

## Sommaire

1. Editorial
2. La question urbaine dans les pays de la rive sud de la méditerranée. Éléments de réflexion
3. Les défis du développement urbain au Moyen-Orient et en Afrique du Nord
4. Un plan de transport stratégique pour Bahreïn
5. Coopération décentralisée : l'aménagement du corridor Est d'Amman
7. Les défis de la croissance urbaine en Syrie : l'enjeu de l'habitat informel
8. Publications



Vue sur le croisement d'Al Yarmouk et de Jusur Ashra, un site stratégique pour le développement du corridor Est d'Amman APUR D.R.

## Les villes de la Méditerranée et du Moyen-Orient : l'espace d'une nouvelle coopération

L'importance et la puissance des mouvements d'urbanisation placent les villes au cœur des processus de développement. Les pays du Machrek, qu'il s'agisse de la Jordanie, de la Syrie ou encore de Bahreïn, décrits dans le présent numéro, connaissent des dynamiques d'urbanisation qui mettent en jeu toutes les dimensions sociales, économiques et culturelles de la ville.

Dans ce cadre, les actions de coopération permettent notamment de renforcer les mécanismes institutionnels qui gouvernent les villes. La gouvernance urbaine est l'un des volets essentiels de la gouvernance locale qui sera, en matière de développement, l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne. Dans ce contexte, la coopération française et la commission européenne travaillent à mettre en réseau les différents partenaires de la gouvernance locale que sont les administrations, les collectivités, les ONG, le secteur privé ou parapublic. Une charte de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale verra le jour. Elle sera, je l'espère, une contribution utile pour tous les acteurs clés de la ville, au Nord comme au Sud.

Bien entendu, on ne peut parler de gouvernance locale sans parler d'autorités

locales. Je suis particulièrement attaché à cette échelle de l'action publique. Les processus de décentralisation, en cours au Sud, sont essentiels au développement des territoires. Le partage du savoir-faire et de l'expertise, mais aussi un réel appui financier, constituent des enjeux pour nos politiques de coopération.

Plus largement, le développement du partenariat euro-méditerranéen fait des villes les premières bénéficiaires du renforcement des échanges sociaux, économiques et culturels. Peu à peu se dessine un espace commun de paix et de stabilité, un espace économique avec l'émergence d'une zone de prospérité partagée et un espace social, culturel et humain à travers le rapprochement entre les peuples.

En défendant l'idée d'une « Union pour la Méditerranée » la France va plus loin. Elle propose à ses partenaires européens et méditerranéens de construire ensemble un espace politique partagé. A partir de projets concrets d'intérêt commun, ce partenariat renforcé constituera une opportunité historique d'accélérer les processus de développement. ■

**Alain Joyandet,**  
Secrétaire d'État  
chargé de la Coopération et de la Francophonie

# La question urbaine dans les pays de la rive sud de la Méditerranée. Eléments de réflexion

Guy Fleuret, économiste urbain, KNA-MENA/Banque mondiale  
gfleuret@worldbank.org

*Les villes du sud sont confrontées à de multiples défis. Le premier d'entre eux est la croissance urbaine exponentielle, qui induira un taux d'urbanisation d'ici une décennie proche de 80%, équivalent à celui des pays de l'est européen. Un autre défi de taille est à prendre en compte, les villes ont à la fois à mettre à niveau leurs services urbains, y compris en matière de développement durable, et à s'inscrire dès maintenant dans « l'économie-monde », et donc être compétitives; alors que les capacités de gouvernance et les ressources locales sont limitées.*

Dans ce contexte, trois questions paraissent aujourd'hui essentielles pour les décideurs publics:

- Comment et à quelle échelle mettre en place une démarche stratégique efficace basée sur une vision à long terme, en s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage capable d'associer les acteurs publics et privés? Ceci est particulièrement vrai pour les métropoles de taille moyenne (2 à 3 millions d'habitants), voire les villes dites secondaires (500 à 1 million d'habitants).

- Comment appuyer cette démarche stratégique en mobilisant et en formant les compétences locales capables d'en assurer la formulation et la mise en œuvre, dans un contexte institutionnel marqué par une centralisation très « verrouillée »?

- Enfin, se pose la question des ressources financières dont peuvent disposer les acteurs locaux pour assurer la mise en œuvre des investissements publics nécessaires à la réalisation de cette stratégie, dans un contexte de faible capacité de gouvernance autonome?

La formulation d'une vision stratégique suffisamment

ambitieuse et pragmatique constitue un préalable<sup>1</sup>.

En effet les villes sont le lieu du déploiement de la modernité, de ses problèmes, de ses opportunités. Les politiques urbaines afférentes, par nature multisectorielles, « bousculent » les politiques sectorielles des États, qui sont loin d'être déconcentrés et pour lesquels la décentralisation est une perspective encore lointaine. Penser les politiques urbaines signifie poser la question de l'intégration de la dimension locale, afin de mieux répondre aux besoins des acteurs du territoire. Etablir une vision stratégique du développement urbain suppose par conséquent que les autorités qui composent la gouvernance urbaine soient directement impliquées dans le processus de son élaboration.

Des exemples existent (Sfax, Alexandrie, Casablanca, etc.). C'est au travers des procédures (agences d'urbanismes) et programmes de coopération en lien avec des bailleurs internationaux (Agendas 21, Cities Alliance, Examens Territoriaux, OCDE...), que l'organisation d'une gouvernance locale devient une condition indispensable pour la formulation d'une stratégie urbaine.

Souvent l'on constate que la mise en avant de projets structurants (transports, habitat informel, foncier, etc.) permet d'asseoir la nécessité d'une vision stratégique. Le travail d'élaboration d'une telle stratégie doit être conduit en forte interaction avec les autorités politiques et dans un délai bref, afin d'assurer une continuité d'intérêt, sinon tout « se perd dans les sables des multiples rapports administratifs ».

La gouvernance doit s'adapter aux enjeux d'une stratégie d'agglomération. L'implication des institutions partenaires de coopération internationale dans l'adaptation des dispositifs de gouvernance aux enjeux de l'agglomération est centrale pour la crédibilité d'une telle stratégie. A cet égard, la question de la maîtrise d'ouvrage est majeure. Peu importe sa forme juridique (agence gouvernementale, établissement public, SEM, etc.). Le principe qui doit être affirmé est celui d'une responsabilité située au plus près de son objet, sur le territoire lui-même. Ce principe devrait conduire à ce que la maîtrise d'ouvrage relève, idéalement, des autorités territoriales décentrali-

sées ou déconcentrées. Enfin, cette responsabilité doit disposer de compétences professionnelles de niveau approprié pour la conduite d'un grand projet urbain.

Dans un contexte institutionnel fortement centralisé, qui est le cas des pays de la zone, le renforcement des compétences des acteurs locaux constitue un point clé du succès des stratégies urbaines. Ces acteurs doivent peser pour associer les forces-vives de l'agglomération et les capacités d'expertise et d'impulsion locales, dans la conduite des stratégies gagnantes qui demandent un fort investissement des décideurs publics centraux. Les administrations centrales, les ministères n'en reconnaissent pas toujours l'importance, d'où l'intérêt d'un travail de réseau dans le cadre de la coopération décentralisée, visant à sensibiliser les autorités nationales à cette question. Cependant, la coopération décentralisée n'est pas toujours adaptée. Ce mode de coopération « trans-subnational » peut effectivement jouer un rôle positif si l'on se situe dans un contexte de co-développement et de partenariat, y compris sud-sud, et si l'on se recentre, pour ce qui relève de la politique urbaine, sur des thématiques opérationnelles (transport, foncier, etc.).

Etant établi que la question de la gestion territoriale est stratégique, la capacité d'une gouvernance financière autonome devient incontournable. C'est un moyen

d'optimiser les ressources et d'innover dans la gestion des équipements urbains. Aujourd'hui les autorités locales du Sud disposent d'insuffisantes ressources propres, du fait en particulier du défaut de recettes fiscales locales (assiette fiscale réduite, recouvrement imparfait). Le recours à l'emprunt est également limité par la rigidité des systèmes de garantie et le faible dimensionnement financier des projets d'investissement (ce qui pénalise leur attractivité vis-à-vis des bailleurs internationaux par exemple). Plusieurs voies sont en cours de développement, en particulier les Fonds de développement municipaux co-financés par les bailleurs internationaux. Il s'avère que ces Fonds sont actuellement peu mobilisés pour les

villes de la région (problème de classement financier, de dimensionnement des investissements, de ressources propres, etc.). D'autres voies pourraient être approfondies, en particulier celles relatives au renforcement des marchés financiers. L'accès des villes à ce type de marché permettrait d'éviter un désengagement constaté des opérateurs financiers nationaux, à condition que soit amélioré le système de garantie, que des systèmes innovants de « caution solidaire » entre villes du nord et du sud soient développés, voire que des dispositifs de syndicalisation entre différentes villes puissent être envisagés. Ces dispositifs auraient également pour intérêt d'améliorer la gouvernance

financière par l'incitation à développer un classement financier des villes. Bien entendu, l'accroissement des ressources propres des villes est une priorité. Les programmes d'amélioration des taux de recouvrement des impôts et des taxes locales développés par les bailleurs de fonds internationaux, qui supposent une politique foncière et cadastrale volontariste, sont stratégiques. La recherche de nouvelles ressources liées à des activités d'intérêt économique général et la mobilisation de recettes foncières sont autant d'exemples de caractère innovant qui permettent à certaines villes de disposer, en dehors des cadres juridiques, des marges de manœuvre financières adaptées. Un échange de

bonnes pratiques en ce domaine présenterait certainement beaucoup d'intérêt. Ces questions relatives à la vision stratégique, à la gouvernance et au renforcement des capacités n'épuisent pas le sujet. Elles sont cependant centrales, car elles constituent un préalable à une bonne prise en compte des défis urbains présents et futurs. ■

1. Ces questions ont fait l'objet d'un séminaire de travail fermé entre bailleurs, acteurs de la coopération internationale, villes et régions lors de la semaine économique de la Méditerranée, à Marseille, le 21 novembre 2007.

## Les défis du développement urbain au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Gilles Pipien, expert en développement urbain durable à la Banque mondiale

La région Moyen-Orient Afrique du Nord est déjà très urbanisée (avec près de 65% de la population vivant en zones urbaines), et ce mouvement s'accélère (le taux devrait atteindre 75% vers 2030), malgré un taux de natalité qui baisse. L'exode rural se poursuit, et des immigrations extérieures se concentrent sur les villes (pour des raisons économiques dans les pays du golfe, pour des raisons de conflits au Moyen-Orient). La concentration s'accroît au niveau des grandes métropoles.

Les gouvernements, très centralisés, prennent peu à peu conscience des défis et de l'urgence du nécessaire développement urbain, clef désormais du développement de leur pays, ne serait-ce que pour faire face aux extrémismes qui profitent de la pauvreté. Les approches classiques centralisées et sectorielles ne sont plus à la hauteur des enjeux globaux pour répondre aux besoins des populations urbaines. On peut citer les carences des actuelles politiques publiques avec le très faible niveau d'équipements lourds de déplacements urbains (deux réseaux de métro au Caire et à Téhéran, un seul réseau vraiment performant de tramway à Tunis) ou l'importance de l'habitat illégal (jusqu'à 70% dans certains pays).

Dès lors, comment mener des politiques urbaines globales ? Comment assurer des services urbains de qualité ? Quel développement économique local ? Quelle maîtrise de la facture énergétique à l'heure où plusieurs pays deviennent

importateurs (comme la Syrie) ? Quelle garantie de ressource en eau à l'heure du changement climatique ? Tant de questions qui interpellent autorités nationales et locales. L'aide au développement doit prendre en compte ces défis et se mobiliser en priorité sur l'appui à l'élaboration de politiques nationales de développement urbain, sur l'accompagnement, par diverses méthodes, de stratégies locales de développement urbain, non seulement dans les métropoles (où peut intervenir Cities Alliance), mais surtout dans le tissu de villes moyennes et sur le renforcement des compétences des décideurs nationaux et locaux. Ceci suppose des programmes coordonnés des bailleurs, un accent sur les échanges directs d'expériences et savoirs entre décideurs, l'animation de réseaux, la mobilisation de la coopération décentralisée.

La France peut accompagner diverses opportunités de mobilisation sur ce champ essentiel, comme le symposium mondial de la recherche urbaine qu'organise la Banque mondiale en 2009, en mobilisant les institutions et compétences installées sur son sol, comme le Plan bleu, la Banque mondiale, mais aussi le réseau scientifique et technique du MEEDDAT, les réseaux déjà existants en Méditerranée comme le Réseaux méditerranéen des Écoles d'Ingénieurs (RMEI), le Réseau méditerranéen des Écoles de Management (RMEM), les réseaux de villes, etc.

# Un plan de transport stratégique pour Bahreïn

Montassar Draief & Edouard Blasselle, Systra – Département de planification des transports

[mdraief@systra.com](mailto:mdraief@systra.com) - [eblassel@systra.com](mailto:eblassel@systra.com)

*Avec une croissance du PIB la plus forte du golfe arabo-persique (15% en moyenne depuis 2000), Bahreïn doit faire face à une expansion urbaine rapide et donc à un suivi continu des infrastructures et autres équipements urbains : Systra a été choisi sur appel d'offres du ministère des Travaux et de l'Habitat du Royaume pour réaliser un plan de transport stratégique pour l'ensemble du territoire.*

Comme tout pays émergent n'ayant pas totalement terminé sa transition démographique, le Bahreïn<sup>1</sup> voit sa population augmenter rapidement et il est prévu qu'elle double d'ici 2030 pour atteindre 1 500 000 personnes. Le nombre d'emplois, quant à lui, est actuellement d'environ 300 000 pour des prévisions à 750 000 en 2030, soit plus du double. Le Bahreïn est surtout développé dans sa partie nord, où sont concentrées les principales agglomérations, dont Manama, mais également l'aéroport international, situé sur la proche île de Muharraq, reliée au reste du Royaume par trois ponts. L'essor économique s'inscrit dans une logique de développement incessant, et de nombreux projets de construction voient le jour : réhabilitation de zones résidentielles, création d'un quartier d'affaires, construction d'îles nouvelles au nord du pays, impressionnants projets touristiques, notamment au sud, avec la création du Durrat Al Bahrain Development, projet de grande envergure, dans la lignée des projets des États du Golfe.

En 2007, le Bahreïn s'est doté d'un Plan national, le NPDS (National Planning Development Strategies), qui décrit les lignes directrices du développement urbain et économique du Royaume à l'horizon 2030.

## Un quasi-monopole du véhicule particulier

Un des principaux problèmes du royaume est la congestion et plus globalement la gestion du trafic routier et des infrastructures routières. Actuellement, la quasi-totalité des déplacements est réalisée en véhicule particulier et ceci pour de nombreuses raisons, telles que la faible offre en matière de transports en commun ou encore l'inadaptabilité des infrastructures routières aux modes non-motorisés. A l'heure actuelle, le parc automobile augmente de 10% par an, alors que l'accroissement naturel ne dépasse pas les 3%, et l'on observe une mobilité de 1,4 déplacement motorisé par jour et par habitant. Seulement 5% des déplacements sont assurés par les transports publics.

Malgré une couverture du territoire correcte, les transports en commun, qu'ils soient publics ou privés, ne suscitent guère l'engouement de la population. Un des gros problèmes de l'offre proposée demeure dans l'attractivité du réseau : n'étant pas sur site propre, les bus se trouvent en effet bloqués dans les embouteillages quasi-permanents des gros axes de l'île. De plus, l'intervalle de temps entre deux véhicules est relativement long (de 15 à 90 minutes suivant les lignes)

et l'attente est pénible dans les conditions climatiques au Bahreïn, le réseau n'étant pas équipé de stations climatisées.

## Quel avenir en cas d'inaction des pouvoirs publics ?

Si rien n'est opéré par les pouvoirs publics, il semble inévitable que la situation n'empire en référence au schéma classique : augmentation du taux de motorisation → plus grande utilisation des véhicules à faible capacité → augmentation de la pollution et des temps de trajet → accroissement de la congestion → diminution de la vitesse et baisse de l'attractivité transports collectifs → augmentation des coûts d'exploitation → baisse de la part modale des transports collectifs et diminution des recettes.

De plus, les infrastructures routières, déjà insuffisantes à l'heure actuelle (manque d'espace de stationnement par exemple), ne pourront pas subvenir à la demande future, sans une diminution de la part modale des véhicules particuliers. Le stationnement, un gros problème dans le Royaume, comme ici au centre de Manama.

C'est dans ce processus de projection à moyen et long terme que le gouvernement du royaume de Bahreïn a pris conscience de l'importance de mettre en place

un réseau de transport en commun fiable, dans le but d'améliorer le quotidien de ses concitoyens mais aussi l'image du Royaume entier auprès des pays voisins et de la communauté internationale. Il était donc indispensable d'établir sur le long terme un plan de transport efficace et durable.

## Un plan de transport multimodal

Compte tenu du contexte urbain, il convient d'adopter une stratégie multimodale, incluant un réseau de transport en commun efficace, une bonne gestion du fret, une meilleure utilisation de l'espace public et un retour à l'utilisation de transports non-motorisés, dans le but d'une intégration sociale et une diminution de la ségrégation socio-spatiale.

Les conclusions de Systra proposent un réseau de transport axé sur trois lignes de *Light Rail Transit* – LRT (type métro automatique), trois lignes de tramway ou BHNS<sup>2</sup> ainsi que de nombreuses lignes de bus de rabattement vers ces lignes formant l'ossature du futur réseau. Le réseau proposé permettra de desservir tous les centres urbains actuels et futurs dans de très bonnes conditions, réduisant les temps de déplacement des habitants de Bahreïn. Cette diversité dans les systèmes de transport proposés se veut efficace, fiable et moderne, permettant ainsi d'améliorer l'image du royaume, qui s'inscrit dans un processus de développement durable. De par sa taille relativement petite, le Bahreïn se doit de posséder

des centres urbains où le piéton retrouve sa place aux dépens de l'automobiliste : ainsi, il est important de limiter l'accès des véhicules dans ces centres (notamment celui de Manama), et de limiter le nombre de places de stationnement.

### Une nécessaire réorganisation institutionnelle

Actuellement, dans le Royaume de Bahreïn, les transports sont sous la responsabilité de différents ministères, aussi bien en termes d'infrastructures routières, que de transports en commun ou encore de gestion du stationnement. Cette organisation trop éparpillée induit un manque de coordination interne au gouvernement et donc une lourdeur

administrative dans la conduite de nouveaux projets. Il apparaît nécessaire de créer une autorité responsable des transports, qui coordonnerait les études, la mise en place et l'exploitation des différents projets.

Entre réchauffement climatique et développement durable, le Royaume de Bahreïn, tout comme les autres pays de la région, prend ses responsabilités et s'inscrit dans une forte volonté de diminution des déplacements individuels. Une réelle politique des transports est ainsi en train de prendre naissance dans chaque pays du Moyen-Orient, mais également à une échelle plus grande, avec le projet, pour l'instant à l'étude, d'une ligne à grande vitesse reliant



Barheïn dans son contexte régional - Source : google maps

Kuwait City et Muscat en Oman, traversant tous les pays du Conseil de coopération des États arabes du Golfe. ■

1. 665 km<sup>2</sup>, 724.645 habitants en 2005
2. BHNS : Bus à Haut Niveau de Service

## Coopération décentralisée : l'aménagement du corridor Est d'Amman

Florence Hanappe, Pierre Micheloni, Cécile Diguët, Atelier parisien d'urbanisme (APUR)  
hanappe@apur.org - micheloni@apur.org - diguet@apur.org

*Le renouvellement en 2007 de la coopération entre les villes de Amman et de Paris a permis de renforcer l'échange d'expériences et de connaissances en matière de développement urbain. Il est illustré ici au travers du projet urbain d'ensemble proposé pour le site du corridor Est de densification urbaine.*

Amman, capitale du Royaume hachémite de Jordanie, est une métropole dont la croissance urbaine a récemment vécu une accélération sans précédent, sous la pression d'investisseurs régionaux – notamment des pays du Golfe – et de par sa fonction de ville d'accueil de flux migratoires en provenance des pays voisins.

La ville de Paris et la municipalité d'Amman sont liées par un pacte d'amitié et de

coopération depuis 1987. La coopération entre les deux villes a été renouvelée en 2007 par la signature d'une convention quadripartite entre la ville de Paris, la municipalité d'Amman, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'Agence française de développement (AFD).

Ce nouvel accord est l'occasion pour les deux villes de renforcer l'échange d'expériences et de connaissances en matière de développe-

ment urbain, dans les domaines de la planification urbaine à l'échelle métropolitaine, des déplacements et des transports publics, de la protection du patrimoine urbain dans le centre-ville et enfin dans l'élaboration de schémas de secteurs et l'urbanisme opérationnel.

L'AFD soutient la municipalité d'Amman pour la réalisation de son schéma directeur et la coopération décentralisée entre les deux capitales par une subvention de

deux millions d'euros. Cette subvention est notamment destinée à financer le Schéma directeur de transports et mobilité d'Amman, des actions en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine urbain ainsi que des schémas de secteurs sur des « corridors de densification urbaine ».

Afin de répondre aux demandes croissantes de permis de construire sur des parcelles vacantes ou peu occupées de la ville, la municipalité d'Amman a lancé, en mars 2007, une étude systématique sur dix corridors de densification urbaine. Ils sont tous situés dans la partie ouest de la ville et cor-

respondent à des voies rapides et structurantes de la capitale.

Pour maintenir l'équilibre de la ville autour de son centre, trois nouveaux corridors de densification ont par la suite été identifiés : deux sont situés au Nord et correspondent au «Northern ring roads», avec la voie d'Al Shaheed et la voie d'Al Istiqlal ; un est situé à l'Est et correspond au «Eastern redevelopment corridor», avec l'ensemble composé par les voies Al Yarmouk et Jusur Al Ashra.

Sur ce dernier site, la ville de Paris et l'APUR ont apporté leur collaboration à la municipalité d'Amman, au travers de la mise en place d'un schéma d'orientation urbaine sur l'ensemble du secteur, décrivant le site, déduisant ses potentialités d'aménagement et répertoriant les différentes actions à mener pour le mettre en valeur dans un projet urbain d'ensemble.

Le territoire du corridor Est de densification représente une emprise d'environ 300 hectares. Il est composé de deux voies de fond de vallée totalisant une longueur d'environ 6 km. Elles se développent dans un relief puissant et varié et présentent sur leurs rives une occupation urbaine diffuse et peu dense mais possèdent chacune des spécificités bien tranchées. Elles correspondent à deux voies majeures de circulation de la capitale et constituent la porte d'entrée Est d'Amman. L'aménagement de ce corridor Est doit servir de test pour le développement systématique d'une approche transversale de projet urbain dans l'ensemble des futurs aménagements de la ville d'Amman.

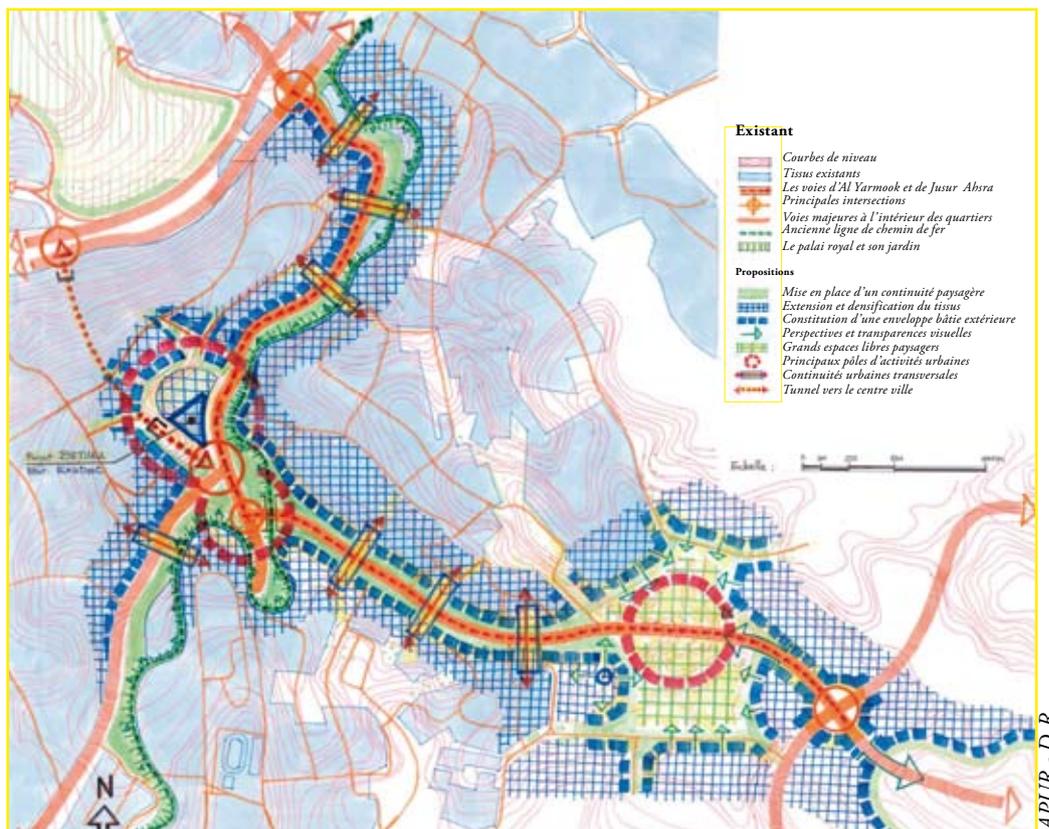


Schéma d'orientations urbaines. Un plan paysage  
Pour le corridor de densification Est d'Amman. Le site des voies Al Yarmouk et Jusur Ashra

La valorisation de ce site pourra s'effectuer à la fois par une série d'actions sur son paysage, en application du principe d'implantation des masses bâties et des espaces libres dans la topographie, et par une série d'action sur ses usages, au travers d'une réflexion sur la disposition des fonctions majeures dans le site, des types et des moyens de circulation, et notamment un futur réseau de transports collectifs structurant, etc. Cette démarche se matérialise par un plan paysage et plusieurs scénarios d'aménagement (voir illustration). Au cours du second semestre 2008, les équipes de l'APUR et de la ville de Paris continueront leur collaboration avec les équipes de la municipalité d'Amman dans la phase de suivi de la mise en œuvre du schéma directeur métropolitain d'Amman. Cette coopération aura pour objectif de coordonner les réflexions sur les différentes thématiques

d'études du site, comme la programmation des logements, activités, bureaux, ou équipements, la forme urbaine de la zone (tracé des espaces publics et des espaces privés) et ses configurations architecturales majeures (volumétries, hauteurs, implantations...), la gestion des déplacements et des transports, conçus comme support à l'urbanisation, l'identification et la prise en compte des propriétés foncières actuelles et futures, ainsi que l'intégration des données patrimoniales et environnementales du site. Des lieux comme le « projet Baituna », un important ensemble immobilier actuellement en construction en un point central du territoire, ou celui des carrières de la ville, qui constituent de vastes espaces vides creusés dans le relief, nécessiteront l'élaboration de plans d'aménagements particuliers. Le travail d'assistance technique de la ville de Paris et de

l'APUR avec la municipalité d'Amman, dans le cadre de cette expérimentation sur le site du corridor Est de densification, concourt à l'enrichissement des connaissances jordaniennes sur les instruments de fabrication de la ville (règlements, procédures, consultations urbaines, coordinations architecturales...), sur les techniques d'analyse de son site (topographie, patrimoine architectural...) et sur les démarches de projet pour aboutir à un aménagement (travail sur les espaces publics, le découpage parcellaire, la mobilité, la densité, les typologies architecturales, etc.). ■

Site de la municipalité du Grand Amman :  
[www.ammancity.gov.jo/english](http://www.ammancity.gov.jo/english)

## L'enjeu de l'habitat informel

Olivier Lavinal, consultant, Banque mondiale  
olavinal@worldbank.org

*En Syrie, l'explosion urbaine s'accompagne d'un double phénomène : l'étalement urbain et le développement de poches d'habitat informel en périphérie des agglomérations. Sont analysés ici cinq constats qui sont à l'origine de l'accélération de l'habitat informel et qui sont autant de chantiers prioritaires pour la Syrie.*

Le développement urbain est l'un des phénomènes marquants du monde contemporain, spécifiquement dans l'espace méditerranéen. La Syrie est en cela un exemple éloquent étant confrontée à l'explosion urbaine. Les années 1980 ont été le théâtre d'une croissance moyenne urbaine de 5% pour les grandes agglomérations. Si le taux d'urbanisation est ensuite redescendu à 3%, l'urbanisation a toutefois atteint 55% de la population totale et devrait atteindre 75% en 2050. Les agglomérations de Damas et d'Alep concentrent à elles seules 45% de la population totale. Ces phénomènes de croissance s'accompagnent d'un étalement urbain et sont donc synonymes d'une accélération du processus d'urbanisation des périphéries. Au-delà des enjeux liés à l'équilibre de l'aménagement du territoire, à l'organisation des flux et aux infrastructures de transports ou bien à la préservation de l'environnement<sup>1</sup>, la Syrie est aux prises avec le défi colossal de l'expansion de l'habitat informel ou, autrement dit, des zones d'habitations illégales.

Apparu dans les années 1960, l'habitat informel connaît une accélération et

concerne aujourd'hui 50% de la croissance urbaine dans les périphéries des agglomérations et touche 40% de la population totale. Dans un contexte de forte pression démographique (40% de la population a en dessous de 15 ans), d'exode rural ininterrompu (alimenté par l'attraction des bassins d'emploi que sont les centres urbains) et d'afflux de réfugiés (les estimations varient entre 1,5 et 2 millions de réfugiés irakiens au cours de ces dernières années), l'accroissement de la population urbaine nourrit la spéculation immobilière et le développement incontrôlé de l'habitat informel. Les villes syriennes connaissent alors un double phénomène : l'étalement urbain et le développement des poches d'habitat informel en périphérie des agglomérations ; la désertification et la détérioration des centres historiques où l'essentiel de l'héritage culturel est concentré.

Force est aujourd'hui d'admettre que, si la Syrie a pris la mesure de la menace que fait peser l'accélération de cette croissance urbaine non maîtrisée sur le développement équilibré du pays et a fait de la planification urbaine une des priorités

du 10<sup>e</sup> Plan quinquennal<sup>2</sup>, il n'existe aujourd'hui pas de stratégie globale pour y répondre. Pour appréhender l'ampleur des enjeux, nous pouvons dresser cinq constats qui sont à l'origine de l'accélération de l'habitat informel et qui sont autant de chantiers prioritaires pour la Syrie :

1. Les outils de la planification urbaine ont montré leur inefficacité. Les Master Plans sont obsolètes ; l'intégration verticale (entre la planification et la réalisation) et horizontale (entre les différentes parties prenantes) souvent inexistante; les données fiables et les systèmes modernes de SIG sont limités ; les procédures de planification sont rigides et bien trop lentes<sup>3</sup>;
2. La typologie de l'habitat informel est en corrélation avec la propriété des terrains : 2/3 de ces habitations illégales se construisent sur des terrains privés. S'il existe alors une transaction commerciale (d'autant plus élevée que le propriétaire privé a effectué un minimum de planification voire a délimité des lots), il est bien entendu que les acquéreurs ne possèdent pas de titre de propriété. Pour ce

qui est du tiers restant, il concerne les terrains publics, souvent des terres agricoles<sup>4</sup>, et sont en règle générale les habitats les plus dégradés. Notons toutefois la relative qualité dans le bâti; si les zones d'habitat informel recouvrent des réalités diverses, leur qualité est, comparativement aux normes régionales et internationales, supérieure ;

3. Le cadre juridique et réglementaire est souvent contradictoire et largement inadapté; il n'existe par exemple pas de mécanismes administratifs de conversion des espaces ruraux en zones constructibles ni de moyens pour les municipalités d'être un acteur sur le marché immobilier (si ce n'est par le biais de l'expropriation). La confusion de la chaîne des responsabilités comme l'absence de coordination entre les échelons locaux et nationaux ainsi que la faiblesse des ressources humaines et financières à l'échelon municipal pour la gestion urbaine ne font que souligner l'urgence des réformes de déconcentration et de décentralisation ;
4. Dans le secteur du logement, il n'existe pas d'offre d'habitat à bas coût ; la puissance publique est absente du secteur de l'habitat social. Par ailleurs, si la règle commune commande que la sécurité des titres de propriété est une condition à l'investisse-

ment, la Syrie a généré un système inverse où c'est l'investissement qui mène à la sécurité des droits de propriété comme démontré par la loi 46/2004 qui légalise à grande échelle des zones d'habitat informel et contraint les pouvoirs publics à assurer les services (eau, électricité) ;

5. Les faiblesses structurelles du marché immobilier syrien : Il n'existe pas de système efficace d'estimation des terrains ou de compensation suite aux expropriations, ni même de produits financiers rendant impossible l'accès au crédit et freinant l'émergence d'un marché locatif.

Il nous faut à ce stade reconnaître que ces chantiers font l'objet d'une certaine unanimité de la part des autorités nationales et des acteurs locaux. Il est également accepté qu'il faut répondre à trois impératifs : améliorer les zones d'habitat informel existantes ; améliorer les normes des habitats en cours de construction ; et anticiper

leur développement en définissant une planification urbaine stratégique.

Pour conclure, l'habitat informel est progressivement devenu un système cohérent en offrant aux acquéreurs l'accession à un logement compte tenu de l'absence d'habitat social et d'accès au crédit. Il a donc vraisemblablement servi aux autorités syriennes de variable d'ajustement du système. Pour sortir de cette logique et répondre à la dynamique du changement urbain, une réelle détermination politique doit œuvrer à renforcer les capacités existantes, clarifier les systèmes institutionnels, répondre aux incohérences juridiques, garantir une plus grande décentralisation et promouvoir l'accès au crédit et à un marché immobilier efficace. Le préalable pour la Syrie est sans doute de dépasser la conception exclusivement physique de la planification urbaine et d'adopter une vision stratégique durable prenant en compte la gouvernance, le développement économique régional et l'inclusion so-

ciale ainsi que les approches promouvant la participation. En effet, seule une approche globale pourra présider à une solution pérenne pour résoudre la question de l'habitat informel. ■

1. *Ainsi l'expansion urbaine de Damas s'effectue aux dépens des terres fertiles de la Ghouta qui devrait être complètement urbanisée à l'horizon 2020, mettant de facto en échec à la politique officielle de rééquilibrage de l'agglomération de Damas vers les plateaux de l'Anti-Liban.*
2. *Le 10<sup>e</sup> Plan quinquennal (2006-2010) qui marque la transition de l'économie administrée à l'économie sociale de marché affiche des objectifs quantitatifs ambitieux dans le secteur de l'habitat et de la construction.*
3. *Après le fameux plan directeur Ecochard (du nom du célèbre urbaniste français) de Damas de 1968, le nouveau schéma directeur de Damas a été achevé en 1999 et planifie le développement de Damas jusqu'en 2020, mais n'a toujours pas été approuvé. Cela a pour conséquence la prolifération de l'habitat informel.*
4. *Ainsi les habitats de Douwelaar, Kafer Sousa et Jermana dans le Gouvernorat de « Damas campagne ».*

*Je voudrais adresser mes remerciements à Robert Maurer, Lead Specialist, Banque mondiale.*

# ISTED

Financé par :

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Directeur de publication : Yves Cousquer, Président de l'ISTED

Rédacteur en chef : Pierre Laye, Adp Villes en développement- Association de professionnels de développement urbain et coopération

Comité de rédaction : Gilles Antier, Michel Arnaud, Christelle Carrère, Xavier Crépin, Olivier Mourareau, Françoise Reynaud, Louis-Jacques Vaillant

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et PAO : Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses (91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

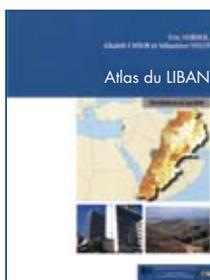
Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED

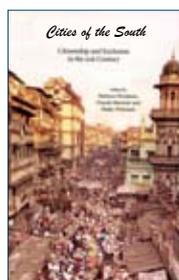
Centre de documentation et d'information «Villes en développement» Arche de la Défense Paroi Nord 92055 La Défense Cédex France  
Tél. (33) 1 40 81 78 01  
Fax. (33) 1 40 81 78 07  
christiane.rebel@i-carre.net  
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne sur le site de l'ISTED

## Publications



**Atlas du Liban.** Territoires et société E. Verdeil, Gh. Faour et S. Velut Beyrouth, IFPO/CNRS-Liban, 2007 XIV+210 pp.30 Euros. Cet atlas met en évidence les transformations de ce pays depuis une trentaine d'années. Il s'appuie sur une large collecte d'informations spatialisées à une échelle fine. Sa cartographie riche et inédite permet d'appréhender les mutations territoriales liées notamment à la guerre et au rôle de ce pays dans l'ensemble moyen-oriental et dans la mondialisation.  
*diffusion@ifporient.org*



**Cities of the South, citizenship and exclusion in the 21st century** Barbara Drieskens, Franck Mermier, Heiko Wimmen ed. - Beyrouth, Saqi, Heinrich Böll Foundation, IFPO, 2007 Des bidonvilles de Mumbai aux favelas de Rio de Janeiro en passant par les gratte-ciels de Dubaï à l'urbanisation des camps de réfugiés palestiniens, les auteurs s'interrogent sur les migrations, la société civile, les nouveaux espaces de consommation et d'exclusion.  
*diffusion : www.saqibooks.com*



**Villes en devenir** Des clés pour comprendre et agir MEDAD, MAEE, AFD, ISTD Cet ouvrage, paru en juillet 2007 en français et en anglais, est désormais disponible dans sa version arabe. L'intégralité de l'ouvrage est consultable sur le site, encore en construction : [www.villesen devenir.org](http://www.villesen devenir.org)