



HAL
open science

Où se cache l'habitat social à Erbil (Kurdistan d'Irak) ?

Cyril Roussel

► **To cite this version:**

Cyril Roussel. Où se cache l'habitat social à Erbil (Kurdistan d'Irak) ?. Naqd, Revue d'études et de critique sociale, 2021, Les politiques de logement social au Maghreb/Machrek et dans le Sud Global, 38-39, pp.193-203. 10.3917/naqd.038.0193 . halshs-03508927

HAL Id: halshs-03508927

<https://shs.hal.science/halshs-03508927>

Submitted on 3 Jan 2022

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

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

Où se cache l'habitat social à Erbil (Kurdistan d'Irak) ?

par Cyril Roussel
Géographe et chercheur CNRS.
Institut français du Proche-Orient
(Ifpo, UMIFRE 6 - USR 3135)

Résumé :

Dans le nord de l'Irak, la région autonome kurde a entrepris, quelques années après la reconnaissance de son autonomie institutionnelle, une politique d'habitat social destinée à attribuer des logements aux familles pauvres, qui ne peuvent acheter un bien immobilier. Au départ ambitieuse, cette politique ne sera jamais menée à son terme. Dans un contexte politique, économique et sécuritaire très incertain, qui explique l'arrêt des principaux projets immobiliers soutenus par l'administration locale, la construction de logements à destination des ménages défavorisés est passée, après 2014, totalement entre les mains du secteur privé, sans interventions publiques financières.

Abstract:

In northern Iraq, a few years after its institutional autonomy, the Kurdish autonomous region has embarked on a social housing policy designed to allocate housing to poor families who cannot buy real estate. This ambitious policy will never be completed. In a very uncertain political, economic and security context, which explains the halting of the main real estate projects supported by the local government, the construction of housing for disadvantaged households has passed, after 2014, totally in the hands of the private sector, without public financial interventions.

Dans la frénésie de constructions qui caractérise la capitale de la région autonome kurde d'Irak (RAK) - Erbil, il peut paraître incongru à première vue de parler d'habitat social. En effet, la plupart des projets immobiliers, depuis 2005, année de l'autonomie constitutionnelle de la RAK, sont l'œuvre d'investisseurs privés qui ont cherché une rentabilité rapide et qui se sont peu préoccupés de logements sociaux pour les populations à bas revenus. De plus, il apparaît que, comme dans les pays pétroliers du Golfe arabo-persique, les autorités régionales ont été plutôt enclines à favoriser les mégaprojets de prestige pour attirer les investisseurs étrangers et faire d'Erbil une ville à l'image moderne.

Si les expériences de logements sociaux ont été nombreuses en Irak durant la période baathiste (1968 – 2003), on peut douter de l'existence d'une réelle politique du logement social dans la période post-2005, marquée par un développement urbain ultra-rapide au principe de fonctionnement libéral. Car, dans les faits, l'ingéniosité des autorités kurdes régionales a été de proposer gratuitement au secteur privé immobilier (investisseurs et promoteurs) des terrains constructibles et d'œuvrer, par leurs réalisations, à la construction d'une image régionale de prospérité justifiée par une importante manne pétrolière (plus ou moins réelle¹) dans une zone sécurisée de l'Irak. Pourtant, l'investissement étranger a peine à affluer : à titre d'exemple, sur le millier de projets immobiliers réalisés dans la RAK depuis

¹ Dans les faits, la RAK est une composante territoriale (Région) de l'Etat fédéral irakien et son contrôle sur les ressources naturelles situées sur son territoire n'est pas acquis de droit ; il fait l'objet d'un contentieux et d'un conflit entre Bagdad, la capitale fédérale, et Erbil, la capitale régionale autonome. De plus, il apparaît que les réserves en pétrole du Kurdistan irakien ont été surestimées pour favoriser l'attraction des compagnies pétrolières étrangères, qui, par leur venue, représentaient un gage d'autonomisation vis-à-vis de Bagdad.

2006, 80 % sont le fruit d'investissements irakiens, 13 % sont étrangers et 7 % sont des projets partagés (local/étranger)².

A Erbil, la question du logement social semble absente, au premier abord, des débats publics, plus focalisés sur les problèmes budgétaires, les relations avec l'Etat fédéral, les rivalités politiques entre partis ou encore les questions géopolitiques omniprésentes dans la région. Pourtant, il se pourrait bien que la crise économique, financière et politique que connaît la RAK depuis le début de l'année 2020, ne fasse remonter les questions sociales au premier plan et, avec elles, celles de l'accès au logement des populations défavorisées, car, mois après mois, la population kurde s'appauvrit. Si dans une économie en plein essor (2005-2014), la question du logement social n'apparaissait pas vraiment comme prioritaire, qu'en sera-t-il en pleine phase de marasme ?

1. La mise en place d'une politique sociale de l'habitat dans la RAK

Peut-on parler d'une politique d'habitat social au Kurdistan d'Irak ? Il semble que la faiblesse des réalisations de logements sociaux par rapport aux autres projets immobiliers, ainsi que l'absence de bureaux dédiés au sein de l'administration publique locale ne plaident pas en faveur de l'existence d'une telle politique. Pourtant, en cherchant bien et en arpentant les divers ministères du gouvernement régional kurde (GRK), je ne suis pas revenu bredouille³.

Une politique d'habitat social naît, dans le Kurdistan autonome, en 2008, deux ans après la création d'un ministère consacré à l'Habitat et à la Construction (*Ministry of Construction and Housing*). Cette année-là, au Parlement régional d'Erbil, fut votée la loi n° 07 qui, pour la première fois, allait permettre de concrétiser l'idée de créer des « unités d'habitation » pour les familles défavorisées. Le contexte socio-économique devait s'y prêter lorsque l'on écoute les témoignages des habitants d'Erbil qui évoquent les premières années de l'après Saddam Hussein : pour beaucoup de Kurdes, l'habitat était en effet une préoccupation majeure. L'Irak sortait d'un embargo de 12 ans et de conflits destructeurs. Le Kurdistan, bien que peu touché par les destructions de la guerre de 2003, restait sous-développé et beaucoup de familles avaient été déplacées au cours des deux décennies précédentes ; et leurs foyers détruits.

Ainsi, le but de la loi n° 07 a été d'assurer « la sécurité des futures générations de citoyens à faibles revenus »⁴ en leur construisant des « unités d'habitation », terme utilisé dans la loi pour désigner des logements privatifs construits sur fonds publics, dont les bénéficiaires deviendraient les propriétaires. Pour mettre en œuvre ces dispositions, plusieurs ministères sont alors mis à contribution : le ministère de l'Habitat et de la Construction, maître d'œuvre de politique, fut chargé du suivi de la construction des logements et de l'enregistrement des habitations érigées en faveur des populations bénéficiaires ; le ministère des Municipalités, quant à lui, fut désigné pour attribuer gratuitement des terrains à son homologue de l'Habitat et de la Construction ; le ministère des Finances, devait, de son côté, débloquer un budget spécifique pour financer ces projets d'habitations et le mettre à disposition du ministère maître d'œuvre.

Cette politique, dénommée par l'administration régionale kurde : « Programme de construction d'unités d'habitation pour les familles défavorisées et aux ressources limitées »,

² Source : Board of Invest, Erbil, 2020.

³ Entre début novembre et mi-décembre 2020, j'ai effectué une dizaine d'entretiens dans plusieurs ministères du gouvernement régional kurde.

⁴ Loi n° 07 de 2008.

a été confortée par une seconde loi, la n° 16 de 2011. On y retrouve de manière récurrente, au gré des alinéas successifs, l'idée selon laquelle tous les bénéficiaires doivent devenir propriétaires des logements construits par cette impulsion du GRK. Précisons, dès à présent, que l'intégralité de ces logements (appartements ou maisons) sera, une fois attribuée, remboursée soit au prix de leur valeur réelle, soit en-dessous de la valeur marchande, le bien étant, de cette manière, subventionné ; il ne s'agit donc point ici de distributions gratuites de biens immobiliers. La finalité de cette politique visant à réaliser des projets d'habitation serait-elle donc de faire de chaque citoyen un propriétaire, plutôt que de lutter contre une pénurie d'appartements et le mal-logement ? La manière dont l'attribution des logements a été réalisée est susceptible de nous éclairer sur la réponse à apporter à cette question.

2. Comment sélectionner les bénéficiaires ? Les critères d'éligibilité

Avec une administration encore balbutiante en 2008, soit trois ans seulement après l'autonomie officielle de la RAK, il apparaît, d'après les témoignages que nous avons recueillis auprès des personnes de l'administration régionale en charge de la réalisation des projets d'habitats sociaux, qu'aucune donnée statistique fiable n'ait été produite pour mesurer l'ampleur des besoins réels, c'est-à-dire pour estimer le nombre de familles potentiellement concernées par l'acquisition de logements à bas coût. Ce manque de données indispensables pour un discernement correct de la réalité de la situation pourrait s'expliquer par deux raisons : l'absence de savoir-faire dans la collecte de données de terrain, d'une part, mais, plus encore, la volonté du cabinet ministériel de l'époque de faire « vite » du social dans un but électoraliste, les motivations clientélistes étant très courantes dans cette forme d'action. Il faut bien comprendre que, pour la première fois de leur histoire contemporaine, les Kurdes d'Irak étaient administrés par des partis politiques issus de leur rang⁵ qui possédaient, depuis peu, des moyens financiers conséquents. Cette manne, issue du budget que l'Etat fédéral versait à la région autonome, soit officiellement 17 % du budget national (certes un peu moins en réalité), permettait de dépenser largement sans forcément avoir à l'esprit la nécessité de faire des économies.

C'est dans ce contexte qu'un groupe d'experts fut missionné, qui dut travailler à l'aveugle, pour proposer un rapport sur les besoins de la RAK en matière de logements sociaux. En l'absence de moyens d'évaluation du niveau de pauvreté, les familles locataires furent déclarées comme « n'ayant pas les moyens d'acquérir un bien immobilier » et donc désignées comme « défavorisées »⁶. Ce rapport – dont je n'ai pu prendre directement connaissance – préconise la réalisation de 5 000 unités d'habitations par an, et ce pendant une période de 5 années, soit 25 000 logements au total. Ce chiffre aurait été retenu comme étant l'objectif final à atteindre pour que la frange la plus pauvre de la population kurde de la RAK puisse avoir accès à la propriété. On voit bien que la motivation première des autorités locales a été de donner l'occasion au maximum de ménages kurdes de posséder un appartement ou une maison. Pour mes interlocuteurs au sein de l'administration kurde, cette politique contribuerait à responsabiliser les bénéficiaires, car « ce n'est pas le gouvernement régional qui fait tout ». « Nous attribuons les terrains aux investisseurs privés qui ont la charge de réaliser les unités d'habitation. Le GRK finance les travaux. Nous construisons et acheminons les réseaux techniques, routes, eau et électricité. Ensuite, la famille rembourse mensuellement

⁵ Pour mémoire, rappelons que les deux partis historiques kurdes d'Irak sont le PDK (Parti démocratique du Kurdistan) et l'UPK (Union patriotique du Kurdistan).

⁶ Entretien avec l'ingénieur Shamal A. Majeed, responsable du dossier « Programme de construction d'unités d'habitation pour les familles défavorisées et aux ressources limitées », ministère de l'Habitat et de la Construction, 15 novembre 2020.

son bien immobilier. C'est une manière de les impliquer et de ne pas réitérer l'expérience de la période baathiste où les fonctionnaires bénéficiaient de logements de fonction presque gratuits, mais qu'ils devaient quitter à la retraite »⁷.

Les critères d'attribution, parfaitement définis par les lois n° 07 et 16, nous permettent de bien comprendre cette logique. Pour faire partie des ménages éligibles à l'attribution de logements construits à bas coûts sur financement du GRK, il faut que les bénéficiaires éventuels :

- Habitent dans la RAK ;
- Ne soient pas déjà propriétaires d'un appartement ou d'une maison ;
- N'aient pas déjà bénéficié d'un des projets d'habitation pour les familles défavorisées ;
- N'aient pas déjà bénéficié d'emprunts immobiliers garantis par le GRK.

Ainsi, on remarque d'emblée que le critère du revenu n'est pas directement pris en compte pour le choix des familles bénéficiaires. Ceci s'explique par l'incapacité des autorités locales à connaître avec précision les revenus des ménages, puisque la population n'a pas confiance envers le système bancaire. « On considère (...) », nous affirmait un responsable du ministère de l'Habitat et de Construction, « (...) que si quelqu'un n'est pas propriétaire, c'est qu'il n'a pas les revenus suffisants pour l'être ». Et, dans ces conditions – dès lors que l'on ne base pas les critères de sélection sur les revenus des ménages mais sur le fait d'être locataire –, il devient plus aisé de vérifier les dossiers des familles qui postulent à l'acquisition de ces logements, puisque toute personne propriétaire est automatiquement enregistrée au cadastre. Mais cela semble cependant loin d'être suffisant pour éviter les inscriptions frauduleuses sur la liste des potentiels bénéficiaires, comme nous le verrons.

Lorsque les premiers projets furent proposés à la population kurde, la demande fut telle que les autorités locales durent instituer un mode de tri des demandes qui soit plus fin que celui initialement appliqué, et qui permette surtout de vérifier les déclarations déposées. Ainsi, outre la prise en compte de l'absence de titre de propriété, les critères de vulnérabilité furent élargis pour prendre en considération les familles nombreuses, les mères isolées, les personnes handicapées ou encore les personnes atteintes de certaines maladies graves au sein des ménages. Au bout du compte, l'abondance des dossiers fut telle qu'elle déboucha sur l'adoption d'un processus de tirage en sort des familles bénéficiaires. On peut légitimement se poser la question de savoir si la nécessité de recourir à une telle procédure ne sonne pas comme l'aveu d'une erreur d'estimation des besoins réels de la population en matière de logements à destination des familles pauvres ? Il est probable, de plus, que des abus aient pu se produire et que certaines personnes aient pu bénéficier de ces logements alors qu'elles ne répondaient pas aux critères d'éligibilité. A travers quelques exemples concrets de projets immobiliers financés par le GRK et destinés aux familles kurdes démunies, nous allons maintenant tenter d'éclairer ces propos préliminaires.

3. Des difficultés de répondre à la demande ... aux réalisations avortées

On peut imputer à cette politique du logement social plusieurs types de projets d'habitation. Ils répondent tous aux mêmes critères de sélection des ménages, tels que mentionnés dans les lois n° 7 et n° 16. Outre le projet « global » des 25 000 logements – « global » car conçu et calibré pour toute la RAK –, il existe d'autres projets ciblés, dont voici les principaux : projet Tabin à Sulaymaniyeh (non achevé) ; projet « Hanna City » à Erbil (achevé) ; projet « village

⁷ Entretien avec Mr Hayder Mustapha Saaid, ministère du Planning, Erbil, 3 novembre 2020.

coréen » (partiellement réalisé) ; « village émirati », qui est la conversion d'un camp de réfugiés syriens en un petit quartier pour populations démunies ; projet des « 444 appartements » à Aïn Qawa, le quartier chrétien d'Erbil. Nous avons choisi ici d'en présenter deux, car ils illustrent plutôt bien les contraintes auxquelles leur réalisation a été soumise.

Le village coréen (*gundy kory* en kurde – doc. n° 1) devait être un projet phare du GRK dans sa politique d'attribution de logements à bas coût pour les ménages défavorisés. Le permis de construire a été déposé le 12 mai 2011 pour des travaux qui commencèrent début 2013. Sur 1 592 *donoum*-s – soit environ 400 hectares – mis à disposition par le GRK, 5 000 unités d'habitations devaient être réalisées au nord d'Erbil ; coût des travaux : 343 132 266 USD (\$). L'entreprise IKKC, une entreprise coréenne de construction de BTP, agissant en association avec une compagnie irakienne, a été choisie comme maître d'œuvre en bénéficiant, au départ, de financements publics. Les sommes investies devaient être en partie remboursées à terme par les versements mensuels des bénéficiaires des logements sur la base suivante : un premier versement de 7000 \$; un second de 12 000 \$ pour obtenir les clés ; et un montant de 164,5 \$ par mois pendant 10 ans. Ainsi, après une décennie, la famille bénéficiaire deviendrait propriétaire d'une maison de 100 m² sur une parcelle de terre de 200 m² pour une somme de 39 500 \$.



Document n° 1 : Projet d'habitation pour les familles défavorisées à Erbil : « village coréen »
Source : Gouvernorat d'Erbil

Lors de la campagne de dépôt des dossiers, plus de 52 000 demandes ont été enregistrées. Un tirage au sort électronique a permis de retenir 5 000 dossiers, plus 50 autres en liste d'attente. Le processus de vérification des dossiers des demandeurs – selon les critères précédemment évoqués – a duré près de deux mois. Pour éviter les cas de tricheries, toutes les familles retenues ont été visitées à leur domicile et contrôlées. Lorsque les domiciles des bénéficiaires visités demeuraient vides – stratégie de certains ménages pour répondre au critère « être locataire »⁸ –, chaque dossier « non recevable » était rejeté et remplacé par un nouveau, pioché dans la liste d'attente. Fin 2020, seuls 1 000 logements avaient été distribués à des

⁸ En effet, la tricherie a consisté pour certains à louer un appartement le temps de la campagne d'attribution pour faire croire aux autorités qu'ils étaient des locataires.

familles bénéficiaires, car 4 000 logements (des maisons individuelles de 4 pièces + cuisine et salle de bain – doc. n° 2) restaient à construire. Le projet est à l'arrêt définitivement car les deux investisseurs privés se sont retirés. Les 4 000 familles qui avaient pourtant déposé un premier versement, et qui n'ont pas été livrées, n'ont pas pu être remboursées en liquide. Elles ont été dédommagées par le GRK sous la forme d'un terrain agricole sur la route de Gazna, un village de la grande couronne d'Erbil, au Nord de la ville.



Document n° 2 : Plan d'une maison dans le « village coréen »

Source : Gouvernorat d'Erbil

Le rôle déterminant des investisseurs privés peut surprendre puisque, selon la loi n° 07, le GRK (via le ministère des Finances) aurait dû être le garant du financement du projet via son propre budget (article 5). Toutefois, la loi n° 16, qui rectifie la précédente, est moins contraignante : elle précise que le GRK « consacre une somme de son budget pour financer des unités d'habitation » (article 4). Un alinéa indique par ailleurs qu'une Caisse, intitulée « Caisse de l'Habitat (...) sera financée chaque année par une somme débloquée du budget du GRK pour poursuivre le projet ». Lorsque le GRK a négocié avec IKKC et son partenaire irakien, il est apparu que ces entreprises étaient devenues les principaux investisseurs et plus seulement les simples exécutants des travaux de bâtiment. Le GRK n'y aurait engagé alors qu'un montant insuffisant de fonds. La « Caisse d'habitation », qui aurait dû être renflouée par le GRK et par les versements des familles bénéficiaires – fournissant ainsi les sommes qui devaient être réinjectées pour la poursuite des travaux –, n'a pas été à la hauteur de ses responsabilités. L'entreprise IKKC avait prévu de réaliser ses bénéfices sur la construction et la vente de logements et d'espaces commerciaux qui apparaissent sous la forme de tours sur le doc. n° 3, lesquelles n'étaient absolument pas prévues dans le projet original (doc. n° 1).



Document n° 3 : Plan modifié du projet « village coréen »
Source : Gouvernorat d'Erbil

Par manque de moyens et face à l'incertitude du retour sur investissement, les investisseurs ont abandonné le projet en cours de route. *In fine*, une bonne moitié des maisons construites a été proposée et acquise par des médecins (quartier aux toits bleus sur le doc. n° 4), sans aucune intervention du GRK, et donc en dehors de la politique de logement social ; l'autre partie (quartier aux toits rouges sur le doc. n° 4) est celle où se situent les maisons qui ont pu être redistribuées à des familles à bas revenus.



Document n° 4 : Etat projet « village coréen » à Erbil après l'arrêt définitif du chantier.
Source : Zoom Earth, image 2019.

Quelques autres projets ont été réalisés à Erbil : le plus connu demeure « Hanna City », car il a servi de projet pilote. Ce projet de 84 petits immeubles de 12 appartements chacun (doc. n° 5) a été réalisé entre 2007 et 2008, en totalité sur des financements publics. Le chantier a été mené à bien et 1 008 familles, tirées au sort également parmi celles répondant aux critères d'éligibilité précédemment mentionnés, ont pu acheter à prix cassé leurs appartements. Le coût final de la réalisation d'un logement était de 53 000 \$; chaque ménage l'a obtenu pour 9

000 \$: 3000 \$ payés par un premier versement puis 6000 \$ réglés sous la forme de versements mensuels de 50 \$ sur 10 ans. Pour éviter la spéculation, la loi interdit la revente des appartements (ou des maisons) pendant une durée de 10 ans. La location à un tiers est également proscrite. Ainsi, c'est seulement après une décennie que le ménage bénéficiaire peut faire enregistrer son bien et recevoir un titre de propriété du GRK et, à cette condition seulement, le mettre en vente s'il le désire. « Hanna City » est le seul projet social totalement public qui ait pu être intégralement réalisé et livré aux populations kurdes bénéficiaires. Le contexte économique et politique de la RAK a joué un rôle primordial dans ce succès, comme nous le verrons dans la dernière partie de cet article.



Document n° 5 : Immeubles à Hanna City
Photo Roussel C., 2020

Ainsi, cette politique de création de logements sociaux a été pensée pour permettre l'accès à la propriété des ménages kurdes défavorisés. Les autorités régionales interviennent à divers niveaux du processus : attribution du terrain, sélection des bénéficiaires pour éviter que ces biens immobiliers ne profitent à des spéculateurs, rémunération sur fonds publics de la compagnie en charge de la réalisation du projet. L'analyse de ces deux projets phares, à quelques années d'intervalle, montre que le GRK a dû s'adapter à des contraintes apparemment financières, puisque le troisième niveau d'intervention a été mis de côté. Nous allons maintenant tenter de comprendre les raisons pour lesquelles la plupart de ces projets, conçus selon les principes législatifs exposés plus haut, ont dû être abandonnés et par quelle autre alternative ils tendent à être remplacés.

4. Une politique du logement social trop ambitieuse pour une région autonome non souveraine

L'ambitieuse politique du GRK de livrer 5 000 logements par an sur 5 ans, projet régional global qui n'incluait pas les projets spécifiques d'habitation type « village coréen » ou « Hanna City » mais qui répondait aux mêmes principes de construction et d'attribution, n'a pas pu être menée à son terme. Elle débute pourtant en 2012 et ambitionne de réaliser des ensembles d'immeubles de 3 étages avec 4 appartements par niveau – soit 12 logements par

immeuble dans les 3 gouvernorats de la RAK selon la répartition suivante : 43 % des logements à Sulaymaniyeh ; 34 % à Erbil ; 23 % à Dohuk. Chaque logement construit sur financement du GRK doit bénéficier à une famille démunie qui devra financer en partie le coût de réalisation en raison d'un remboursement mensuel de 162 000 dinars irakiens (135 \$) sur 20 ans. Dès la première année, des retards sont à noter ; tous les chantiers n'avancent pas au même rythme en fonction des entreprises retenues pour la construction. En 2013, la deuxième année du programme, 5 000 nouvelles unités de logement auraient dû sortir de terre d'après les prévisions. En réalité, la deuxième phase de construction n'a pas véritablement commencé car les autorités ont préféré finaliser la première tranche, celle de 2012. Ainsi, en 2014, ce sont seulement 9 184 logements qui sont sur le point d'être achevés lorsque l'organisation Etat islamique déclenche la seconde guerre civile en Irak (2014-2017). Une crise budgétaire profonde s'en est suivie, qui a perduré au-delà de 2017, imputable aux tensions entre Erbil et Bagdad et à la chute historique du prix du pétrole : le coup d'arrêt de cette politique d'habitat social n'en a été que plus brutal.

Il faut retenir de cette expérience avortée qu'elle témoigne d'une ambition, certes louable, du GRK, mais qui doit composer avec une forte dépendance budgétaire envers l'Etat fédéral. Cette dépendance se manifeste à chaque épisode de désaccord entre Erbil et Bagdad : à titre d'exemple, avant mars 2014, début des contentieux pétroliers entre les 2 capitales, le GRK recevait sa part totale du budget national ; durant la seconde guerre civile, les paiements sont suspendus en quasi-totalité à l'exception de 2 ou 3 mensualités sur la période 2014-2017, le contrôle des gisements pétroliers du nord irakien devant théoriquement compenser. Depuis 2018, la situation est aléatoire : les mensualités ont diminué et se sont espacées en fonction des accords qui se nouent et se dénouent. Depuis janvier 2020, la part du budget national versé à Erbil a encore chuté. La RAK n'a pas les moyens de son indépendance économique et budgétaire, ce qui rend toute politique sociale, coûteuse par définition, bien illusoire. Si l'on rajoute l'actuel contexte géopolitique moyen-oriental, il est très peu probable qu'une telle politique puisse de nouveau être mise en place au Kurdistan d'Irak. Les conditions favorables de la décennie « dorée » 2004-2014, durant laquelle Erbil recevait la totalité du budget de la RAK de la part de Bagdad et avait commencé à vendre son pétrole de manière autonome, ce qui lui permettait de dégager des surplus budgétaires pour ces projets d'investissement, ne sont plus que de lointains souvenirs. C'est durant cette période faste⁹ que le projet « Hanna City » a pu être mené à son terme.

Le bilan de cette expérience avortée n'est cependant pas nul, même s'il demeure maigre par rapport aux ambitions affichées : à Erbil et à Dohuk, aucun logement n'a pu être livré ; à Sulaymaniyeh, moins de 1 000 unités ont été redistribuées à des familles¹⁰ (doc. n° 6). Des milliers d'autres appartements demeurent soit inachevés, soit non reliés aux réseaux techniques et il n'a donc jamais été possible de les attribuer. La reprise des travaux pour finaliser les chantiers laissés à l'abandon ne pourra se faire que si le GRK débloque un budget spécifique. Depuis début 2020, la crise budgétaire consécutive au contentieux entre la RAK et l'Etat fédéral est profonde : il est donc illusoire d'imaginer que le GRK, qui doit déjà s'endetter pour payer les salaires – bien que réduits par rapport à 2019 – de la fonction publique, pourra trouver les 500 milliards de dinars irakiens nécessaires à l'achèvement des

⁹ A titre d'exemple, l'année 2013 demeure éclairante de la situation. Pour une population d'environ 4 millions de personnes, la RAK pouvait compter sur des ressources d'environ un milliard de dollars réparties de la manière suivante : 750 millions pour le paiement des fonctionnaires ; 100 millions pour le fonctionnement du gouvernement régional ; 150 millions destinés aux projets d'investissement. Depuis 2014, le GRK, qui ne peut plus certaines années payer ses fonctionnaires, n'a plus les moyens de relancer les projets d'investissement.

¹⁰ Près de 700 logements, d'après une source au ministère de l'Habitat et de la Construction.

projets (400 millions de dollars, soit la moitié de son budget mensuel de fonctionnement). L'alternative, qui a été discutée et qui sera certainement celle adoptée, est de proposer à la vente ces projets inachevés à des investisseurs privés, qui s'engageraient à restituer ensuite au GRK un nombre d'appartements dont la valeur serait équivalente à la somme investie par les autorités publiques avant la crise.



Document n° 6 : Un quartier de « logements sociaux » à Sulaymaniyeh
Photo Roussel C., 2020

Conclusion

Le ministère de l'Habitat et de la Construction, outre qu'il a été désigné comme le responsable de la réalisation des projets d'habitats sociaux, devait, selon la loi, remettre les « unités d'habitation » (des appartements ou des maisons individuelles, comme nous l'avons mentionné) aux bénéficiaires dans un délai de deux ans après la date du début des travaux. Mais le GRK, nous en avons expliqué les raisons, n'a pas (ou n'a plus) les moyens de mener une telle politique à l'échelle de son territoire. Ni les délais, ni les volumes de livraison des logements n'ont de ce fait pu être respectés.

Les exemples de projets inachevés que nous avons décrits renseignent sur la manière dont le GRK a déjà repensé sa politique de logement social, devenue trop coûteuse. Il se désengage de son rôle d'investisseur principal pour laisser la place au secteur privé, fonctionnement bien connu partout dans le reste du monde. Dorénavant, les projets d'habitation à destination des classes défavorisées sont des projets réalisés par des groupes privés, qui proposent des appartements à bas coûts. C'est par exemple le cas du projet « Floria », originellement destiné à être un projet public d'habitat social, mais passé à des investisseurs privés (projet situé à proximité de la commune de Kasnazan, à l'est d'Erbil).

Les projets privés d'habitations, de type résidences fermées, fleurissent partout dans la périphérie d'Erbil. Certains s'adressent aux classes aisées en proposant de petites villas avec jardin ; d'autres sont à destination des classes moyennes : il s'agit généralement d'appartements dans des immeubles modernes. Depuis quelques années donc, quelques-uns d'autres eux s'adressent aux classes plus modestes : le quartier Harsham 3 à Baharka (nord d'Erbil) en constitue un bon exemple. Mais, même dans les conditions qui président à ces

réalisations, les populations les plus défavorisées en sont exclues, car elles n'ont pas les ressources suffisantes pour acheter les logements proposés. Ces familles kurdes, parmi les plus démunies, n'ont plus les moyens d'habiter en ville : elles se retrouvent, selon leurs ressources financières, locataires ou en cohabitation dans la résidence familiale, regroupées dans les villages péri-urbains lointains, peu à peu rattrapés par l'urbanisation diffuse.

Bibliographie indicative :

BOISSIERE T., MORVAN Y., 2017 : « Erbil ou le rêve inachevé d'une modernité urbaine », *Urbanisme*, n° 406, p. 16-21.

BONNET L., 2016 : *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*. Presses universitaires de Rennes, 358 p.

CHAMPIGNY Z., 2020 : « Les images de la (re)construction des villes du Kurdistan irakien. Créer et promouvoir le Kurdistan de demain : s'inscrire dans un système capitaliste », *Les Cahiers d'EMAM* [En ligne], n° 33, mis en ligne le 03 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/emam/3246> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/emam.3246>

A SABR C., 2016: *Urban Form and Regulations: A Morphological Analysis of Erbil City*. PhD thesis, University of Sheffield, 502 p.