



Téhéran  
L'urbain et l'administration  
en question





## Dans la même collection

Nader Vahabi, *La quatrième socialisation de la diaspora iranienne*, 2013

Nader Vahabi, *Mémoire d'un parcours migratoire*, 2013





Ali Gharakhani

Téhéran  
L'urbain et l'administration  
en question

Préface de Guy Burgel

**O**rizons  
2016





Cet ouvrage est extrait d'une thèse soutenue le 23 mai 2013 à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense sous le titre « *L'insertion du concept de développement durable dans les politiques urbaines à Téhéran* ». Cette thèse a été rédigée sous la direction de Philippe Haeringer dans le cadre de l'École doctorale Économie Organisations Société et du groupe Orient Urbains. Le jury était composé de Djamel Athari, Philippe Haeringer, Bernard Hourcade, Eric Huybrechts, Marie Ladier-Fouladi et Gabriel Wackermann.







## Préface

### Téhéran, métropole singulière et ordinaire ?

Au-delà des informations précieuses qu'Ali Gharakhani nous apporte sur l'histoire, l'espace et la gestion de la capitale iranienne, le livre ouvre, à travers l'analyse de Téhéran, des perspectives intéressantes sur les processus universels de la métropolisation contemporaine. Comme toujours, les faits sont originaux, irréductibles à toute généralisation hâtive. Mais les logiques renvoient à des mécanismes globaux, réinterprétés chaque fois dans des expériences et des cultures localisées.

Le premier est l'importance du fait politique dans la création motrice du fait métropolitain. Il apparaît toujours contingent, presque fortuit. Ici, c'est la décision d'un nouveau souverain d'abandonner à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle les capitales traditionnelles de la Perse pour une modeste bourgade du plateau iranien qui fournit l'étincelle initiale. Elle sera suivie pendant plus deux siècles par les initiatives de tous les régimes qui se succèdent au pouvoir pour confirmer et renforcer le lieu et la prééminence urbaine de Téhéran : la dynastie Qâdjâr qui ouvre le pays sur l'Occident, les Pahlavis qui veulent accélérer son européanisation, puis son américanisation, la République Islamique, qui résiste aux velléités de décentralisation et de déplacement de la capitale. Même les événements les plus dramatiques paraissent se placer dans la continuité de cette ville d'État : la guerre meurtrière entre l'Iran et l'Irak (1980-1988), ses bombardements, ses souffrances et ses victimes, ne découragent pas les flots de migrants ruraux et de réfugiés de grossir les rangs d'une population déjà nombreuse. Il est vrai, qu'auparavant, de la même façon, les Réforme agraires et la Révolution blanche, décidées par Mohammad Reza Pahlavi, avaient eu des effets démographiques identiques. Preuve, s'il en fallait, contrairement aux idées

reçues, de la suprématie du mythe, du récit et de la vision politique, sur un économisme simpliste.

Dans une croissance urbaine aussi rapide et aussi massive, l'urgence le dispute toujours à la stratégie. C'est sans doute la seconde leçon, qui se dégage de la lecture. Le logement des plus pauvres, évidemment les plus nombreux, suscite imagination, créativité et détournement de la réglementation. D'abord des intéressés eux-mêmes, intelligents à trouver, à Téhéran comme partout, de l'Amérique latine au Sud-Est asiatique, des terrains peu constructibles pour y bâtir des « maisons de la nuit », qu'il est difficile de faire « déguerpir ». Solution plus originale, quand c'est le pouvoir en place lui-même, « révolutionnaire » en l'occurrence, qui s'intronise en agent marginalisant la loi, lotissant le domaine public, ou confisquant les propriétés des dignitaires de l'ancien régime au nom de la justice sociale. Cela ne l'empêche pas dans le même temps, pour tenter de desservir une métropole de plus en plus tentaculaire et polluée par la circulation d'automobiles, de promouvoir un réseau de métro et surtout d'autoroutes intra-urbaines à l'américaine, ou de façon plus ambitieuse encore un semis de villes satellites périphériques, destinées à desserrer la capitale et à retenir les nouveaux immigrants. Peu importe de l'illusion ou de l'échec de ces grands desseins, ils témoignent toujours d'une volonté ambiguë de contrôle de l'urbanisation, quand on laisse filer ses composantes les moins maîtrisables : les flux humains.

La raison en est certainement dans l'hésitation historique, constante dans les derniers temps à Téhéran, entre démocratie municipale balbutiante et autoritarisme d'État assumé. Un grand classique de la gestion des capitales, dont même la France n'est pas épargnée. Et tous les arguments et les stratagèmes connus sont utilisés, qui de Moscou à Alger en passant par Paris, font les délices des exégètes urbains : les intérêts suprêmes de la nation, la crainte de créer un État dans l'État, la complexité des problèmes et des acteurs, l'exigence de solutions rapides et radicales. L'issue en est toujours la mise sous tutelle plus ou moins ouverte des élus locaux, quand elle ne précède pas leur accession aux plus hautes fonctions de l'État. Confusion des genres qui montre bien que la démocratie locale est un des grands défis des sociétés urbaines contemporaines, à la fois dans le périmètre des compétences administratives et dans les limites du territoire de gestion. La scission de la ville de Téhéran en quatre départements est là encore de traduction universelle : diviser pour régner paraît la devise des gouvernements centraux, si l'on songe à l'instauration des huit départe-



ments parisiens dans la réforme territoriale de 1964, ou plus récemment à la création de douze « territoires » dans la Métropole du Grand Paris (2016).

Il est vrai que certaines manifestations des pratiques urbaines peuvent apparaître plus dominées par des traditions culturelles propres. Comme il sied aux grandes civilisations, la capitale de l'Iran n'échappe pas aux tentations d'un nationalisme culturel, qui peut se manifester aussi bien dans l'ornementation des bâtiments publics, que dans l'urbanisme du bazar ou la structure interne des quartiers au lacs de ruelles en impasses et de parcelles ceintes de hauts murs pour protéger l'intimité. En même temps, la fascination de l'étranger, Europe en tête, ne cesse de s'exercer, avec ostentation pendant les deux dernières dynasties (Qâdjâr et Pahlavi), avec dénégation depuis l'instauration de la République Islamique. L'imitation de l'Occident, de plus en plus surtout les États-Unis, n'en est que plus remarquée : réseau d'autoroutes qui sillonnent la ville d'Ouest en Est, et du Nord au Sud, architecture de grande hauteur, notamment sur les contreforts de l'Elbourz, qui pourraient donner à Téhéran des allures de métropole californienne, si de curieuses inversions sociales ne venaient rappeler le poids des pratiques résidentielles et de l'interprétation de la modernité par les catégories dominantes. Ici, la mode, pour ceux qui ont accepté de lotir les vastes demeures familiales traditionnelles s'érigeant autour de pièces d'eau, n'est pas d'investir une villa individuelle, mais un étage élevé d'une tour d'habitation futuriste. Les paradoxes de la société retrouvent leurs droits pour établir des variations sur l'uniformisation du monde.

On pourrait en dire tout autant sur la manière dont la capitale iranienne interprète le développement durable et la qualité de la ville. Agglomération tentaculaire s'il en est, aux embouteillages monstrueux sur des autoroutes inhumaines et souvent carcérales, à la pollution légendaire, accentuée par les canicules estivales, surtout dans les zones populaires du Sud, Téhéran n'en retrouve pas moins, cachée à l'intérieur de ses quartiers, la perpétuation d'une nature domestiquée et pacifiée, que la Perse traditionnelle avait su donner au monde, au milieu de ses jardins, parsemés de parterres fleuris et odoriférants et parcourus d'eaux courantes. C'est là qu'aux heures les plus chaudes de la fin de journée, les familles téhéranaises viennent souvent se réfugier, pour se retrouver, faire de l'exercice physique sur les jeux publics, ou simplement partager un repas en commun. La défense de l'environnement n'a pas besoin de grandes déclarations pour se concrétiser dans la vie quotidienne des populations.



Ces quelques évocations suffisent à montrer la diversité du livre d'Ali Gharakhani. Celle-ci dépasse à l'évidence les termes de son titre pour enrichir l'analyse de l'universel urbain.

Guy BURGEL  
Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense





## Prélude

Capitale bicentenaire de l’Iran, Téhéran a connu, avant et après sa désignation comme capitale en 1785 — point tournant dans son histoire urbaine —, de profonds changements qui en font aujourd’hui, avec 733 kilomètres carrés de superficie et 8,2 millions d’habitants, la plus grande ville du pays et l’une des plus grandes métropoles mondiales. Le Grand Téhéran est désormais la plus grande ville d’Asie occidentale et la vingt et unième ville du monde.

Depuis la restauration de l’État iranien moderne au XVI<sup>e</sup> siècle par la Dynastie safavide, la capitale du pays a successivement été Tabriz, Qazvin, Ispahan, Machhad, Chiraz et Téhéran à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (cf. *Carte 1*). La ville de Téhéran a tenu ce statut plus longtemps que les autres, et son évolution a donc été profondément marquée par ce statut, passant de la situation de ville minuscule à celle de métropole.



Carte 1 : Position géographique de l’actuelle et des anciennes capitales d’Iran depuis 1501

En tenant compte des étapes historiques de l'évolution urbaine et des enjeux spatiaux, cet ouvrage mettra en lumière le passé urbain de Téhéran, en visant à éclaircir les raisons de la nomination de cette ville en tant que capitale du pays et les conditions qui lui ont permis de conserver ce titre. Pour ce faire, l'interactivité entre les phases temporelles des transformations et évolutions physiques, les changements sociodémographiques et socioéconomiques de Téhéran avec les événements politico-historiques, depuis les origines jusqu'à nos jours, seront mis en cause.

Une partie de l'ouvrage sera également consacrée à l'aspect spatial, avec des études précises sur le site urbain de la capitale iranienne. Les rapports entre la morphologie géographique et la morphologie sociale de la plus grande ville d'Iran seront pris en compte afin d'analyser la distribution spatiale des catégories sociales à Téhéran, et bien évidemment dans la région métropolitaine téhéranaise. Sur une échelle plus large, les relations entre la capitale iranienne et ses villes satellites seront étudiées, et le statut de Téhéran aux niveaux national, régional et mondial, évalué. Cette partie de l'ouvrage tentera de constater l'image actuelle, le centralisme politico-administratif et socioéconomique ainsi que le poids démographique de Téhéran, qui jouent sans doute un rôle crucial à l'égard des problèmes environnementaux.

Avec un passé urbain remontant à plus de trois milliers d'années, l'Iran connaît aujourd'hui un rythme d'urbanisation vacillant, divers styles urbanistiques mais aussi administratifs pour la gestion de ses villes. Bien que la construction des vieilles villes ait été réalisée par les anciennes civilisations du plateau iranien telles que Sialk ou Suse, c'est à l'époque mède que les villes iraniennes ont acquis des styles et des formes homogènes à travers le pays, qui changeront durant les ères historiques suivantes de la Perse, avec l'arrivée des dynasties royales des Achéménides, Séleucides, Parthes et Sassanides. L'apogée de la tendance de construction des villes à l'époque préislamique ou antique se trouve à l'ère sassanide, où certaines fameuses villes d'Iran comme Tabriz, Nichapour, Qazvin, Ardebil ou Zanjān sont bâties.

L'arrivée de l'islam en Perse au VII<sup>e</sup> siècle est un point marquant dans l'histoire du pays, divisée en général en deux parties : l'ère préislamique et l'ère islamique. L'islamisation du pays a marqué l'urbanisme perse et le paysage urbain avec des éléments comme les mosquées, écoles religieuses puis écoles scientifiques, et le mode de conception des bazars, places et voies. De cette manière, l'administration urbaine a à son tour connu des changements quand de nouveaux acteurs comme Ghazi, Darougheh,



Assas ou Hakem sont intervenus dans les affaires urbaines, depuis le commencement de la période islamique jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Les styles urbanistiques, les régimes d'urbanisation et la gestion de la ville en Iran changeront encore dans l'histoire contemporaine du pays, car la patrie connaît des styles éclectiques et européens depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, une forte urbanisation après la Révolution blanche et les Réformes agraires des années 1960 qui ont provoqué un exode rural, mais aussi une gestion urbaine et administrative moderne à la suite de la Révolution constitutionnelle de 1905.

Ce travail étudiera les styles urbanistiques des périodes précédant et suivant l'arrivée de l'islam, et l'administration de la ville iranienne de ces époques jusqu'à nos jours. En analysant le paysage administratif urbain, nous observerons de manière détaillée l'évolution de la gestion urbaine depuis la Révolution constitutionnelle. À ce stade, nous essaierons de bien connaître les acteurs urbains aux niveaux national et local, quelle que soit leur fonction consultative, législative, planificatrice, observatrice ou exécutive. Ensuite, nous clarifierons les dimensions de l'approche durable du management urbain en détaillant les engagements environnementaux de l'Iran. Au cours de cette étape, les politiques urbaines en charge de la mise en œuvre du développement durable ainsi que les plans et outils de planification urbaine de cet objectif seront mis en cause.