

Haro sur l’informel.

Le foncier dans le traitement des quartiers précaires, espaces de compétition du politique : Cambodge, Liban, Syrie

Valérie CLERC

Introduction

Quarante ans après les premières recommandations internationales à la Conférence Habitat I (Vancouver, 1976) et la création en 1978 du Centre des Nations Unies dédié aux établissements humains (devenu Programme ONU-Habitat), les quartiers précaires^[1] abritent aujourd’hui près d’un milliard de personnes dans le monde, et le nombre d’habitants vivant en précarité résidentielle ne cesse d’augmenter (ONU-Habitat, 2014).

Concernant les quartiers précaires, les politiques urbaines sont loin d’avoir toujours suivi les recommandations des institutions internationales. Celles-ci préconisent la légalisation et l’amélioration des conditions de vie dans ces espaces précaires, associées à une offre de logements adaptée aux ménages à faibles revenus (à l’origine, les trames assainies). Or, selon les pays et les périodes, les politiques ont adopté de multiples approches parfois très éloignées de ces recommandations, favorisant selon les cas — ou combinant — la répression ou les mesures de prévention, la destruction des occupations ou leur réhabilitation, l’amélioration de l’existant ou son remplacement par la rénovation, l’éviction des populations ou leur relogement, le maintien des habitants sur place ou leur déplacement, la régularisation juridique des occupations ou l’équipement des quartiers (Durand-Lasserre *et al.*, 1996). Deux grandes tendances s’opposent de façon récurrente, à savoir le maintien des populations sur place ou leur déplacement.

Pourquoi ces politiques sont-elles si diverses et parfois si éloignées des recommandations internationales ? Comment et sur quels critères sont bâties les politiques nationales ou locales en la matière ? Les options dépendent des acteurs, des pays et des époques et, en particulier,

[1] Les adjectifs « précaire » ou « informel » qui seront utilisés ici ne sont que deux des termes utilisés pour qualifier ces quartiers appelés aussi irréguliers, sous-intégrés, illégaux, selon les villes, bidonvilles, *slums*, *achwaiyyat*, *moukhalafat*... La difficulté à nommer et à caractériser ces quartiers reflète le fait que leurs définitions, voire leur existence, sont avant tout dépendantes des représentations et des lois et politiques publiques nationales et internationales qui les désignent et les décrivent.

de la manière dont ces quartiers sont pensés par ceux qui veulent agir sur eux (Clerc, 2002). Or, la question foncière est au cœur de la construction de ces politiques. Le sort que ces politiques publiques nationales et locales réservent aux quartiers précaires est ainsi largement suspendu aux idées que les acteurs de ces politiques se font du foncier. Les différents regards et approches du foncier comme propriété, lieu, territoire, valeur, localisation, espace d’ancrage social, de droits, de normes, de mise en valeur économique ou d’usage collectif opposent les acteurs de l’urbain, dans des conflits stratégiques ou d’idéaux, constituant le foncier comme un critère multidimensionnel de ces politiques.

À partir d’une analyse comparative de l’histoire récente des politiques urbaines à Beyrouth (Liban), Phnom Penh (Cambodge) et Damas (Syrie)^[2], le présent chapitre proposera une réflexion autour du rôle des représentations du foncier et montrera comment la coprésence et les concurrences entre ces différentes conceptions modèlent l’action publique concernant les quartiers précaires.

1. Contradictions et concurrences des politiques urbaines

Au cours du dernier quart de siècle, le Liban, le Cambodge et la Syrie ont connu des évolutions importantes de leurs politiques de traitement des quartiers précaires, notamment en raison des contextes d’ouverture politique et économique dans lesquels elles se sont insérées.

1.1. Ouverture politique et économique et renouvellement des politiques urbaines

Les changements politiques et sorties de guerre qui ont marqué la fin de la guerre froide au début des années 1990 ont favorisé dans ces trois pays l’ouverture politique et économique, un retour des institutions internationales et un afflux massif d’investissements privés, notamment internationaux, dans un contexte de libéralisation. Au Liban, la fin de la guerre civile (1975-1989) a sonné le début de la reconstruction et le retour des investissements internationaux, dans un contexte libéral. Au Cambodge, les années de transition (1989-1993) ont vu la fin de la guerre et de l’occupation vietnamienne (qui avait suivi la période Khmère Rouge, 1975-1979), le retour des réfugiés, le retour des organisations internationales, la mise en place d’une opération de maintien de la paix (APRONUC – Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge, 1992-1993), l’organisation d’élections sous le contrôle des Nations Unies, la réinstauration de la royauté et le passage d’une économie socialiste à une économie de marché marquée par une libéralisation, l’afflux des investisseurs et le rétablissement des droits de propriété privée. En Syrie, jusqu’au début du conflit en 2011, le processus d’ouverture, de réformes économiques et de libéralisation de ce pays d’économie socialiste a été plus progressif, depuis la loi n° 10 de 1991 sur la promotion des investissements privés (qui a accéléré un processus de libéralisation timidement

[2] Cet article s’appuie sur des recherches de terrain, sur l’analyse des politiques, lois, programmes et projets et sur de nombreux entretiens auprès des acteurs des politiques urbaines de traitement des quartiers précaires, conduits pendant plusieurs années au Liban (1997-2001 et 2012-2013), au Cambodge (2001-2005 et 2014) et en Syrie (2007-2012).

initié en 1986), puis à relever une ouverture politique et économique annoncée à l'arrivée au pouvoir de Bachar el-Assad en 2000, jusqu'au Plan quinquennal de 2005 qui consacre l'« économie sociale de marché » en vue d'attirer les investisseurs internationaux.

Dans ces trois pays, la gestion des quartiers informels est également renouvelée, voire réamorcée, au début des années 1990. D'abord parce que la situation a changé : extension et formation de nouveaux quartiers irréguliers pendant la guerre à Beyrouth ; réémergence des quartiers précaires concomitamment à la réinstauration de la propriété foncière et au retour des déplacés et réfugiés à Phnom Penh ; explosion des quartiers en infraction collective (*mukhalafat*) à Damas, principalement due à l'inadéquation des lois d'urbanisme et à l'exode rural. Ensuite parce que, dans ces tournants politiques, les acteurs de l'urbanisme ont pris la question à bras-le-corps. Démunis face à l'ampleur nouvelle de cette urbanisation précaire et face à l'absence de référence locale efficace, auxquelles s'ajoutaient une inefficacité des outils réglementaires quand ils existaient (Damas), une situation d'exceptionnalité spatiale (les quartiers informels libanais sont quasiment tous situés en banlieue Sud de Beyrouth) ou une absence quasi totale de professionnels de l'urbanisme (Cambodge), ces acteurs ont envisagé ou testé plusieurs solutions, souvent appuyés par des institutions d'aide internationale.

Dans les trois pays, deux options majeures se sont opposées : *i*) la réhabilitation (amélioration des quartiers avec conservation du bâti), et *ii*) la rénovation (destruction du quartier pour reconstruire). Ces options ont été envisagées ou réalisées soit dans le cadre d'une négociation politique (Beyrouth), soit dans le cadre d'une succession de politiques contradictoires (Phnom Penh), soit encore dans le cadre de politiques concomitantes et concurrentes (Damas).

1.2. *Beyrouth et la négociation politique du peuplement des projets urbains*

Au Liban, la politique de traitement des quartiers irréguliers s'est principalement traduite par la mise en place d'un projet de réaménagement de la banlieue Sud-Ouest de Beyrouth, projet *Élyssar* d'une reconstruction à la fois physique et politique. Les quartiers irréguliers formés pendant la guerre sur des terrains squattés en banlieue Sud de Beyrouth constituaient alors le principal territoire beyrouthin des milices et mouvements politiques chiites Hezbollah et Amal. Intervenir dans ces quartiers juste durant l'après-guerre supposait donc de trouver un accord entre ces groupes et le gouvernement de Rafiq Hariri, anciens adversaires de la guerre, autour de territoires que ce dernier ambitionnait de réinvestir par l'urbanisme tandis que les partis chiites souhaitaient y maintenir leur contrôle politique. La Banque mondiale était prête à financer, mais le processus qu'elle proposait ne permettait pas la négociation politique du projet, commencée dès la sortie de la guerre en 1992.

Au cœur de la négociation, la question du déplacement ou non des habitants faisait débat. Les partis chiites auraient pu accepter une réhabilitation, mais rejetaient tout projet impliquant un départ des habitants (ni relogements hors du périmètre, ni indemnités qui pouvaient favoriser un départ du territoire), comme le proposait le gouvernement de l'époque. Ce dernier, à l'inverse, refusait la régularisation, qui aurait entériné la situation, et cherchait à déplacer des habitants. L'accord déboucha en 1995 sur le plus gros projet de la reconstruction. Il prévoyait

un réaménagement du périmètre identifié en question, la destruction de tous les quartiers irréguliers (regroupant 80 000 habitants), le développement de 6,7 millions de mètres carrés, le relogement des habitants dans le périmètre du projet et un établissement public d'aménagement pour le mettre en œuvre. Le compromis permettait de conserver sur place la totalité des ménages libanais, tout en investissant l'espace par le passage d'autoroutes (Deboulet *et al.*, 2011) et par le déplacement des habitants de quartiers considérés comme incontrôlables par le gouvernement vers des appartements, plus facilement identifiables et maîtrisables. Le relogement des habitants dans le périmètre du projet, mais à l'intérieur des terres, dégageait aussi le front de mer, ainsi valorisé pour la spéculation immobilière (Clerc, 2012).

Le projet n'a été réalisé qu'à la marge et par dérogation (infrastructures routières), et les quartiers irréguliers sont toujours là. Dans la négociation politique de ce projet, de même que dans le projet Waad de reconstruction de la banlieue Sud-Est de Beyrouth après la guerre de 2006, en parallèle des enjeux financiers immobiliers, le nœud des négociations a été celui du peuplement : maintien de la population sur place (souhaitée par les partis chiites) *versus* transformation du peuplement vers une plus grande mixité sociale et confessionnelle (souhaitée par le gouvernement d'alors).

1.3. Phnom Penh et les contradictions politiques de l'attribution foncière

Au Cambodge, l'histoire des quartiers précaires est liée à l'histoire foncière nationale. Le régime Khmer Rouge (1975-1979) avait aboli la propriété privée et totalement vidé les villes de leurs habitants. Lors de la période socialiste d'occupation vietnamienne qui lui a succédé (1979-1989), la terre appartenait à l'État, et la population est progressivement revenue habiter en ville où elle a obtenu une autorisation de résider. À partir de 1989, la propriété privée a été progressivement rétablie, et chaque habitant a pu faire la demande d'obtention du titre de propriété de la maison et/ou du champ qu'il occupait. Avec la distribution de 4,5 millions de récépissés de demande, la plus grande partie des ménages cambodgiens étaient alors en passe de devenir propriétaires fonciers ou immobiliers. Jusqu'en 2001, il était encore possible de transformer une possession temporaire en propriété définitive après cinq ans d'occupation « *pacifique, honnête, publique et sans ambiguïté* » (loi foncière de 1992). De nombreuses personnes ont donc continué à s'installer sur des terres vacantes. Mais beaucoup de ces terres n'étaient pas appropriables et notamment les terrains privés de l'État et le domaine public (bords des routes, des rails, des lacs ou des rivières) où des occupants sans droits ont pu former des quartiers informels. Au début des années 2000 à Phnom Penh, près de 300 000 habitants (y compris les locataires) habitaient ces quartiers, soit environ le quart des habitants de la ville capitale cambodgienne.

Les actions de la municipalité de Phnom Penh sur ces quartiers ont été très contrastées, voire fortement contradictoires au cours des années 2000. Après des évictions entreprises entre 1989 et 1996, des petits projets pilotes de réhabilitation ont été réalisés à partir de 1996, avec ONU-Habitat (*Urban Poverty Reduction Projects*), ainsi que des projets de relocalisation à partir de 1998, aboutissant à l'annonce officielle en 2003 par le Premier ministre Hun Sen d'une régularisation et d'une réhabilitation de tous les quartiers informels en l'espace de cinq ans. En parallèle, avec la libéralisation économique et l'augmentation des prix du foncier, des

terrains publics occupés et de plus en plus convoités ont été attribués à des investisseurs pour qu'ils les valorisent. Dans un premier temps, quatre projets immobiliers de *land sharing*^[3] ont été prévus en centre-ville. Mais un seul de ces projets a été mis en œuvre et, pour les trois autres, les promoteurs ont directement négocié avec les communautés d'habitants les modalités de leur déplacement, et avec les pouvoirs publics l'attribution des terrains. Au total, 1 700 familles ont été relogées sur place et 17 000 ont été déplacées dans 36 sites de relocalisation dans un rayon de 50 kilomètres autour de la capitale, généralement inondables et non équipés : ceci s'étant opéré sur deux périodes, à savoir 1990-1992 et 1998-2011 (Blot, 2013).

Face à cette concurrence pour le foncier entre des habitants qui veulent conserver leurs quartiers et des investisseurs qui souhaitent y réaliser de grands projets immobiliers, les autorités gouvernementales ont mené dans les années 2000 une politique contradictoire par certains aspects. D'un côté, elles ont soutenu les habitants des quartiers précaires (annonce d'une régularisation en 2003, poursuite des réhabilitations avec ONU-Habitat) et, de l'autre côté, elles ont favorisé leur éviction, en ne régularisant pas leur occupation dans le cadre du cadastre du pays (financé depuis 2002 par la Banque mondiale) et en attribuant les terrains qu'ils occupaient à des investisseurs immobiliers pour de gros projets d'aménagement urbain (Clerc *et al.*, 2008). Malgré leur résistance, les habitants ont dû finalement quitter les lieux, déplacés dans des sites éloignés lors de processus d'éviction parfois violents. Les autorités ont ainsi favorisé une main mise sur le foncier occupé de façon précaire par des acteurs de l'investissement immobilier au détriment des habitants (Clerc, 2016).

1.4. Damas et les politiques concurrentes pour l'amélioration urbaine

En Syrie, une concomitance de politiques de rénovation urbaine et de réhabilitation des quartiers informels apparaît dès les années 1980 à Alep et à partir des années 1990 à Damas. Dans la capitale, ces quartiers, définis en Syrie comme des espaces issus d'une infraction collective (*mukhalafats*), représentaient, en 2004, 40 % d'une population de quatre millions d'habitants. D'une part, des plans locaux d'urbanisme détaillés prévoyaient la construction de quartiers modernes à l'emplacement de ces quartiers (mais il y eut finalement peu de réalisations, car de 1975 à 2008, nul logement informel en dur ne pouvait officiellement être détruit sans compensation financière ou de relogement). D'autre part, un programme de réhabilitation et d'équipement (eau, assainissement, électricité, asphalte, services...) des quartiers informels de la ville a été engagé suite à un projet pilote financé en 1994 par un programme des Nations Unies (UMP, 2001).

Cette double politique de rénovation et de réhabilitation s'est poursuivie différemment dans les années 2000. L'ensemble de l'appareil législatif portant sur l'urbanisme et l'investissement, conçu dans les années 1960 à 1980, a été adapté pour moderniser et libéraliser l'économie. Pour les quartiers informels, certaines lois ont permis d'organiser la régularisation et la réhabilitation,

[3] Un projet de *land sharing* partage un terrain en deux lots : l'un est destiné au relogement sur place des habitants, construit et financé par un investisseur qui, en contrepartie, obtient de bâtir sur le second lot pour son propre bénéfice avec des avantages (faible coût du foncier, coefficient d'exploitation augmenté).

tandis que d'autres lois ont visé la rénovation. Par ailleurs, une douzaine de programmes et de politiques en matière d'urbanisme et de planification ont été mis en place à Damas par des ministères, préfectures ou municipalités, pour le pays ou pour l'agglomération, souvent avec l'aide de la coopération internationale (Banque mondiale, Cities Alliance, coopération allemande, française, japonaise, européenne...). Là aussi, certains promouvaient la réhabilitation et la régularisation (dans le cadre de la Politique nationale d'amélioration et de réhabilitation des quartiers informels, préparée au ministère de l'Administration locale, ou le programme élaboré par Cities Alliance et le gouvernorat de Rif Damas en grande banlieue), tandis que d'autres prévoient une rénovation urbaine (le Programme de dix-sept zones d'étude détaillées de Damas mené par le gouvernorat ou l'Étude d'urbanisme pour le développement durable de la métropole damascène réalisée par la coopération japonaise [JICA – *Japan International Cooperation Agency*] pour les gouvernorats et le ministère).

Les programmes en cours jusqu'en 2011 montraient une opposition entre les vues et objectifs sur ces quartiers et le sort qu'il fallait leur réserver : quartiers illégaux et indésirables à éradiquer *versus* quartiers existants, voire fonctionnels à améliorer et à régulariser. Il y avait dès lors compétition, autour des outils et projets à mettre en place, entre les institutions susceptibles d'initier des programmes urbains, ou au sein d'une même administration (Clerc, 2014*b*). La position dépendait en partie de l'institution en charge de la politique et de la présence ou non d'un soutien de l'aide internationale. Ainsi, des responsables du ministère de l'Administration locale, engagés dans de multiples programmes de coopération, se positionnaient davantage en faveur de la réhabilitation, tandis que d'autres du ministère de l'Habitat et de la Construction proposaient plus volontiers l'option de la rénovation urbaine. La concurrence entre les options se faisait également au sein d'une même institution, dans un système incluant acteurs techniques et politiques, comme au sein du gouvernorat de Damas pour la réalisation du schéma directeur. Reste qu'il y avait un consensus (souvent tacite) sur un traitement différencié des quartiers : les quartiers les plus éloignés du centre pourraient être conservés, tandis que les plus centraux, situés sur des terrains à forte valeur foncière, seraient détruits au profit de projets immobiliers, la concurrence se focalisant dès lors sur les quartiers péri-centraux ainsi que sur la proportion et le choix politique des quartiers à détruire ou à conserver.

2. Le nœud foncier au cœur des politiques

Que ces politiques urbaines aient été négociées comme à Beyrouth, ou qu'elles comportent des contradictions fondamentales comme à Phnom Penh, ou encore qu'elles soient en concurrence les unes avec les autres comme à Damas, l'analyse fait d'abord apparaître que ces politiques s'organisent autour d'une même bipolarisation autour des deux catégories de la réhabilitation et de la rénovation. Elle montre ensuite que les types de politiques défendues sont fortement liés à une multiplicité de représentations spatiales et sociales des acteurs sur l'espace et le foncier. Elle fait apparaître enfin la façon dont ces représentations influencent les processus de décisions au niveau local ou national.

2.1. Deux options opposées : déplacement ou maintien sur place des habitants

Des deux grandes catégories de projets et politiques urbaines proposées ou initiées dans ces trois villes — à savoir *i*) la réhabilitation qui conserve le bâti, équipe le quartier et régularise (plus rarement) le foncier, et *ii*) la rénovation urbaine qui détruit le bâti pour reconstruire un projet neuf —, la première catégorie cherche souvent à maintenir les habitants sur place, même si dans les faits, elle peut induire à terme un processus de gentrification, tandis que la seconde catégorie *a contrario* relogé rarement les habitants sur place, mais les déplace généralement. On trouve alors des évictions sans indemnisation compensatrice, ou avec une indemnité correspondant ou non au prix du terrain ou du logement occupé, une relocalisation ou un relogement ailleurs gratuit ou à prix réduit, voire un relogement sur place annoncé, mais non réalisé...

La première catégorie, qui rejoint les recommandations des Nations Unies, correspond aux programmes et projets non réalisés, ou partiellement, ou de faible ampleur, ou remis en cause par des projets ultérieurs, dans les trois études de cas : relogement sur place non réalisé du projet *Élyssar* à Beyrouth ; projet de *land sharing* non terminé pour 1 700 familles et réhabilitation entre 1996 et 2001 de petits quartiers pour environ 6 000 familles à Phnom Penh, ensuite détruits pour certains d'entre eux ; viabilisation et équipements de quatorze quartiers à Damas, mais dont la plupart étaient destinés à être détruits à terme pour la réalisation de plans d'urbanisme, ou ont fait ensuite l'objet de projets de rénovation urbaine ; parallèlement, à Damas, des projets et une politique nationale de réhabilitation de quartiers informels arrêtés depuis 2011. Les programmes de réhabilitation (ou leurs projets pilotes) sont souvent financés, au moins partiellement, par la coopération internationale.

La seconde catégorie correspond aux réalisations effectives les plus nombreuses et/ou aux programmes prédominants dans les villes étudiées : éviction avec indemnisation dans le périmètre couvert par le projet *Élyssar* pour la réalisation d'infrastructures ; nombreuses évictions et 17 000 familles déplacées vers des sites de relogement durant les périodes 1990-1992 et 1998-2011 à Phnom Penh. À Damas, les débats internes au gouvernorat pour la réalisation du schéma directeur n'étaient pas terminés en 2011, et aucune réalisation n'avait été entamée à grande échelle. Mais à l'échelle nationale, une attribution à des investisseurs de terrains où sont situés des quartiers informels était en cours (par appels d'offres), et à Alep, l'État avait imposé à la municipalité de mettre à disposition un terrain municipal où un quartier informel s'était érigé, terrain sur lequel un projet de réhabilitation était en cours avec la coopération allemande. Ces programmes sont généralement financés par les autorités du pays et/ou le secteur privé.

2.2. Le rôle clef des représentations spatiales

La prédominance de la seconde catégorie, alors que les recommandations des experts et des institutions internationales recommandent la première catégorie, pose question. Les choix opérés ont rarement été le fait d'un consensus ou d'un processus homogène ou rationnel, mais plutôt le résultat de négociations et de rapports de forces, dans le cadre de systèmes d'acteurs

de l'urbanisme qui ont des objectifs, des idéaux et des intérêts différents. Ces choix sont largement dépendants des représentations et des stratégies dont ces quartiers font l'objet de la part de ces acteurs qui les conçoivent. Chaque acteur a une position spécifique pour chaque projet, profil « topique », c'est-à-dire intégrant un système de représentations organisées autour d'une situation donnée, d'un lieu au sens large, à la fois existant et projeté (Clerc, 2002), qui peut évoluer.

Les options défendues par les uns ou les autres dépendent de l'image de la ville et de la société que les acteurs veulent promouvoir, étant entendu que l'urbanisme depuis son origine tente de résoudre des questions sociales par des réponses spatiales. Elles dépendent de leurs projections idéales d'amélioration future, issues ou non de théories de l'urbanisme : amélioration des conditions de vie, de la morphologie, mise en valeur des qualités spatiales et sociales existantes (participation, tissu social urbain, savoir-faire des habitants). Elles dépendent aussi de stratégies territoriales, politiques et économiques : à qui va revenir la plus-value foncière ? Qui va maîtriser politiquement les espaces ? Le droit de propriété primera-t-il sur l'accès à la ville ? Elles dépendent enfin des jugements et justifications que mobilisent les acteurs sur ces espaces, selon plusieurs systèmes de valeurs (Boltanski *et al.*, 1991), comme en témoignent les différentes façons de les désigner, généralement connotées négativement (informel, irrégulier, illégal, sous-intégré, anarchique, en infraction).

La dimension spatiale, et en particulier foncière, est au cœur des processus d'élaboration de ces projets et politiques. Dans les trois villes étudiées, si les quartiers informels sont définis par leur non-conformité aux lois, règlements et normes, en revanche, les décisions qui les concernent sont dictées par la localisation des quartiers, leur surface et leur bâti, la tenure (mode de possession d'un bien immeuble ou foncier), le droit de propriété, les propriétaires, l'espace social, les droits à la terre, le territoire, la valeur foncière... On peut en particulier souligner l'amplification actuelle, voire l'exacerbation, dans ces représentations, de l'opposition entre les deux fonctions traditionnelles du foncier et du logement : (i) leur dimension patrimoniale d'investissement, tirée à son extrême par la financiarisation de l'immobilier (Halbert *et al.*, 2010), et (ii) leur dimension sociale d'habitat, brandie lors des revendications et luttes urbaines pour le droit au logement et à la ville (Berry-Chikhaoui *et al.* 2007 ; Harvey, 2011).

On peut faire correspondre aux représentations associées à l'espace et au foncier de ces quartiers un ou plusieurs types d'intervention publique.

Tableau 1. Type de politique selon la perception des quartiers informels
(des représentations simultanées sont fréquentes)

Ces quartiers peuvent être considérés comme :	Si cette représentation domine, elle incite aux options suivantes :	Si cette représentation n'est pas dominante, les options suivantes sont possibles :
Du foncier de valeur ou à valoriser (dévalorisé par l'occupation)	Éviction et rénovation urbaine, avec déplacement, relogement ou indemnisation (à valeur inférieure)	Régularisation et réhabilitation
Des propriétés foncières légales (squat illégitime)	Éviction Relogement ailleurs	Régularisation
Des territoires politiques...	...alliés : maintien sur place ...opposés : déplacement, relogement	Réhabilitation Rénovation urbaine
Des espaces spatialement mal organisés ou non urbains	Destruction et reconstruction	Réhabilitation
Des bâtiments construits sans permis, hors normes	Destruction et reconstruction, avec déplacement ou relogement	Régularisation Amélioration
Des espaces sans hygiène, sans infrastructures	Équipement, réhabilitation, reconstruction	Laisser-faire
Des espaces d'installation et d'habitat (droit à la ville)	Régularisation Relogement sur place, laisser-faire	Éviction Relogement ailleurs
Des espaces abritant un tissu social et économique	Régularisation et réhabilitation	Déplacement ou relogement ailleurs, destruction du bâti
Des espaces urbains (vs villageois) ou de qualité (savoir-faire des habitants)	Régularisation et réhabilitation	Destruction et déplacement Relogement sur place
Des espaces évolutifs et adaptables	Régularisation et réhabilitation	Rénovation urbaine
Des espaces potentiellement durables	Régularisation et réhabilitation	Rénovation urbaine
Des espaces intégrés à la ville (vs marginaux)	Régularisation et réhabilitation	Rénovation urbaine

2.3. Le *nœud foncier*

Des représentations majeures conduisent à programmer des opérations induisant le déplacement des habitants. Quatre d'entre elles sont directement liées au foncier, dans ses dimensions d'espace appropriable pour un individu ou pour un groupe contre ou au détriment d'un autre individu/groupe : sa valeur financière, les droits de propriété, sa territorialité, son usage.

Première représentation active majeure en faveur du déplacement des habitants, l'idée que le terrain n'est pas utilisé à sa « juste » valeur : le terrain occupé aurait une valeur en soi (financière), intrinsèque (celle qu'il aurait, s'il n'était pas occupé), qui est plus grande que celle de l'habitat qu'il procure. Or, rattrapés par l'urbanisation et aujourd'hui souvent très bien situés, des terrains occupés permettraient de réaliser de belles plus-values. À Beyrouth, ils sont situés

le long d'une des deux seules plages de sable de la ville, à proximité du golf et des quartiers huppés. À Phnom Penh, les plus importants sont localisés sur des terrains publics du centre-ville, à proximité du Palais Royal et du Casino. Les *mukhalafats* de Damas sont très nombreux dans les quartiers péricentraux, voire centraux. Ces espaces ont presque tous fait l'objet de plans d'urbanisme ou de projets de rénovation urbaine. Par intérêt ou conviction, les autorités adhèrent souvent à l'argument des investisseurs, de plus en plus présents en raison de la globalisation des investissements et de la financiarisation de l'immobilier, suivant lequel on ne peut pas garder de tels quartiers, où logent des pauvres, sur des terrains d'une telle valeur (il n'est pas imaginé que les habitants puissent eux aussi tirer bénéfice de ces plus-values foncières), et par conséquent l'amélioration de la ville passe par leur déplacement.

Deuxième représentation omniprésente en faveur du déplacement des habitants : la force du droit de propriété et l'effet répulsif de l'illégalité d'installation (le squat surtout, dont la régularisation est souvent vue comme le cautionnement d'une inégalité de droits entre les citoyens). Récurrente, cette représentation a rendu impossible toute réhabilitation à Beyrouth, dans un pays où les droits de propriété n'ont pas été bouleversés par la guerre civile, y compris de la part de ceux qui reconnaissent une légitimité aux occupants (réfugiés, droit à réparation de guerre, défaillance de l'État). La puissance de cette représentation contraint parfois à des détours pour permettre le relogement sur place (expropriation puis revente aux habitants, ou rachat direct des propriétaires aux occupants ou l'inverse). En Syrie, les réhabilitations de quartiers ont été faites sans régularisation foncière, et un membre du comité de suivi du schéma directeur du gouvernorat de Damas annonçait qu'il pourrait « accepter un programme qui dure cent ans, à condition que tous ces quartiers *en infraction* disparaissent à terme ». Au Cambodge, l'occupation informelle, principalement située sur des terrains publics, allait à l'encontre de la reconstruction des droits fonciers et de la reconstitution du domaine public.

Troisième représentation qui peut considérablement motiver l'action : le peuplement, son vote et/ou son contrôle politique font de ces lieux des territoires. Si ces quartiers sont considérés comme susceptibles d'abriter des opposants au pouvoir, c'est un espace à (re)conquérir par les politiques urbaines (la rénovation est un outil puissant pour cela, car il modifie le peuplement). À l'inverse, c'est un territoire à préserver pour ses alliés (par la réhabilitation, voire le relogement sur place). À Beyrouth, la représentation de ces espaces comme un territoire contrôlé par les partis chiites tient pour partie dans la décision de ne pas réhabiliter ces quartiers (le gouvernement ne souhaitait pas entériner l'existence d'un territoire adverse aux portes de la capitale et à proximité de l'aéroport international). À Damas, jusqu'à aujourd'hui, les quartiers informels abritant les alliés du régime ont été préservés, tandis que les quartiers d'opposition ont été largement détruits par des bombardements ou par des bulldozers, comme c'est le cas *via* un projet de rénovation urbaine conçu avant-guerre et adopté durant le conflit (décret 66 de 2012) (Clerc, 2014a).

Préside enfin également à l'encontre de l'idée de conserver l'existant, l'idée esthético-technique très prégnante que l'espace urbain doit être planifié, ordonné, orthogonal ou réglé, ne serait-ce que pour faciliter le passage des infrastructures et des engins de pompiers (Clerc, 2012).

À l'extrême, on trouvait à la tête du ministère de l'Environnement syrien la volonté de supprimer ces quartiers pour y recréer des espaces agricoles. De même, les autorités publiques sont toujours très réticentes à l'idée de régulariser ou réhabiliter des bâtiments qui ne suivent pas les normes de construction, pour des questions de sécurité et de responsabilité (c'est le cas en particulier avec le risque sismique bien cerné à Damas).

Ces représentations autour du foncier sont d'autant plus actives et puissantes qu'elles sont associées à des logiques stratégiques de préservation ou de conquête à l'échelle locale ou nationale — défense de l'État à l'origine du droit et des normes, déploiement d'intérêts financiers parfois considérables, gestion territoriale conflictuelle — qu'elles alimentent et qui les nourrissent.

D'autres représentations poussent à l'inverse vers l'idée d'une régularisation et d'une réhabilitation. Tout d'abord, on note parfois un certain pragmatisme face à l'ampleur de cette urbanisation. Par ailleurs régulièrement, mais plus rarement, ces quartiers sont vus par les acteurs des politiques comme des espaces d'installation adaptés aux revenus, comme des espaces de sociabilité, de culture, de savoir-faire et d'usages sociaux de proximité, de mixité fonctionnelle et sociale, de production économique, ou comme des quartiers urbains intégrés, évolutifs, adaptables, voire déjà partiellement adaptés au changement climatique et potentiellement durables. Plusieurs de ces représentations sont liées à l'idée d'une ville pour tous et accessible à tous. Ces représentations sont également profondément insérées dans les logiques d'action, mais semblent avoir moins de prise sur l'élaboration des politiques, même si, associées à des visions idéales de la ville ou à des luttes urbaines pour l'accès à la ville, elles sont rendues particulièrement visibles chez certains professionnels de la ville, sur le terrain et dans les médias.

Enfin, les constructions sans permis ne sont pas toujours un obstacle à la régularisation, comme en témoignent les régulières lois de régularisation immobilières au Liban, ou l'adoption en Syrie en 2004 d'une loi permettant le dépôt de permis de construire *a posteriori*. Et le consensus autour du manque d'infrastructures et de services est un argument récurrent tant pour la rénovation urbaine que pour des améliorations immédiates, même provisoires, comme cela a été le cas à Phnom Penh pour de nombreux petits quartiers (parfois détruits ensuite), à Beyrouth par les municipalités de la banlieue Sud, en attendant la réalisation du projet, ou encore à Damas avec l'idée que tous les citoyens devaient être égaux pour l'accès aux infrastructures de base. Ces programmes de régularisation et d'équipement en infrastructures sont nombreux, signe d'une conjonction des représentations autour de cette question.

Conclusion : les quartiers précaires au cœur d'une compétition pour l'appropriation du foncier

Dans les trois pays étudiés, l'option de la réhabilitation-régularisation promue par les instances de coopération internationale n'a pu s'imposer complètement, malgré le financement de plusieurs projets et une présence importante sur le terrain : ainsi, ONU-Habitat avait des bureaux et des employés au sein même de la municipalité de Phnom Penh à la fin des années 1990, tandis qu'à

Damas, des professionnels travaillaient en partenariat avec des experts internationaux dans les années 2000, notamment au ministère de l'Administration locale. La réhabilitation était toutefois encouragée, majoritairement par des acteurs proches de ces institutions de coopération ou ayant bénéficié de formation, à l'étranger ou sur place, mettant au jour leur influence éventuelle pour faire évoluer les mentalités. Par ailleurs, la possibilité de mobiliser des financements internationaux pour des améliorations urbaines a incité à la mise en place de projets allant dans le sens des recommandations des bailleurs.

Les opérations de réhabilitation programmées l'ont été sur des espaces présentant comparativement peu d'enjeux, s'apparentant à une stratégie de petits pas. Ainsi, des réhabilitations et équipements de quartiers ont eu lieu sans caractère définitif et sans régularisation (ONU-Habitat/municipalité à Phnom Penh, UMP/gouvernorat à Damas). D'autres opérations se sont produites dans des municipalités éloignées du centre (Cities Alliance/gouvernorat de Rif Damas), ou au sein de projets adoptant une solution hybride, comme pour des terrains péricentraux de Damas situés sur le mont Qassioun dominant la ville (projet de coopération européenne mixant réhabilitation et déplacement des habitants), ou à l'ouest de la Rue 30 (projet de rénovation urbaine financé par les coopérations européenne et française, avec relogement sur place des habitants) – ces trois projets n'étant pas arrivés à terme avant le début de la guerre civile.

En somme, les représentations et les enjeux associés à l'appropriation du foncier par des acteurs au détriment d'autres orientent les décisions en faveur de la rénovation. Lorsque les acteurs politiques, économiques et techniques qui influencent le processus des décisions de politiques publiques ne veulent pas céder aux habitants la valeur totale, ni les droits, ni la localisation du foncier qu'ils occupent, ni son utilisation hors normes institutionnelles, les projets de rénovation urbaine prévalent alors sur les arguments d'un accès à la ville pour tous et/ou de la reconnaissance spatiale et sociale de ces quartiers et de leurs qualités (savoir-faire des habitants, progressivité de la construction, densité, adaptabilité...).

Ces situations concurrentielles entre représentations et entre politiques urbaines font donc apparaître une compétition pour le foncier, non seulement entre des acteurs qui cherchent à s'en approprier la valeur, les droits et l'emprise urbaine, mais également entre ceux-ci et ceux qui ambitionnent de défendre l'intérêt partagé ou public d'un accès à l'espace urbain pour tous.

La force des représentations *foncières*, c'est-à-dire principalement *localisées*, faisant apparaître la prééminence des logiques stratégiques de préservation ou de conquête (de droits, d'intérêts financiers, de territoires, d'usages) à l'échelle locale ou nationale, est un élément nodal de compréhension de la difficulté à adopter des recommandations internationales. Celles-ci défendent en effet un intérêt public *non localisé*, extraterritorial, et des objectifs universels, comme l'élimination de la pauvreté, l'accès à l'eau pour tous, la diminution du nombre d'habitants dans les quartiers précaires, ou encore l'avènement de villes résilientes et durables, exprimés depuis 2000 dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU, et depuis 2015 dans ses nouveaux Objectifs de développement durable (ODD).

Reste que des différences apparaissent entre les pays sur les enjeux et les moyens d'appropriation du foncier. Au Liban, la représentation d'une nécessaire captation de la rente foncière et immobilière par les propriétaires fonciers est telle, et sans complexe, que tous les terrains privés sont constructibles, et que certains aujourd'hui se mobilisent pour obtenir de l'État une indemnisation lorsqu'un terrain perd son caractère de constructibilité, correspondant au prix de la construction non réalisée. À Phnom Penh, c'est à une stratégie de (re)conquête des espaces publics, squattés ou non, que l'on assiste depuis plus de dix ans, pour le service de l'intérêt privé, en vue de les vendre à des investisseurs, que ce soit des équipements publics comme le palais de justice, vendu dans les années 1990, ou le domaine public, comme le lac Boeng Kak, vendu et remblayé aujourd'hui (Clerc, 2016). À Damas, la guerre civile a eu pour conséquence d'arrêter presque tous les programmes d'urbanisme en cours. Ne prédominent plus aujourd'hui que des destructions de quartiers entiers, informels ou non, dans une logique de conquête de territoires. Le seul projet d'urbanisme médiatisé au cours de la guerre est un projet de rénovation urbaine à l'emplacement d'un quartier informel. Pour le reste, l'enjeu à venir sera celui de la reconstruction, avec la question qui se posera de la pertinence, de la justesse et/ou des modalités de la reconstruction d'espaces auparavant informels, c'est-à-dire dont la légitimité de l'existence était en cause avant la guerre, avant leur destruction (Clerc, 2014c).

Références bibliographiques

Berry-Chikhaoui I, A. Deboulet et L. Roulleau-Berger (dir.) (2007), *Villes internationales : entre tensions et réactions des habitants*, La Découverte, Paris.

Blot J. (2013), *Les déguerpissements à Phnom Penh (Cambodge), déplacements forcés et relocalisations contraintes des citoyens pauvres*, Université Paris Sorbonne, thèse de doctorat en géographie sous la direction de O. Sevin.

Boltanski L. et L. Thevenot (1991), *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

Clerc V. (2016), "A Competition for Land, Policies Towards Informal Urban Settlements in Cambodia, From Regularization to Eviction", in Bolay J.C., Y. Chenal, Y. Predrazzini et M. Cvetinovic, *Learning from the Slums for the Development of Emerging Cities*, Springer, Paris, Heidelberg, New York, Dordrecht, Londres, pp. 173-178.

Clerc V. (2014a), "Informal Settlements In The Syrian Conflict: Urban Planning As A Weapon", *Built Environment*, vol. 40, n° 1, "Arab Cities After The Spring", mars 2014, pp. 34-51.

Clerc V. (2014b), « Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas », in Florin B., O. Legros, N. Semmoud et F. Troin, *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, Presses universitaires François Rabelais, Tours, pp. 167-188.

Clerc V. (2014c), « Les politiques de traitement des quartiers informels en Syrie, Quelles perspectives pour une reconstruction ? », in Labeyrie I. et C. Yacoub, Actes du colloque *Ila Souria.01, Syrie : Reconstructions immatérielles et matérielles ?* Institut du monde arabe, 8-10 octobre 2013, Paris, Éditions Association Ila Souria, pp. 65-75.

Clerc V. (2012), "Laws, Rights And Justice In Informal Settlements, The Crossed Frames Of Reference Of Town Planning In A Large Urban Development Project In Beirut", in Ababsa M., E. Denis et B. Dupret (dir.), *Popular Housing And Urban Land Tenure In The Middle East, Case Studies From Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, And Turkey*, The American University In Cairo Press, Le Caire, pp. 303-320.

Clerc V. avec la collaboration de V. Rachmulh (2008), *Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge*, ministère des Affaires étrangères, Gret, collection « Études et travaux », Paris, http://www.gret.org/wp-content/uploads/ETUD_32_Marches_fonciers_Phnom_Penh.pdf

Clerc V. (2002), *Les principes d'action de l'urbanisme, Le projet Élyssar face aux quartiers irréguliers de Beyrouth*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut français d'urbanisme, Université Paris 8.

Deboulet A. et M. Fawaz (2011), "Contesting the Legitimacy of Urban Restructuring and Highways in Beirut's Irregular Settlements", in Davis D.E. et N.L.D. Duren (dir.), *Cities and Sovereignty: Identity Politics in Urban Spaces*, Indiana University Press, pp. 117-151.

Durand-Lasserve A., avec la collaboration de V. Clerc, *Regularization and integration of irregular settlements, lessons from experiences*, Nairobi, UMP Paper, PNUD/ONU-Habitat/Banque mondiale, mars 1996.

Halbert L. et L. David (2010), « Logiques financières globales et fabrique de la ville », *Regards sur la Terre*, Presses de Sciences Po, pp. 91-108.

Harvey D. (2011), *Le Capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Éditions Amsterdam, Paris.

ONU-Habitat, 6 octobre 2014, Journée mondiale de l'habitat, *Voices from the Slums*, Document d'information.

UMP – Urban Management Program (PNUD/ONU-Habitat/Banque mondiale) (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.

Repenser les quartiers précaires

Direction scientifique : Agnès Deboulet

Repenser les quartiers précaires

DIRECTION SCIENTIFIQUE

Agnès Deboulet, *LAVUE-CNRS*

COORDINATION

Irène Salenson, *AFD*

La collection Études de l'AFD rassemble les études et recherches soutenues et coordonnées par l'Agence Française de Développement. Elle contribue à la diffusion des savoirs tirés de l'expérience du terrain et de travaux académiques. Les manuscrits sont systématiquement soumis à l'approbation d'un conseil éditorial, qui s'appuie sur l'avis de référés anonymes.

Le caractère original des manuscrits est systématiquement contrôlé grâce au logiciel Compilatio, dans le souci d'éviter toute forme de plagiat.

Retrouvez nos publications sur : <http://librairie.afd.fr/>

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Conception et réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

Imprimé par : Imprimerie de la Centrale Lens – ICL

Qu'est-ce l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2015, l'AFD a consacré 8,3 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal : 4^e trimestre 2016
ISSN : 2492-8313