vides ou inachevés, car la demande de logements émane principalement des ménages à faibles revenus. Dans le même temps, et pour répondre à cette demande, la construction de logements informels s'est poursuivie, s'accroissant surtout dans la seconde moitié des années 2000. Les quartiers informels abritaient ainsi en 2004 près de 40 % de la population de la métropole (Government of Syria, 2010), tant dans les quartiers péricentraux qu'à la périphérie, dans les interstices et aux marges de la ville formelle. Ils se sont ensuite encore densifiés et étendus.

À partir de 2005, programmes et réformes se sont inscrits dans une nouvelle politique nationale de développement socioéconomique. Il s'agit de l'économie sociale de marché, initiée par le X^e Plan quinquennal (2006-2010), soit

le premier plan indicatif après plus de quarante ans de planification dirigiste. Visant à combiner fort taux de croissance et justice sociale, ce nouveau modèle de développement voulait s'appuyer sur les investissements privés tout en mettant en œuvre des dispositifs sociaux pour contrebalancer les effets attendus de la libéralisation. Dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, les réformes syriennes ont combiné logiques libérales et sociales, visant à la fois à attirer les investissements privés dans l'immobilier et à relancer la construction de logements sociaux pour limiter l'extension des quartiers informels.

Dans le même temps, les politiques urbaines ont cherché à intégrer à la ville les quartiers informels existants, qui sont considérés par les autorités et une partie de l'opinion publique comme marginaux. À partir de la fin des années 1990, la question a été prise à bras-le-corps par les pouvoirs en place. À Damas, de nombreux programmes, politiques et projets en cours d'étude ou d'exécution dans les années 2000 ont visé à estomper ou à reconfigurer les lignes de fracture sociospatiale que ces quartiers auraient dessinées. Ces programmes et politiques ont cependant adopté des approches différentes : conçus à l'échelle nationale ou locale, avec l'aide ou non de la coopération internationale, ils prévoient, dans certains cas, la régularisation et la réhabilitation (amélioration de l'existant) des quartiers ; dans d'autres cas, la rénovation urbaine¹. Les professionnels qui conçoivent ces politiques et les administrations chargées de la mise en œuvre – ministère de l'Habitat et de la Construction, ministère de l'Administration locale et de l'Environnement, gouvernorats de Damas et de sa périphérie... – ne poursuivent pas les mêmes objectifs. En outre, ils n'ont pas les mêmes représentations de l'habitat informel ni des réponses à apporter aux problèmes émergents.

Quelles sont les orientations et recompositions spatiales recherchées et projetées dans ces programmes ? Alors que ces quartiers sont, le plus souvent, considérés comme des espaces de « seconde zone » (illégaux, non conformes aux normes urbanistiques, sous-équipés, dégradant l'environnement ou dévalorisant le foncier qu'ils occupent) qu'il faut par conséquent faire évoluer ou remplacer, quel sens peut-on donner à cette variété d'outils ? Dans quelle mesure ces outils ne sont-ils pas susceptibles de créer de nouveaux processus de marginalisation ou de déplacer les marges qu'ils cherchent pourtant à faire disparaître ? Fondé sur des enquêtes de terrain, sur une analyse des statistiques, des recensements, des documents législatifs et de la littérature grise, des cartes

1 La réhabilitation consiste à maintenir généralement la population sur place en améliorant ses conditions d'habitat et en équipant le quartier. La rénovation urbaine consiste à démolir partiellement ou totalement un quartier pour reconstruire sur place, ou ailleurs, en vue de reloger la population concernée.

et images satellites, ainsi que sur des entretiens qualitatifs avec les acteurs de l'urbanisme, cet article propose de montrer l'évolution des politiques d'intégration des quartiers informels damascènes (discours, projets et réalisations), les représentations qui les fondent, ainsi que les contradictions que ces politiques contiennent.

LES QUARTIERS INFORMELS DE DAMAS : DES MARGES DÉJÀ INTÉGRÉES ?

Les quartiers informels de Damas forment ce qu'on peut considérer être un revers de l'urbanisme, des politiques syriennes foncières et de logement des cinquante dernières années (Clerc, 2010). Considérés dès les années 1960 comme un important problème d'habitat à résoudre par la puissance publique (OAPD, 1969), ces quartiers se sont surtout développés depuis les années 1970, à la faveur des vagues de migrations nationales issues de l'exode rural et, par période, des conflits régionaux – les réfugiés palestiniens de 1948 et 1967, les réfugiés du Golan de 1967 et, plus récemment, les réfugiés irakiens des années 2000 (Doraï, 2009). Plusieurs facteurs ont agi sur le développement de ces quartiers. Dès le début des années 1950, la fixation des loyers par décrets législatifs rendait les propriétaires réticents à louer leur logement tandis que la spéculation foncière, quant à elle, réduisait l'accès à la propriété (OAPD, 1969). Conçue en réaction à cette situation, la loi 60 de 1979 sur l'extension urbaine, en vigueur jusqu'en 2000, visait à accélérer la mise en œuvre des procédures d'urbanisme, à stopper la spéculation foncière et à favoriser ainsi l'accès au logement dans les villes principales. Mais, contrairement à l'effet attendu, ces mesures ont surtout contribué au développement de ces quartiers en imposant que toutes les extensions urbaines des capitales de province soient loties par des institutions publiques : de ce fait, les propriétaires des terrains devaient être expropriés au profit des municipalités, en fonction de la valeur du rendement agricole de ces derniers. À Damas, tous les terrains agricoles jouxtant la ville étant susceptibles de faire l'objet d'une telle expropriation, leurs propriétaires se sont empressés de les vendre à leur valeur urbaine et, à partir des années 1980, l'extension des constructions illégales a repris de plus belle, soutenue par une croissance démographique rapide et l'accélération de l'exode rural (Al-Baridi, 2005).

Facilement reconnaissables à leur forme urbaine, les quartiers informels à Damas ne sont toutefois pas toujours aisés à définir et sont difficiles à quantifier et à localiser avec précision. Les deux termes principaux qui servent à les désigner, *achouayyat* [anarchique] ou *moukhalafat al-jamia* [infraction collective], correspondent à différentes formes d'illégalités et sorties de la norme, et contribuent à construire ces quartiers comme des marges urbaines.

Illégalités composites

La définition officielle de ces espaces fait tout d'abord référence à l'illégalité, non pas des quartiers, mais des bâtiments. Aujourd'hui, les bâtiments dits *moukhalafat* [en infraction] sont des bâtiments construits sans permis [*al-bina al-mukhalef*] – ce qui est généralement le cas dans les quartiers informels –, ou qui ne sont pas conformes au permis de construire obtenu [*al-mukhalafat al-bina*], ce qui concerne les infractions à la construction dans les quartiers formels : fermetures de balcons, surélévations d'immeubles, constructions d'appentis, etc. Pour désigner les quartiers informels, on parle donc couramment de « zones d'infractions » [*al-manateq al-moukhalafat*] ou de « zones d'infractions collectives » [*al-manateq al-moukhalafat al-jamia*].

Cette façon de définir légalement l'infraction [*moukhalafat*] est récente. Pendant plus de 40 ans, l'infraction des immeubles visait surtout les quartiers informels. En effet, suivant la loi 44 de 1960, était en infraction tout bâtiment construit en dehors des limites des plans d'urbanisme ou sur les terrains publics ou privés de l'État, ainsi que les bâtiments « laids » ou « insuffisamment solides », ces qualités étant jugées par une commission *ad hoc* désignée par le gouvernorat (décret-loi 44/1960). Ce n'est que depuis 2003 qu'une nouvelle loi a ajouté à cette liste les bâtiments construits dans les zones inconstructibles ou frappées d'expropriation, ainsi que ceux qui ne se conformaient pas au Code de la construction ou au permis obtenu. Affinant la précédente définition, cette loi a ainsi intégré à la liste les infractions à la construction situées dans les zones formelles. L'objectif de cette loi était double : pour en finir avec les infractions, elle visait à la fois à donner un coup d'arrêt définitif à la construction illégale, en supprimant la tolérance existante (toute nouvelle infraction doit être détruite, ainsi que les infractions antérieures non régularisables) et à permettre une régularisation de toutes les infractions mineures des bâtiments construits jusqu'à cette date, dans les zones formelles (pour certaines infractions) et informelles (pour les bâtiments respectant le plan d'urbanisme et la réglementation). La loi 59 de 2008, qui précise et renforce la loi de 2003, introduit clairement la distinction entre « non conforme au permis » et « construit sans permis » et supprime la définition de l'infraction par la « laideur » du bâtiment. La loi de 2003 n'ayant pas enrayé l'extension des quartiers informels, la loi de 2008 augmente en outre les amendes et les peines de prison pour tous ceux qui ont participé de près ou de loin à l'édification de telles constructions (propriétaires, occupants, constructeurs, ingénieurs) ou ne l'ont pas empêchée (employés administratifs qui manquent à leur devoir d'inspection et de lutte contre la construction illégale). À partir du début des années 2000, la définition de l'infraction concerne donc l'immense majorité des bâtiments de la ville, dans les quartiers formels comme informels, mais



Figure 1. Les quartiers informels construits sur les pentes du mont Qassioun surplombent les quartiers huppés de la capitale.

(Cliché : V. Clerc, 2009.)

ces derniers regroupent principalement une forme particulière d'infraction, la construction sans permis.

Les statuts fonciers diffèrent d'un quartier à l'autre, mais deux situations principales peuvent être distinguées. Les quartiers situés sur les pentes du mont Qassioun – qui domine la ville au nord-ouest (cf. figure 1) – sont principalement implantés sur des terrains d'État squattés par les premiers occupants. À l'infraction de la construction s'ajoute ici l'illégalité foncière. En revanche, les quartiers situés sur les terrains agricoles de la *ghouta*, l'oasis qui entoure Damas au sud et à l'est, sont construits sur des terrains détenus légalement par leurs occupants. Les terrains ont été achetés puis divisés illégalement par leur propriétaire ou par un lotisseur informel, puis vendus par lots. Seule la construction y est interdite, d'abord parce que ces terrains agricoles sont inconstruc-tibles, ensuite parce qu'il n'est pas autorisé de construire sur un morceau de terrain détenu en indivision sans lotissement préalable. On rencontre également d'autres situations foncières caractérisées par l'informalité ou l'illégalité, comme par exemple le squat de terrains privés ou de biens de main morte [*waqf*]. Aucun recensement des bâtiments construits sans permis n'étant disponible, une estimation du nombre des logements des quartiers informels est souvent établie à partir du comptage, fait à l'occasion du recensement national de 2004, des logements ne détenant pas le titre foncier ou immobilier régulier *tabo nizami* (50 % à Damas), car ce titre ne peut s'obtenir qu'avec un permis

de construire. À partir de cet indicateur², il est communément admis qu'environ 40 % des habitants de la capitale résident dans les quartiers informels (Government of Syria, 2010), soit environ 1,3 million d'habitants dans deux cent quarante mille logements en 2004, pour une agglomération qui comptait alors 3 millions d'habitants.

Anarchie urbaine ou formes d'inspiration traditionnelle ?

Le second terme servant à désigner l'habitat informel, *achouayyat* [anarchique] désigne dans le langage courant les mêmes espaces, mais fait surtout référence au fait que les bâtiments et les quartiers sont construits sans respect pour les règles d'urbanisme. Ceci est valable en particulier pour ceux bâtis dans les zones inconstructibles situées en dehors des limites des plans d'urbanisme (où les terrains agricoles sont moins chers que les terrains urbanisables). Aujourd'hui, certains de ces quartiers sont toutefois situés à l'intérieur des limites des plans d'urbanisme, lesquelles ont pour la plupart été étendues, en particulier pour intégrer ces quartiers au début des années 2000.

Le terme *achouayyat* fait référence à la forme urbaine non réglementaire de ces quartiers qui leur est caractéristique. Alors que les règles et plans d'urbanisme imposent la construction des nouveaux quartiers autour de rues larges, de parcelles étendues (souvent 300 m² minimum) et de règles de prospect prescrivant généralement des immeubles séparés les uns des autres, les quartiers informels présentent des petites parcelles (70 à 150 m²), des rues étroites (3 à 5 m de large), pas de retrait par rapport à la rue, des bâtiments contigus et des constructions généralement plus basses que dans les quartiers formels : si quelques quartiers très denses présentent des immeubles de quatre à six étages (Al-Zahour, Mezzeh 86), la plupart ont un ou deux étages, indépendamment de leur localisation, de leur statut foncier ou de leur consolidation (Tabbaleh, Tichrine, Boutan al-Riz, Bahdalieh, Daraya, etc. ; cf. figure 2). Le recensement de 2004 montre aussi que ces quartiers sont plus souvent composés de logements individuels (maisons « arabes³ » et populaires) que d'appartements. Les quartiers informels ne sont pas formés de façon anarchique mais organisés suivant un ordre différent des règles modernes d'urbanisme. Ils constituent le plus souvent des tissus urbains homogènes qui, du point de vue de la

2 Un certain nombre de logements formels n'ont pas non plus ce titre foncier régulier : des bâtiments récents en cours de demande, des bâtiments achetés par le biais judiciaire en dépit de la possibilité d'obtenir un titre régulier, des bâtiments anciens n'ayant jamais fait la demande, etc.

3 Maison traditionnelle généralement organisée autour d'une cour. Voir Arnaud, 2006.

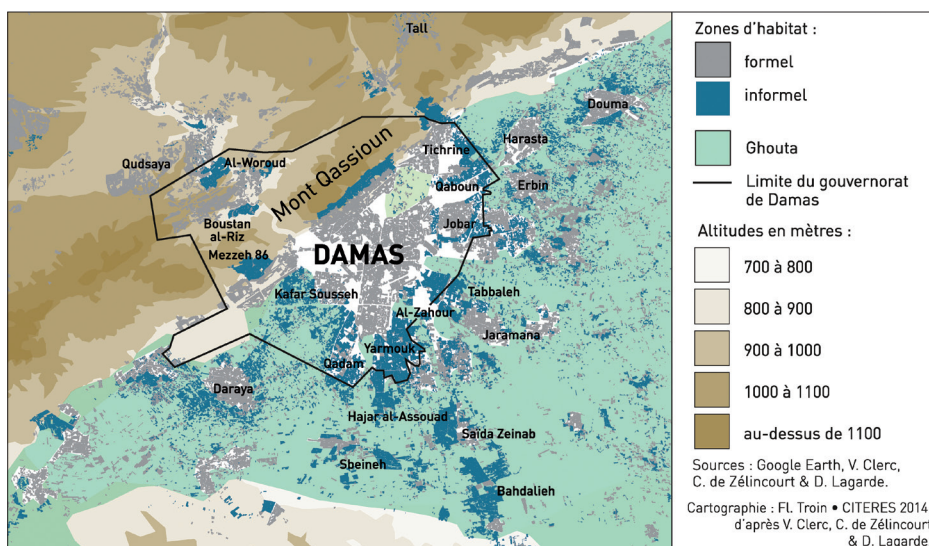


Figure 2. Les zones d'habitat informel à Damas et dans sa périphérie en 2009.

[Cartographie : Fl. Troin, CITERES 2013, d'après V. Clerc, C. de Zélincourt & D. Lagarde.]

morphologie urbaine, des processus d'installation, des hiérarchies des rues et des processus de densification, sont similaires aux processus de formation de la ville arabe traditionnelle décrits dans les faubourgs de Damas au milieu du XIX^e siècle (Lena, 2008 ; Arnaud, 2006). C'est d'ailleurs la spécificité de cette forme urbaine qui permet de localiser ces quartiers sur les images satellite et de cartographier ces derniers (cf. figure 2).

Ces deux caractéristiques principales – l'illégalité et la non-conformité aux normes urbanistiques –, correspondant aux définitions utilisées à Damas, permettent d'expliquer pourquoi les acteurs damascènes de l'urbain considèrent quasi unanimement qu'il est impossible de conserver ces espaces dans leur forme actuelle. Il faudrait, selon eux, faire disparaître les infractions en même temps que ces formes urbaines et architecturales considérées comme inadaptées, et ce en transformant radicalement ces dernières. La légalisation et la mise aux normes passeraient donc par la disparition de ces quartiers (au moins dans leur forme actuelle) et de la fragmentation spatiale qui en découle. Lorsqu'elles sont situées sur les terrains agricoles, les constructions sont considérées comme d'autant plus répréhensibles qu'elles se sont étendues sur l'oasis. Les détruire représente pour beaucoup (parmi les acteurs institutionnels comme les citoyens) l'opportunité de réaliser le rêve de rendre à la *ghouta* ses espaces agricoles perdus.

Des « marges » relativement intégrées

Or, aujourd'hui, les quartiers informels syriens sont plutôt bien intégrés à la ville, en particulier si l'on considère d'autres caractéristiques qui, pour certaines d'entre elles, les distinguent radicalement de la plupart des autres quartiers informels dans le monde. Ainsi sont-ils quasiment tous construits en parpaings de ciment, avec souvent une armature en béton armé, comme les bâtiments formels⁴. En 1975, une recommandation présidentielle avait préconisé de ne pas détruire sans relogement les occupants des habitations en dur dotées d'une porte et d'une fenêtre et couvertes d'une dalle de béton armé. Ces quartiers ont aussi largement été desservis légalement par des services et autres infrastructures publiques. En effet, suite à une décision du Premier ministre en 1981 d'améliorer ces quartiers pour les intégrer à la ville, une politique d'équipement et de réhabilitation (mais non de régularisation) a été engagée par le pouvoir central, principalement dans les années 1980 et 1990 (Sakkal, 1998 ; Al-Baridi, 2005). Poursuivant cet objectif de fournir des infrastructures à toute la population, indépendamment de sa situation foncière, le gouvernement a continué d'équiper les quartiers et de construire des services (écoles, centres de santé) quand cela était matériellement possible. En 2004, les quartiers informels de la ville de Damas étaient officiellement dotés à plus de 97 % de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, les ordures y étaient collectées et la plupart des rues étaient asphaltées (Al-Dayiri, 2007). Toutefois, ces quartiers ont un accès plus difficile aux services et infrastructures de base que le reste de la ville, en particulier les plus récents et les plus éloignés du centre. L'eau n'y arrive parfois que quelques heures par semaine, les écoles y sont surchargées et les espaces publics et verts y sont quasi inexistants.

Par ailleurs, il n'y a pas de rupture sociale et économique manifeste entre ces quartiers et les autres, mais plutôt un *continuum*. Si ces quartiers abritent la partie la moins fortunée de la population de la ville, la pauvreté urbaine n'est pas néanmoins uniquement concentrée dans ces zones géographiques où pauvres et très pauvres jouxtent les familles à revenus moyens (Al-Laithy et Abou Ismail, 2005). Certains de ces quartiers constituent également d'importantes centralités économiques et commerciales. Les accès au logement sur les marchés formels et informels sont liés et les prix des logements peuvent être proches. Le taux de locataires (12 %) est le même que sur l'ensemble de la ville (Bureau central de la statistique, 2004). Les illégalités de la construction concernent les quartiers formels comme informels. Seuls certains quartiers

4 C'est généralement le cas des quartiers non réglementaires dans le Monde arabe. Voir Signoles, 1999.



Figure 3.
La plupart
des quartiers informels
présentent
de petits immeubles
contigus le long
de rues étroites,
comme ici à Tabbaleh.
[Cliché : V. Clerc, 2009.]



Figure 4.
Quelques quartiers informels
présentent
des immeubles de quatre
à six étages, comme ici
à Mezzeh 86.
[Cliché : V. Clerc, 2008.]



Figure 5. Quartier informel de Bahdalieh. Les quartiers informels damascènes sont le plus souvent équipés en services et infrastructures de base, excepté les quartiers les plus récents et les plus éloignés du centre. Ici, à Bahdalieh, équipé en eau et en électricité, les rues ne sont pas ou peu asphaltées, l'eau est polluée, l'assainissement est insuffisant et les écoles et les transports manquent.

[Cliché : V. Clerc, 2010.]

abritent des minorités assez homogènes comme, par exemple, les Kurdes venus du Nord-Est du pays à Boustan al-Riz. Les habitants des quartiers informels sont loin d'être tous des migrants ruraux et des réfugiés. Ils sont issus de la ville et, sinon, ont souvent des parcours résidentiels urbains, dans l'habitat formel ou informel, avant l'installation dans un quartier informel ; nombre d'entre eux habitent ces quartiers depuis plusieurs dizaines d'années et certains ont même parfois vendu un bien formel pour s'installer dans un quartier informel.

Enfin, ces quartiers sont en moyenne plus densément occupés que le reste de la ville et le taux d'occupation moyen des logements en 2004 y est plus important (90 % au lieu de 80 %). On y trouve une surpopulation relative par rapport à la moyenne de la ville : un nombre plus grand de familles par logement (1,2 contre 1,08) et de personnes par ménage (5,8 contre 5,3). La densité nette d'habitat est très supérieure à celle de l'agglomération : un échantillonnage montre 130 logements et 690 habitants par hectare à Damas (respectivement 60 et 260 pour l'agglomération) et, dans certains quartiers, comme Al-Zahour, plus de 385 logements et 1 200 habitants à l'hectare d'habitat (Bureau central de la statistique, 2004). Mais, même en ce qui concerne cette caractéristique

majeure qui est liée à la morphologie urbaine et à la taille des parcelles, des logements et des ménages, les moyennes cachent d'importantes disparités, et l'on trouve des quartiers informels moins denses que la moyenne de l'agglomération, par exemple à Al-Woroud, dans la partie montagneuse située au nord-est de la ville (cf. figure 2).

On assiste donc à un paradoxe : face à des quartiers relativement intégrés à la ville, principalement en raison des politiques publiques d'équipement des décennies précédentes, auxquelles on reconnaît régulièrement d'avoir facilité cette intégration (Al-Baridi, 2005), cette petite moitié de l'agglomération de Damas continue à être considérée quasi unanimement par les acteurs locaux et nationaux de l'urbain comme une « erreur à corriger », des espaces à transformer et, par nombre de ses habitants, comme un espace de relégation et de pauvreté qu'il faut quitter pour échapper à la mauvaise réputation étroitement associée aux quartiers en question (Salamandra, 2010). Les habitants, comme certains acteurs de l'urbanisme, attribuent cependant des qualités à ces quartiers, au premier rang desquelles une qualité de vie sociale et une mixité fonctionnelle supérieure à celle observée dans les quartiers réglementaires, deux qualités qui pour beaucoup d'acteurs de l'aménagement urbain et de citoyens rappellent la ville ancienne. Malgré cela, rares sont les acteurs institutionnels et professionnels de l'urbain qui considèrent ces espaces comme une autre façon de faire la ville, avec sa légitimité et ses atouts à renforcer. En fin de compte, ce sont surtout les défauts de ces quartiers, en premier lieu l'illégalité et la non-conformité à la norme urbanistique, qui sont pris en compte lorsqu'il s'agit de chercher des solutions à ces espaces presque toujours considérés comme problématiques.

CONTRADICTIONS DES POLITIQUES ET CONCURRENCE DES VISIONS FACE AUX QUARTIERS INFORMELS

Avec l'accélération de l'ouverture économique à partir de 2000 et l'adoption de l'économie sociale de marché en 2005, l'ensemble du cadre législatif sur le logement et l'urbanisme, qui avait été élaboré dans les années 1960 à 1980, a fait l'objet d'un renouvellement complet : renouvellement des lois sur la planification urbaine, les loyers, les investissements, l'immobilier de tourisme, l'accès à la propriété, les coopératives, les permis de construire, la régularisation foncière, les infractions à la construction (Clerc, 2011). Ces lois ont favorisé principalement la libéralisation du secteur de l'immobilier. Les interventions publiques à caractère social étaient toutefois toujours à l'ordre du jour là où le marché n'était pas supposé répondre à l'objectif. Expression d'un retour en force de la production de logements sociaux publics, l'Établissement public



Figure 6. Quartier de Tichrine. Les quartiers informels sont généralement des espaces de mixité sociale et fonctionnelle.

[Cliché : V. Clerc, 2010.]

de l'habitat (EPH), un des deux gros producteurs de logements publics (avec l'Établissement militaire de logement⁵), a ainsi relancé sa construction de logements et l'a réorientée vers la population à bas revenus et en particulier vers les jeunes, désignés comme les principaux acteurs du développement des quartiers informels. Plus de cinquante-sept mille logements ont ainsi été planifiés autour de Damas depuis 2000, davantage que l'EPH n'en a construit dans la région depuis sa fondation en 1961.

Les résultats ont été inégaux. Ces réformes et un climat économique favorable ont relancé la construction privée formelle qui était, en 2000, à son plus bas niveau depuis 1975. En 2007, la production annuelle de logements avait été multipliée par sept dans la région métropolitaine, et même par quinze en banlieue de la capitale, avant de ralentir en 2008 et 2009 (Bureau central de la statistique, chiffres de 2001 à 2010). Cependant, nombreux sont ces logements, principalement destinés à une clientèle haute gamme, qui restaient

5 L'Établissement militaire de logement [*mouassassat al-iskan al askari*] a d'abord construit des installations pour l'armée de l'air et a fini par devenir la plus grosse entreprise syrienne, avec quelque soixante mille employés civils.

vides ou inachevés. Conçus pour les ménages aisés et pour l'investissement à long terme, surtout par des promoteurs nationaux ou internationaux et par des ménages regroupés en coopératives, ils ne répondaient pas à la demande immédiate de logement, qui est principalement celle des ménages à faibles revenus. Par ailleurs, le nombre de logements publics réalisés annuellement demeurait proportionnellement faible. En 2009, seuls un peu plus de trois mille des logements planifiés après 2000 par l'EPH étaient terminés et seize mille étaient en travaux. Les ménages à faibles revenus avaient en conséquence continué à investir dans les quartiers informels, lesquels poursuivaient leur extension malgré le renforcement de la pénalisation. Les lois et politiques les plus récentes ont cherché à limiter la croissance du nombre de ces logements vides et inachevés (comme la loi de taxation 82/2010) et à accélérer la production de logements sociaux (implication du secteur privé, logements publics locatifs), mais la tendance ne s'est pas infléchie.

Face aux quartiers informels, des tendances contradictoires

La situation était plus confuse au sujet du sort réservé aux quartiers informels par les politiques publiques. Les dernières années de la décennie 2000 ont fait apparaître deux tendances majeures : la réhabilitation (amélioration de l'existant) et la rénovation urbaine (destruction et reconstruction). Alors que la poursuite de l'équipement de la ville en grandes infrastructures routières, comme le boulevard périphérique, entraînait encore régulièrement l'éviction d'habitations informelles situées sur leur emprise, de nombreux lois, programmes et projets ont directement visé les quartiers informels. Parmi les principales lois, certaines pénalisent toute nouvelle construction illégale, avec de lourdes peines de prison (selon les lois 1/2003 et 59/2008). D'autres fournissent des outils pour la régularisation de ces quartiers, permettant la division foncière des terrains lotis informellement (loi 33/2008) ou la régularisation des bâtiments construits sans autorisation sous certaines conditions (loi 46/2004). Dans le même ordre d'idée, les plans directeurs détaillés des villes de banlieue ont été massivement révisés et élargis à partir de 2000 pour intégrer les quartiers informels.

Un troisième type de loi a encouragé la rénovation urbaine de ces quartiers en faisant de ces espaces des zones privilégiées de développement immobilier [*tatouir 'aqari*]. Ainsi, la loi 15 de 2008 offre des terrains publics aux investisseurs immobiliers qui accepteraient d'y financer du logement social ou d'y rénover les quartiers informels, avec relogement des habitants, sur place ou ailleurs. Les investisseurs se verraient attribuer en contrepartie des terrains suffisants, en taille et en valeur, pour qu'ils puissent tirer bénéfice de

l'opération ; en 2010, toutefois, les premiers terrains proposés aux investisseurs autour de Damas n'étaient pas occupés par des quartiers informels. Enfin, un autre décret récent privilégie le remembrement de ces derniers, avec la possibilité de faire intervenir un investisseur qui relogé ou indemnise les occupants (directive 1/62/t.a. du 28 avril 2007 de la loi 26/2000).

Alors que ces textes législatifs en faveur de la rénovation urbaine de ces quartiers étaient en cours d'application, plusieurs programmes nationaux et locaux du ministère de l'Administration locale envisageaient au contraire la réhabilitation des quartiers informels et même leur régularisation. Ils étaient généralement soutenus par des institutions de coopération internationale qui encouragent cette option. Ainsi, la première phase (2005-2008) du Programme national de « Modernisation de l'administration municipale » (MAM), mené avec l'appui de l'Union européenne, a élaboré des projets sur les quartiers informels dans six villes syriennes, dont Damas. Dans la capitale syrienne, il s'agit notamment du « Plan stratégique de développement urbain et d'amélioration du mont Qassioun » [*istratigia al-tanmia al-'omrania oua khata al-tatouir*] qui prévoit une large part de réhabilitation. Par ailleurs, le *Sustainable Urban Development Program* (UDP ; 2007-2010), mené par les gouvernorats d'Alep et de Damas avec l'appui de la coopération allemande, a engagé des projets de réhabilitation de quartiers informels à Alep et a organisé une conférence à l'issue de laquelle les représentants des deux villes ont émis des recommandations en ce sens (Syrian Arab Republic, 2009). De même, un « Programme de réhabilitation des quartiers informels de Rif-Damas », en banlieue de Damas, était mis en place avec le gouvernorat de Rif-Damas et l'appui de la Banque mondiale et de Cities Alliance. Enfin, un « Programme national d'amélioration [*artaqa*] et de réhabilitation [*i'adat al-tâ'hil*] des quartiers informels » a été adopté en 2011 en vue d'établir une stratégie du logement conjointe avec le ministère de l'Habitat pour le XI^e Plan quinquennal à venir. Fondé sur une analyse comparative des politiques engagées dans plusieurs pays méditerranéens (Tunisie, Maroc, Égypte, Turquie) et élaboré par l'équipe et dans le prolongement du projet MAM, ce programme prévoit la fourniture d'infrastructures et de services, des solutions juridiques et réglementaires pour une régularisation de la propriété, ainsi qu'un programme de soutien économique aux habitants (Government of Syria, 2010). En préalable aux choix d'intervention, une typologie des quartiers informels, ici appelés « zones de réhabilitation urbaine » [*manateq i'adat al-tâ'hil al-'omrani*], était en cours, en fonction de la tenure foncière et des risques encourus – glissements de terrains, séismes, inondations, constructions instables, menaces pour la santé publique, réseaux haute tension.

Les approches n'étaient toutefois pas stabilisées, et des mouvements contradictoires apparaissaient. Ainsi, alors que nombre de textes stratégiques

ou programmatiques des politiques en cours recommandaient la réhabilitation ou la « formalisation » *in situ* des quartiers existants, les projets qui en avaient déjà résulté proposaient presque tous le remplacement du bâti existant par des opérations nouvelles : quartier de tours, rénovation urbaine, quartier environnemental⁶ neuf (Clerc, 2011). Rares étaient ceux qui prévoyaient d'améliorer les quartiers existants comme c'est le cas, même partiellement, sur le mont Qassioun. Le Programme national de réhabilitation, également, envisageait une coordination avec l'« Institution publique pour le développement et l'investissement immobilier » (créée par la loi 15) pour la mise en place de plans de développement immobilier sur certaines zones informelles.

Tous ces projets étaient toutefois encore en attente en 2011 : le gouvernorat de Damas, où le Plan directeur des urbanistes M. Écochard et G. Banshoya (1968) est toujours en vigueur, de même que celui de Rif-Damas, avaient simultanément entamé en 2009 des études pour réaliser respectivement un nouveau « Schéma directeur » et un « Schéma régional ». Les lois sont là, les politiques étaient en cours, les études précédentes ont été gelées et les choix n'avaient pas encore été faits à l'échelle locale.

Entre reconfiguration et reconquête, des visions en concurrence

L'ouverture économique a indéniablement eu des effets sur la croissance des valeurs foncières et sur l'émergence à la fois d'une concurrence autour du foncier – et de la captation de la rente – et d'une compétition entre différentes visions de la ville et de ses marges.

Après quarante ans de destruction ou de gestion de l'existant, la multiplication des actions en direction des quartiers informels par les pouvoirs publics traduit bien la volonté générale de transformer ces espaces perçus comme marginaux. De façon générale, la priorité est donnée à l'intégration des quartiers. À travers la variété des programmes et outils créés depuis dix ans apparaissent cependant de nombreuses attitudes face aux marges urbaines. Destruction, renouvellement, régularisation, équipement, réhabilitation... : le panel des approches des programmes et des outils législatifs récents rend bien compte de la variété des représentations et des intentions des acteurs institutionnels et professionnels. Plusieurs objectifs sont concomitants : réintégration dans la légalité, homogénéisation physique, harmonisation sociale, valorisation foncière, urbanisation sociale et physique, renforcement des liens sociaux

6 Quartier conçu selon certaines règles de protection de l'environnement (énergie solaire, espaces verts, circulations douces), sans prétention au titre d'« éco-quartier ».

et économiques. Pour certains, la rénovation urbaine paraît irréaliste et la réhabilitation doit primer et reconfigurer ces espaces : les quartiers présentent des atouts à valoriser (proximité des zones d'emploi, lien social) dans le cadre d'opérations *in situ* alors que le relogement entraînerait un appauvrissement des populations, et seuls les espaces présentant un danger pour les habitants (faille sismique, écroulements) devraient faire l'objet d'une rénovation urbaine avec relogement. Mais, pour la majeure partie des administrations, des professionnels et des décideurs politiques, il faut reconquérir et faire disparaître physiquement ces espaces largement dépréciés. Selon les visions – marquées par des positionnements stratégiques, des projections urbaines idéales et des intérêts différents – les quartiers qui doivent disparaître en priorité sont ceux où la sortie de la norme est la moins acceptable : les quartiers situés sur les terrains ayant les plus grandes valeurs foncières potentielles, les quartiers socialement homogènes (parfois considérés comme des ghettos à briser), les quartiers implantés sur les propriétés de l'État ou sur les zones dont le foncier est squatté, ou enfin les quartiers situés sur les terrains agricoles à rendre à l'espace naturel. Quelques-uns pensent même que, à terme, tous les quartiers devront être rénovés afin de faire disparaître totalement ceux en dehors de la norme spatiale et sociale de l'urbanisation formelle.

Ces visions agissent en parallèle, voire en concurrence, entre et au sein des administrations, mais aussi sur le terrain opérationnel. Ainsi le « Programme national d'amélioration et de régularisation des quartiers informels » élaboré par le ministère de l'Administration locale et de l'Environnement a commencé ses travaux (typologie des quartiers) pendant que la loi 15/2008 incitant à la rénovation des quartiers informels, conçue dans la sphère du ministère de l'Habitat et de la Construction, était en cours d'application (proposition de terrains aux investisseurs). De la même façon, à Alep, les deux quartiers proposés par l'administration centrale aux investisseurs pour des opérations de renouvellement urbain (loi 15) font parallèlement l'objet d'un « Programme de réhabilitation » mis en œuvre par la municipalité, avec l'appui de la coopération allemande. Par ailleurs, des outils semblables permettent des options différentes. Ainsi, l'intégration de nombreux quartiers informels dans le périmètre des plans d'urbanisme locaux depuis 2000 peut mener à leur réhabilitation ou à leur destruction, selon que ces plans respectent ou non le tissu urbain existant. Ce que les municipalités, souvent assistées du ministère de l'Administration locale, feront de ces plans déterminera largement l'avenir de ces quartiers.

Finalement, dans l'esprit d'un nombre grandissant de concepteurs de ces politiques, ces outils devaient être utilisés en complémentarité. À Damas s'était progressivement imposée l'idée selon laquelle l'importance numérique de ces quartiers rendait socialement et économiquement irréaliste leur totale rénovation : une partie seulement des quartiers serait donc vraisemblablement

renovée et l'autre réhabilitée. Des représentants du ministère de l'Habitat et de la Construction et du gouvernorat de Damas admettaient que certains quartiers ne feraient pas l'objet d'une rénovation urbaine, en particulier ceux les plus éloignés du centre. De son côté, le ministère de l'Administration locale et de l'Environnement intégrait dans son « Programme national d'amélioration et de réhabilitation des quartiers informels » les outils d'une gestion des évictions et du relogement des habitants pour des quartiers qu'il faudrait détruire : ceux qui seraient classés dangereux, mais également ceux qui seraient intégrés dans des zones de développement immobilier de haut et moyen standing et ceux qui « ne disposent pas de propriété établie », c'est-à-dire principalement les squats de terrains publics. Sur ce dernier point toutefois, on observe des contradictions, le programme prévoyant à la fois d'« éradiquer et remplacer ces zones de propriété non établie » et la possibilité d'exproprier et de vendre aux habitants des terres de l'État. Les concurrences portaient donc davantage sur les proportions prises par le renouvellement urbain ou la réhabilitation, d'une part, et, sur les critères déterminant les quartiers qui feraient l'objet de l'une ou l'autre option, d'autre part. Ces quartiers ne sont pas hiérarchisés de la même façon selon les acteurs, qui prennent diversement en compte les différences de localisation, de population, d'organisation, de densité ou de tenure de ces quartiers. C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre la réalisation de typologies de ces quartiers, au ministère de l'Administration locale et de l'Environnement (où sont principalement répertoriés sur une échelle de « sûreté » les zones dangereuses et les squats) ou au sein du gouvernorat de Damas, où l'on trouve également des critères comme les relations avec l'administration locale, l'homogénéité sociale, les valeurs foncière et bâtie, la localisation à côté de grands projets ou l'attractivité pour l'investissement, témoignant des approches contradictoires et concurrentes des politiques actuelles de traitement des marges urbaines informelles en Syrie.

CONCLUSION

La multiplication des programmes concernant les quartiers informels au début des années 2000 est concomitante de l'ouverture du pays et de ses effets économiques, mais également de la planification urbaine. Elle montre l'importance que le traitement de ces quartiers revêt pour l'ensemble des acteurs urbains, principalement en raison des enjeux économiques grandissants révélés par les grandes réserves foncières que constituent les quartiers informels. Elle a fait apparaître une forte concurrence sur le foncier à haute valeur potentielle que bon nombre de ces quartiers occupe, mais également entre plusieurs visions institutionnelles et professionnelles de la ville, construites sur l'idée

de marginalité de ces espaces péricentraux et périurbains. Selon les représentations et les objectifs, il faut reconquérir par la rénovation urbaine et/ou reconfigurer ces espaces par la réhabilitation et la régularisation, mais toujours en faire disparaître le caractère marginal. L'idée que ces quartiers ne sont pas des marges, mais une « autre » façon de faire la ville, à consolider, n'est jamais évoquée. À l'opposé, ceux qui considèrent ces quartiers comme des espaces marginaux qu'il faut impérativement faire disparaître sont ceux qui proposent des solutions de rénovation urbaine les plus radicales, lesquelles contribuent à l'évidence surtout au déplacement des marges vers la périphérie et renforcent *in fine* le processus de marginalisation des populations concernées.

En effet, alors que la volonté d'éviter de nouvelles marginalisations par la mise en place d'une économie sociale de marché est assez manifeste dans la politique de logement des années 2000 (libéralisation du secteur assortie d'une programmation de logements sociaux), elle reste peu lisible dans les politiques de traitement des quartiers informels, où l'objectif était surtout d'intégrer ces quartiers à la ville moderne et légale. L'option d'une réhabilitation menée à l'échelle de la ville limiterait de fait les déplacements des habitants, même si elle peut engendrer un processus de « gentrification ». En revanche, on peut affirmer avec certitude que l'option de la rénovation urbaine, associée à la libéralisation économique et à l'octroi de terrains bien placés au cœur de la ville par les pouvoirs publics aux investisseurs privés, induira *de facto* et au mieux un relogement partiel sur place, tandis que les ménages à bas revenus seront contraints de s'installer en lointaine banlieue. Cette politique est évidemment propice au renforcement des processus de marginalisation. En effet, le relogement en lointaine banlieue permet une amélioration des conditions de vie (légalité, infrastructures), comme le fait d'ailleurs la régularisation *in situ*, mais l'augmentation du budget consacré au transport affaiblit l'économie des ménages. Qu'elle soit portée pour capter la rente foncière des terrains occupés ou pour faire disparaître de la ville des espaces marginaux, l'option largement souhaitée de la rénovation urbaine est donc porteuse d'un déplacement des marges et d'un renforcement de la marginalité.

Reste que ces politiques étaient en 2011 en cours de construction, que les choix définitifs n'étaient pas faits, que les études des Schémas directeur de Damas et régional de Rif-Damas n'étaient toujours pas terminées, et surtout qu'aucun projet n'avait vu le jour à Damas avant le début de la guerre civile qui sévit actuellement. En effet, en Syrie, le début des événements en mars 2011 a correspondu à la fois au démarrage d'une nouvelle vague de construction dans ces quartiers, comme dans les autres pays arabes en transition, et à un accélérateur des réformes et des programmes dans de nombreux domaines, en particulier l'urbanisme et le logement. Pour les quartiers informels, les discours ont adopté un plus grand réalisme économique et surtout une plus grande

recevabilité sociale, et se sont traduits au début de la crise par la programmation d'une plus grande proportion de réhabilitations, au détriment de la rénovation urbaine (Clerc, 2013). À partir de 2012, toutefois, des destructions massives par les combats et les bombardements dans des quartiers formels et informels transforment aussi bien les enjeux urbains à venir que les représentations qui gouverneront l'action. Les principes théoriques restent les mêmes, ancrés dans les esprits de nombreux acteurs, mais la destruction de quartiers entiers change la donne et favorise l'option de la rénovation urbaine. En perspective, le grand chantier de la reconstruction des villes reposera assurément en des termes différents la question de l'intervention dans les quartiers informels, détruits ou non.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AL-BARIDI O., 2005, *Périurbanisation des métropoles urbaines, la densification de cette couronne et la consommation de terres agricoles*, thèse de doctorat, urbanisme et aménagement, sous la dir. de J. STEINBERG, Université Paris-XII, 231 p.
- AL-DAYIRI A. M., 2007, *Les Zones d'habitat informel en Syrie et le rapport avec les caractéristiques des familles et des habitants*, rapport en arabe, 45 p.
- AL-LAITHY H. et ABU-ISMAIL K., 2005, *Poverty in Syria: 1996-2004, Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations*, UNDP, 94 p. + annexes 44 p.
Disponible en ligne : <http://www.planning.gov.sy/SDo8/msf/PovertInSyriaEnglishVersion.pdf> [consulté le 04/10/2013].
- ARNAUD J.-L., 2006, *Damas. Urbanisme et architecture, 1860-1925*, Paris, Actes Sud, Sindbad, 297 p.
- CLERC V., 2010, « Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh », *Espaces et Sociétés*, n° 143 (« Les territoires de l'informel »).
Disponible en ligne : <http://www.espacesetsocietes.msh-paris.fr/archives/> [consulté le 04/10/2013].
- CLERC V., 2011, « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes », p. 175-199, in BARTHEL P.-A. et ZAKI L. (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée. Chercheurs et professionnels en dialogue*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, coll. « Monde en cours/Villes et Territoires », 346 p.

- CLERC V., 2013, « Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ? », p. 53-70, in BARTHEL P.-A. et JAGLIN S. (dir.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Paris, LATTS/AFD, coll. « Conférences & Séminaires », 159 p.
- CLERC V. et HURAUULT A., 2010, « Property investments and prestige projects in Damascus: urban and town planning metamorphosis », *Built Environment*, vol. 36, n° 2 (« Arab Mega Projects »), p. 162-175.
- DORAÏ M. K., 2009, « L'exil irakien à Damas. Modes d'insertion urbaine et reconfiguration des réseaux migratoires », *Échogéo*, n° 8, [non paginé]. Disponible en ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00372155/fr/> [consulté le 04/10/2013].
- Government of Syria, 2010, *The Informal Settlements Upgrading Rehabilitation National Programme (ISURNP)*, Ministry of Local Administration (en arabe, titre bilingue), 59 p.
- LENA E., 2008, *Les Défis de la croissance urbaine en Syrie*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Mediterranean Program, Ninth Mediterranean Research Meeting, Workshop # 4: "Public Policies and Legal Practices toward Informal Settlements in the Middle East and Egypt", Florence, Florence-Montecani Terme, 12-15 mars.
- Syrian Arab Republic, Ministry of Local Administration and Syrian-German Technical Cooperation GTZ-UDP, 2009, *Towards a Syrian Urban Development Policy, Memorandum on Sustainable Urban Development in Syria*, 133 p.
- Office arabe de presse et de documentation, 1969, *Étude sur le logement en République arabe syrienne*, Damas, OAPD, 81 p.
- SAKKAL S., 1998, « L'urbanisation non réglementaire à Alep », *Les Cahiers d'URBAMA*, n° 14 (« Aménagement urbain dans le Monde arabe »), p. 47-57.
- SALAMANDRA C., 2010, « Ethnographic approaches to Syrian television drama production », séminaire à l'Institut français du Proche-Orient (IFPO), Damas, 10 décembre 2010. Disponible en ligne : <http://www.ifporient.org/node/804> [consulté le 04/10/2013].
- SIGNOLES P., 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du Monde arabe », p. 19-53, in SIGNOLES P., EL KADI G. et SIDI BOUMEDINE R., *L'Urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS, 374 p.