

Ville illégale, ville vivante : l'exception méditerranéenne

Sur les rives de la Méditerranée, le désordre urbain est la norme. La ville bouge, se transforme, selon les flux de populations, les besoins et les compromis sociaux ou politiques. Cette ville forme un vivant contraste avec la ville légale, réglementée et planifiée de l'Occident.

par **Colette VALLAT**, Professeur, Paris 10, Mosaïques-Louest-UMR 7145

En Occident, la ville, pour s'ériger, semble toujours devoir répondre aux injonctions de plans et de règlements encadrant de façon drastique les initiatives individuelles. Berceau d'antiques civilisations, lieu où sont nés les archétypes de la *polis* et de l'*urbs*, le bassin méditerranéen n'en connaît pas moins des processus d'urbanisation qui échappent à toute règle. Une ville non planifiée, vigoureuse de par sa population et inventive dans ses formes, caractérise tous les rivages de la mer Méditerranée, conquis par un mal-urbanisme qui s'accompagne, au Nord comme au Sud, de graves dysfonctionnements.

La variété du vocabulaire désignant cette anomalie urbaine témoigne de son ampleur et de sa banalité. Les *douars* (villages) du Maghreb deviennent des *Asabiyas* et/ou des *dhawâhî* (banlieues) dans l'Est du bassin, mais toujours *Ashaw'yyah* (aléatoires, spontanées), tandis que la rive Nord rassemble des *bairros di latas* (quartier de planches) au Portugal, des *borgate* (bourgades) en Italie,

* *gecekondu* : pluriel du mot *gecekondu* (turc), qui signifie, littéralement : « il s'est posé durant la nuit ».

(1) El Kadi (G.), *L'urbanisation spontanée au Caire*, Fasc. de recherche, 18, Tours, URBAMA, 1987.

(2) Semmoud (B.), Planification ou Bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie, *Cahiers d'URBAMA*, 14, 1998 ; La ville en Algérie « modèle » méditerranéen ? « modèle » européen ?, *Les Méditerranées dans le monde, Cahiers scientifiques de l'Université d'Artois*, Artois Presse Université, 96-117, décembre 1999.
Souiah (S.A.), *Les douars péri-urbains de l'Ouest algérien. L'Habitat populaire non réglementé des périphéries urbaines*, thèse, Université de Pau, 1997.

des *chabolas* (baraques) en Espagne, que les *gecekondu-lar** en Turquie, sont « posés en une nuit » et qu'Athènes pratique l'*Antiparokhi* (contre-échange). Ce phénomène est souvent qualifié de « spontané ». Mais, sans doute vaut-il mieux employer les expressions d'habitat illégal, de constructions illicites, de quartiers « abusifs », car, si cette ville échappant à l'aménageur est le résultat d'une somme d'initiatives individuelles, elle n'en est pas moins une réponse obligée à un certain nombre de carences urbanistiques, et en aucun cas le résultat de choix délibérés de ses habitants.

AUTOCONSTRUCTION ET ILLÉGALITÉ : UN AUTRE AMÉNAGEMENT POUR LES VILLES

L'urbanisation illégale, un trait commun aux villes méditerranéennes

Au Sud comme au Nord, les villes méditerranéennes sont cernées par des périphéries construites très largement en contravention aux plans d'urbanisme. Le phénomène a pris une ampleur d'exception au Caire où, dès la fin des années 1970, deux millions d'habitants logeaient dans des zones illégales (1). Remarquable au Maroc (un tiers de la population de Casablanca colonise des zones non constructibles), il caractérise aussi l'Algérie où les *douars* sont devenus des « villages-quartiers » (2) rassemblant 400 000 bâtiments construits sans permis. L'expansion non réglementée est aussi notable dans la partie orientale de la Méditerranée. En Syrie, 30 % des Damascènes colonisent la *Ghouta*, une oasis fertile et réservée à l'agriculture, d'après le plan d'urbanisation (figure 1). En Turquie, dès 1995, l'habitat illégal réunissait 65 % des Stambouliotes ! Désigné,

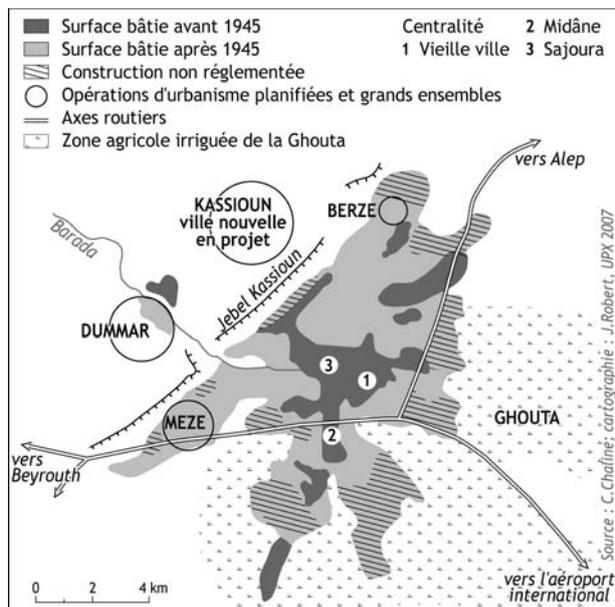


Figure 1 – L'expansion de Damas.

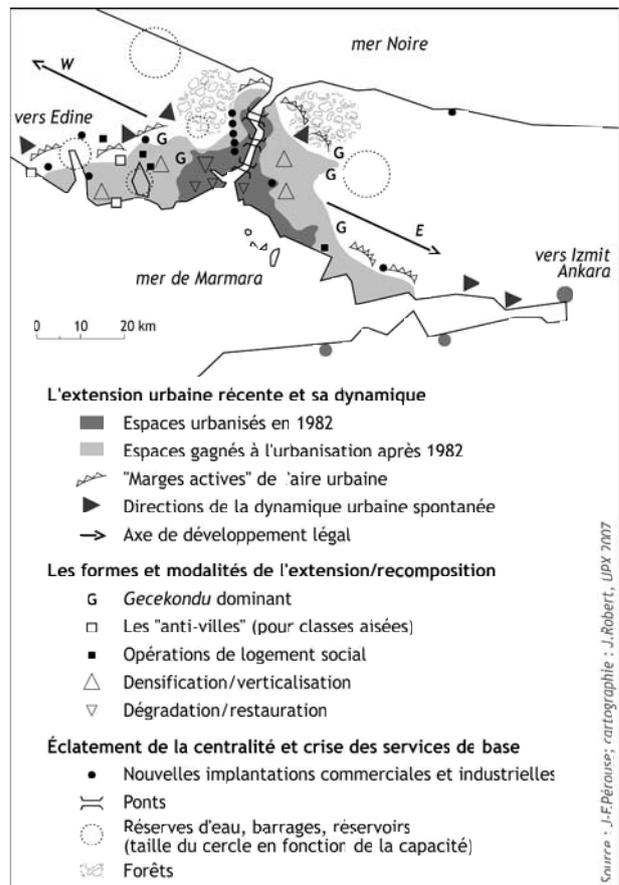


Figure 2 – Illégalité et dynamisme de l'extension urbaine à Istanbul.

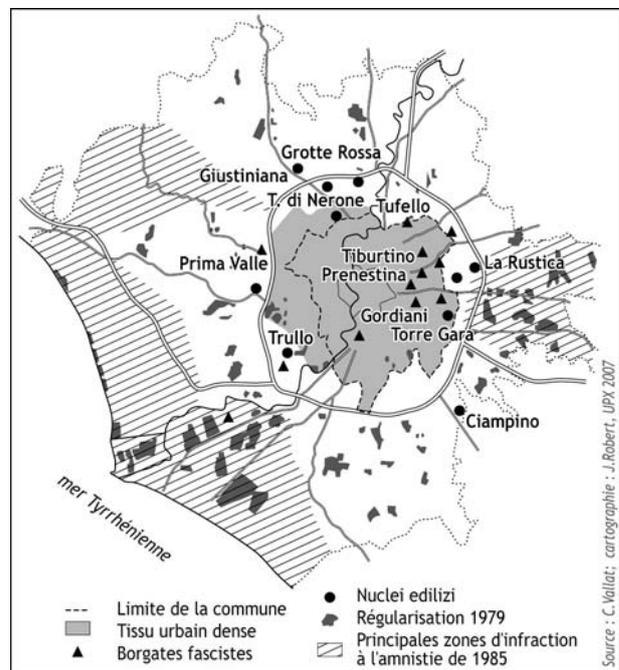


Figure 3 – Typologie des borgate romaines.

(3) Pérouse (J.-F.), Istanbul, grande inconnue et métropole malgré elle : premiers repères, *Petites et grandes villes du Bassin méditerranéen, études autour de l'œuvre d'Etienne Dalmasso*, éd. Vallat (C.), Collection de l'Ecole française de Rome, 246, Rome, 269-287, 1998.

depuis 1947, par le terme de *gecekondu*, cet habitat n'est pas assimilable aux classiques bidonvilles (3), car il se compose de bâtiments « en dur » qui n'ont rien de précaire (figure 2). Au nord-ouest, Rome rassemble, dans les *borgate* (4), *casette* (pavillons) et *palazzi* (immeubles collectifs) présentant désormais un certain luxe (figure 3). Là, plus de 300 000 personnes ont investi, sans droit, l'Agro Romano. De même l'Attique est « grignotée » par la croissance athénienne, tandis qu'à Lisbonne, 51 % des *bairros di latas* (5) sont au centre, localisation spécifique, accompagnée de la grande pauvreté des matériaux constituant des *barracas* (baraques) de plusieurs étages. Ceci conduit à s'interroger sur leur classification : sont-ils de classiques *slums* ou relèvent-ils d'une forme d'habitat sous-intégré plus proche de manifestations urbaines caractéristiques de pays économiquement peu développés ?

Paysages de travaux, paysages du chaos urbain

La périphérie informelle des villes méditerranéennes est remarquable, de par ses paysages semblables à un chantier vaste et mouvant. Ainsi, en Italie, jusqu'à 40 % des constructions des *borgate* ne disposant pas encore d'une toiture complète sont pourtant déjà habitées ! A Athènes, à Alger ou à Damas, nombreuses sont les bâtisses dont les structures porteuses sont en suspens : les fers jaillissent des terrasses, attendant que le propriétaire-constructeur ait suffisamment d'argent pour marier sa fille et la loger au-dessus de chez lui, ou pour surélever l'immeuble à des fins spéculatives. A ce sujet, la nomenclature du recensement lisboète est éloquent, qui catalogue des *barracas* et *outros alojamentos nao classicos* (baraques et autres logements non classiques) ! La rapidité avec laquelle s'élèvent les bâtiments accentue l'impression d'une cité soumise à un véritable *maelström* urbain. En Egypte, par exemple, le quartier illégal d'Izbat Khaïrallah est né, aux portes du désert, il y a moins de dix ans, en quelques semaines ; dans le même temps, en Algérie, 500 000 lots ont été bâtis illégalement et, à Rome, 200 000 logements « abusifs » sont apparus de façon si aléatoire que certains agrégats connaissent une croissance convulsive, tandis que

d'autres restent figés dans l'état qui était le leur dès la fin des années 1970. Une réelle accélération de l'urbanisation se note à Istanbul, où on continue à ériger 200 édifices illégaux par jour, si bien qu'il y en avait 78 000 en 1962, 208 000 en 1984, 350 000 en 1991, 400 000 en 1995 et qu'on en recense plus de 500 000 aujourd'hui !

L'aspect déstructuré de ces paysages périurbains tient aussi à leur grande disparité architecturale. Demeurent (ou réapparaissent) des baraquements précaires. Pans de bois, toitures de tôles, pièce unique... : ce type de *barracas* donne son « cachet » à Lisbonne (il y en a 5 000 à Amadora, 4 000 à Loures et 18 015 dans toute la périphérie). Ces constructions, héritières d'un savoir-faire rural, avaient disparu de Rome, mais des *borghetti* – ces bidonvilles dignes du film d'Ettore Scola *Affreux, sales et méchants* (1975) – ont réapparu, depuis quelques mois, sous la poussée des travailleurs venus d'Afrique ou d'Europe balkanique. Il en va de même à Madrid et à Latife Tekin, près d'Istanbul, Tziganes et Kurdes déplacés colonisent des décharges publiques. Plus urbain, mais tout aussi illégal, le pavillon auto-construit a été élevé en masse, après-guerre, par des propriétaires-occupants. Il est fait de blocs de tuf (6) à Rome, couvert de tuiles mécaniques à Istanbul, son toit est en terrasse au Caire ou à Casablanca. Il est l'élément de base d'une urbanisation qui s'est densifiée suivant le rythme des « décollages économiques ». Dès les années 1970, les parages de Rome, Naples et Milan sont livrés à l'appétit de promoteurs peu scrupuleux, qui surélèvent, en infraction à la loi, la *casetta* élémentaire (7). En Grèce, l'*Antiparokhi* a poussé les propriétaires de parcelles bâties à « donner », en échange d'appartements, leurs terrains à des entrepreneurs, qui reconstruisent des immeubles en lieu et place des maisonnettes. Aujourd'hui à Dâr-as-Salâm, zone populaire et illégalement urbanisée du Caire, la promotion immobilière illicite ne s'embarrasse pas pour construire – sans permis – des immeubles atteignant dix étages !

Des quartiers de ville à la campagne

Le mélange entre ville et campagne est un trait ancien – et fort commun – dans ce bassin où les citadins, modestes ou puissants, pratiquent une véritable « estive », quittant, le temps des grosses chaleurs, les villes suffocantes pour rejoindre des lieux proches et aérés (palais d'été du Tatoï sur les pentes du Parnasse, Castel Gandolfo, villas vésuviennes de Vanvitelli). Nobiliaires, à l'origine, ces résidences estivales ont joué le rôle de « marques urbaines » (8) : elles ont aspiré une population urbaine et laborieuse et ce mitage d'une campagne, toujours proche, accentue l'aspect déstructuré des paysages périphériques. A Istanbul, l'extension illégale a détruit le fragile maquis des *tepe* (collines). A Rome, elle s'étend jusqu'aux pentes des Castelli Romani,

(4) Vallat (C.), *Rome et ses « borgate » – 1960-1980 – Des marques urbaines à la ville diffuse*, Bibliothèque des Ecoles françaises d'Athènes et de Rome BEFAR, 287, Rome, 236 p., 1995.

(5) Crozat (D.), *Vers l'éradication des bidonvilles à Lisbonne*, *Mappemonde*, 54, 2, 26-29, 1998.

(6) Matériau volcanique tendre, donc facile à extraire, qui durcit à l'air.

(7) Il faut évoquer, à ce propos, les premières images du film *Main basse sur la ville*, de Francesco Rosi, 1963.

(8) Vallat (C.), Marin (B.) & Biondi (G.), *Naples : démythifier la ville*, L'Harmattan, 450, 1998.

(9) Insolera (I.), *Roma moderna : un secolo di storia urbana, 1870-1970*, Turin, 6^e ed., 137, 1976.

célèbres pour leurs vignobles et, à Naples, les constructions non réglementées investissent les pentes périlleuses du Vésuve, que tous les plans d'urbanisme ont pourtant décrétées non constructibles. A Athènes, succède, à l'extension vers Le Pirée, une colonisation désordonnée au pied des monts Hymette, Pentéli, Parnès et Egaleo. Toutes les grandes villes méditerranéennes sont en concurrence avec des terres agricoles riches. Au Maroc, l'urbanisation se fait au détriment de l'arganier, espèce endémique et officiellement protégée. Les pâtures de l'Agro Romano se réduisent et, à Naples, les riches terres volcaniques horticoles disparaissent sous les assauts répétés d'une urbanisation sauvage. De la même manière, l'urbanisation cairote prive la région de ses terres inondables.

Si des lambeaux de pièces agricoles résistent (faisant que cette intrusion du paysage rural en milieu périurbain répond parfaitement à la définition que donne I. Insolera (9) de la *borgata* : « c'est une espèce de bourg, un morceau de ville au milieu de la campagne, qui n'est réellement ni l'un ni l'autre »), il n'empêche que, partout, les quartiers informels deviennent des agrégats hauts et denses que rien ne distinguerait de la ville constituée, n'était-ce la mauvaise qualité des bâtiments ou le dessin illogique du réseau des voies de communications (les immeubles de rapport sont disposés au hasard sur les parcelles non constructibles). En effet, depuis une quinzaine d'années, des immeubles d'un certain luxe se sont substitués aux bâtiments auto-construits. Ainsi, les noyaux illégaux situés autour de l'EUR**, à Rome, sont des ensembles luxueux et clos, comme le sont les résidences de Kiphisia au nord d'Athènes, tandis que les immeubles de la rive asiatique d'Istanbul s'élèvent de plus en plus haut et que naît un autre type de *gecekondu*, l'*apartkondu*, logement établi dans un collectif de qualité moyenne.

LA VILLE INFORMELLE COMME SOLUTION URBAINE

Faire face au nombre

C'est la forte pression d'un exode rural soutenu qui est la racine de l'expansion urbaine illégale. Rome, en devenant capitale, a attiré, comme bien d'autres capitales récentes (10), une main-d'œuvre nombreuse venue pour construire ministères, administrations et logements (11). Les *muratori* (maçons) ont, dès l'origine, été tenus à l'écart : d'abord saisonniers, ils se sont logés sous les arches des ponts ou sur le parvis des églises, puis ils ont mis à profit des matériaux de récupération et leur savoir-faire pour construire sans autorisation, aux marges de la cité. En Afrique du Nord, les premiers établissements précaires apparaissaient avec la colonisation et la nécessité de loger vite les nouveaux

venus du *bled*, peu exigeants. Des rapatriements en catastrophe (retour des Grecs d'Asie Mineure en 1922, arrivée de Portugais du Mozambique dans les années 1970) et des décollages économiques remarquables ont drainé de fortes masses de populations vers Naples, Athènes ou Casablanca. L'attraction exercée par ces villes n'a pas été simultanée. Istanbul est sans doute la dernière ville du Bassin à recevoir un fort contingent de provinciaux (47 % des Stambouliotes n'étaient pas nés dans la ville en 1950, à comparer avec 63 % en 1990). La croissance de l'agglomération s'accélère encore (2 500 000 habitants en 1980, 7 074 000 en 1993, 9 981 000 en 2000, 12 000 000 en 2006 (12)). Les nouveaux Stambouliotes sont des citoyens de province. Ils ne trouvent place que dans les *gecekondu*, si bien qu'entre les deux derniers recensements, la population de Kagithane, au nord de la Corne d'or, a gagné 16 % et la petite ville de Bakırköy est devenue une agglomération millionnaire. A ce propos Jean-François Pérouse (13) évoque une incessante « recomposition/dilution » des espaces urbanisés, phénomène qui a caractérisé les villes du Nord du Bassin il y a quarante ans et, aujourd'hui, le Grand Caire, où les quartiers des gouvernorats périphériques assurent l'essentiel de la croissance (12 % par an, à Dâr-as-Salâm). Selon A. Deboulet, de véritables « migrations d'agglomération » s'élaborent, permettant un desserrement depuis les *aqşâm* centraux vers des *shyakhat* (quartiers) où l'auto-construction est encore possible (à Talbiyah et Istabl'Antar, par exemple).

Ce desserrement des populations urbaines résulte d'initiatives individuelles. Nullement encadré, il répond avant tout à la recherche de l'amélioration des conditions de logement. On quitte les *bassi* (logements d'une seule pièce ouvrant directement sur la ruelle) de Naples ou les logements étroits de Rome Centre pour ceux, plus spacieux, de la périphérie (85 % des logements des *borgate* ont plus de trois pièces, 40 % des logements du centre n'ont que deux pièces, au maximum). Au Caire, 40 % des habitants installés dans la périphérie informelle ont quitté l'un des 10 % de logements du centre n'ayant qu'une pièce sans eau et sans électricité, où l'on cohabite à neuf ou dix. Cette mobilité urbaine est le fait d'une population déjà bien intégrée à la ville (les *borgatori* de la première génération avaient passé, en moyen-

** Quartier de l'Esposizione Universale di Roma, prévue en 1942, mais annulée en raison de la guerre.

(10) En 1834, Othon de Bavière fait d'Athènes une capitale, Ankara détrône Istanbul au début du siècle dernier, Alger devient capitale d'Etat au milieu du XX^e siècle.

(11) Entre 1872 et 1891, l'apport migratoire a représenté 79 % de la croissance romaine.

(12) TUIK : Türkiye İstatistik Kurumu [Institut Turc des Statistiques] www.tuik.gov.tr.

(13) Pérouse (J.-F.), La population turque en 1994 : dynamiques, perspectives et tensions, *Méditerranée*, 1-2, 71-80, 1995.

(14) Calcul équitable du loyer en fonction de l'âge de l'immeuble, de sa situation.

ne, 21 ans dans Rome avant de venir s'installer dans les *borgate*), disposant de ressources suffisantes pour assumer la construction illégale.

Répondre aux défaillances des institutions et des procédures

La stratégie de la mobilité apporte des réponses, toujours individuelles, aux carences des administrations municipales en matière de logement. Elles ont, toutes, tenté de le résoudre en appliquant le blocage des loyers

« immeubles pour réfugiés » (destinés, à l'origine, aux rapatriés de Turquie) et des « habitations ouvrières », n'accueillait que 5 % des néo-urbains. Actuellement, à Casablanca, le déficit en logement est estimé à 200 000 unités, ce qui correspond à 45 % du parc existant ! A Istanbul, pour faire face à la demande, il faudrait construire 100 000 nouveaux logements légaux par an, or il n'en est livré que 10 000 ! A Rome, le marché légal propose quatre-vingt-deux fois moins de produits que le marché parallèle. Autant de situations qui expliquent le recours systématique à l'auto-construction et à l'illégalité. C'est vrai à Istanbul, où de 60 % à 85 % des constructions de moins de vingt-cinq ans sont illégales,



© Marta Nascimento/REA

Pans de bois, toitures de tôles, pièce unique... : ce type de barracas donne son « cachet » à Lisbonne. (Bidonville près du site de l'exposition universelle)

(dès 1938 à Lisbonne, *equo canone* (14) institué à Rome en 1976). Cela a conduit à la disparition de fait de l'habitat populaire, car, pour échapper à ce blocage, de nombreux propriétaires ont entamé des restaurations coûteuses, accélérant la gentryfication des centres. Ainsi, aucun Cairote ne peut accéder à la location dans des quartiers centraux comme Masr al-Qadîma sans s'acquitter d'un droit d'entrée – prohibitif – de 5 000 livres égyptiennes. La constitution d'un parc immobilier privé destiné aux classes moyennes à partir du patrimoine existant a donc été un échec, que les insuffisances de la construction économique publique n'ont pas pu, ou pas su, combler. A Athènes, entre 1950 et 1960, le logement social, composé des

comme à Lisbonne, où 40 % des logements postérieurs à 1970 sont illégaux. Cette situation catastrophique résulte de conditions d'accès au logement économique trop rigides, de scandales ayant touché les institutions de logements populaires, mais surtout de la mise en place d'une politique du laisser-faire, encourageant la *combinazione*.

Le défaut d'habitat social explique la « ruée » des populations urbaines vers les périphéries, où l'urbanisation informelle a été facilitée par l'existence de terrains aux

(15) Les premiers, sur la rive européenne, datent de la fin du XIX^e siècle, l'architecte français Prost dresse le premier plan de régularisation urbaine d'Istanbul en 1935.

statuts fonciers et juridiques flous. Certains de ces terrains, n'ayant aucun intérêt agricole, sont demeurés à l'écart des réformes agraires, comme en Attique, où le sol de la bande littorale est resté en indivision communale – un statut qui facilite l'occupation sans droit. D'autres sont, comme en Algérie, demeurés «vacants» après les affres de la décolonisation, ce qui facilita l'invasion de zones non constructibles, en dépit de plans généraux d'urbanisme promulgués aux premiers mois de l'indépendance. Parallèlement – bien que nombreux et anciens (15) –, les plans d'urbanisme présentent de grandes faiblesses (Athènes, quarante ans après la guerre n'avait toujours pas de plan d'urbanisme révisé et vivait sur des indications décidées au tout début du siècle) ou alors, ces plans sont appliqués de façon détournée par les autorités elle-même. Ainsi, malgré la création tardive d'un plan général, Athènes continue de légiférer par décrets en matière urbaine, pratique qui permet de régulariser *a posteriori* toute entorse faite aux règlements d'urbanisme. A Rome, les lois de bonification de l'Agro Romano ont eu un effet induit pervers car, dotant le territoire d'infrastructures minimales (routes, division des grands domaines), elles l'ont «pré-urbanisé». Pis, l'installation des premiers auto-constructeurs illégaux a été facilitée par Mussolini, qui créa, en 1924, officiellement, la première *borgata* : Acilia. Officielle, elle n'en est pas moins illégale, car elle s'élève sur des terrains non constructibles ! Elle fut suivie de l'apparition d'autres *borgate* et de *nuclei edilizi* (noyaux de construction). Contrevenant au plan de 1931, ces agrégats d'habitats modestes furent tolérés à la condition que les lotisseurs en assureraient la viabilisation. L'autorité a donc impulsé un mode d'implantation illégale et encouragé ainsi des particuliers à faire une entorse à la loi. Contrairement à toute attente, le plan régulateur de 1962, en régularisant les constructions dites «abusives» et en les intégrant dans une zone spécifique, n'apporta pas de solution définitive. Cette étape a été cruciale, car elle a consolidé la construction informelle, qui ne pouvait plus, dès lors, être appréhendée comme un événement marginal et conjoncturel. Peu à peu, ce qui a été une construction abusive par nécessité, caractérisée par l'auto-construction et l'auto-consommation de maisons individuelles financées sur des fonds propres, est remplacé par un habitat illégal, dont les promoteurs se rendent maîtres. Cette pratique s'est banalisée ailleurs en Méditerranée et, à Alger, la législation sur les réserves foncières a même levé, depuis 1979, l'obligation de viabilisation avant cession, si bien que des «villages-quartiers» ont jailli, un peu partout.

(16) A Rome, construire illégalement revient deux fois moins cher.

(17) La première date de 1948, suivie par les lois de 1949, 1953, 1963, 1966, 1983 et, enfin, en 1985, par la loi sur la super-municipalité.

(18) Carapalla (G.) & Codispoti (S.), L'abusivismo negli anni 80, *Urbanistica informazioni*, XXXX, 43-46.

Economies et organisation sociale

Si l'Etat est défaillant, les individus font preuve d'un grand esprit d'entreprise. Contraints de répondre par leurs propres moyens au besoin de logement, les habitants ont, tous, à un moment ou à un autre, pratiqué l'auto-construction. Ainsi, s'est développée une architecture vernaculaire, qui a permis à tout un chacun d'exprimer ses aspirations en respectant un style propre au lieu, et les grandes cités méditerranéennes n'auraient jamais été cernées par la «banlieue» informelle, s'il n'y avait eu une entraide permettant des économies substantielles (16). L'économie réalisée sur le prix d'achat d'un terrain théoriquement agricole se double d'un gain sur les frais notariés. Les coûts de main-d'œuvre sont réduits à néant, en cas d'auto-construction et, souvent, dans ces zones où existent des économies souterraines, les entrepreneurs font appel à des travailleurs non déclarés afin d'échapper aux charges sociales. Les promoteurs immobiliers qui élèvent désormais la ville informelle rognent sur la qualité de la construction et sur ses dimensions. L'autofinancement est aussi la règle, dans ces quartiers où les propriétaires sont majoritaires. Mais les économies d'une vie ne suffiraient pas à rassembler les sommes nécessaires à l'achat d'un terrain et des matériaux, si la solidarité familiale n'y palliait. D'une pratique courante, au Caire, les prêts entre collatéraux servent essentiellement à l'achat du terrain, tandis que les constructeurs-habitants demandent des avances sur traitements à leurs employeurs pour le financement – pratiquement, au jour le jour – de la construction ! Il existe aussi des pratiques collectives proches des tontines africaines, comme la *gam'iyyah* (*association, coopérative*).

L'AMNISTIE, ÉRIGÉE EN RÈGLE D'OR

Une procédure banale

La construction illégale apporte des solutions immédiates aux individus, mais elle pose de très graves problèmes aux municipalités qui, toutes, cherchent à l'éradiquer, jusqu'à l'Égypte qui, après plusieurs décennies de résistance, a voté, en 1992, l'amnistie des contrevenants aux règles d'urbanisme. Même si tous les Etats l'adoptent, il ne semble pas que l'amnistie puisse représenter une panacée. Bien qu'ayant initié une impressionnante suite de lois (17), l'administration stambouliote, par exemple, ne cesse de «courir» après la ville informelle, en créant régulièrement de nouveaux arrondissements (neuf sont apparus, depuis 1990). Ce faisant, elle prend acte d'une formidable évolution qu'elle n'a pas su contrôler et elle favorise l'induration du phénomène, car elle laisse entendre aux usagers qu'il y aura toujours une régularisation possible. Certains vont

même jusqu'à organiser préventivement la résistance au « déguerpissement » puisqu'on assiste, au Caire, à l'implantation groupée de familles élargies sur les terrains publics mitoyens afin de « consolider » les terrains squattés. Rome a connu les mêmes difficultés. Après que la loi du 10 février 1977 eut légalisé – encore une fois, *a posteriori* et sans succès –, l'amnistie de 1985 devait être un point d'orgue. En fait, ses conséquences corroborent les remarques précédentes : la déréglementation est devenue une pratique banale et institutionnalisée puisque 77 noyaux de constructions illégales sont apparus en quelques mois après cette mesure (18). Cette fois, les surfaces illégalement loties s'immiscent entre les noyaux régularisés antérieurement. Plus qu'une densification du tissu urbain, il s'établit une « ville diffuse », qui altère en particulier les espaces verts. Rien ne semble pouvoir endiguer ce « mal urbanisme », même si des officiers judiciaires sont habilités à dresser procès verbal, même si la commune peut contraindre les contrevenants à démolir, à leurs frais, les édifices illégaux ou si elle est en droit de les acquérir gratuitement, car des solutions aussi radicales ne sont que rarement adoptées.

Tout se passe comme si les lois d'amnistie, au moment même où elles voudraient renforcer la mainmise de l'autorité sur les territoires, reconnaissent, de fait, la faillite de l'aménagement du territoire. Elles ne peuvent pas même mettre un frein à l'expansion abusive, qui continue. La loi, si souvent détournée, a si peu de force que les constructeurs ne se soucient même plus d'être amnistiables et on a vu, en Italie, apparaître 700 000

chantiers sans permis, durant les quelques mois qui séparent la rédaction d'une loi et ses décrets d'application ! Comme si, en réalité, chaque réajustement légal signait le renoncement des municipalités à l'adoption d'une véritable stratégie d'urbanisation : cette défaillance laisse la porte ouverte à toutes les spéculations, à toutes les malversations, à toutes les concussion...



© Meigneux/SIPA

A Istanbul, le centre commercial et culturel de Sisli dépasse de trois fois le rapport surface au sol/surface plancher autorisé. (Polat Tower, Istanbul)

passage des auto-constructeurs aux promoteurs. En « rénovant » parcelle après parcelle, selon les opportunités et les désirs des propriétaires, la pratique de l'*antiparokhi* a fait d'Athènes une ville dense, haute, étouffante et l'une des plus polluée d'Europe. Ailleurs, l'éviction du petit propriétaire-habitant-constructeur a laissé la maîtrise du marché illégal à des mafias locales qui se soucient plus de blanchiment d'argent et de fructueux bénéfices que des nécessités d'aménagement.

Dysfonctionnements urbains

Statut juridique incertain et amnisties hasardeuses font que les quartiers périphériques des agglomérations subissent des dysfonctionnements particulièrement graves. La sur-densification est le dysfonctionnement le plus flagrant (à Casablanca, 39 m² de surface urbanisée par habitant en 1982, contre 46 m² en 1960). Le déséquilibre atteint un point ultime, quand, comme à Naples, la population périphérique est plus dense qu'au centre (16 000 habitants par km² à Portici contre 11 000 dans la commune centre, 2,85 personnes par pièce dans les communes périphériques contre 1,05 à Naples). La densification tient aussi à la verticalisation qui accompagne le

En l'absence de toute directive urbanistique, le défaut d'équipement est le problème le plus grave. Se développent, sur la côte africaine, des agglomérations de millions de personnes où l'adduction d'eau n'existe toujours pas. Au Caire, son achat auprès des porteurs d'eau grève les budgets familiaux de 5 à 22 % des revenus mensuels et, il y a encore une vingtaine d'années, les immeubles pourtant confortables des banlieues de Rome et de Milan n'étaient toujours pas raccordés au réseau de distribution publique. L'eau, livrée par des camions-citernes, était conservée dans des réservoirs placés sur les toits en terrasses. Dans les quartiers *fawdhawiyy* (*anarchiques*) des villes d'Afrique du Nord, le raccordement au réseau électrique se fait presque systématiquement à partir de branchements « pirates ». Dans beaucoup de ces zones sans existence légale, le raccordement au tout-à-l'égout n'existe pas et, sauf quelques rares fosses, les eaux usées sont déversées dans une rue qui, de surcroît, n'est pas asphaltée. L'éclairage public n'est pas installé, le réseau des transports publics, quand il existe, est radial : il est conçu uniquement pour drainer la population laborieuse vers les centres fonctionnels. Les écoles ne sont pas assez nombreuses, le commerce de détail est quasiment inexistant. Il y a une carence d'hôpitaux, de lieux de cultes, d'équipements culturels. De ce fait, de telles zones et communes, pourtant agglomérées à de grandes et prestigieuses cités, sont difficilement assimilables à de réels quartiers de ville, car elles sont dépourvues de toute centralité urbaine et aucune polarisation fonctionnelle ou sociale ne s'y reconnaît. Pour que de tels espaces accèdent à une qualité urbaine contemporaine, il faudrait les doter d'infrastructures minimales, nécessité entraînant des travaux de très grande envergure exigeant, dans des zones déjà construites, contournements et allongement des réseaux. C'est là la conséquence immédiate des politiques municipales qui, en optant pour l'amnistie, ont renoncé à raser la ville informelle. Celles-ci sont donc contraintes de viabiliser des territoires densément construits. Le surcoût est important, d'autant que s'y ajoute, souvent, la gestion de grandes catastrophes puisque les terrains non constructibles investis par la ville informelle sont souvent situés en zones dangereuses (volcans, bas-fonds inondables, décharges). Les communes engagent donc d'énormes frais pour des quartiers qui ne leur ont rapporté aucune recette fiscale.

La discrimination entre la ville légale et les quartiers « spontanés » persiste, malgré les tentatives d'articuler ces derniers à des sections urbaines qui les auraient entraînés sur la voie d'une urbanisation raisonnée. En effet, ni les villes nouvelles autour du Caire (Sadate City, Al-Badr), ni les villes-satellites à proximité de Damas (sur les contreforts du Mont Qâsyûn), ni les anti-villes près d'Istanbul (Bahçekent), ni les quartiers de reconstruction (Monterucello, après la destruction de Pouzzoles) n'ont encore permis de combler les interstices spatiaux, fonctionnels et sociologiques qui rendent difficile l'intégration des quartiers déstructurés.

Invasion, abus, squattérisation : de la langue vernaculaire au vocabulaire générique

Si les invasions urbaines non réglementées ne présentent que peu de traits communs, une typologie peut cependant être établie en se référant aux indications des plans d'urbanisme et aux statuts fonciers. Les entorses aux lois urbanistiques en vigueur peuvent être qualifiées « d'abus de zone » quand des espaces réservés à l'agriculture, aux espaces verts ou aux équipements sont colonisés. Ce type d'illégalité répond strictement à la définition de « l'habitat non structuré ». Il y a « abus de norme » quand les bâtiments élevés sur des zones constructibles sont, soit trop nombreux, soit trop élevés. Le système de l'*Antiparokhi* illustre parfaitement cette situation qui est aussi caractéristique d'Istanbul, où le Parking Park-Otel est beaucoup trop élevé, et où le centre commercial et culturel de Sisli dépasse de trois fois le rapport surface au sol/ surface plancher autorisé. Si la classification se fait en rapport avec le statut foncier, il y a *squatterisation* quand, comme au Caire, les zones d'invasion sont le fait d'occupants ne disposant d'aucun document foncier. Ce sont eux qui connaissent la plus grande précarité, car ils peuvent être « déguerpis » pour s'être implantés, sans droit, sur les propriétés de fondation pieuse (– *waqfs* – au Nord de l'Afrique, terres de l'Église orthodoxe à Athènes ou de Saint-Jean-de-Latran, à Rome). Tous ces espaces périurbains ont été squattés avant d'être acquis par des occupants sans droits, certes, mais de bonne foi. Ils sont alors devenus des zones de lotissement « semi-formelles ». Elles sont constituées de terrains privatifs officiellement acquis mais utilisés en contravention avec les règlements d'urbanisme. C'est sans doute ce type de contravention qui est le plus commun, au Nord.

On peut aussi classer les quartiers en se référant aux classifications conceptuelles proposées par les spécialistes des zones tropicales et subtropicales. Mais bien qu'une ceinture périurbaine désordonnée entoure bien des grandes villes méditerranéennes, il ne saurait être question de tout confondre, même s'il est vrai que bien des périphéries répondent au modèle proposé par M. Naciri (19). Si précarité foncière, chômage, pression démographique sont encore le lot commun, sur la rive Sud aussi bien que sur la rive Nord, selon les lieux et les moments, certains traits s'estompent ou s'accusent : le taux de scolarisation des enfants des *Borgate* et des *gecekondû* est de 100 %, quand beaucoup de Cairotes ne sont jamais allés à l'école ; les baraques de Lisbonne utilisent toujours la tôle quand toute la périphérie d'Athènes est composée de villas et d'immeubles d'un bon niveau de confort. Si, dans tout le Bassin méditerranéen, les visites à la campagne demeurent, ce n'est plus l'expression d'un mode de vie en transition entre rural et urbain, mais une pratique de fin de semaine. Il est notable qu'en parallèle à la recomposition des flux migratoires, de nouvelles

(19) Naciri (M.), Les formes d'habitat « sous-intégrées », *Hérodote*, 19, 13-71, 1980.

expressions de la précarité urbaine apparaissent. L'Italie, qui accueille 10 % de tous les immigrants intra-méditerranéens, ne se comporte plus comme le pays d'émigration qu'elle a longtemps été. Interface géographique avec l'Europe de l'Est, seuil du continent africain et passage aisé vers le Moyen-Orient, elle est devenue, avec la Grèce et l'Espagne, un des points d'entrée privilégiés de l'immigration méditerranéenne contemporaine. Les primo-arrivants se localisent plutôt dans les centres-villes, dans des logements très dégradés : leur situation économique précaire ne leur permet pas d'accéder à l'auto-construction, ni – a fortiori – aux locations élevées proposées par les promoteurs des immeubles de la dernière génération de l'invasion illégale.

CONCLUSION

A l'observer, on constate que la grande cité méditerranéenne échappe au modèle conventionnel de la grande métropole occidentale planifiée dans la mesure où sa périphérie semble se modeler de façon empirique, en répondant au coup par coup à des nécessités individuelles, à des impulsions politiques, à des injonctions économiques, à des tendances sociologiques ou à des modes architecturales. Indubitablement, il existe sur ces rivages, aux portes d'une Europe où le désordre urbain fait figure d'anomalie, une véritable pathologie de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

Mis sur le web par R. Mahl, avril 2011