

Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes.

Valérie Clerc

► **To cite this version:**

Valérie Clerc. Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes.. Barthel P.-A. et Zaki L. (dir). Expérimenter la " ville durable " au sud de la Méditerranée, Chercheurs et professionnels en dialogue, Éditions de l'Aube, p.175-199, 2011. halshs-00646307

HAL Id: halshs-00646307

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00646307>

Submitted on 29 Nov 2011

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.

Chapitre d'ouvrage

in Barthel P.-A. et Zaki L. (dir.), 2011, *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée, Chercheurs et professionnels en dialogue*, Paris, Éditions de l'Aube, collection Villes et territoires, p.175-199.

Version de l'auteur

Valérie Clerc, Institut français du Proche-Orient (Ifpo), Damas

Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes.

Référentiel aujourd'hui incontournable des politiques publiques urbaines, le développement urbain durable s'est récemment imposé à Damas. Un nombre croissant de programmes, projets et plans urbains lancés dans la capitale depuis 2000 par les autorités publiques locales et nationales syriennes, souvent en collaboration avec des consultants et bailleurs internationaux, font en effet appel à cette notion. Cette référence au développement urbain durable pour repenser l'intervention publique sur la ville s'inscrit dans un contexte de changement majeur dans les orientations de la Syrie sur le développement depuis l'arrivée au pouvoir du Président de la République Bachar al-Assad en 2000. En 2005, de nouvelles orientations en matière de développement social et économique, visant à mettre en œuvre une « économie sociale de marché », ont ainsi été adoptées. Le X^e Plan quinquennal (2006-2010) en constitue le principal document programmatique. Ce nouveau paradigme de développement, fondé sur une volonté de croissance et de justice sociale [Government of Syria, 2006], est destiné à concilier une logique capitaliste avec le rôle social de l'État : son annonce constitue à la fois le moment du tournant libéral syrien et un compromis qui satisfait les partisans de l'économie de marché mais aussi les défenseurs des acquis socialistes [Donati 2009].

Dans le secteur du logement, domaine traditionnel de l'intervention sociale de l'État en Syrie, ce tournant est exprimé dans le X^e Plan par la volonté d'une « bonne intégration, plutôt qu'une contradiction, entre les aspects sociaux et économiques » et doit se faire dans de « bonnes conditions environnementales » [Government of Syria, 2006]. Ce X^e Plan n'évoque cependant pas explicitement le développement durable dans ce secteur. Il prévoit d'une part la libéralisation de la construction et le passage d'un État bâtisseur à un État facilitateur de la production de logements par les investisseurs privés et, d'autre part, la relance de la construction de logements sociaux. Le terme « durable » apparaît en revanche dans de nombreux titres et objectifs généraux des plans, programmes et projets de planification urbaine et régionale à Damas, qui concernent également le logement. Les discours et documents produits sous ce label y ont des contenus hétéroclites qui montrent des approches différentes de la question de la durabilité. Presque tous ces programmes s'accordent toutefois pour recommander la réhabilitation des quartiers informels tout en se rejoignant sur une non mise en œuvre de cet objectif.

Dans ces conditions, que recouvre la notion de développement urbain durable dans les programmes urbains syriens ? Comment les objectifs affichés s'articulent-ils avec les ruptures

que représenteraient les nouvelles orientations de l'État syrien en matière de développement social et de développement économique ? Quelles transformations la référence au développement urbain durable introduit-elle dans la conception et la réalisation des politiques urbaines damascènes ? À partir d'une analyse des textes et des pratiques, cet article montre les différents sens que prend ce concept dans les politiques de logement et d'urbanisme à Damas. Il analyse la référence au développement urbain durable d'une part dans les politiques nationales de logement et d'autre part dans la planification urbaine de Damas à partir de l'analyse de quatre programmes s'y référant. Enfin, prenant l'exemple des politiques de traitement des quartiers informels, il montre les transformations des orientations associées à l'introduction du concept du développement urbain durable et les obstacles rencontrés lors de la concrétisation de ces objectifs. Pour finir, il met en lumière ce que la non application des objectifs du développement durable dans ce secteur montre de l'impact et de la trajectoire de cette notion à Damas.

Développement urbain durable et politiques sectorielles nationales : les effets sur Damas

À l'échelle nationale, le secteur du logement est orienté par les objectifs du X^e plan

La transformation des politiques et des paradigmes de développement

Dans le contexte de changement majeur des orientations de la Syrie sur le développement depuis 2000, et surtout depuis l'adoption de l'économie sociale de marché en 2005, la référence à la durabilité est devenue récurrente dans les documents officiels présentant les politiques publiques de développement. Les trois dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable sont mises en avant par la State Planning Commission (SPC), l'institution qui élabore la planification quinquennale syrienne. Le IX^e Plan (2001-2005) planifiait déjà une utilisation durable des ressources. Le X^e Plan veut établir une « économie nationale durable », avec un taux de croissance élevé qui ne soit pas réalisé aux dépens des dimensions sociales et environnementales. Il vise un « développement humain d'abord », calculé à partir des indicateurs de développement humain du millénaire.

L'ambition de mettre en place une économie sociale de marché conduit pendant le X^e Plan à privilégier les deux piliers économique et social du développement durable. Nouvelle étape vers une libéralisation de l'économie engagée depuis une vingtaine d'année, ce premier plan indicatif stratégique, après plus de 40 ans de planification dirigiste, ambitionne d'abord de fonder le développement économique sur une orchestration de l'investissement privé et des activités du marché. Il prévoit également de garder une forte présence sociale du secteur public là où le marché est déficient, réponse par anticipation aux transformations prévisibles de l'ouverture économique. Bien qu'accrochées au concept de développement durable, les politiques publiques, et en particulier la politique du logement, sont donc construites depuis 2005 dans un équilibre entre ces deux objectifs sociaux et économiques.

Le logement, un secteur en crise au début des années 2000

Le logement est une préoccupation des politiques publiques syriennes depuis les années 1950, à la fin desquelles les principaux outils actuels d'intervention de l'État en matière d'habitat ont été créés (Coopératives de logement en 1958, Établissement social militaire en 1959, Établissement public de l'habitat en 1961) [OAPD, 1969]. Dans les années 1980 et 1990, le gouvernement a réduit progressivement son intervention sociale dans ce secteur et favorisé

l'investissement privé [Government of Syria, 2006]. Durant ces mêmes années, la mise en place de règles contraignantes d'encadrement de la construction et de l'urbanisation a limité les options de production du sol urbain et du logement. Face à une importante augmentation démographique issue de la croissance naturelle et des migrations rurales et régionales, avec le ralentissement de la production de logements sociaux et en l'absence d'un marché locatif suffisant, ces règles n'ont pas permis de répondre à la demande de terrains urbains équipés et de logements, notamment pour les ménages à faibles revenus. Comblant en grande partie ces manques, les quartiers informels existants se sont rapidement développés jusqu'à héberger entre le tiers et la moitié des habitants des grandes villes.

Au début des années 2000, la Syrie fait encore face à une importante crise du logement. En 2000, la production syrienne de logements coopératifs et privés formels était à son niveau le plus bas depuis 1975, ayant chuté de 2/3 depuis 1995 [Bureau central de la statistique 2008]. Malgré une forte demande, liée à la fois à la persistance d'une forte croissance démographique et de la poursuite de l'exode rural, l'offre formelle de logements (publique comme privée) pour les ménages à faible revenus reste très insuffisante, à la vente comme à la location. À Damas, les nombreux quartiers informels, construits en infraction aux lois de l'urbanisme et de la construction se sont principalement développés sur les terres désertiques montagneuses et sur les terres agricoles de la Ghouta, l'oasis qui entoure la ville. En 2004, ils hébergeaient près de 40% des habitants de l'agglomération [Government of Syria, 2010]. À la même date, en dépit d'une forte demande, un logement sur 5 était inoccupé : vacant (10%), en construction ou partiellement construits, attendant d'être vendus ou finis. Enfin, le logement locatif était peu développé (12%) [Bureau central de la statistique, 2004].



Figure 1 : À Damas, les quartiers informels se sont développés sur les terres montagneuses désertiques comme sur le mont Qassioun (au premier plan) et sur les terres de l'oasis de la Ghouta (au dernier plan). Cliché V.Clerc 2008.

Les effets de la réforme sur le secteur du logement

Depuis 2000, puis surtout après 2005 en application du X^e Plan, l'encadrement institutionnel et législatif du secteur du logement a été profondément transformé pour faciliter et encourager l'investissement privé (notamment étranger), la location, l'accès à la propriété et la production de logements formels plus nombreux et mieux adaptés à la demande. L'ancienne approche fondée sur la seule construction de logements publics et coopératifs est écartée. Plusieurs lois ont réformé les domaines du foncier, de l'urbanisme et de l'aménagement pour faciliter l'accès aux terrains équipés et pour régulariser les infractions foncières et immobilières¹. L'environnement prend aussi une place plus importante avec, en 2002, l'adoption d'une loi sur l'environnement. Enfin, le gouvernement relance d'importants programmes sociaux de logement. L'Établissement public de l'habitat (EPH), un des deux gros producteurs de logements publics avec l'Établissement militaire de logement, prévoit de produire en 10 ans plus de logements qu'il n'en avait construit depuis sa création. Il réoriente par ailleurs son offre vers la vente aux ménages à faibles revenus et vers les jeunes, principaux acteurs désignés du développement des quartiers informels [Government of Syria 2006], et met en place des outils pour développer des programmes de logement social locatif.

Des premiers indicateurs montrent que le climat économique favorable et la transformation de la politique et du cadre législatif national sur le logement et l'urbanisme ont eu des effets importants. Dans la région de Damas, les investissements nationaux et étrangers dans l'immobilier explosent. La production annuelle des logements coopératifs et privés a été multipliée par 7 entre 2000 et 2007, par 15 en banlieue [Bureau central de la statistique, 2001 à 2008]. La loi de 2001 sur les loyers a eu pour effet de diminuer la proportion de logements vides dès les premières années de son application [Government of Syria, 2006]. La plupart des plans directeurs détaillés des villes de banlieue ont été révisés, et leurs limites étendues pour intégrer les quartiers informels. Autour de Damas, agglomération de 4 millions d'habitants, la construction de 20 000 logements pour les jeunes et pour le relogement des ménages évincés des quartiers informels, commencée en 2002, a été en partie terminée en 2010, et une nouvelle tranche de 35 000 autres logements sociaux est programmée. Des logements sont également planifiés dans de nombreux projets de prestige annoncés par les investisseurs internationaux [Clerc et Hurault 2010]. Une loi sur le développement et l'investissement immobilier (15/2008), qui lie attraction des investissements immobiliers, logement social et rénovation des quartiers informels, est en cours de mise en œuvre : l'État a établi une liste des terrains publics qui doivent être proposés à des conditions avantageuses en priorité aux investisseurs qui s'engageront à y produire du logement social ou à rénover les quartiers informels. Enfin, une politique nationale de régularisation des quartiers irréguliers est en cours d'élaboration.

Un équilibre entre l'« économique » et le « social » qui reste à trouver

Cette réforme à double visée libérale et sociale a donc permis la relance de la production de logements privés, de même qu'elle a favorisé la construction de logements publics sociaux. Elle a par ailleurs mis en place les outils législatifs d'une régularisation des quartiers

¹ Principalement les lois d'extension urbaine (26/2000), sur les loyers (6/2001), l'accès à la propriété (36/2002 et 46/2002), les règles de planification et de construction (41/2002), la régularisation des infractions immobilières (1/2003), la construction en zone d'infraction collective (46/2004), les permis de construire (31/2005), le développement urbain (16/2007), les coopératives de logement (17/2007), l'encouragement de l'investissement (8/2007), l'Agence syrienne d'investissement (9/2007), l'enregistrement foncier et de la propriété (33/2008), la régularisation des infractions immobilières (59/2008), la régularisation de la propriété foncière (11/2008), le développement et investissement immobilier (15/2008), l'Autorité de supervision des crédits hypothécaires (39/2010) et la planification régionale (26/2010).

informels et d'une production privée de logement pour les ménages à faibles revenus. Cependant, ses résultats n'atteignent pas encore l'équilibre visé entre les dimensions sociales et économiques de la politique de logement. À Damas, si le développement économique lié à la libéralisation du secteur est notable, l'offre n'est pas encore en adéquation avec la demande : le parc des logements publics lancés en 2002 et non encore terminés en 2009 reste important (plus de 80% d'après les chiffres de l'EPH), tandis qu'on constate une très forte croissance du nombre des logements formels vides et inachevés et que l'extension des quartiers informels se poursuit. La crise du logement à Damas n'est plus celle d'une pénurie de logements en valeur absolue, mais traduit un manque chronique de logements formels adaptés à la demande, celle des ménages à faibles revenus. L'équilibre annoncé entre les dimensions économiques et sociales du développement reste à trouver.



Figure 2 : Depuis le début des années 2000, la très forte croissance de l'investissement immobilier et de la production annuelle de logements privés et coopératifs en périphérie de Damas a entraîné la construction de nombreux logements restés vides ou inachevés, inadaptés à la demande des ménages à faibles revenus. Cliché V.Clerc 2010.

En parallèle de la réforme du cadre législatif, les autorités nationales et locales ont également réagi à la crise du logement à l'échelle territoriale, à travers la réalisation de schémas directeurs et de programmes urbains. À Damas, le logement pour les ménages à faibles revenus et les quartiers informels ont fait l'objet de plusieurs plans et programmes d'aménagement récemment conçus ou en cours de réalisation. Nombre d'entre eux font référence au développement urbain durable.

Le développement urbain durable dans la planification urbaine de Damas

La planification urbaine de Damas est en plein renouvellement. Avec la réforme de la l'urbanisme, l'introduction de la planification régionale et le développement de la coopération internationale dans le domaine urbain, un nombre important de plans et de programmes urbains ont été développés dans les années 2000 (voir tableau ci-dessous). Cette abondance est concomitante de la volonté publique de finaliser le remplacement du Schéma directeur réalisé par l'urbaniste Michel Ecochard en 1968, obsolète, mais encore en vigueur. Le ministère de l'Administration locale (MLA), en charge de l'urbanisme et de l'aménagement, est dans une position centrale : partenaire des gouvernorats dans leurs programmes de planification, il est également le bénéficiaire des projets de coopération internationale multilatérale et bilatérale concernant la planification et le développement urbain en Syrie. Il a ainsi lancé, avec l'appui de la coopération japonaise (JICA), des études d'urbanisme pour un développement durable de la métropole de Damas (2005-2008). À Damas, après avoir commandé au début des années 1990 l'étude d'un schéma directeur, terminé en 2008 mais non adopté, le Gouvernorat a relancé des études en 2009. Il avait auparavant aussi commandé en 2007 la réalisation d'études détaillées d'aménagement sur 17 zones dans la ville. Autour de Damas, les villes de banlieue ont quasiment toutes renouvelé leurs plans directeurs depuis 2000. Le Gouvernorat de Rif Damas (GRD) a entamé l'étude d'un schéma directeur régional, qui inclut la périphérie de la capitale. Ces études et projets sont lancés presque simultanément sur des territoires qui se recoupent, nécessitant un travail de coordination et d'articulation. En particulier, les études des schémas directeurs de Damas et Rif Damas se superposent sur la banlieue de Damas. À ces études de planification en cours, s'ajoutent des programmes financés par les coopérations internationales et bilatérales à l'échelle nationale. À côté du schéma directeur métropolitain de Damas financé par la JICA, l'Union européenne (UE) et la coopération bilatérale allemande (GTZ) poursuivent actuellement des programmes à l'échelle syrienne qui comportent une forte composante de développement urbain, notamment à Damas.

Cette activité d'étude et de planification a été l'occasion d'une évolution des modes de faire et des approches. La planification urbaine est traditionnellement réalisée en Syrie par les institutions publiques. Ainsi, jusqu'en 2008, le Gouvernorat de Damas (GD) avait confié la révision du schéma directeur de Damas au principal bureau d'études public syrien, General Company of Engineering Studies and Consulting (GCEC). Par ailleurs et jusqu'à aujourd'hui, les villes de la banlieue de Damas font réaliser leur plan directeur par le ministère en charge de l'urbanisme, actuellement celui de l'Administration locale, ou sinon par un bureau d'étude public, généralement le GCEC. Une expertise des pays de l'Est a accompagné ces institutions jusqu'au début des années 1990. Dans tous les programmes et projets les plus récents, financés ou non par la coopération internationale, ces acteurs techniques publics restent aujourd'hui très présents, mais des études sont également parfois confiées à des bureaux d'études internationaux à la suite d'appels d'offres (comme le bureau d'études libanais Khatib & Alami pour le schéma directeur de Damas). Les équipes des professionnels impliqués sont toutes composées non seulement de professionnels locaux, formés ou non à l'étranger, mais aussi d'experts internationaux, ponctuels ou permanents. Ces programmes sont dirigés et supervisés par les administrations syriennes (comités de suivis), elles-mêmes souvent assistées d'experts locaux et étrangers. Ces configurations sont autant d'occasions de brassage des idées. De quelque façon que le concept ait été introduit, dans un contexte de relance des études de planification et d'ouverture économique, cette diversité a accompagné une progression rapide de la référence au développement urbain durable. Rapports, réunions et séminaires présentent des diagnostics et des objectifs dans lesquelles la référence au durable revient de façon récurrente.

Une planification spatiale qui se réfère au développement durable

La référence au thème du développement urbain durable apparaît ainsi dans un nombre croissant des projets et études d'urbanisme et d'aménagement spatial à Damas (voir tableau ci-dessous). Elle apparaît dans les programmes appuyés par les coopérations internationales allemande et japonaise, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou le programme de Modernisation de l'administration municipale (MAM) financé par l'Union européenne. Les institutions syriennes se sont également saisies du concept, tant au niveau régional (le Gouvernorat de Damas dans son document stratégique ou dans ses études détaillées), qu'à l'échelle nationale, en particulier au ministère de l'Administration locale, où le Ministre parle un « processus de développement urbain et architectural durable, inclus dans le processus général de développement social et économique² ». Enfin, la loi sur la Planification régionale, adoptée en 2010, met en place des outils pour une planification spatiale nationale et régionale en vue « d'appuyer un développement durable social, économique et environnemental ».

Mentions du développement urbain durable dans les principaux programmes de planification urbaine à Damas

Planification de Damas et de Rif Damas

- Planification régionale de Maaloula et la Vallée du Barada (MLA 2007)
- Land Use Study (MLA GTZ 2008)
- Damascus 17 Detailed Areas (GD 2007, en cours)
- The Study on Urban Planning for *Sustainable Development** of Damascus Metropolitan Area in the Syrian Arab Republic (Jica MLAE GD GRD 2008)
- Damascus Masterplan : Development Visions and Strategic Guidelines (GD 2008)
- Planification régionale de Saïdnaya (MLA 2009)
- Réalisation du Schéma directeur de Damas (MLA, GD 2008, en cours)
- Réalisation du Schéma régional de Rif Damas (MLA, GRD 2008, en cours)
- Upgrading Informal Settlements in Rif Damascus (Cities Alliance, MLA, GRD, Banque mondiale, PNUD, JICA, AUDI, AFD, en préparation)
- Projets sectoriels pour l'agglomération de Damas (métro, transports, eau, déchets ...)

Programmes concernant plusieurs villes de Syrie, incluant Damas

- Sustainable Urban Development Assistance* (PNUD MLAE 2008, en cours), dont:
 - Observatoires urbains nationaux et provinciaux
 - Etablissement d'indicateurs du *développement urbain durable*
 - Centre de formation pour le *développement urbain durable*
- Municipal Administration Modernisation - MAM (UE MLAE 2005-2008 et 2008-2011, en cours), dont :
 - Damascus regional Centre for *Sustainable Local Development*
 - Project of *Sustainable Neighbourhood*
- Program for *Sustainable Urban Development* in Syria (*Urban Development Program – UDP*, GTZ, MLA, SPC, GD, MA, 2008, en cours), dont:
 - Première conférence internationale arabe sur le *développement urbain durable* dans les villes syriennes (2009)
- Informal Settlements Upgrading and Rehabilitation National Program (ISURNP, MLA 2010, à l'étude)

*En italique, nous soulignons

Des acceptions diverses du développement urbain durable

Parmi les projets et programmes présentés comme durables, les approches diffèrent. Une analyse comparative des mots clefs employés dans les textes programmatiques de quatre d'entre eux, qui ont terminé une première étape et produit des documents accessibles (ils sont présentés ci-après), montre qu'ils proposent tous des solutions en termes d'espaces, de

² Le ministre Hilal al-Atrash, à la conférence de l'*Urban Development Programme* de la GTZ le 7 mai 2008 à Bloudan (*Programming Workshop on Sustainable Urban Development in Syria*).

services urbains, de bâti et de modes de faire qui répondent à une ou plusieurs exigences caractéristiques des discours sur le développement urbain durable : changement climatique, pénurie énergétique, préservation des ressources, cohésion socio-spatiale, qualité de vie, compacité urbaine, efficacité, gouvernance... Cependant, des secteurs d'appréhension du développement urbain durable sont communs à certains de ces programmes, mais ne sont pas partagés par tous (terres agricoles, eau, transports publics, patrimoine, forme urbaine, espaces publics, écoquartiers, logement social, projets pilotes). Ces visions sont orientées par l'objectif principal du projet. Ainsi, le projet européen de Modernisation de l'administration municipale (MAM) insiste sur la bonne gestion urbaine, tandis que le document stratégique du Gouvernorat de Damas, émis en vue de la réalisation du schéma directeur, insiste sur les dimensions spatiales (croissance limitée, compacité). Tous les programmes n'ont pas abordé directement, comme UDP ou MAM, les questions énergétiques et climatiques. Certains, comme le schéma directeur métropolitain de JICA, se détachent de l'organisation d'un diagnostic autour des désormais traditionnels trois piliers économique, social et environnemental du développement durable [Veyret et Arnould 2008]. D'autres insistent sur la participation, comme UDP qui veut construire et faire adopter localement des principes partagés de développement durable. Ces quatre exemples font également apparaître des variations qui dépendent des échelles d'interventions : les textes de la coopération japonaise et du Gouvernorat de Damas, conçus pour un Schéma directeur à Damas, concernent l'agglomération, tandis que les programmes d'échelle nationale de l'Union européenne et de la coopération allemande insistent sur la dimension pilote de projets ponctuels au sein de Damas. Toutefois, mis à part un projet de quartier de qualité environnementale du MAM, les propositions sont plus souvent pensées à l'échelle de la ville et non des quartiers. Enfin, ces programmes sont conçus par le haut, même si le MAM et la GTZ, prônant la participation, ont organisé des réunions avec la population ou avec les acteurs de l'urbain pour élaborer leurs projets pilotes ou adopter une définition partagée du concept. Ces quatre programmes font ainsi apparaître des approches variées du développement urbain durable.

L'ambition de l'*Étude de planification urbaine pour un développement durable de la zone métropolitaine de Damas*, terminée en 2008 avec la coopération japonaise, mais non adoptée, était de faire de la métropole damascène « la première méga-cité durable du monde moderne » (JICA 2008). Le plan est organisé autour des concepts d'efficacité économique (utilisation efficace de ressources limitées, transports publics et régulation du trafic, compacité, services, industries de la connaissance, agriculture urbaine), de sécurité humaine (prévention des désastres, espaces piétonniers, sécurité des transports et services sociaux, formaliser l'informel) et de cité culturelle (diversité culturelle, patrimoine, tourisme). Il prône la mise en place d'outils de planification et de gestion urbaine à l'échelle métropolitaine : création une institution réunissant les deux gouvernorats, projets pilotes, urbanisme participatif et développement communautaire.

Également en 2008, Le Gouvernorat de Damas a publié un document précisant ses *Visions de développement et lignes directrices stratégiques* pour le Schéma directeur de Damas, pour orienter de nouvelles études [Damascus Governorate 2008]. Ce document, visant à limiter la croissance de la ville sur la Ghouta, est largement orienté sur l'idée d'une cité plus dense et compacte, au nom de l'efficacité écologique, économique et urbanistique. Il prône la consolidation et l'amélioration de la ville existante (transports publics et pistes cyclables, espaces publics, piétonniers et verts, échelle humaine, code architectural et urbain), le renforcement de l'identité urbaine locale (patrimoine, culture, tourisme, fonctions capitale), la variété et la mixité fonctionnelle des quartiers et la création d'un équilibre environnemental. Cette vision doit se réaliser à travers le renouvellement urbain (nouveaux centres attractifs, construction de logements abordables de qualité) et la réhabilitation et l'équipement de tous

les quartiers existants (maintenance, reconquête par les habitants des quartiers patrimoniaux, réhabilitation des logements pour tous), en évitant les réinstallations. La référence à la compacité est d'autant plus appuyée qu'elle rejoint la volonté du Gouvernorat de privilégier un développement urbain à l'intérieur de ses limites administratives tout en maintenant de vastes espaces ouverts.

Les auteurs du programme européen MAM (Municipal Administration Modernisation), pour rendre « durables (économiquement, socialement et environnementalement) » les six villes principales du pays (MAM 2005), insistent sur l'amélioration de la gouvernance locale, la participation et la réalisation de projets pilotes, dont un projet de projet de quartier à qualité environnementale à Damas (sans être un écoquartier, la « Zone de développement de l'ouest de la rue 30 » en reprend certaines caractéristiques comme la mixité, les espaces verts, un building code, le solaire, l'isolation). Un Centre régional de Damas pour le développement local durable a été créé dans le cadre de ce programme. En 2009 une vision de la durabilité très orientée vers l'environnement et l'énergie a été donnée par les pilotes du programme dans un colloque sur « La ville moyen-orientale, régénérer pour économiser l'énergie ». Cette vision a pour composantes : réduction des émissions des gaz à effet de serre, avantages du New Urbanism, transport durable et éloge des formes urbaines et architecturales de la ville arabe traditionnelle pour ses qualités en termes d'économie d'énergie, de densité, de mixité fonctionnelle et d'espaces piétonniers. Par ailleurs, les rapports sur les quartiers informels, un des piliers du programme, recommandent leur réhabilitation et leur régularisation [Fernandes 2008].

Enfin, le Programme pour le développement urbain durable en Syrie (UDP 2007-2009) de la GTZ vise le renforcement des capacités et la mise en place de modes de faire et d'outils acceptés par tous pour construire la ville durable [Ministry of Local Administration 2009]. À l'échelle nationale, il prévoit l'adaptation des règles, une réforme de la politique urbaine, un soutien à la gestion urbaine, un support technique. À l'échelle locale, la réhabilitation de la vieille ville de Damas inclut un service de consultation pour les constructeurs, un fonds pour la réhabilitation, le soutien au développement des activités et des organisations locales et la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. L'organisation par le programme en septembre 2009 d'une *Première conférence internationale arabe sur le développement urbain durable dans les villes syriennes* a rendu visible cette conception de la durabilité : 110 maires et de nombreux professionnels et experts ont été conviés à débattre et adopter une conception partagée de la durabilité urbaine à l'échelle syrienne. Les thèmes débattus montrent une utilisation large du thème de la durabilité (urbanisme, services urbains, économie urbaine, environnement urbain, informalité urbaine, identité urbaine, indicateurs urbains). L'objectif était de rédiger collectivement un *Mémoire sur le Développement urbain durable en Syrie* [Ministry of Local Administration 2009], dont les Recommandations et suggestions insistent autant sur les objectifs, peu différents des autres programmes (densité, mixité, identité, protection de l'environnement et du patrimoine, réhabilitation des quartiers informels), que sur les moyens pour y parvenir : participation, décentralisation, planification stratégique, transparence, renforcement des pouvoirs et des capacités des autorités locales.

Les programmes et projets en cours se référant au développement urbain durable à Damas ont donc des approches du durable urbain qui diffèrent en particulier en fonction de leur objectif principal – spatial (pour le Gouvernorat) ou administratif (pour le MAM) – ou de leur culture (la participation par exemple à la GTZ). Plusieurs tendances sont communes dans trois des quatre projets à chaque fois, comme la densité et la compacité de la ville, la création

d'espaces publics de proximité, les transports publics, la mise en place de projets pilotes et la participation de la population. Mais, malgré la reprise récurrente du paradigme, ces programmes ne font pas apparaître d'approche type ou une vision commune vraiment partagée de ce que pourrait être un développement urbain durable à Damas.



Figure 3
Affiche de la conférence organisée par la GTZ-Syrie sur les « villes durables »

Des projets décalés par rapport aux objectifs annoncés : l'exemple des quartiers informels

Le logement est abordé par les quatre programmes. Ils s'accordent sur des idées communes, à savoir fournir des logements sociaux ou abordables, limiter la destruction des quartiers existants et la relocalisation de leur population et « réhabiliter » (ou « formaliser », selon les termes) les quartiers informels (ou les quartiers existants, pour le Gouvernorat de Damas qui ne parle toutefois pas explicitement des quartiers informels). Dans ces programmes, le lien du logement avec la durabilité n'est pas explicité, et l'objectif social est implicite.

Les quartiers informels sont au cœur des préoccupations des promoteurs du développement durable à l'échelle de la planète [Barbier *et alii*, 2010]. Ceux-ci soutiennent les politiques de régularisation de ces quartiers, politiques qui, pour être durables, doivent s'intégrer dans un ensemble de politiques urbaines et de logement [Fernandes, 2006]. Ils recommandent également d'anticiper sur les effets sociaux des décisions (économiques, environnementales et sociales) urbaines pour éviter tout accroissement des inégalités, de l'exclusion ou de mise à mal de la cohésion sociale [Dubois et Mahieu 2002]. L'intégration économique, sociale et environnementale de ces quartiers éviterait l'exclusion et la fragmentation urbaine [Bailly, 2001].

En Syrie, l'évolution des politiques publiques face aux quartiers informels est récente. Jusqu'au début des années 2000, l'État a été dans l'incapacité de freiner le développement de ces quartiers, mais a favorisé leur amélioration. Depuis 1975, la puissance publique avait interdiction de détruire sans compensation toute maison construite illégalement dès lors qu'elle possédait toit en dur, porte et fenêtres. Depuis les années 1980, et surtout les années 1990 à Damas, l'État équipait a posteriori ces quartiers en eau, électricité, routes, égouts et services primaires. Ces quartiers en dur et partiellement équipés n'étaient cependant pas destinés à être conservés et leur régularisation n'était pas envisagée. Les années 2000 sont marquées par une prise à bras le corps de la question : on assiste à un accroissement des études et projets, à la transformation de l'appareil législatif, à la mise en place de programmes et à la création d'administrations en charge de ces quartiers. En 2003, la loi 44 de 1960 sur les infractions du bâtiment a été remplacée pour régulariser les infractions mineures et les immeubles qui, sans avoir de permis, se conformaient cependant aux plans d'urbanisme, et pénaliser plus durement les autres. La modification de l'appareil législatif sur l'urbanisme et le lancement des grands programmes de logements sociaux signalés ci-dessus ont été réalisés en grande partie pour endiguer le développement de ces quartiers. Cependant, la régularisation des quartiers informels est encore rarement envisagée. En plus d'être illégaux, ces quartiers sont considérés assez unanimement par les professionnels et les décideurs comme inadaptés, tant à la ville qu'à leurs habitants, et devaient donc être détruits pour être remplacés par du logement formel. Depuis 2000, les plans d'urbanisme détaillés ont intégré de plus en plus largement les quartiers informels dans leur périmètre afin de permettre leur équipement, mais prévoient le remembrement et le remplacement progressif des bâtiments et tissus urbains.

Deux tendances parallèles sont observables à la fin des années 2000. D'une part, face à l'immensité de la tâche, et dans cette période d'ouverture économique, l'idée de faire appel aux investisseurs privés pour faire des opérations de renouvellement urbain a émergé pour reconstruire ces quartiers. Des outils ont été développés pour établir les conditions de l'investissement, du développement du logement social et du renouvellement urbain des quartiers informels (dont la loi 15/2008). D'autre part, quelques projets favorisant la poursuite de la réhabilitation des quartiers informels, associée cette fois à leur régularisation, ont été progressivement développés et un programme national pour leur réhabilitation est en cours d'élaboration.

C'est dans ce contexte que se situent les quatre textes programmatiques présentés ci-dessus, qui tous prônent la réhabilitation, mais sans toujours expliciter. Dans le texte du Gouvernorat de Damas, améliorer tous les quartiers (infrastructures, équipements, transports publics, espaces piétonniers) et fournir des logements attractifs abordables vise une cité densifiée et doit participer à l'arrêt de l'extension urbaine sur l'oasis, en particulier celle des quartiers informels. Les relocalisations doivent être évitées. Le plan de la JICA vise la formalisation par principe des quartiers informels, sauf contrainte physique sévère. Seuls les bâtiments dangereux et les industries polluantes doivent être détruits. Le programme MAM a fait appel à des spécialistes internationaux des quartiers informels qui ont proposé non seulement leur réhabilitation, mais aussi leur régularisation. Enfin, le programme UDP financé par la GTZ recommande aussi de régulariser et de réhabiliter les quartiers informels et de limiter leur croissance par des offres adaptées [Ministry of Local Administration 2009, Wakely 2010]

Ces textes programmatiques se prolongent par des projets, mis en œuvre ou en cours d'étude à Damas. Le programme MAM et le Schéma directeur de la JICA proposent des projets pilotes ou modèles. Damas lance des études détaillées en même temps qu'il émet sa vision stratégique et entame la réalisation de son Schéma directeur. La GTZ réalise des projets à

Damas et Alep. Tous ces projets ne suivent toutefois pas toujours les objectifs annoncés sur la question du logement.

Conçu dans le cadre de la coopération avec JICA, le projet détaillé (aujourd'hui abandonné) de formalisation des quartiers informels de Qaboun, au nord-est de la ville, ne suit pas les objectifs annoncés [JICA 2008]. Ce projet de renouvellement urbain prévoit la destruction totale de l'existant, un zoning et la création d'un quartier moderne constitué de tours. Outre que ce projet, qui se voulait un modèle d'approche participative, n'a pas été conçu de manière participative, il s'agit moins d'une formalisation de l'existant (le programme proposait d'utiliser une nouvelle loi qui permet d'attribuer, suivant certaines conditions, un permis à un bâtiment existant dans une zone informelle) que du remplacement de la totalité du quartier par de nouveaux bâtiments.

Les deux projets pilotes du programme MAM à Damas ne sont que partiellement conformes aux objectifs avancés. Le projet de quartier à qualité environnementale en cours de montage à l'ouest de la rue 30, au sud de la ville, planifie la destruction totale des quartiers informels présents dans son périmètre et relogé sur place les habitants. Le projet de réhabilitation des quartiers informels situés sur le Mont Qassioun, au nord de la ville, était le seul projet, à Damas, qui ne prévoyait pas la destruction totale des quartiers informels de son périmètre. Mais il a été abandonné par le Gouvernorat, qui a relancé les études en 2010. Sur les 70 000 habitants qui habitent la zone, 40 000 situés sur une faille sismique auraient été relogés hors de la zone, mais les habitations des 30 000 autres devaient être réhabilitées in situ [Serageldin 2008].

Les objectifs de GTZ n'ont été eux aussi que partiellement mis en œuvre à Damas, à travers le programme de réhabilitation de la ville ancienne, qui aide à la réhabilitation des logements anciens et y promeut l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Pour les quartiers informels, la mise en œuvre des recommandations aura peut-être lieu ultérieurement à l'échelle syrienne, dans le cadre de la politique nationale de réhabilitation des quartiers informels en cours d'élaboration ou dans le XI^e plan (2011-2015) en cours de rédaction.

En parallèle de l'élaboration de son document stratégique prévoyant à la fois la réhabilitation des logements et un renouvellement urbain, le Gouvernorat de Damas a lancé plusieurs études détaillées sur des quartiers informels. Réalisées par des cabinets d'architecture et d'urbanisme privés, suivant la législation en cours et les recommandations du Gouvernorat, les projets déjà étudiés proposent tous la destruction totale, ou presque, des quartiers existants. Ces projets entrent en outre en contradiction avec l'objectif annoncé officiellement par le Gouvernorat d'éviter les réinstallations et de conserver une ville compacte : les quartiers informels sont en moyenne deux à trois fois plus denses que les quartiers formels neufs, et lorsqu'ils sont compensés, les ménages se voient proposer des logements peu denses à grande distance du centre-ville.

La réalisation de ces projets fait donc apparaître une contradiction forte : alors que des documents programmatiques préconisent la réhabilitation ou la formalisation des quartiers informels et des quartiers existants (certains recommandant même d'éviter les destructions et les réinstallations), les projets proposés par les institutions desquelles ces recommandations émanent prévoient la destruction de ces quartiers et le renouvellement urbain. L'épreuve de concrétisation des objectifs du développement urbain durable sur les quartiers informels damascènes (réhabiliter, ne pas détruire) achoppe donc sur l'objectif largement partagé du renouvellement urbain.

*

La transformation rapide des politiques d'urbanisme et de logement à Damas depuis une dizaine d'années s'accompagne de la référence de plus en plus fréquente au développement urbain durable. Cette notion contribue à orienter les choix d'urbanisme et les politiques publiques urbaines, au moins dans leurs textes programmatiques. Elle participe de l'élaboration de nouveaux paradigmes de développement urbain de la part des professionnels et des décideurs, comme en témoigne l'ouverture à l'Université de Damas d'un master de développement urbain durable en 2008. Celui-ci est organisé en collaboration avec l'Université de Marne-la-Vallée ; une part importante des étudiants de la première promotion est issue d'administrations en charge de l'urbanisme. Dans ce sens, on pourrait considérer le concept de développement urbain durable comme un moteur des changements observables dans les politiques publiques urbaines et de planification en cours en Syrie. Ce que cette notion recouvre à Damas reste cependant à définir, malgré plusieurs séminaires et conférences sur le sujet ces récentes années. Les textes programmatiques qui s'y réfèrent comportent en effet des acceptions variées de la notion et le développement urbain durable cherche encore son sens dans le contexte damascène.

Le sort réservé aux quartiers informels de Damas au sein même des programmes de développement durable, conçu en contradiction avec les objectifs annoncés, montre par ailleurs les limites actuelles de l'application de ce concept comme référentiel de l'action publique urbaine. Il fait apparaître la concurrence en laquelle le concept de développement urbain durable entre vis-à-vis d'autres approches. D'autres objectifs président en effet à la conception des projets urbains (la valorisation foncière, la modernité urbaine, l'attraction des investissements privés) et mènent à la décision du renouvellement urbain, empêchant l'application de certaines dimensions du développement urbain durable avec lesquelles elles paraissent incompatibles. L'opposition se situe ici principalement entre différentes façons d'envisager l'amélioration des conditions de vie des habitants et de considérer comme sociale l'intervention sur les quartiers informels. À la volonté d'éviter les destructions, de régulariser et d'améliorer cet habitat, s'oppose la volonté de reconstruire complètement des quartiers considérés comme des lieux d'exclusion et de ségrégation sociale. La controverse fait apparaître des conflits d'interprétation, d'intérêts et d'objectifs. La ligne de partage repose sur des diagnostics opposés sur ces quartiers, entre la reconnaissance de leurs qualités économiques, sociales, climatiques et urbanistiques et le rejet d'espaces considérés comme inadmissibles d'un point de vue légal, technique et environnemental. Elle repose également sur des priorités différentes, entre l'accès au logement du plus grand nombre et la valorisation du foncier urbain, deux objectifs que l'économie sociale de marché voudrait justement concilier. L'enjeu est d'autant plus important que ces projets doivent avoir des répercussions à grande échelle, les quartiers informels hébergeant près de la moitié de la population de la ville.

Cette opposition ne se situe pas uniquement entre le développement urbain durable et les autres approches. Des programmes en préparation, qui ne font pas ou très peu référence au développement urbain durable, vont plus radicalement encore dans le sens de la régularisation et de la réhabilitation des quartiers informels (ISURNP, Cities Alliance). Mais la référence au développement urbain durable, bien qu'invoquée par toutes les parties, permet de légitimer des options d'urbanisme minoritaires qui n'étaient pas ou étaient difficilement justifiables auparavant.

En cette période charnière de transformation de l'action publique à Damas, quel crédit accorder, dans le domaine du logement, à la volonté affichée des pouvoirs publics de faire du

développement urbain durable ? Celle-ci intervient dans un contexte de libéralisation économique qui favorise l'investissement massif dans les logements de luxe (alors que la demande massive émane essentiellement des foyers à bas revenus) et où les options de réhabilitation des quartiers informels sont régulièrement écartées au profit du renouvellement urbain. Alors que la mise en place de politiques durables environnementales sert souvent à masquer le recul des politiques sociales, la Syrie se distingue cependant à la fin des années 2000 par l'orientation qu'elle impulse aux politiques dites « durables » vers un équilibre entre leurs dimensions économiques et sociales. L'interrogation porte sur la réalité de la mise en œuvre du volet social de la politique du logement, actuellement encore en cours de construction. L'accent est mis sur la construction de logements sociaux (y compris pour le relogement des habitants des quartiers informels qui seront détruits) et sur le partenariat avec le secteur privé. Mais l'équilibre entre dimensions sociales et économiques n'est pas encore trouvé pour les quartiers informels. Dans ce domaine, la référence au développement urbain durable semble aujourd'hui davantage agir comme un espace de transformation des représentations en matière d'urbanisme et d'habitat que comme le moteur de réalisations.

Références

- BAILLY A. *et alii*, 2000, *Le développement social durable des villes. Principes et pratiques*, Paris, Anthropos.
- BARBIER C., JOZAN R., RENARD V. et SUNDAR S., 2010, « Villes, changer de trajectoire », in JACQUET P., PACHAURI R. et TUBIANA L. (dir), *Regards sur la terre. Villes, changer de trajectoire. L'annuaire du développement durable*, Paris, Les Presses de Sciences Po. p.73-79.
- BUREAU CENTRAL DE LA STATISTIQUE, *Recensement de 2004 et Statistical Yearbooks de 2001 à 2010*.
- CHARMES É. et SOUAMI T., 2009, *Villes rêvées, villes durables ?*, Paris, Gallimard.
- CLERC V. et HURAUULT A., 2010, « Property Investments and Prestige Projects in Damascus: Urban and Town Planning Metamorphosis », *Built Environment*, Vol.36, No2, « Arab Mega Projects », p.162-175.
- DAMASCUS GOVERNORATE, 2008, *Damascus Master Plan: Development Visions and Strategic Guidelines* (version anglaise).
- DUBOIS J.-L. et MAHIEU F.-R., 2002, « La dimension sociale du développement durable, réduction de la pauvreté ou durabilité sociale? » in MARTIN J.-Y., *Développement durable? Doctrines, Pratiques, Évaluations*, Paris, IRD Éditions, p.73-94.
- DONATI C., 2009, *L'exception syrienne, entre modernisation et résistance*, Paris, La Découverte.
- FERNANDES, E., 2008, *Informal settlements in Syria: a general framework for understanding and confronting the phenomenon*, European Union, Municipal Administration Modernization (MAM) Project in Syria.
- FERNANDES E., 2006, « Principles, bases and challenges of the National Programme to Support Sustainable Urban Land Regularization in Brasil », in HUCHZERMAYER M. et KARAM A., *Informal Settlements, a Perpetual Challenge ?* Cape Town, UCT Press, p.62-83.

GOVERNMENT OF SYRIA, MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION, 2010, *The Informal Settlements Upgrading Rehabilitation National Programme (ISURNP)*.

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

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (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.

MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION, SYRIAN ARAB REPUBLIC, AND SYRIAN - GERMAN TECHNICAL COOPERATION GTZ-UDP, 2009, *Towards a Syrian Urban Development Policy, Memorandum on Sustainable Urban Development in Syria*, 133p.

MUNICIPAL ADMINISTRATION MODERNISATION, 2005, *Introduction to the Urban Planning and Informal Settlements Action Plans*, Inception Phase Report.

OFFICE ARABE DE PRESSE ET DE DOCUMENTATION, (OAPD), 1969, *Étude sur le logement en République arabe syrienne*, Damas, OAPD, 81p.

VEYRET Y. et ARNOULD P., 2008, *Atlas des développements durables*, Paris, Autrement, 87p.

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

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