



HAL
open science

Erbil à l'horizon 2030 : un développement urbain remis en question ? (1)

Cyril Roussel

► **To cite this version:**

Cyril Roussel. Erbil à l'horizon 2030 : un développement urbain remis en question ? (1). Les carnets de l'Ifpo. La recherche en train de se faire à l'Institut français du Proche-Orient, 2021. halshs-03508909

HAL Id: halshs-03508909

<https://shs.hal.science/halshs-03508909>

Submitted on 3 Jan 2022

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.

Erbil à l'horizon 2030 : un développement urbain remis en question ? (1)

Lorsque l'on porte le regard sur le master plan de la ville d'Erbil, capitale de la région autonome du Kurdistan d'Irak, on est d'abord frappé par la dimension colossale du projet de développement urbain qui s'étend sur des dizaines de kilomètres à partir de son tout petit centre historique (citadelle et quartiers anciens au pied). On remarque aussi immédiatement le schéma radioconcentrique de la ville qui s'organise sous la forme de couronnes successives : chaque cercle est une autoroute urbaine qui encercle la précédente au fur à mesure que l'on s'éloigne du centre.

Pourtant, historiquement, Erbil n'est pas une ville « ronde » à proprement parler. Elle avait plutôt la forme d'un croissant, au début du XXe siècle - KHOSHNAW R., KISSFAZEKAS K. (2018), lorsqu'elle n'était encore qu'une grosse bourgade de la steppe irakienne, toujours dans l'ombre culturelle de sa rivale kurde Sulaymaniye, mais surtout sous la domination de la grande métropole du nord de l'Irak, Mossoul, qui n'est qu'à quelques dizaines de kilomètres à l'ouest.

Depuis 2005, date de l'accès du Kurdistan irakien au statut fédéral, Erbil s'affirme comme la capitale de la Région du Kurdistan irakien (RKI) mais aussi la métropole la plus attractive du nord de l'Irak. Elle concentre le pouvoir décisionnel à l'échelle régionale de la RKI, et surpasse Sulaymaniye démographiquement : selon les estimations du ministère du Planning, Erbil et son agglomération totaliseraient près de 1,2 million d'habitants en 2020 contre 820 000 habitants pour l'agglomération de Sulaymaniye. Elle tend de plus en plus à devenir le centre de gravité économique du nord du pays, et ce, depuis la destruction du centre-ville de Mossoul en 2017 et la mise de la ville sunnite sous contrôle des milices chiites.

Dans ce contexte marqué par les conflits à répétition (intervention de l'armée américaine et guerre civile irakienne (2003-2011), conflit syrien (depuis 2011), guerre contre *Daesh* (2014-2017)), mais aussi par des tensions politiques internes entre le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK) et le gouvernement fédéral de Bagdad, Erbil a connu, depuis 2006, un développement urbain en dent de scie. Quelle pourrait-être, dans la décennie à venir, la place d'Erbil au sein d'un Irak fragmenté ? Est-ce que les tensions locales et régionales, ainsi que la crise politique interne entre Erbil et Bagdad pourraient-être en mesure de brider la croissance spatiale et le développement d'Erbil, comme certaines analyses semblent l'indiquer ?

Erbil : un master plan ambitieux...

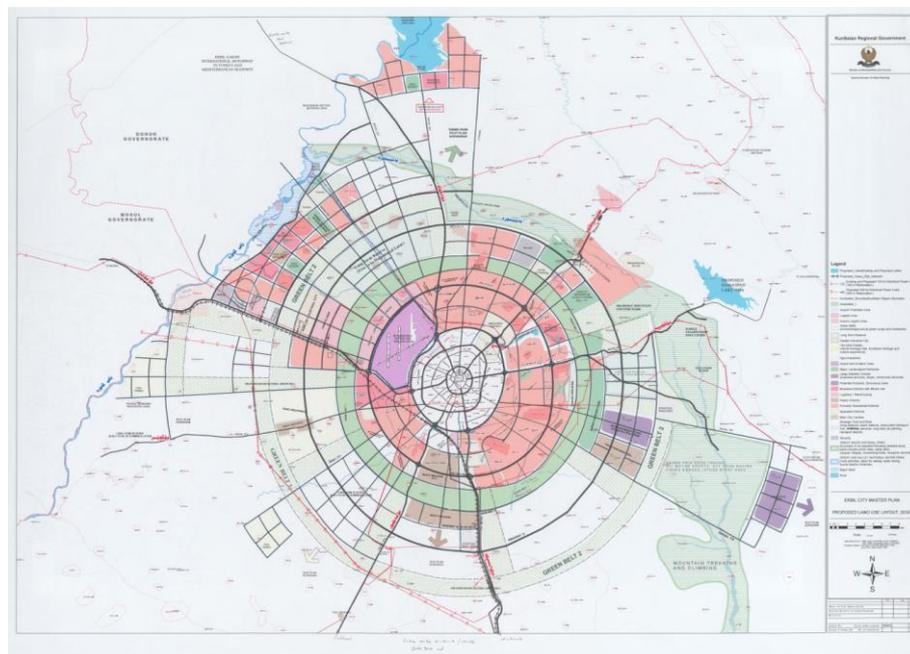
Le master plan du Grand Erbil a été réalisé par une société libanaise (*Dar al-Handasah*) à la fin des années 2000, pour doter la jeune capitale kurde d'un plan d'aménagement du territoire résolument ambitieux, pour ne pas dire dispendieux. Ce document, comme tout master plan, donne l'orientation à suivre en matière de développement urbain et indique les principaux secteurs destinés à la réalisation de projets à venir, et ce dans divers domaines : zones d'habitat, zones industrielles, espaces de loisirs, terrains agricoles et espaces verts... L'ensemble s'efforce d'œuvrer à une cohésion territoriale du point de vue de l'aménagement, qui donne une certaine représentation ou « image » souhaitée que pourrait avoir la ville ou l'agglomération dans un avenir plus ou moins proche : ici, il est prévu à l'horizon 2030. Ce master plan surprend par sa démesure, comme le souligne Z. Champigny dans son article (2020). Il a été réalisé à une période où la RKI bénéficiait d'un budget conséquent versé mensuellement par le gouvernement fédéral, ce qui peut expliquer cette surabondance de projets.

Jusqu'en février 2014, mois qui marque l'arrêt des paiements, Bagdad versait mensuellement près d'un milliard de dollars (USD) en moyenne à la RKI, pour une population totale estimée

à moins de 5 millions d'habitants (source : KRSO, ministère du planning du GRK, Erbil). Le budget du GRK était établi sur la base de ce montant ; 750 millions \$ (USD) pour le paiement des salaires, 150 millions \$ (USD) pour les projets d'investissement et 100 millions \$ (USD) pour le fonctionnement du gouvernement (source : Faezi M., bureau de la mission économique, Consulat de France, Erbil, Irak. Entretien de mars 2021).

Fort de cette rente, la RKI pouvait voir grand. À titre d'exemple, le diamètre du cercle sur la carte, délimité par la « *green belt 2* » représente 50 km dans la réalité ; la zone d'extension des aménagements du Grand Erbil s'étend, d'après ce document, bien au-delà, ce qui à terme devrait poser des problèmes liés à l'étalement urbain, si cette logique est conservée.

Actuellement, en 2021, le front d'urbanisation, c'est-à-dire les secteurs les plus éloignés du centre-ville en cours de construction, se situe à l'intérieur de la « *green belt 1* » du master plan, au-delà de la rocade « 150 mètres » qui passe à l'ouest de l'aéroport. Cette autoroute est en travaux et seule une portion est actuellement praticable dans le secteur nord, vers Baharka. C'est le long de cette large bande d'asphalte, que les nouveaux projets d'habitat sortent de terre. Nous sommes à une quinzaine de kilomètres du centre-ville. De grands projets d'habitat « poussent » également à l'est de la ville sur les terres agricoles converties en terrains à bâtir : les projets en cours de réalisation sur les communes de Bnaslawia et de Qasnazan sont les plus représentatifs de cette extension urbaine (route de Koya et de Sulaymaniye). Le schéma de croissance établi par le master plan d'Erbil sert donc de guide et semble être globalement assez bien respecté : la croissance urbaine se poursuit sous la forme d'auréoles concentriques de plus en plus éloignées du centre historique de la ville ; les permis de construire sont accordés par les autorités régionales prioritairement sur ces parcelles de terrains de la grande périphérie au-delà de l'autoroute « 150 mètres ».



Le Master Plan d'Erbil (horizon 2030) et les secteurs de croissance urbaine (Source : Ministère des Municipalités, GRK, Erbil).

... Et des mesures attractives et incitatives pour la construction

En volume, les projets privés représentent la majeure partie du secteur de la construction d'habitat, comparée aux projets publics gouvernementaux, qui se matérialisent surtout au travers des réalisations issues de la politique d'habitat social initiée en 2008. Nous renvoyons le lecteur à notre article dans la revue *Naqd* pour comprendre la politique du logement social dans la RKI - ROUSSEL C. (2021). À la différence des premiers, les projets d'habitat publics sont financés via une « caisse d'habitation » et sont destinés à des bénéficiaires choisis par l'administration publique : fonctionnaires, ménages défavorisés, familles de martyr. Depuis 2016, tous les projets publics, dont ceux de l'habitat font partie, ont été stoppés par décision du GRK jusqu'à nouvel ordre, tant que la crise politique et financière entre Erbil et Bagdad perdure.

Cette crise en Irak est durable. Avant mars 2014, début des contentieux pétroliers entre les deux capitales, le GRK recevait sa part totale du budget national ; durant la seconde guerre civile, celle de l'émergence de l'État islamique (juin 2014 – juillet 2017), les paiements sont suspendus en quasi-totalité à l'exception de 2 ou 3 mensualités sur la période 2014-2017, le contrôle des gisements pétroliers du nord irakien devant théoriquement compenser (lire l'article très bien documenté de H. Mède sur ce sujet). Depuis 2018, la situation est aléatoire : les mensualités ont diminué et se sont espacées en fonction des accords qui se nouent et se dénouent. Depuis janvier 2020, la part du budget national versé à Erbil a encore chuté. Après des mois de tensions et de désaccords, un accord entre Bagdad et Erbil a été trouvé début avril 2021.

L'investissement du GRK dans le domaine de l'habitat, via plusieurs de ses ministères publics, est à différencier de l'investissement privé.

La loi d'investissement n° 4 de 2006 demeure, encore début 2021, la principale loi qui régit tous les types d'investissements privés dans la RKI. Elle permet de capter et de favoriser l'investissement étranger et national (irakien et kurdo-irakien) à travers 13 secteurs d'activité : l'habitat, les transports, l'industrie, les communications, le système bancaire, les services, le commerce, le tourisme, l'agriculture, la santé, l'éducation, le sport et les arts. Notons que le pétrole et les ressources naturelles n'appartiennent pas à ces catégories. Nous nous intéresserons exclusivement au secteur de l'habitation dans cet article.

Dans la RKI, tous les projets d'investissement privé, dont les projets d'habitat constituent la part la plus importante, font l'objet d'un dépôt de dossier au sein d'un organisme nommé « Board of Invest » ou « Instance pour l'investissement ». C'est lui qui fait le lien entre l'investisseur privé et les autorités publiques. Le « Board of Invest » joue le rôle d'interface et de facilitateur pour les entrepreneurs privés et les compagnies de construction qui souhaitent venir investir au Kurdistan. En effet, les méandres de l'administration locale demeurent généralement une raison majeure de blocage des projets d'investissements privés, et ce dans tout le Moyen-Orient.

En termes de réalisations, depuis 2006, près de 200 projets d'habitation ont été réalisés dans la RKI. C'est à Erbil que la majorité des chantiers ont eu lieu (la moitié des projets sur les 3 provinces). Pour attirer les investisseurs dans la RKI, le GRK a attribué facilement des autorisations de construire durant la période 2006-2012. Parfois sans trop de mesures de précaution et sans vérification du sérieux des compagnies, ce qui mènera le secteur de l'habitat dans une impasse, comme nous le verrons dans la partie suivante.

En effet, durant la première guerre civile en Irak (2006-2009), le GRK a joué la carte de la stabilité et de la sécurité pour attirer les investisseurs irakiens et tenter de faire venir des investisseurs étrangers.

La principale mesure d'incitation s'est concrétisée par le mode d'attribution des parcelles foncières qui accueillent les nouveaux projets. A cela s'ajoute un système de taxation assez favorable et une simplification des démarches administratives par rapport au reste de l'Irak. Au Kurdistan d'Irak, les terrains à bâtir sont d'abord rachetés par le GRK. Puis, ils sont proposés aux investisseurs qui peuvent en bénéficier quasi gratuitement. Quand un terrain agricole entre dans le master-plan, le GRK peut le racheter à son propriétaire selon le fonctionnement suivant : entre 8 % et 12 % de la surface totale est rachetée ; le reste est réquisitionné. Les promoteurs n'investissent que dans la construction et n'ont pas à payer le foncier, ce qui biaise la valeur réelle du bien immobilier fini.

Enfin, le GRK tente de renforcer son attractivité en proposant des aménagements particuliers en termes de législation qui viennent modifier la loi nationale irakienne. Un décret, pris uniquement par le GRK, devrait permettre, courant 2021, de modifier en substance la loi n° 4 de 2006 sur l'investissement. L'Irak fédéral interdit aux investisseurs étrangers de détenir plus de 49 % de la propriété d'un projet. Le gouvernement du Kurdistan souhaite autoriser l'investisseur à devenir l'unique propriétaire du projet, s'il le souhaite, et à pouvoir rapatrier l'intégralité de ses fonds. Cette mesure incitative a pour but prioritaire de faire venir du savoir-faire et de la technologie de l'étranger dans des domaines tels que transports, énergies, routes, agriculture, eau, mais aussi infrastructures. La forte rentabilité des projets immobiliers pourrait bien attirer le peu d'investissement étranger vers ce secteur qui est déjà largement surinvesti. Enfin, ce type de mesure n'est pas destinée à l'investissement local, et c'est pourtant là, localement, que se trouvent les ressources financières. Nous le démontrons dans le deuxième billet que nous consacrons à Erbil.

Le secteur immobilier demeure le secteur le plus rentable en Irak et au Kurdistan d'Irak. C'est presque toujours le cas dans les économies rentières où les secteurs sont déséquilibrés. Et des pans entiers de l'économie du Kurdistan d'Irak demeurent atrophiés, car c'est la rentabilité à très court terme qui est recherchée. Avant 2014, les bénéfices réalisés par les groupes entrepreneuriaux pouvaient atteindre les 300 % de la somme investie au départ. Et surtout, le retour sur investissement était ultrarapide : environ 2 ans avant les gains réels. Ainsi, la plupart des investisseurs se sont détournés des autres domaines d'investissements comme l'agroalimentaire par exemple, où le retour sur investissement est bien plus long (source : M. Faezi, mission économique du Consulat de France, Erbil. Entretien du 14 mars 2021). Le secteur immobilier à Erbil reste ainsi la chasse gardée d'une petite clique d'investisseurs qui peut faire fructifier leur capital à l'ombre de réseaux clientélistes parfois occultes et privés.

Conclusion

Au terme de ce premier billet consacré à Erbil, en guise de conclusion, il convient de retenir l'artificialité et la fragilité du développement urbain de cette ville moyenne, qui cherche à se donner l'étoffe d'une capitale.

Le développement spatial de l'agglomération d'Erbil, tel que présenté par le document n° 1, apparaît comme démesuré sur le papier. En réalité, peu des aménagements présents sur ce document ont été réalisés. L'expansion d'Erbil ne repose pas sur un développement économique intrinsèque, mais bien sur un système de remises financières, un système de rente extérieure, dont elle ne contrôle pas les modalités de versement. Erbil, capitale d'une région autonome vulnérable sous influence, demeure de surcroît toujours dépendante de Bagdad pour ses revenus.

Les leviers d'action de la politique locale pour tenter de créer de l'attractivité et de diversifier les sources d'investissement, comme nous l'avons montré, renforcent essentiellement le domaine de l'habitat privé au détriment des autres secteurs de l'économie. L'explosion d'une première bulle immobilière avait vu les prix des appartements s'effondrer en 2014.

Il semble que les mêmes causes pourraient produire les mêmes effets dans l'avenir. Car le fait d'attribuer des terrains presque gratuitement aux investisseurs et aux promoteurs n'a pas été remis en question ; ceci demeure une des causes principales de la fragilité du secteur immobilier et de sa déconnexion par rapport à l'économie réelle. Comme l'explique l'économiste péruvien Hernando de Soto (2010), ce type de pratiques informelles ou parallèles et autres arrangements clientélistes n'ont comme conséquence que de faire sortir le capital foncier et immobilier de la sphère économie.

Autre frein à la bonne santé économique : l'absence d'un système bancaire efficace et dans lequel les habitants auraient confiance. Dans ces conditions, la macrocéphalie du secteur immobilier, perçu comme seul lieu de placement financier, demeure encore et toujours le signe que le (re)démarrage de l'activité économique dans la région d'Erbil n'est pas synonyme de changements structurels majeurs.

Bibliographie

BOISSIERE T. & MORVAN Y., 2017, « Erbil ou le rêve inachevé d'une modernité urbaine », *Urbanisme* 406, pp. 17-21. [en ligne] <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02938736>

CHAMPIGNY Z., 2020, « Les images de la (re)construction des villes du Kurdistan irakien. Créer et promouvoir le Kurdistan de demain : s'inscrire dans un système capitaliste », *Les Cahiers d'EMAM* 33. [en ligne] <https://doi.org/10.4000/emam.3246>

DE SOTO H., 2010, *Le mystère du capital*, Flammarion, Paris, 304 p.

KHOSHNAW R. & KISSFAZEKAS K., 2018, « Urban Form and Sustainability in Historic Cities. A Case Study of two Neighbourhoods in Erbil City, Iraq », *Építés – Építészettudomány* 47, pp. 189-215. [en ligne] <https://akjournals.com/view/journals/096/47/1-2/article-p189.xml>

MEDE H., 2017, « La stratégie de partenariat turc du Gouvernement régional du Kurdistan irakien au prisme des logiques de situation », *Revue Anatoli*, n°8, pp. 275-295.

ROUSSEL C., 2015, « Le Kurdistan d'Irak, un espace de déploiement des circuits commerciaux entre Turquie et Iran », in Belguidoum S. & Pliez O. (dir.), *Made in China. Commerce transnational et espaces urbains autour de la Méditerranée*, Cahiers d'Emam 26. [en ligne] <https://emam.revues.org/1035>

ROUSSEL C., 2021, « Où se cache l'habitat social à Erbil (Kurdistan d'Irak) ? », *Revue Naqd* 38/39. [en ligne] <https://www.cairn.info/revue-naqd.htm>

Mots clés

Irak, Kurdistan irakien, Erbil, urbain, développement

Biographie

Cyril Roussel, géographe, chercheur CNRS à l'antenne de l'Ifpo à Erbil, Irak. Il travaille depuis 1997 sur le Moyen-Orient et s'intéresse aux reconfigurations socio-spatiales des territoires urbains, frontaliers et communautaires en Syrie et en Irak.