

## 2. Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ?

*Valérie Clerc*

### Introduction

En Syrie, la décennie 2000 a été marquée par une prise à bras le corps de la question des quartiers informels dans les politiques urbaines nationales et locales. Les réformes de l'appareil législatif concernant l'urbanisme et le logement, les nombreux programmes et projets urbains conçus avec l'aide de la coopération internationale et la relance des études pour la réalisation des nouveaux schémas directeurs des villes principales ont mis le traitement des quartiers informels au cœur des objectifs. Vis-à-vis de ces quartiers, plusieurs orientations ont été développées (réhabilitation, rénovation urbaine, destruction), montrant une diversité d'approches et des contradictions, voire des concurrences, entre les modèles et objectifs. Au début de l'année 2011, nombre de politiques urbaines étaient en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, mais peu de projets étaient déjà réalisés.

À Damas, le début des printemps arabes a marqué les dynamiques urbaines : ralentissement, voire arrêt des investissements étrangers, développement de la construction immobilière en période de risque sur la monnaie et, dès les premières semaines, recrudescence d'un très fort développement des quartiers informels. La situation a également favorisé, dès avant le début des événements en Syrie, une reconfiguration plus sociale des politiques urbaines en cours sur ces quartiers. Des projets conçus avec l'aide de la coopération internationale ont été ralentis ou suspendus, tandis que des politiques et réformes se poursuivaient : les processus de planification ont continué, de nouveaux décrets ont été promulgués. On a également constaté des changements d'acteurs et de rapports de force, l'évolution du contexte de l'investissement immobilier national et international, la transformation du contexte stratégique politique et économique et le renforcement de l'expression d'une demande sociale : quels impacts,

continuités et ruptures, freins et accélérations les premiers mois des événements en cours en Syrie ont-ils entraîné sur les politiques publiques de logement et d'urbanisme ? Les événements en cours ont-ils, dans ce premier temps, reconfiguré les réformes ? A-t-on assisté à des changements de paradigmes de l'action urbaine avec les mutations politiques ? Quelques observations permettent de montrer l'évolution de l'action publique urbaine à Damas au cours de cette première période de la crise.

Après une première partie qui définit et caractérise les quartiers informels de Damas, montrant ses dynamiques, ses ruptures et ses continuités par rapport aux quartiers formels, cet article analyse, dans une deuxième partie, l'évolution des politiques publiques syriennes face à ces quartiers au sein des réformes de l'urbanisme et de l'habitat de la décennie 2000, et les concurrences qui avaient cours entre ces politiques jusqu'au début des printemps arabes. Enfin, une troisième partie montre l'infléchissement et la réorientation plus sociale des politiques au début de la crise, sur fond de développement accéléré de ces quartiers.



## 2.1. La catégorie des quartiers informels à Damas : dynamiques, ruptures et continuités par rapport à la ville formelle

Les quartiers informels, catégorisés comme « zones d’infraction collective » (*moukhalafat al-jamia*), abritaient en 2004 environ 40 % des habitants de Damas, soit environ 1,3 million des 3 millions d’habitants de la capitale (Government of Syria, 2010). Ces quartiers se sont surtout développés depuis les années 1970 et 1980, avec l’inadéquation des outils de la planification urbaine, notamment la loi sur l’extension urbaine 60 de 1979 en vigueur jusqu’en 2000 (al-Baridi, 2005), et la rapide urbanisation liée à une forte croissance démographique, l’accélération de l’exode rural et l’arrivée de vagues de déplacés et réfugiés des conflits régionaux (Palestiniens, Golan, Irakiens) (Doraj, 2009)

Bien reconnaissables à leur forme urbaine, les quartiers informels syriens ne sont toutefois pas aisés à définir, quantifier et localiser avec précision. La loi ne définit pas ces quartiers, mais des bâtiments en infraction (*moukhalafat*), lesquels sont divisés en deux catégories depuis 2008 : les bâtiments construits sans permis de construire (*al-bina al-mukhalef*) et les bâtiments dont la réalisation n’est pas conforme au permis obtenu (*al-mukhalafat al-bina*) (loi 59/2008). Ce deuxième cas concerne principalement des infractions dans les quartiers formels (fermeture de balcon, surélévation d’immeuble, construction d’appentis, etc.), régularisables pour

certaines. Pour désigner les quartiers informels, on parle couramment de zones d’infractions collectives (*al-manateq al-moukhalafat al-jamia*), qui regroupent principalement des bâtiments construits sans permis.

Les statuts fonciers diffèrent d’un quartier à l’autre, avec deux situations principales : des quartiers installés sur des terrains squattés par les premiers occupants, situés principalement sur les terrains publics des pentes du Mont Qassioun qui domine la ville au nord-ouest (à l’infraction de la construction s’ajoute ici l’illégalité foncière) et des quartiers construits sur des terrains privés détenus légalement par leurs occupants, mais inconstructibles. Ces derniers, les plus nombreux, sont principalement situés dans la zone agricole de la Ghouta, l’oasis qui entoure Damas au sud et à l’est. On trouve également des cas de squat de terrains privés ou des biens religieux de mainmorte, immobilisés et frappés de séquestre au profit des fondations créées dans un but pieux ou d’utilité publique (*waqf*).

Les quartiers informels syriens présentent des similitudes physiques, sociales et fonctionnelles avec les quartiers formels. Ils sont quasiment tous construits en parpaings de ciment, avec souvent une armature en béton armé (caractéristiques liées à la

Carte 2

*Localisation des quartiers informels de Damas (2009)*



Source : Google Earth 2009 ; réalisation : V. Clerc.

recommandation présidentielle de 1975, qui préconisait de ne pas détruire sans relogement les habitations en dur dotées d'une porte et d'une fenêtre et couvertes d'une dalle de béton armé). Ces quartiers sont aussi largement desservis légalement par des services et infrastructures publics. 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 menée, principalement dans les années 1980 et 1990 (Sakkal, 1998 ; al-Baridi 2005). Avant le conflit, le gouvernement poursuivait cet équipement et construisait des services (écoles, centres de santé) lorsque cela était possible. Cependant, si, en 2004, les quartiers informels de la ville de Damas sont dotés à plus de 97 % de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, les ordures y sont collectées et la plupart des rues sont

asphaltées (al-Dayiri 2007), ces quartiers ont encore un accès plus difficile aux infrastructures de base que le reste de la ville, en particulier les plus récents et les plus éloignés du centre. L'eau n'arrive parfois que quelques heures par semaine, les écoles, en nombre insuffisant, sont surchargées et les espaces publics et verts sont quasi inexistantes.

Par ailleurs, on constate davantage un continuum qu'une rupture sociale et économique claire entre ces quartiers et les autres. Les prix et l'accès au logement sur les marchés formels et informels sont liés. Le taux de locataires est le même que sur l'ensemble de la ville (12 % ; Bureau central de la statistique, 2004). Certains quartiers informels sont d'importants centres économiques et commerciaux. Ils abritent les moins fortunés des habitants de la ville, mais ceux-ci y jouxtent les familles à revenus

moyens, et la pauvreté urbaine n'est pas seulement concentrée dans ces espaces (al-Laithy et Abu-Ismaïl, 2005). Loin d'être tous des migrants ruraux récents et des réfugiés, leurs habitants ont souvent des parcours résidentiels urbains, formels et informels, ou habitent ces quartiers depuis plusieurs dizaines d'années. Certains ont même parfois vendu un bien formel pour s'installer dans un quartier informel. Enfin, comme dans la ville ancienne, ces quartiers présentent une mixité fonctionnelle et de nombreux liens sociaux et familiaux existent entre les habitants.

Ces quartiers se distinguent en revanche par leur morphologie urbaine et leur occupation. Généralement construits en dehors des limites des plans d'urbanisme, ils ne suivent pas les règles d'urbanisme en vigueur, ce qui leur vaut d'être également appelés

*achouayyat* (anarchiques). Ils présentent cependant des tissus urbains homogènes et sont organisés suivant des processus d'installation, des hiérarchies de rues et des processus de densification similaires à ceux décrits dans les faubourgs de Damas au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (Lena, 2008 ; Arnaud, 2006) : petites parcelles, rues étroites, bâtiments contigus et sans retrait par rapport à la rue, constructions souvent basses. Enfin, les taux d'occupation et la surpopulation des logements (taux de logements occupés, familles par logement, personnes par ménage) sont supérieurs à la moyenne et la densité nette d'habitat est fréquemment deux à trois fois supérieure à celle de l'agglomération (jusqu'à 1 200 habitants par hectare d'habitat, pour une moyenne de 260 dans l'agglomération ; Bureau central de la statistique, 2004).

Photo 3

*Quartiers de Damas : quartier informel de Doummar, au premier plan et quartier formel Boustan el-Riz, au second plan*

*Les quartiers se distinguent principalement par leur forme urbaine (Doummar), qui ne respecte pas les règles et les plans d'urbanisme, contrairement aux quartiers formels (Boustan el-Riz)*



Droits : V. Clerc, 2008.

## 2.2. Face aux quartiers informels, des politiques d'urbanisme en concurrence dans les années 2000

Avec l'accélération de l'ouverture économique de la Syrie à partir de l'arrivée au pouvoir de Bachar el-Assad en 2000, et l'adoption en 2005 de l'« économie sociale de marché », visant à créer un équilibre entre les dimensions économiques et sociales du développement, de nouvelles politiques urbaines, foncières et de la construction ont été mise en place dans une double perspective de libéralisation et de maintien d'une protection sociale (Donati, 2009). L'appareil législatif sur l'urbanisme et le logement a été complètement réformé, notamment pour attirer les investissements et faciliter la production immobilière : planification urbaine renouvelée, loyers libérés, développement des investissements touristiques, réforme de la propriété, des coopératives, des permis de construire, régularisation foncière, régulation des infractions à la construction et des quartiers informels (Clerc, 2011). Ces lois se sont accompagnées d'un retour en force de la programmation de logements publics par l'Établissement public de l'habitat (EPH), l'un des deux gros producteurs de logements publics avec l'Établissement militaire de logement, explicitement présenté comme un dispositif social destiné à contrebalancer les effets attendus de la libéralisation (Government of Syria, 2006). Les bénéficiaires visés sont les ménages à faibles revenus, notamment les jeunes, désignés

comme les principaux acteurs du développement des quartiers informels.

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, 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, un grand nombre de ces logements sont restés vides ou inachevés (Clerc, 2012). Principalement construits comme des investissements à long terme destinés à une clientèle haute gamme, ils ne répondent pas à la demande, qui est celle des ménages à faibles revenus. Par ailleurs, la réalisation des logements publics n'avancait pas au même rythme que la construction privée : sur les plus de 57 000 logements planifiés autour de Damas depuis 2000 (davantage que l'EPH n'en a construit dans la région depuis sa fondation en 1961), seuls un peu plus de 3 000 étaient terminés en 2009 et 16 000 étaient en travaux. Les ménages à faibles revenus ont dès lors continué à investir dans les quartiers informels, qui ont poursuivi leur extension malgré le renforcement de la pénalisation en 2003 et 2008 (lois 1/2003 et 59/2008). Les lois et politiques les plus récentes ont cherché à limiter la croissance du nombre de

ces logements vides et inachevés (loi 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.

Dans le même temps, plusieurs programmes et projets urbains nationaux et locaux ont été réalisés avec l'aide de la coopération internationale (Union européenne, coopérations allemande, française et japonaise) et des études de planification régionale et de renouvellement des schémas directeurs ont été relancées. Depuis 2009, le Gouvernorat de Damas (dont le périmètre couvre le centre de l'agglomération capitale) a relancé les études pour le renouvellement du schéma directeur de Damas et sa région (le plan directeur de 1968 des urbanistes Ecochard et Banshoya est toujours en vigueur) et le Gouvernorat de Rif Damas (Damas Campagne), la région qui entoure la ville centre et couvre ses périphéries, a engagé les études pour réaliser un schéma directeur régional. Ces politiques urbaines ont cherché de nouveaux moyens de répondre à la demande persistante de logements à bas coût et de faire face à la croissance persistante des quartiers informels.

À partir du début des années 2000, les quartiers informels, qui continuaient à s'étendre, ont été au cœur de ces politiques urbaines. Plusieurs orientations ont été choisies : destruction, rénovation, régularisation, équipement, réhabilitation... Le panel des approches des programmes et des outils législatifs récents correspond à une variété de stratégies et de représentations des institutions et professionnels qui participent à leur élaboration. Les deux orientations

principales, la rénovation et la réhabilitation, prolongent les politiques engagées à Damas jusqu'à la fin des années 1990. Les services de l'urbanisme, situés à l'époque au ministère de l'Habitat, réalisaient alors des plans directeurs détaillés en vue d'une future reconstruction totale de ces zones, tandis que certains de ces mêmes quartiers faisaient l'objet d'une politique d'équipement en infrastructures et services (UMP, 2001).

À partir de 2003, une nouvelle loi a opéré une distinction entre les nouvelles constructions informelles, qu'elle impose de détruire (tout en sanctionnant, depuis 2008, avec de lourdes peines de prison ceux qui ont participé de près ou de loin à leur construction), et les quartiers construits avant cette date, qu'il est possible de régulariser à condition que les constructions existantes respectent le plan local d'urbanisme (ce qui n'est généralement pas le cas). Les plans directeurs détaillés des villes de banlieues ont été massivement révisés et élargis pour y intégrer ces quartiers. Dans le nouveau contexte économique et politique urbain, la bipolarisation des politiques de traitement de ces quartiers évolue alors et s'organise autour de deux tendances principales :

- la réhabilitation de ces quartiers (amélioration de l'existant), dès lors associée à l'idée de leur pérennisation et leur régularisation foncière, ce qui suppose une modification des plans directeurs des quartiers pour rendre ces derniers conformes à l'existant ;
- leur rénovation (destruction et reconstruction), selon un plan qui diffère

Photos 4 à 8

*Quartiers informels de Damas :*

- 4 : *Tabbaleh, réhabilité à l'occasion d'un programme UN-Habitat en 1993-1995*
- 5 : *Bahdalieh, extension récente au sud de Damas*
- 6 : *Mezzeh 86, sur les terrains publics montagneux au nord-ouest de Damas (comporte de nombreux immeubles de plus de 6 étages)*
- 7 : *Tichrine, au nord-est de Damas, construit autour de rues étroites*
- 8 : *quartiers informels de la Ghouta, construits sur des terrains agricoles (ici à l'est de Damas)*



*Droits : V. Clerc, 2008 (6), 2009 (4 et 8), 2010 (5 et 7).*

de l'existant, et dont la faisabilité est, à partir de l'ouverture économique, supposée rendue possible par l'arrivée des investisseurs.

Le ministère de l'Administration locale, en charge de l'urbanisme, a participé à plusieurs programmes envisageant la réhabilitation des quartiers informels, et même leur régularisation, pour laquelle une série de lois récentes fournit les outils nécessaires (33/2008, 46/2004). Avec la Commission de planification régionale, créée en 2010, le ministère a mis en place le Programme national d'amélioration et de réhabilitation des quartiers informels (Government of

Syria, 2010), élaboré à partir des résultats de programmes financés par la coopération internationale, dont la mise en œuvre devait être soutenue par l'AFD et la Banque européenne d'investissement (BEI). Dans le cadre de la première phase du Programme de modernisation de l'administration municipale (MAM ; 2005-2008), mené avec l'appui de la coopération européenne, le ministère a fait appel à des experts internationalement reconnus sur ces questions, qui ont tous recommandé la réhabilitation (Wakely, 2010 ; Fernandes, 2008 ; Mc Auslan, 2008 ; Serageldin, 2008). Des projets sur les quartiers informels ont ainsi été élaborés dans six villes syriennes,



dont deux à Damas (Mont Qassioun, ouest de la rue 30). Le Sustainable Urban Development Program (UDP ; 2007-2010), mené par les gouvernorats d'Alep et de Damas avec l'appui de la coopération allemande (GIZ) va également dans le même sens (Syrian Arab Republic *et al.*, 2009). Enfin, en collaboration avec le Gouvernorat de Rif Damas, un programme d'amélioration de dix grands quartiers informels de banlieue a été monté avec l'aide de la Banque mondiale et de Cities Alliance.

Dans le même temps, le ministère de l'Habitat et de la Construction, avec l'EPH, a été à l'initiative de l'élaboration et de la mise en œuvre des conditions législatives et réglementaires d'une politique de renouvellement urbain ou rénovation urbaine des quartiers informels (destruction et reconstruction), fondée sur l'intervention les grands investisseurs immobiliers privés (loi 15/2008, directives de la loi 26/2000). L'État fournit à ces derniers des terrains publics pour la construction de logement social ou pour la rénovation des quartiers informels avec relogement des habitants sur place ou ailleurs. Le Gouvernorat de Damas partageait au début des années 2000 cette vision de la rénovation urbaine des zones informelles. Il a ainsi conçu des plans d'urbanisme détaillés imposant le remembrement et la reconstruction, un quartier de tours en remplacement d'un quartier informel avec l'aide de la coopération japonaise (Japan International Cooperation Agency - JICA [JICA 2008]) et a lancé en 2007 une série d'études détaillées (*detailed studies*) pour le renouvellement urbain de 17 zones intramuros, dont plusieurs quartiers informels.

La mise en place de ces politiques s'est faite de façon parallèle, et parfois peu coordonnée, par des administrations et gouvernements locaux différents. Elle ont même agi en concurrence lorsque des mêmes quartiers ont fait l'objet de politiques opposées. Ce fut le cas, par exemple, en 2010 à Alep, où deux quartiers informels situés sur des terrains publics, en cours de réhabilitation par la municipalité (avec l'aide de la GIZ) ont été proposés par l'État aux investisseurs pour une rénovation urbaine dans le cadre de l'application de la loi de développement immobilier 15/2008. Cette concurrence s'est exprimée également dans les contradictions qui sont apparues dans la mise en œuvre des programmes. Ainsi, alors que nombre de textes stratégiques ou programmatiques des politiques alors en cours recommandaient la réhabilitation ou la formalisation *in situ* des quartiers existants, les projets qui en résultaient proposaient souvent leur destruction et leur remplacement par des quartiers modernes (Clerc, 2011). On peut ici faire l'hypothèse que, dans une période de construction de l'économie sociale de marché, on a assisté à une opposition entre certaines logiques économiques orientées en faveur des investisseurs et de la globalisation de la ville et d'autres plus attachées à des impératifs sociaux. Avec l'ouverture économique et l'augmentation des valeurs foncières, ont donc émergé à la fois une concurrence autour du foncier (et de la captation de sa rente) et une compétition entre des visions différentes de la ville.

Les deux options ont été implicitement ou explicitement combinées. Les tenants d'une option ont envisagé la possibilité d'une



complémentarité avec l'autre et un consensus a émergé, même s'il était parfois exprimé du bout des lèvres, sur le fait qu'on n'envisagerait pas de réhabilitation sur quelques quartiers très centraux de la capitale et qu'une rénovation était encore loin d'être à l'ordre du jour pour les quartiers

de lointaine périphérie. Mais les priorités différaient. La concurrence se situait ainsi, avant la crise, dans les proportions relatives de la rénovation et de la réhabilitation et dans les critères déterminant les quartiers qui devaient faire l'objet de l'une ou l'autre option.



## 2.3. Le moment révolutionnaire, moteur d'infléchissement des politiques urbaines vis-à-vis des quartiers informels ?

Aucune réalisation de transformation des quartiers informels n'avait encore commencé au début de l'année 2011, avant l'apparition des événements du printemps arabe. Ces politiques étaient encore au tout début de la mise en œuvre : en cours d'adoption pour le Programme national de régularisation des quartiers informels, et au début de l'application pour la mise en œuvre du volet de la loi 15/2008 sur les quartiers informels. À Damas, la mise en œuvre de ces politiques dépendait encore des choix à venir suite aux études de planification en cours sur les quartiers à réhabiliter et/ou à rénover. La tendance à la rénovation urbaine se poursuivait, mais, depuis 2008, l'expansion de la référence au développement durable et la production d'un document détaillant les nouvelles visions et lignes directrices stratégiques de la Ville de Damas avait modifié la donne (Damascus Governorate, 2008) et une large réhabilitation avec régularisation était parfois envisagée. En attendant, seules étaient poursuivies les politiques urbaines en cours : équipement de quartiers et éviction des habitations situées sur l'emprise de grandes infrastructures routières. Dans l'attente des orientations des schémas directeurs, tant les *detailed studies* du Gouvernorat que les projets urbains de réhabilitation et de rénovation conçus dans le cadre des programmes de coopération étaient en *stand by*. Seuls des terrains très éloignés de la capitale ont été proposés aux

investisseurs pour la réalisation de logement social ; aucun terrain occupé par des quartiers informels ne leur étaient encore proposés à Damas dans le cadre de la loi 15.

C'est dans ce contexte que les événements du printemps arabe ont éclaté en Syrie en mars 2011. Dans une vague de contestations populaires sociales et politiques sans précédent, des manifestants ont réclamé une plus grande liberté d'expression, la réforme de l'État, la levée de l'état d'urgence instauré en 1963 puis, suite à la violente répression de la contestation par le régime, le départ du chef de l'État, tandis que progressivement la confrontation se militarisait avec la formation à l'automne 2011 de l'Armée syrienne libre. En Syrie, il n'y avait alors pas de place Tahrir, symbole des révoltes, mais une multitude de manifestations et de confrontations dans les villages et dans les quartiers des villes et banlieues syriennes. C'est en particulier, les quartiers et villes périphériques, où l'on trouve la plupart des quartiers informels, qui se sont soulevés. Cependant, alors que l'on note dans certains de ces quartiers une frustration vis-à-vis de la stratégie de développement urbain du régime (qui n'a pas permis de sortir de l'informel), et bien que l'illégalité soit souvent associée à l'expression d'une opposition au pouvoir, les cartes des manifestations et des quartiers informels ont été loin de se superposer. Quels liens existent entre

révoltes, quartiers informels et politiques urbaines? Alors que le pays était, dès le début de la crise, mobilisé par les questions sécuritaires, et alors que les politiques d'habitat et d'urbanisme continuaient à être mises en œuvre, les événements ont-ils eu un impact sur les politiques urbaines? A-t-on assisté à des infléchissements ou un changement du rythme des réformes?

Dès le début des événements, on a observé une explosion de la construction illégale : de nombreuses infractions à la construction dans les zones formelles et surtout une forte recrudescence de la construction dans les quartiers informels. Aucune étude ne permet d'en chiffrer avec précision l'ampleur, confirmée par les habitants et les constructeurs de ces quartiers. Après quelques mois, des urbanistes locaux ont évoqué une augmentation d'environ 10 % à Damas, estimée à partir de visites de terrains et de photos, en cohérence avec l'augmentation des ventes de ciment qui, dès avril 2011 (480 000 tonnes) était en augmentation de 115 % par rapport à mars<sup>[22]</sup>, et avec l'augmentation des prix des matériaux de construction et de la main d'œuvre (Syria Report, 2011). En temps de crise, les ménages dirigent leur investissement vers l'immobilier, considéré comme une valeur refuge en période de risque sur la monnaie. On peut faire l'hypothèse que l'ampleur du phénomène a été d'autant plus importante que la construction informelle avait été, dans certaines régions, très ralentie depuis la mise en application de la loi 59 de 2008 sur les infractions immobilières. Les ménages de ces

quartiers repoussaient à plus tard leurs investissements. Ils auraient profité du relâchement de l'attention des autorités publiques, mobilisées par les manifestations, et de la volonté de ces autorités d'éviter tout conflit ouvert entre la police et la population pour construire de nouvelles bâtisses et surélévations d'immeubles dès les premières semaines. Pour limiter cette activité, l'État a rapidement demandé à l'OGCBM d'exiger de ses clients la présentation d'un permis de construire en règle avant de vendre leur ciment, mais la tendance ne s'est pas infléchie (Syria Report, *ibid.*).

L'impact des révolutions arabes sur les politiques d'habitat syriennes s'est fait sentir à Damas en mars dès la veille des événements en Syrie. En janvier 2011, après la chute du président Ben Ali en Tunisie et au début des premières grandes manifestations de la Place Tahrir au Caire, le Gouvernorat de Damas a renforcé son discours social pour son schéma directeur en cours. Il a immédiatement adopté, pour les quartiers informels, un plus grand réalisme économique et surtout une plus grande recevabilité sociale, qui s'est traduite par la programmation d'une proportion plus importante de réhabilitation des quartiers informels que de rénovation urbaine. À une époque où les printemps arabes paraissent contagieux, mais où les manifestations n'avaient pas encore commencé en Syrie, l'objectif était d'éviter l'embrasement social du pays. Dans le même esprit, le gouvernement a adopté à cette même période (mi-février 2011) d'autres mesures sociales telles que la baisse des taxes sur les

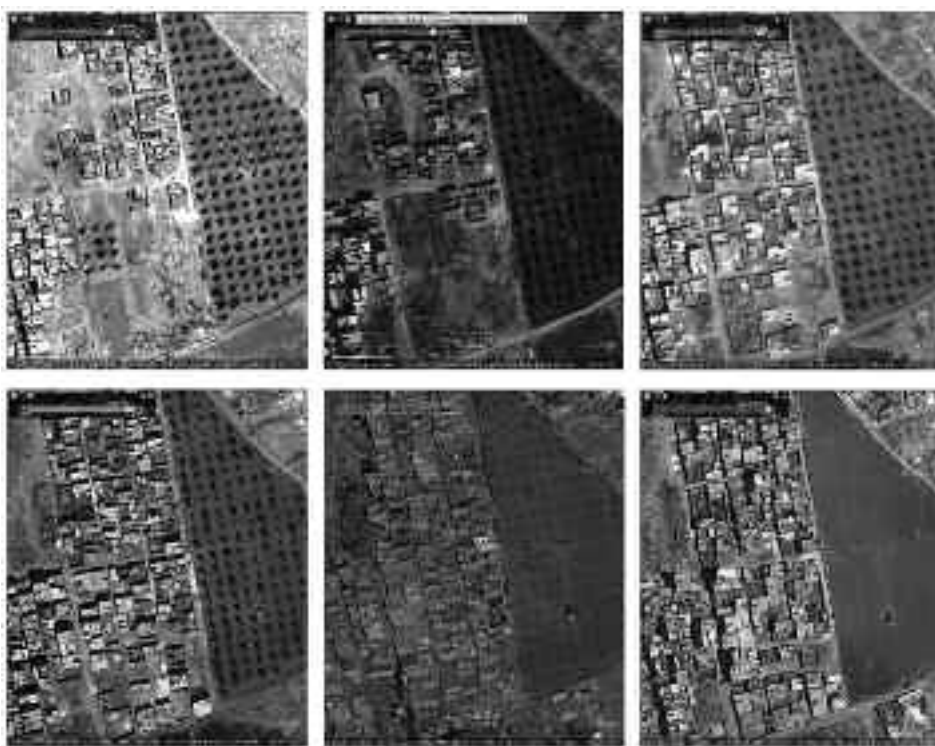
---

[22] D'après les chiffres de l'Organisation générale pour le ciment et les matériaux de construction [OGCMC], qui supervise les sociétés d'État de fabrication de ciment.

Photos 9 à 14

*Extension sud du quartier informel de Hajar al-Assouad*

*Ces 6 clichés satellites illustrent l'accélération de la construction dans les quartiers informels depuis 2011. Alors que l'on y constate une faible activité de la construction entre juin 2009 (9) et mars 2010 (10), on observe une densification et une nette extension du quartier vers des terrains voisins en mai 2011 (11), puis en août de la même année (12). L'année 2012 (13 et 14) est marquée par une densification et une montée en hauteur des immeubles, ainsi que par un arrachage des arbres puis une préparation dans le terrain voisin (Clichés Google Earth des 15/06/2009, 03/03/2010, 05/05/2011, 09/08/2011, 22/02/2012 et 26/04/2012)*



*Droits : Google Earth, 2009, 2010, 2011 et 2012.*

produits alimentaires de première nécessité, l'augmentation des subventions sur le fioul, la création d'un fonds social d'aide à près de 500 000 personnes ou le recrutement de 67 000 fonctionnaires. Cette réorientation plus sociale des politiques urbaines s'est confirmée par la suite. Alors que quelques années plus tôt l'option de la rénovation

urbaine prévalait à Damas, fin 2011, plus de six mois après le début des événements, la réhabilitation de la plupart des quartiers informels était sérieusement envisagée.

Par ailleurs, le début des événements en Syrie a eu pour effet rapide de ralentir, voire de geler, des projets de coopération

internationale sur l'urbain. Certains ont été maintenus, mais des experts européens ont quitté le pays dès le printemps 2011 : ceux de la GIZ en avril, ceux du MAM en mai. Des projets en cours de montage ont été arrêtés. Ainsi, les financements européens (BEI/AFD) programmés pour le projet de l'ouest de la Rue 30 du MAM ont été gelés et les nouveaux projets n'ont pas été signés, comme le soutien au ministère de l'Administration locale prévu par la BEI et l'AFD pour la politique de réhabilitation des quartiers informels de Syrie. Enfin, certains experts étrangers travaillant pour le gouvernement syrien ont aussi dû quitter le pays ; ce fut par exemple le cas, en novembre 2011, à Khatib et Alami, du bureau d'études libanais en charge du schéma directeur de Damas, qui a poursuivi ensuite son travail à partir de Beyrouth.

Bien que le régime ait été focalisé sur la situation sécuritaire dès le début des événements, les principales politiques urbaines vis-à-vis des quartiers informels ont été poursuivies d'un bon train au cours de l'année 2011, comme en ont témoigné la presse officielle et les textes de lois. Tout se passait comme si la poursuite des réformes participait d'un rôle stratégique dans la crise pour susciter l'adhésion de la population, relativiser l'importance des événements ou montrer une continuité politique. La politique nationale de réhabilitation des quartiers informels, un temps freinée par le changement de Premier ministre au printemps 2011, a poursuivi ses travaux pendant l'été et a été adoptée en décembre. La réalisation d'une typologie des quartiers était en cours à la Regional Planning

Commission et des projets pilotes y étaient étudiés. La création d'un organisme public et d'un fonds pour le développement et la réhabilitation des zones d'habitat irrégulier a été annoncée pour l'année 2012 (SANA, 6 décembre 2011). Par ailleurs, les schémas directeurs de Damas et le schéma régional de Rif Damas se poursuivaient : adoption de la phase 2 à l'automne et démarrage de la phase 3, avec, pour le Gouvernorat de Damas, la poursuite des projets d'études détaillées sur des quartiers informels (relance en octobre 2011 de l'appel d'offres pour la réalisation de projet pour les quartiers Qassioun, Tabbaleh et King Fayçal) et ambition de mener un projet pilote de réhabilitation sur le Mont Qassioun. La politique de rénovation urbaine se poursuivait également, avec une seconde série de terrains proposée dans le cadre de la loi 15 et, surtout, la réforme de l'EPH en juin 2011, qui lui permettait d'accélérer la production de logements sociaux par l'implication du secteur privé et la possibilité de construire des logements publics locatifs (décret 76/2011). Enfin, les annonces de la poursuite des travaux du grand projet Eighth Gate de Emaar en juin 2011, celle du début des travaux, en août 2011, du grand projet Festival City (un milliard d'euros), construit par Majid al-Futtaim<sup>[23]</sup> et, dans la même logique, l'organisation par le gouvernement du VII<sup>e</sup> Forum sur l'investissement touristique en décembre 2011, avec une quarantaine de projets proposés par le ministère du Tourisme aux investisseurs (SANA, 5 décembre 2011), ont cherché à donner l'apparence d'une continuité et d'une bonne santé économique au cœur de la tourmente, et malgré le scepticisme des investisseurs invités.

---

[23] Cf. <http://www.ameinfo.com/272040.html>

## Conclusion

Alors que l'on assistait, avant les événements, à une concurrence entre deux types de politiques urbaines vis-à-vis de quartiers informels à Damas, la réhabilitation et la rénovation urbaine, le début des printemps arabes et la situation de crise politique en Syrie à conduit Damas à privilégier l'option socialement plus recevable de la réhabilitation, dès avant le début des événements dans le pays, puis tout au cours de l'année 2011. Insuffisant en regard de la demande des manifestants, la réorientation sociale des réformes à laquelle les politiques urbaines de 2011 ont participé n'aura pas empêché le développement de la crise. Et, si le nouveau contexte a favorisé cette réorientation sociale de la réhabilitation au détriment de la rénovation urbaine dans les études en cours, le contexte législatif et les outils de l'urbanisme n'ont pas évolué davantage dans un sens que dans l'autre. La promulgation des textes législatifs et la réalisation des études ont suivi leur calendrier. Les administrations et les professionnels sont restés en place et continuent, pour la plupart, à porter les mêmes idées. Les acteurs politiques ont souvent gardé leur vision à long terme. Les acteurs de la coopération internationale, qui favorisaient l'option de la réhabilitation, ne sont presque plus présents sur place, et sont représentés par leurs associés locaux. Cette orientation vers davantage de réhabilitation a-t-elle correspondu à un effet d'annonce ou à une adaptation des réformes à une demande sociale d'expression plus radicale ? Le recul de la rénovation urbaine en cette

première période de crise a-t-elle été une réorientation des objectifs ou une temporisation face à la transformation conjoncturelle du contexte de l'investissement immobilier ?

Reste que tant l'explosion de la construction dans les quartiers informels en 2011 que les destructions de nombre de ces quartiers par les combats et les bombardements en 2012 reposent la question de leur traitement. La crise que traverse aujourd'hui le pays ne permet pas de préjuger de l'avenir de ces premières évolutions en faveur d'une demande sociale. Au cœur de la crise, l'attitude politique vis-à-vis des quartiers informels ne porte plus d'enjeu de bonne image pour le régime. L'observation des transformations et des constantes dans les politiques urbaines dans cette première année de la crise a permis d'éclairer des motifs de l'action publique urbaine vis-à-vis de l'investissement, du logement et des quartiers informels. Elle a mis en lumière une nouvelle approche plus sociale de la question du logement informel. Mais la destruction massive de quartiers entiers, réguliers et informels, transforme complètement les enjeux urbains à venir. En particulier, l'existence de quartiers déjà détruits est l'expression d'une rénovation urbaine déjà en action (démolition/reconstruction). La reconstruction des villes sera un énorme chantier qui reposera assurément en des termes différents la question du sort et de l'intervention dans les quartiers informels, détruits ou non détruits.

# Bibliographie

AL-BARIDI, O. (2005), *Périurbanisation des métropoles urbaines, la densification de cette couronne et la consommation de terres agricoles. Cas de Damas*, thèse de doctorat, UPEC.

AL-DAYIRI, A.M. (2007), *Les zones d'habitat informel en Syrie et le rapport avec les caractéristiques des familles et des habitants*, 15 avril (en arabe).

AL-LAITHY, H. ET K. ABU-ISMAIL (2005), *Poverty in Syria: 1996-2004, Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations*, PNUD.

ARNAUD, J.-L. (2006), *Damas, Urbanisme et architecture. 1860-1925*, Actes Sud, Sindbad, Paris.

BAILLY A., P. BRUN, R.J. LAWRENCE ET M.C. REY (DIR.) (2000), *Le développement social durable des villes. Principes et pratiques*, Anthropos, Paris.

BUREAU CENTRAL DE LA STATISTIQUE (PLUSIEURS ANNÉES), *Recensement de 2004 et Statistical Yearbooks de 2001 à 2010*, Damas.

CLERC, V. (À PARAÎTRE), « Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? Les contradictions des politiques de résorption des quartiers informels à Damas » in SEMMOUD, N. *Les marges et la ville : entre exclusion et intégration. Cas Méditerranéens*, Presses universitaires François Rabelais, Tours.

CLERC, V. (2012), « L'habitat des pauvres à Damas : de la crise du logement vide à la recrudescence des quartiers informels », *Les Carnets de l'Ifpo. La recherche en train de se faire à l'Institut français du Proche-Orient* (Hypothèses.org), 31 octobre. (accessible en ligne : <http://ifpo.hypotheses.org/4472>)

CLERC, V. (2011), « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes » in BARTHEL P.-A. et L. ZAKI, *Les enjeux du développement durable des villes au Maghreb et en Méditerranée*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

CLERC, V. ET A. HURAUULT (2010), "Property Investments and Prestige Projects in Damascus: Urban and Town Planning Metamorphosis", *Built Environment*, Vol. 36, No 2, « Arab Mega Projects », pp. 162-175.

DAMASCUS GOVERNORATE (2008), *Damascus Master Plan: Development Visions and Strategic Guidelines* (version anglaise).



**DONATI, C. (2009)**, *L'exception syrienne, entre modernisation et résistance*, La Découverte, Paris.

**DORAÏ, M.-K. (2009)**, « L'exil irakien à Damas. Modes d'insertion urbaine et reconfiguration des réseaux migratoires », *Echogeo*, 8 (accessible en ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00372155/fr/>)

**FERNANDES, E. (2008)**, *Informal Settlements in Syria: a General Framework for Understanding and Confronting the Phenomenon*, Union européenne, MAM Project in Syria.

**GOVERNMENT OF SYRIA (2010)**, *The Informal Settlements Upgrading Rehabilitation National Programme (ISURNP)*, Ministry of Local Administration.

**GOVERNMENT OF SYRIA (2006)**, *10th Five Year Plan (2006-2010)*, Chapter 14: "Housing Sector in Syria".

**JICA (2008)**, *The Study on Urban Planning for Sustainable Development of Damascus Metropolitan Area in the Syrian Arab Republic, Final Report*, Ministry of Local Administration and Environment, Damascus Governorate, Rural Damascus Governorate, The Syrian Arab Republic, RECS International Inc. Yachiyo Engineering Co., Ltd.

**LENA, E. (2008)**, *Les défis de la croissance urbaine en Syrie*, European University Institute, Robert Shuman 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.

**MC AUSLAN, P. (2008)**, *Positive Planning: A New Approach to Urban Planning Law in Syria*, Ministry of Local Administration, Municipal Administration Modernization Project.

**MAM (2005)**, *Introduction to the Urban Planning and Informal Settlements Action Plans*, Inception Phase Report.

**SAKKAL, S. (1998)**, « L'urbanisation non réglementaire à Alep » in « Aménagement urbain dans le monde arabe », *Cahiers d'Urbana* n° 14, pp. 47-57.

**SERAGELDIN, M. (2008)**, *Qassioun Urban development Strategy and Improvement Plan*, Syria Ministry of Local Administration and Environment, MAM Project.

**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*.

SYRIA REPORT (2011), "Construction Activity Leads to Surge in Demand for Cement", 4 mai.

UMP - URBAN MANAGEMENT PROGRAM (2001), "Informal Settlements Upgrading in Damascus, Syria" in UMP, *Implementing the Habitat Agenda, Urban Management Program Cities Consultation Cases Studies*, n°28, pp. 69-79, UN-Habitat, PNUD, Banque mondiale.

WAKELY, P. (2010), *Notes on a Proposed Policy & Implementation Strategies for Informal Settlements*, Program for Sustainable Urban Development in Syria, Aleppo Urban Development Project.



Conférences  
& Séminaires

07

Juin 2013

# Quartiers informels d'un monde arabe en transition

Réflexions et perspectives  
pour l'action urbaine

Coordination :

Pierre-Arnaud BARTHEL  
Sylvy JAGLIN

LATTS

LABORATOIRE TECHNIQUES  
TERRITOIRES ET SOCIÉTÉ



# Quartiers informels d'un monde arabe en transition

## Réflexions et perspectives pour l'action urbaine

COORDINATION :

Pierre-Arnaud BARTHEL et Sylvy JAGLIN

CONTACT :

Véronique SAUVAT

*Département de la Recherche, AFD*

*sauvatv@afd.fr*