

QUEL AVENIR POUR TÉHÉRAN ?

SPÉCULATION, PÉNURIE, PARTICIPATION.

En Iran, la population citadine a doublé depuis 1956, passant de 31% à 62% de la population totale. Aujourd'hui un tiers de la population urbaine réside dans la province de Téhéran. En 1995, la grande Téhéran comptait onze millions d'habitants dont sept millions dans la ville *intra muros*. La pénurie de logement à Téhéran est à l'origine d'une part du surpeuplement de ses quartiers sud et d'autre part du développement anarchique de la banlieue. Simultanément, au cours de ces dernières années, en raison d'un marché immobilier hautement spéculatif, nous assistons à la destruction systématique des jardins privés du nord de Téhéran pour y voir apparaître des tours gigantesques, et cela malgré les lois sur la protection des jardins dans la capitale. Or c'est la municipalité qui a permis cette rétraction des espaces verts grâce à un dispositif dérogatoire portant sur la commercialisation de la densité bâtie. Un vrai problème de pollution se pose alors.

La révolution islamique ne met pas fin à la crise du logement

Entre modernisation volontaire, mutation urbaine et étalement anarchique, Téhéran a traversé des périodes diverses depuis 1930. Construite historiquement selon un axe nord-sud, la ville a connu sa première transformation lors des opérations de type haussmannien en 1930 entreprises par Reza Shah (le fondateur de la dynastie Pahlavi). La ségrégation socio-spatiale s'est fortement développée dans les années 1960 avec un déplacement des couches moyennes et supérieures dans le nord de l'agglomération (Shomal-e-shahr), qui bénéficie de conditions climatiques plus favorables. Le sud de la ville a été cependant soumis à l'arrivée massive des migrants ruraux et à l'insuffisance de logements.

Le rôle et l'engagement de l'Etat dans la production du logement social en Iran ont toujours été très limités (10% des logements construits pendant l'ancien régime et 2% aujourd'hui). Sa participation se réduisait à la diffusion du foncier résidentiel, l'attribution des prêts et des crédits et la distribution des matériaux de construction.

Les programmes d'habitat collectif, peu nombreux à Téhéran datent de 1946. Le premier, considéré comme un modèle de référence de l'architecture moderne de Téhéran, est la cité Tchaharsad Dastgah. Conçue pour accueillir environ 1800 habitants, la cité en compte quatre mille actuellement. Le surpeuplement est à l'origine de la dégradation des appartements ainsi que de la cité. Entre 1958 et 1969 huit cités de ce type ont été construites à Téhéran dont les cités de Nazi Abad et de Pirouzi.

La pénurie du logement est l'un des principaux problèmes de Téhéran depuis les années 1960. En l'absence d'un engagement du secteur public, la spéculation foncière et immobilière est devenue un élément majeur de la production du logement. En 1963, l'ancien régime a mis en place une politique de construction du logement collectif dont l'orientation principale était d'encourager les investissements privés.



La cité Tchaharsad Dastgâh, Téhéran, été 2001 - © Y.T -

« L'Etat avait le rôle du fournisseur du marché spéculatif, vendant au prix coûtant ou distribuant gratuitement des parcelles du bien public et laissant ainsi aux particuliers le soin de prélever les plus values » (Athari, 1997). Ce plan de développement prévoyait une part très faible de constructions par le secteur public (25000 logements pour 275000 par le secteur privé). Le marché du logement est devenu le marché le plus rentable dans les années 70 à Téhéran, ce qui a joué surtout en faveur des investisseurs et des promoteurs nationaux ou internationaux. Les appartements de luxe construits dans cette période comme Samane, et les programmes de Shahrak-e-Garbe et Shahrak-e-Ekbatân étaient surtout destinés à une clientèle aisée et attirée par un mode de vie occidental. Les affiches publicitaires pour la

commercialisation de ces appartements en sont les meilleurs témoins. Dans les années 1970, environ quinze programmes de grands ensembles d'habitat collectif (*Shahrak*) ont été réalisés dans les quartiers nord de la ville. Quelques-uns comme *Shahrak-e-Garbe* et *Shahrak-e-Ekbâtân* sont situés à l'ouest afin de valoriser cette partie de la ville. Dans le sud de la ville aucun programme n'a été prévu.

La spéculation étant à la fois la force motrice de la construction de logement et la cause principale de pénurie pour les catégories modestes, cette politique n'a fait qu'accentuer le problème du logement dans la capitale. En 1978, les revendications populaires pour l'accès à un habitat décent ont pris des couleurs révolutionnaires dont les premières étincelles ont vu le jour dans les bidonvilles du sud de Téhéran. C'est ainsi que le problème du logement a eu un rôle de premier plan dans la révolution islamique en Iran.

Le nouvel Etat, arrivé au pouvoir en 1979, proclama : « Avoir un logement conforme aux besoins est un droit pour chaque famille iranienne » (article 31 de la Constitution). Le gouvernement s'est engagé à exécuter cet article en donnant la priorité aux plus défavorisés, en particulier aux paysans et aux travailleurs. Son programme pour résoudre le problème du logement dans la capitale a d'abord été la nationalisation des friches urbaines (*Arâzi-e-Bâyere*), ensuite la création de conditions plus favorables pour les prêts et les crédits bancaires et enfin de faciliter l'accès aux terrains à bâtir pour les coopératives de logement.

Le Conseil Révolutionnaire présenta, en 1979, une loi sur la nationalisation « des terrains urbains morts », qui a permis à l'Etat de s'approprier des centaines de milliers de terrains à bâtir dans les agglomérations urbaines. A cela s'ajoutaient toutes les propriétés foncières de la famille royale et des notables de l'ancien régime. L'application de la loi a été confiée à l'« Organisation du sol urbain », créée en 1979, par décret du conseil révolutionnaire. Malgré la volonté de trouver une réponse rapide au problème du logement des plus défavorisés, l'absence de coordination entre les différents organismes révolutionnaires a contribué à un véritable dysfonctionnement. En 1982, les terrains urbains ont été nationalisés par préemption lors des transactions foncières. Les permis d'achat étaient délivrés par les autorités municipales ou révolutionnaires. Cette politique, mise en place afin de contrôler la spéculation foncière et immobilière, a été à l'origine du développement d'un marché noir qui a fait monter le prix des terrains et des immeubles « vendables ». Ces mesures ont contribué à un ralentissement des constructions à Téhéran et ont provoqué une pénurie pour les catégories populaires. Les chiffres officiels montraient encore une pénurie de 2 148 800 logements en Iran en 1986. La crise touchait à la fois les couches populaires et les classes moyennes dans un

contexte de crise financière et d'incertitude concernant la politique urbaine.

Les avatars de la politique municipale

Les maires ont rarement réussi à tenir un grand rôle dans l'aménagement de la ville de Téhéran. Sous le régime impérial ils étaient rattachés au Ministère de l'intérieur. Leurs responsabilités se limitaient à la propreté de la ville, aux affaires culturelles, à la construction des voiries et d'autres bâtiments d'intérêt public.

En 1966, les nouvelles lois sur les municipalités ont défini les fonctions principales des maires, mais comme la plus grande partie de leur budget provenait de l'Etat, leur indépendance restait très limitée. Pourtant l'avant-



Ensembles d'habitat collectif *Shahrak-e-Ekbâtân*, Téhéran, été 2001, - © Y.T. -

dernier maire de Téhéran sous la monarchie a été à l'origine de transformations importantes dans la capitale. Afin d'appliquer le premier schéma directeur de Téhéran, prévu pour une période de 25 ans, il a favorisé d'une part de très grands investissements dans la partie nord de Téhéran et il a procédé d'autre part à une démolition systématique de toute construction hors des limites fixées par le schéma directeur. Une politique qui a accentué la dualité nord-sud dans la capitale. Les destructions nocturnes par les bulldozers municipaux des logements populaires construits hors des limites fixées par le plan ont été d'ailleurs à l'origine des premières étincelles révolutionnaires, qui ont mis fin au régime impérial en Iran.

« Entre la Révolution islamique en 1979, et la fin de la guerre en 1989 il y a eu huit maires à Téhéran, qui restèrent donc en poste en moyenne un an et demi. Ils n'ont pratiquement rien fait pour Téhéran, un maire remplaçait l'autre sans aucun programme sauf parfois un projet sur le ramassage des ordures, alors que les problèmes de Téhéran ne faisaient qu'augmenter à cause de l'arrivée en masse des nouveaux immigrés de guerre » (Amir-Ebrahimi, 1999). Durant ces années, tous les grands chantiers furent interrompus ; les responsables municipaux étaient plus préoccupés par la légitimité religieuse des lois d'urbanisme que par le devenir de la capitale. Pendant cette période, Téhéran,

symbole de la grande ville, était mal aimée par les responsables. Les actions menées par les Fondations de Logement, des Martyrs et des Déshérités (*Bonyade maskin, Bonyadé Shahide et Bonyadé mostazhafine*) ont été d'abord au profit des petites villes et des zones touchées par la guerre. Téhéran était orpheline à cette époque et on parlait même du transfert de la capitale dans un autre site.

En 1989, la guerre s'est terminée. Il fallait donc construire, faire des autoroutes et embellir la ville, vite et à tout prix. C'est dans ces conditions que Karbâschi, maire de la ville historique d'Ispahan, fut nommé pour sauver Téhéran. Le rôle de Karbâschi a été l'objet de beaucoup de polémiques, mais il est évident que sa présence à la tête de la mairie de Téhéran pendant huit ans a transformé le paysage de la ville. Karbâschi a instauré un nouveau système d'impôt pour donner une autonomie financière à la ville. Pour rompre avec l'inégalité spatiale et sociale entre le nord et le sud de la ville, et pour que la municipalité devienne une organisation indépendante il a décidé de trouver de l'argent là où il se trouvait, en taxant notamment les promoteurs immobiliers. Le *Tarâkom foroushi* (la vente de la densité bâtie) est un dispositif dérogatoire mis en place par Karbâschi pour permettre aux promoteurs ou aux particuliers de construire des immeubles plus élevés que le plafond légal de densité. Cette ressource municipale qui a permis la construction des parcs et des autoroutes dans le sud de Téhéran, a causé la destruction des jardins protégés du nord et la déformation du paysage de la ville. « En fait c'est à cause des taxes, des nouveaux impôts, pour l'achat de coefficients d'occupation du sol à haute densité dans les zones prévues à faible densité, permettant la construction des tours dans les beaux quartiers résidentiels du nord de Téhéran, qu'il a pu bouleverser l'image pitoyable du sud et investir dans les grands projets pour les quartiers pauvres. Ce "Robin des bois" avait ses amis et ses ennemis bien distincts et identifiés ». (Amir-Ebrahimi, 1999). Karbâschi a été destitué de son poste en 1998 et depuis, les projets d'embellissements de la ville sud qui ont été le point fort de l'aménagement de Téhéran dans les années 1990 ont peu évolué. En revanche, le *Tarâkom Foroushi* constitue toujours une bonne ressource pour la mairie de Téhéran. La vente des permis de construire a constitué 82% des ressources de la municipalité de Téhéran en 1999, au prix de la destruction du patrimoine paysager et écologique de la ville.

Les spéculateurs fonciers et immobiliers, en revanche, en ont bien profité. En fait, les sociétés de construction qui ont contribué à la réalisation des programmes de logement dans les années 1970 à Téhéran, avaient été dissoutes ou nationalisées par la république islamique en 1979. En 1990, afin d'encourager les investissements dans le marché



Les tours dans les quartiers nord de Téhéran, été 2001, - © Y.T. -

immobilier, la municipalité a instauré le dispositif dérogatoire de *Tarâkom foroushi*. Or en l'absence d'entrepreneurs, ce sont les spéculateurs et les nouveaux riches Téhéranais qui ont animé la relance de la construction. Dépourvus de toute connaissance technique et architecturale, ils ont profité de ce dispositif pour construire des tours vendues à des prix exorbitants, dans les jardins et les ruelles des quartiers nord de la capitale sans que la municipalité puisse prévoir les infrastructures nécessaires pour l'accueil des nouveaux habitants. Ces constructions posent à la municipalité un problème de gestion des infrastructures et de l'eau et constituent un facteur important de la montée des prix du logement dans la capitale.

Malgré les travaux d'aménagement et d'embellissement effectués dans les quartiers sud de la ville grâce aux sommes réunies par ce dispositif, le problème du logement demeure. Les rares projets d'habitat collectif réalisés par la municipalité ne sont pas en mesure de répondre aux besoins. Pour réaliser le projet d'habitat collectif Tarhe-e-Navab par exemple, accessible aux revenus moyens, la municipalité a procédé à la vente d'actions (*Orâgh-e-Gharzeh*) aux particuliers afin de trouver les financements nécessaires. Les appartements construits tout au long de l'autoroute Navab qui relie le nord et le sud de Téhéran, sont donc vendus aux demandeurs de logement avant le démarrage du projet. Ce projet, qui devait répondre aux besoins de logements des catégories moins aisées des Téhéranais, souffre de l'absence de coordination et de communication entre la municipalité, les promoteurs et les architectes, et pose de nombreux problèmes. Sur l'aspect architectural et technique les normes ne sont pas tout à fait respectées. Les problèmes de nuisances sonores, de pollution et de difficultés pour la circulation piétonne sont sensibles. Aujourd'hui, dix ans après sa mise en chantier, le projet reste inachevé à cause des problèmes liés aux infrastructures et 1700 familles sont en attente de la livraison des appartements. Téhéran est encore loin de pouvoir offrir un logement convenable à chaque famille.

L'émergence d'habitats spontanés dans la banlieue

Dans un contexte de forte croissance démographique et en l'absence d'une vraie politique du logement, l'occupation irrégulière du sol et l'auto-construction sont devenues les seuls recours des ménages modestes pour trouver un abri.

L'émergence des formes spontanées d'habitat dans la banlieue de Téhéran date des années 1970. En 1969 l'Etat appliqua pour la première fois un schéma directeur d'aménagement qui délimitait un périmètre d'extension de l'agglomération pour une durée de 25 ans. « Il prévoit la diffusion des services urbains et l'octroi des permis de construire par tranches de cinq années. Les conséquences majeures de ce plan étaient d'une part une spéculation foncière massive dans le secteur réglementé, et d'autre part le rejet de la population moins favorisée hors de cette limite » (Vieillard-Baron, 2001). C'est ainsi que les exclus du marché formel du logement de la capitale ont trouvé refuge dans les secteurs non réglementés où le contrôle municipal sur les constructions est absent.

Les enjeux de l'étalement anarchique de la banlieue de Téhéran, ont évolué de manière exemplaire dans la ville d'Eslâmsahre, où en l'absence d'un urbanisme volontaire, l'urbanisme spontané a pris le dessus dans la production de l'espace urbain. Située sur une plaine agricole, au sud de la chaîne d'Alborze et à 20 km au sud-ouest de Téhéran, Eslâmsahre n'existait pas en 1966. Sa naissance et sa croissance sont liées aux stratégies individuelles des couches populaires de migrants et de Téhéranais, exclus du marché formel de l'habitat à Téhéran. En 1990, dix ans après la révolution islamique, Eslâmsahre compte 23 000 habitants et s'étend sur une superficie de 1440 hectares, au long d'une route nationale qui lie la ville de Karadj à la ville de Saveh.

Le phénomène d'habitat spontané dans la banlieue de Téhéran est différent des formes d'habitat précaires qui se développent à la marge des grandes villes dans d'autres pays en voie de développement. « Dans leur ensemble, les maisons construites illégalement pendant les trois premières années de la Révolution Islamique sont de petites maisons individuelles, construites en briques cuites avec huisserie et charpente métallique. En dépit de l'inachèvement de certaines maisons, l'aspect général de ces quartiers ne fait jamais penser à un bidonville ou à un taudis, même si la pauvreté ou du moins l'indigence de la plupart des habitants de ces quartiers reste évidente. » (Hourcade et Kosrokar, 1983). Par ailleurs la composition socioprofessionnelle des habitants distingue Eslâmsahre des banlieues marginalisées. En 1986, 61,2% de la population active travaillaient dans l'industrie, 30,8% dans les services et seulement 6,5% occupaient des emplois informels et précaires. Cette ville est devenue le symbole des

nouvelles banlieues populaires, où l'accès à un habitat décent est un vrai combat. Malgré les efforts faits par les pouvoirs publics pour installer certains équipements de base, l'ampleur des constructions sans permis est telle que des inégalités d'accès aux services publics persistent pour une grande partie de la population de cette agglomération. La « participation » des habitants est de ce fait très importante dans les quartiers. « Les habitants sont très impliqués dans la gestion de leur cadre de vie. Leur participation vient compléter l'action des services municipaux, en matière d'adduction d'eau potable, d'assainissement des eaux usées, du ramassage des ordures ménagères, etc. » (Athari, 1997).

Ces quartiers d'habitat spontané, formés pour la plupart au long des axes routiers, souffrent de la pollution et de nuisances sonores. Dans le cas de Eslâmsahre, le problème est posé par la route nationale de Saveh, qui traverse une grande partie de la ville, ce qui cause de nombreux accidents. L'Etat islamique a globalement adopté une politique de laisser faire à l'égard de ces agglomérations. Ainsi les capacités autogestionnaires et les ressources des citoyens restent des outils indispensables pour régulariser leurs conditions d'habiter.

La construction d'une démocratie urbaine

A partir des années 1960, habiter Téhéran est devenu un véritable défi pour les couches populaires et moyennes en raison d'un marché foncier et immobilier hautement spéculatif et inaccessible aux bas revenus. L'absence de toute forme de logement social est la cause principale du surpeuplement et de la taudification des quartiers populaires et le manque d'une politique de logement adaptée a eu pour conséquence l'émergence de modes spontanés de production de l'habitat dans la banlieue de Téhéran. Malgré la volonté de l'ensemble des acteurs publics de mettre fin à la rupture nord/sud, la fièvre immobilière entraîne la destruction du patrimoine écologique de la ville. L'étalement anarchique de la ville pose deux problèmes principaux: la circulation automobile, responsable de la pollution «



Une circulation automobile croissante - © Y.T -

de l'atmosphère, et la gestion de l'eau, qu'il convient d'économiser et de protéger. Pour être entièrement intégrés à la ville, ces nouveaux quartiers ont encore besoin d'équipements et d'infrastructures considérables. Intégrer sa banlieue reste donc un grand défi pour Téhéran.

Cependant la prise de conscience collective des problèmes posés par le devenir de Téhéran augmente. Les Téhéranais sont de plus en plus concernés par les problèmes de la capitale et les conseils de quartiers et d'arrondissement, encore très récents, s'investissent petit à petit dans la vie urbaine. Le rôle des intellectuels, des architectes et des urbanistes s'accroît, devient aussi important et de bonnes revues spécialisées abordent régulièrement les problèmes urbains. Les débats du conseil municipal montrent également un souci du développement durable de la ville. Le maire actuel Malek-Madani a déclaré dans son discours du 29 avril 2002 « Téhéran est devenu un produit commercial, la spéculation en a fait une ville où on ne peut ni circuler, ni respirer. Il faut mettre fin aux constructions de luxe dans le nord de Téhéran et encourager les investissements dans le logement bon

marché dans les quartiers sud ». Il écrit dans sa lettre adressée au Président de l'Assemblée Islamique « La situation de la capitale est préoccupante, elle est classée parmi les dix premières villes polluées du monde et la pollution tue chaque année entre cinq à huit mille personnes à Téhéran » (Hamshahri, 2002).

Si les paroles ne façonnent pas toujours les pratiques à leur image, elles témoignent cependant d'une volonté de trouver des solutions aux problèmes de la capitale. Pour autant la construction d'une ville ne se limite pas à son édification matérielle, elle passe également par le renforcement de la démocratie locale. Le défi auquel Téhéran est confrontée aujourd'hui n'est pas seulement la maîtrise du développement de la ville, mais avant tout l'instauration d'un mode de gouvernement démocratique et efficace de la ville, mobilisant institutionnellement la participation déjà réelle des habitants à la vie de la cité. Téhéran saura-t-elle relever ce défi ?

Yassamine Tayab

RÉFÉRENCES

Adle C., Hourcade B. (sous la direction), (1992), *Téhéran, capitale bicentenaire*, Peeters.

Amir-Ebrahimi M., (1999), *L'intégration socioculturelle du sud du Téhéran dans la capitale*, Thèse pour le nouveau doctorat, Université de Paris X, Nanterre.

Athari D. (1997), *Processus d'Auto Développement des quartiers Périphériques de Banlieue à Téhéran*, Thèse pour le nouveau doctorat, Université de Paris X, Nanterre.

Hourcade B., Mazurek H., Taleghani M., Papoli-Yazdi M.H., (1998), *Atlas de Téhéran*, Paris, La Documentation Française, 191 p. Hourcade B., Khosrokhavar F. (1983), « L'habitat révolutionnaire à Téhéran, 1977-1981 », *Hérodote*, n° 31, pp 61-83.

Institut des villes, « Les villes à l'ONU, Rapport français 2001 », *Urbanisme*, Hors série, n° 15.

Madanipour A., (1998), *Téhéran; the making of a metropolis*, John Wiley & sons.

Malek-Madani, (15 mai 2002), « Lettre adressée au président de l'assemblée Islamique », *Hamshahri*, n° 2722, Téhéran.

Tofighe F., « Daramad hay-e shahredary-e Téhéran, foroush-tarakom va karbari ya avarez » [les revenus de la municipalité de Téhéran, la vente des surdensités ou les impôts et taxes] *Shahre*, n°16, 1999, pp29-30.

Vieillard-Baron H., (2001), *Les banlieues; des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette.

UNESCO, (juin 1996), Note présentée par le Directeur Général de l'UNESCO, Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Habitat II, Sommet des Villes, Istanbul.

Yassamine Tayab est architecte de formation, docteur en géographie urbaine. Sa thèse, soutenue en 1996, portait sur « Les associations d'habitants dans la gestion et l'aménagement de l'espace : cas du Val-Maubuée à Marne la Vallée » et a été publiée aux Presses Universitaires de Septentrion à Lille. Elle est chercheuse-associée au laboratoire Géophile (UMR Géographie-cités). Ses recherches actuelles portent sur les villes nouvelles autour de Téhéran.
<tayab@parisgeo.cnrs.fr>