

Le Caire : la ville spontanée sous contrôle

Galila El Kadi*

Les problèmes que pose actuellement l'extension incontrôlée des villes sur les terres agricoles dans la vallée du Nil relèvent moins du domaine de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace que de celui de la sécurité de l'État. Évoquée pour la première fois par le président Moubarak au cours d'un discours prononcé le 1er mai 1993, à l'occasion de la fête du Travail, l'urbanisation spontanée est désormais considérée comme un problème pour lequel il est urgent de définir des stratégies à court terme. Cet intérêt soudain pour une question jusque là occultée dans le discours des responsables politiques témoigne de l'inquiétude de la classe dominante face à la menace que représentent les quartiers spontanés et leurs habitants pour la paix sociale. Pourtant cette urbanisation, qui comblait les carences de l'État dans la production de logements sociaux, avait semblé un moyen de maintenir une certaine paix sociale. Mais nombreux furent ceux qui, conscients de son extrême précarité, se demandaient déjà, au début des années 80, si, de soupapes de sécurité, les zones d'urbanisation spontanée (ZUS) ne risquaient pas de devenir les poudrières de demain. L'exclusion urbaine, qui poussait des couches de plus en plus larges de la société à se réfugier dans des espaces sous-équipés, peu viabilisés, prohibés parce que illégaux, mal reliés entre eux et au centre, ne pouvait qu'exacerber les tensions sociales. Au fil des ans, les 23 ZUS qui cernent la capitale égyptienne sont devenues des banlieues du désespoir, terrain de recrutement privilégié de la contestation islamiste. De l'encadrement idéologique d'une jeunesse exclue, en mal d'identité, et de surplus en proie au chômage, les islamistes sont passés au stade de la violence politique. Confronté à cette aggravation de la crise sociale, l'État a décidé d'intervenir en mobilisant des ressources financières sans précédent en faveur des 404 ZUS recensées en Egypte : quatre milliards de livres égyptiennes seront ainsi affectées à la réhabilitation des ZUS et à la régularisation foncière du statut des occupants, avec une priorité donnée à la capitale et aux régions d'Assiout, d'Aswan, de Minieh et de Sohag. L'objectif est de désenclaver, viabiliser et équiper les ZUS afin d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants, et de mieux les contrôler.

Quel sera l'effet de ces interventions sur la crise urbaine et sociale que traverse l'Egypte actuellement ? Quelles en sont les limites et l'efficacité ? Ces interventions, jugées trop tardives, improvisées et inadéquates par certains spécialistes, sont, selon eux, d'emblée vouées à l'échec, et leurs effets pervers ne devraient pas tarder à se manifester. D'autres estiment au contraire que tout retard risquerait d'exacerber les conflits et de mener à une situation irréversible. Mais, au-delà de la question de l'opportunité de l'intervention de l'État, se pose celle du choix des types d'intervention et de leur adéquation aux buts recherchés. A travers l'analyse des politiques menées par l'État face à l'urbanisation spontanée au cours de ces vingt dernières années, nous tenterons d'en relever les incohérences, qui ont mené à la situation actuelle.

Mais il importe tout d'abord de voir ce qu'est l'urbanisation spontanée dans le contexte égyptien.

* Chargée de recherche, ORSTOM.

Villes spontanées et villes créées

On partira de la distinction établie par P. Lavedan (1) entre villes spontanées et villes créées. Les premières, développées à partir de noyaux ruraux, ont grandi peu à peu jusqu'à devenir des villes ; les autres ont pris naissance un jour donné par la volonté d'un homme, à partir d'un plan arrêté d'avance, par exemple Washington. L'auteur reconnaît cependant que la distinction entre villes créées et villes spontanées n'est pas toujours aisée. Dans de nombreux cas, « un plan dessiné, de caractère artificiel, a été imposé à la ville spontanée ; là, la création est incontestable ». la situation inverse n'a lieu que dans des contextes exceptionnels : guerres, invasions, fléaux ou cataclysmes entraînant l'anéantissement total ou partiel de la ville créée et l'apparition, à sa place, à côté ou en interférence avec elle, d'une ville spontanée.

Le Caire, comme la majorité des villes du monde, est issue de processus d'urbanisation à la fois spontanés et volontaires, mais la formidable expansion des trente dernières années a engendré une mégalopole en grande partie spontanée : 84 % des constructions réalisées au cours des deux dernières décennies (2) n'ont pas été décidées par les autorités compétentes, ne sont pas conformes aux normes constructives définies par les cahiers des charges, et ne figurent sur aucun document d'urbanisme. L'on peut classer parmi ces constructions :

- Les 23 ZUS construites sur les terres agricoles périurbaines (3), et sur les domaines désertiques de l'État (4) : elles couvrent en 1993 13 000 ha (24 % de la surface urbanisée), et abritent 6 millions d'habitants (46,5 % de la population de la capitale).

- Les 161 agglomérations rurales de la région du Grand Caire (RGC), devenues de véritables villes : le tiers d'entre elles a une population moyenne de 30 000 habitants : on les qualifie de « villages métropolitains » (5).

- Les immeubles issus de la rénovation hasardeuse qui anéantit, efface, défigure des formes architecturales léguées par l'histoire, aussi bien que les réalisations urbanistiques qui se sont succédé depuis le début du siècle et ont formé ce qu'il a été convenu d'appeler Le Caire moderne. 55 % des bâtisses de la vieille ville ont subi cette rénovation ; on a recensé 1 500 tours à Zamalek, Mohandessine et Madinet Nasr ; 36 000 cas de surélévations illicites et de dépassement des coefficients d'occupation du sol (COS) ont été enregistrés dans la ville du Caire pour la seule année 1991 (6).

Ces données, qui reflètent le contexte urbain de la mégalopole égyptienne, effacent la frontière entre la ville spontanée et la ville créée. Entre les pratiques anarchiques de la ville planifiée, et la réhabilitation de la ville spontanée, un certain nivellement est en train de s'opérer. Et si l'on ne peut encore assimiler Boulaq El Dakrou à Mohandessine, l'appropriation abusive et illégale des espaces publics, le grignotage des servitudes par les habitants et leur affectation à des usages informels rapprochent peu à peu Mohandessine de sa voisine spontanée. Le non respect des permis de construire accordés par la municipalité, observé dans tous les quartiers du Caire, que ce soit la vieille ville, celle du XIX^e siècle, et même les quartiers les plus

(1) Pierre Lavedan et Jeanne Huguency, *L'urbanisme au Moyen-âge*, Genève, Droz, 1974, p. 5.

(2) Pourcentage confirmé par les ministres des Collectivités locales et du Logement.

(3) L'urbanisation des terres agricoles n'a pas lieu à la suite d'une occupation illégale des domaines publics ou privés. Il n'y a pas atteinte à la propriété, mais changement d'usage des terres agricoles en terrains constructibles, ce qui est prohibé. A cette illégalité de départ s'ajoutent différentes transgressions des normes urbanistiques et constructives.

(4) La squatterisation des domaines désertiques de l'État s'est développée tout récemment au Caire (voir tableau en annexe).

(5) M. Rabie et al., « Metropolitan Villages in GCR », texte présenté au Symposium sur « Abri et Urbanisation », dans le cadre de la « General Organization for Housing, Building and Physical planning Research », Le Caire, 1990.

(6) G. El Kadi, « Le tremblement de terre en Egypte », dossier de presse, publié dans la revue *Egypte Monde arabe*, n° 14, 2^e trim. 1993, p. 163-196.

prestigieux comme Zamalek, Mohandessine et Héliopolis, font sombrer cette cité dans un vaste continuum spontané s'étendant du centre à la périphérie.

La notion de « spontané » ne renvoie plus qu'à un mythe, celui d'une ville parfaite et ordonnée qui s'opposerait à une autre, anarchique et dangereuse. Au mythe s'ajoute la peur, car plus que jamais, ce « spontané » évoque une menace, celle des « barbares » qui assiègent la ville et que tout le monde « souhaiterait voir disparaître », la « lèpre qui défigure notre capitale », « *El haram* » (le péché), ou « *El Eib* » (la honte), formules favorites d'une presse qui entretient et attise cette peur. C'est là la cause profonde des récentes interventions de l'État dans les espaces périphériques de la mégalopole.

■ Les incohérences des politiques urbaines

C'est à Hanna Milad, spécialiste égyptien de la question du logement, que l'on doit d'avoir posé le problème de l'urbanisation périphérique des terres agricoles, qualifiée par lui d'« habitat déformé » dans son premier essai sur le problème du logement, paru en 1977 (7). Il y donnait l'exemple de son employé de maison, qui venait de se marier : en quête d'un logement assez proche de son lieu de travail à Mohandessine, il n'avait trouvé d'autre solution que de louer une chambre dans un immeuble à Imbaba, dont le propriétaire n'était autre que le concierge de l'immeuble où habitaient ses patrons. M. Hanna nous introduisait ainsi dans l'univers de la promotion immobilière pour pauvres, réseau constitué d'une multitude de petits lotisseurs et entrepreneurs occupés à transformer le « limon en béton », en toute impunité.

C'était l'époque où les émeutes de la faim, en janvier 1977, allaient amener l'État à accorder plus d'attention aux revendications des classes les plus défavorisées : et en particulier au droit à un logement décent. De nombreuses tables rondes furent organisées autour de cette question. Elles aboutirent à la définition d'un modèle d'habiter s'inspirant largement de ceux existant dans les ZUS, et des pratiques qui sous-tendent leur production : un noyau constitué d'une pièce équipée pouvant permettre des extensions progressives – horizontales, sur l'ensemble de la parcelle (à concurrence de 5 pièces), et verticales (jusqu'à quatre étages) (8). L'expérimentation de ce modèle en vue de sa généralisation allait être tentée à Helwan (banlieue sud du Caire), avec l'appui financier de l'USAID ; mais ce projet n'a pas abouti, et personne n'a entrepris d'en faire l'évaluation afin de tirer les leçons de cet échec. Simultanément, d'autres consultants de l'AID, travaillant pour le compte du ministre du Logement, ont vivement conseillé la création d'une agence foncière qui serait chargée de fournir des lots sommairement viabilisés en terre désertique, pour répondre à la demande de la clientèle visée par les lotisseurs opérant sur les terres agricoles.

Sur une autre échelle se sont esquissées, à partir de 1974, des politiques d'aménagement du territoire visant à conquérir le désert afin de préserver ce qui restait des terres agricoles du Delta et de la vallée, et de soulager ces espaces densément peuplés en assurant une meilleure distribution de la population et des activités sur l'ensemble du territoire. Parmi les choix possibles qui se présentaient pour atteindre ces objectifs, les autorités optèrent en 1979 pour les « villes nouvelles » comme outil d'aménagement capable de hâter les mutations spatiales, sociales et économiques souhaitées. La création de 16 villes nouvelles et satellites fut ainsi décidée, dont cinq d'aménagement métropolitain destinées à absorber le trop plein de la population et des activités en

provenance du Grand Caire (9). Trois ans plus tard, en 1982, les auteurs du Schéma Directeur d'aménagement de la région du Grand Caire constatent que ces projets – réhabilitation des ZUS, villes nouvelles – n'apportent pas de réponses aux besoins des catégories à faibles revenus ; ce qui les conduit à introduire une nouvelle option se situant à mi-chemin entre les villes nouvelles et les villes satellites : les « New Settlements » (10). Ces nouveaux établissements urbains, au nombre de dix, devaient se situer sur les franges sub-urbaines et substituer un processus d'urbanisation raisonné en terre désertique au chaos et au spontané toujours à l'œuvre sur les terres agricoles, avec un retour aux idées déjà proposées à la fin des années 70 ; fourniture de lots sommairement viabilisés, avec un minimum d'engagement financier de la part de l'État, et une mobilisation de l'épargne et de l'initiative des citoyens.

Tous ces projets intéressants, qui vont de l'aménagement du territoire à l'aménagement urbain témoignent, sans aucun doute, d'une part, d'une prise de conscience des carences du système urbain et des dangers de l'urbanisation incontrôlée des terres agricoles, et, d'autre part, de la volonté d'y remédier. Rappelons qu'à l'époque, l'Égypte disposait de revenus importants et bénéficiait d'une certaine stabilité politique lui permettant d'amorcer des réformes sociales et spatiales en liaison avec les nouvelles orientations libérales de l'économie (l'« *infâta* »), suivies à partir de 1973. Ces réformes devaient donner leur plein effet à l'horizon de l'an 2000 ; l'imaginaire collectif caressait déjà l'image d'une Égypte radieuse à l'aube du XXI^e siècle.

S'il semblait évident que le problème de l'urbanisation des terres agricoles ne pouvait trouver de solutions radicales que dans le cadre d'une politique globale et prospective, l'urgence de la situation exigeait néanmoins des actions immédiates et efficaces afin de désamorcer, dans le court terme, le processus, en attendant qu'il se mettent en œuvre les options à plus long terme.

Cela supposait que soit créée, dès 1980, une filière de promotion foncière pour la population à bas revenus, comme le recommandait l'AID. Une telle action aurait mis forcément en cause la division des tâches d'urbanisation, admise facilement, entre l'administration étatique et les lotisseurs privés des ZUS. Or cette division des tâches assurait une redistribution des revenus au sein des différentes couches sociales par le biais du prélèvement de la rente foncière. Ici, le foncier jouait un rôle important dans l'enrichissement, certes inégal, de ces couches. Rares sont aujourd'hui ceux qui peuvent prétendre n'avoir pas tiré un bénéfice, aussi minime soit-il, de la spéculation foncière et immobilière qui se généralisa en Égypte à partir de 1973. Mais la poursuite de cette spéculation risquait d'augmenter encore le nombre des exclus, et d'aggraver le déséquilibre social. Sans mesurer suffisamment ces dangers, l'État allait édicter en 1982 une loi légalisant les ZUS. Il a ainsi préféré répondre à l'urgence de la situation par un palliatif, dont les effets pervers n'ont pas tardé à se manifester. Car si cette mesure a permis une amélioration relative des conditions de vie dans ces zones, en les viabilisant partiellement (11), elle n'en contribua pas moins à encourager, légitimer, et stimuler l'urbanisation incontrôlée des terres agricoles. L'augmenta-

(9) L'ensemble de la population concernée par le projet était évaluée à 6 145 000 habitants, appelés à se répartir entre quatre types de villes :

- quatre grandes villes de 500 000 habitants situées à une distance de 40 à 90 km du Caire et d'Alexandrie (dénommées Dix de Ramadan, Six Octobre, Sadate City, et Borg El Arab) ;
- quatre villes satellites de 250 000 habitants, à 30 km de la capitale (Quinze de Mai, El Obour, Badr, et El Amal), plus la ville-port de Damiette ;
- six villes jumelées aux anciennes cités millénaires de Moyenne et de Haute Égypte, implantées sur la frange désertique le long de l'étroite vallée, abritant une population qui devait varier entre 60 et 130 000 habitants (Beni Suef, Sohag, Minya, Assiout, et Aswan) ;
- deux chefs-lieux de nouvelles zones désertiques bonifiées, de 100 000 habitants chacun (El Noubareya et El Salheya).

Les villes nouvelles de l'aménagement métropolitain étaient Quinze de Mai, Six Octobre, El Obour, El Amal, et Badr, qui vient d'être supprimée.

(10) La population des « New Settlements » devait atteindre un million d'habitants en l'an 2000 (200 000 dans chacun d'eux).

(11) D'après le recensement de 1986, dans les ZUS les mieux équipées, les bâtiments raccordés aux réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement représentaient respectivement 66 % et 64 % du total.

(7) Hanna Milad, *Ouridou Masakannan* (Je veux un logement), Le Caire, 1977.

(8) Joint Housing and Community upgrading Team, « Housing and Community upgrading for Low Income Egyptians », rapport publié par les ministères du Logement et de la Reconstruction, en collaboration avec l'USAID, août 1977.

tion des prix des terrains et des loyers consécutive à cette viabilisation a abouti à l'exclusion des couches les moins solvables des espaces revalorisés, et à l'intégration d'autres couches plus aisées, elles-mêmes exclues du marché immobilier du centre. Par le jeu de la spéculation foncière et immobilière, les habitants à faibles ressources sont relégués dans des espaces de plus en plus éloignés, situés toujours sur les terres agricoles. Soulignons qu'aucun équipement socio-culturel n'a accompagné la structuration de ces espaces : cette tâche a été laissée à l'initiative privée. Compte tenu de la propagation de l'idéologie religieuse, en particulier parmi les émigrés de retour après plusieurs années passées dans les pays du Golfe, qui constituaient la clientèle cible des acteurs immobiliers dans les ZUS, les mosquées sont devenues les principales « maisons de culture » dans ces zones.

Par ailleurs, au moment même où l'État manifestait une certaine réticence vis-à-vis de la réalisation de ce projet de « trames assainies » pour les couches à revenus limités, le ministère de la Reconstruction et du Développement a loti et viabilisé des terrains sur 100 km le long de la côte Nord-Ouest, entre Alexandrie et Marsa Matrouh, cédés à des prix dérisoires aux associations professionnelles et syndicales pour construire des villages balnéaires. L'opération a été menée avec tous les moyens et l'efficacité nécessaires. Ce choix en faveur des besoins superflus de la strate supérieure des classes moyennes, au détriment des besoins élémentaires des classes à revenus limités, est un choix idéologique significatif du type de relations existant entre le pouvoir et les différentes classes sociales.

Dans un contexte de mise en place d'une économie libérale, où l'efficacité et la rentabilité économique se substituaient à l'équité sociale, quels espoirs pouvait-on fonder sur les réponses à long terme du type villes nouvelles et New Settlements pour résoudre le problème du logement pour le plus grand nombre ?

■ Les villes nouvelles : un résultat médiocre

Dans le même temps en effet où il laissait les mécanismes du marché et la croissance démographique façonner l'image de l'Égypte de l'an 2000, l'État consacrait une grande partie de ses efforts et de ses moyens à la construction des villes nouvelles et satellites et des New Settlements, et de près d'un million de logements sociaux dans la seule région du Grand-Caire : leur réalisation incombait aux différents ministères, ainsi qu'aux trois gouvernorats concernés. Mais, là aussi, les résultats ont été bien en deçà des attentes.

Les cinq villes nouvelles les plus avancées, celles de l'aménagement métropolitain, (Dix de Ramadan, Badr, Six Octobre, El Obour, et Quinze de Mai), n'abritaient guère plus de 70 000 habitants en 1991 (13,5 % des 520 000 habitants prévus pour la première phase de lancement qui prenait fin en 1989) ; la plupart (85 %) étaient concentrés dans la seule ville de Quinze de Mai, devenue la cité dortoir de la zone industrielle de Helwan. 70 000 habitants, c'est la population dont s'accroît le Grand-Caire tous les 70 jours ! Autrement dit, c'est au Grand-Caire que la croissance urbaine reste la plus forte, et toujours aux dépens des terres agricoles. On mesure le gaspillage de ressources lorsque l'on sait que les dépenses engagées pour les seules infrastructures des villes nouvelles représentent 60 % du coût global des travaux, entièrement supportés par l'État. En 1989, 52 km² (presque la surface urbanisée du Grand-Caire) étaient équipés, l'équipement de la deuxième phase (60 km²) a déjà commencé depuis trois ans : on peut se demander si ces nouveaux investissements étaient vraiment urgents, alors que la construction des logements eux-mêmes n'a pas dépassé le tiers de ce qui était prévu : sans parler des retards constatés dans la réalisation des équipements socio-culturels. Quant à la réussite que constitue l'installation de cinq cents usines employant 35 000 travailleurs dans les villes nouvelles, grâce aux tarifications foncières et aux avantages fiscaux considérables consentis par l'État,

elle est toute relative, car elle masque en fait un déséquilibre supplémentaire : 60 % des personnels employés dans les zones industrielles n'habitent pas sur place, et 80 % quittent les usines pour aller travailler ailleurs après y avoir reçu une formation. Le paradoxe se renforce ailleurs après y avoir reçu une formation. Le paradoxe se renforce lorsqu'on constate que plus de la moitié des logements achetés sont vides, ce qui suggère l'existence de formes spéculatives. Ainsi les villes nouvelles n'ont pas jusqu'ici répondu aux vocations qui étaient censées être les leurs : absorber les taux de croissance prévus, réduire les migrations journalières entre domicile et travail et atténuer les ségrégations sociales.

■ Les « New Settlements »

A l'inverse des villes nouvelles, ils sont nés dépourvus d'infrastructures de base. Or, il était prévu initialement que le rôle de l'État se bornerait à élaborer un schéma d'ensemble, à équiper les terrains et à les mettre en vente à des conditions avantageuses afin de permettre aux bénéficiaires de construire leur logement progressivement en fonction de leurs moyens. Ce processus n'a malheureusement jamais été mis en œuvre. Et c'est le mode traditionnel d'intervention qui a triomphé. Quelques dizaines de milliers de logements, dans cinq New Settlements sur les dix prévus, ont ainsi été construits, mais sont restés inachevés faute de financements. Le rêve des dix millions d'habitants censés peupler ces agglomérations à l'horizon de l'an 2000 semble désormais difficile à réaliser.

L'échec prématuré des villes nouvelles, conjugué avec l'enlisement de l'option des New Settlements, a suscité une large polémique en particulier sur cette dernière option. L'on s'est interrogé sur l'efficacité et l'opportunité de cette forme d'urbanisme qui, sans même être achevée, grevait le budget de l'État ; on risquait, en s'obstinant à la poursuivre, de renforcer le processus de « mégapolisation » de la capitale, et de la rendre ainsi encore plus incontrôlable, voire ingouvernable. Évoquant les différentes formes de gaspillage de ressources dans des valeurs d'usage gelées – les infrastructures des villes nouvelles, les 2 millions de logements vacants recensés en 1986 (dont plus de la moitié construits par l'État), certains spécialistes ont insisté sur la nécessité de reconsidérer la question des New Settlements dans l'optique d'une exploitation des ressources disponibles (12).

En 1992, alors que le grignotage des terres agricoles se poursuivait, que les travaux dans les New Settlements n'avançaient pas et que les tensions sociales s'exacerbaient de plus en plus, le président de la République décida de geler les New Settlements. Mais le tremblement de terre qui a frappé l'Égypte au mois d'octobre de la même année, a contraint l'État à loger d'urgence les milliers de « sans abris » sinistrés dans ces HLM du désert, inachevés et démunis de tout confort (13). Les travaux ont repris dans la plus grande confusion, puis se sont de nouveau interrompus à cause d'erreurs techniques commises au cours de la mise en place du réseau d'assainissement.

A l'heure actuelle, selon le témoignage de certains habitants, ce sont les associations islamiques qui comblent les déficiences de l'État en assurant la distribution d'eau, le ramassage des ordures et autres services nécessaires pour rendre les New Settlements plus vivables. On se retrouve paradoxalement dans une situation que l'État voulait sans doute éviter lorsqu'il a abandonné le principe originel des NS. Aurait-il pu, en laissant libre cours à l'initiative populaire dans un environnement

(12) J. Ch Depaule, G. El Kadi, « Nouvelles zones de peuplement », *Égypte Monde arabe*, n° 1, 1990, p. 184-196
(13) Voir « Le tremblement de terre en Égypte », art. cit., ainsi que la série d'enquêtes publiée dans le quotidien *al-Wafd* sur les conditions de vie pénibles des habitants relogés dans les NS : « A Moqattam, les sinistrés du Zelzal sans eau ni électricité » (7/8/93) ; « al-Qatmīya, une ville sinistrée habitée par une population sinistrée » (8/8/93) ; « Les habitants des deux New Settlements de el-Nahda et d'el-Salam confrontés à une montagne de problèmes » (9/8/93).

urbain décent, contre le noyautage islamique ? Rien n'est moins sûr. Car s'il existe une corrélation entre la crise urbaine et la crise sociale, le phénomène de la renaissance du fondamentalisme islamique a des causes multiples et complexes que nous n'analyserons pas ici.

■ La seconde réhabilitation des ZUS

Elle intervient dans un contexte marqué par une violence politique sans précédent, notamment dans les ZUS, où les accrochages se sont multipliés entre les forces de l'ordre et les islamistes. Le 2 avril 1992, à Bassatine (sud du Caire), des islamistes s'apprêtaient à distribuer dans les mosquées 10 000 tracts hostiles au régime : bilan, un blessé parmi les islamistes et trois arrestations ; le 5 mai, à Imbaba, (nord-ouest du Caire), échauffourées après la mort d'un étudiant islamiste de 21 ans, tué par les forces de l'ordre, bilan : 1 mort (une jeune fille de 17 ans), 7 blessés, 62 arrestations ; le 9 juin, assassinat du militant laïque Farag Foda, par deux jeunes islamistes. A partir du mois de juillet le recours aux attentats aveugles, particulièrement contre les touristes, engendre un surcroît de répression. Les condamnations à la peine capitale prononcées par la Haute cour militaire contre 8 islamistes le 9 décembre, provoquent des manifestations et des attentats contre les policiers à Imbaba. Est alors menée une opération de ratissage inédite au Caire, engageant quelque 16 000 agents de sécurité encadrés de 2 200 officiers. Les rafles policières dans d'autres ZUS, à Ain Chams et Dar El Salam, à Ezbet El Haggana, se soldent par des milliers d'interpellations, des centaines d'incarcérations, l'arrestation d'islamistes recherchés, et par la saisie d'armes, de munitions et de bouteilles incendiaires.

Les autorités se rendant compte, au bout d'un an d'affrontements avec les islamistes, que la répression policière était incapable à elle seule d'atténuer les tensions sociales dans les ZUS, une action en faveur de ces espaces et de leurs habitants devenait inéluctable. La réhabilitation est apparue dès lors comme le seul moyen capable de rétablir l'ordre souhaité et de réaffirmer l'autorité de l'État sur des « mini-gouvernements » qui échappaient complètement au contrôle de l'autorité centrale. Les difficultés rencontrées par les forces de sécurité pour pénétrer dans le tissu labyrinthique des ZUS vont dicter le choix du type d'intervention. On va percer de nouvelles rues rectilignes, et fournir des services de base – égouts, adduction d'eau –, ainsi que des écoles, des hôpitaux, des espaces de loisirs.

Au cours d'une table ronde organisée par le quotidien *al-Ahram*, le ministre des Collectivités locales a établi une relation de cause à effet entre la détérioration de l'environnement et le comportement des hommes, toutes les formes de violence qui se sont développées en Egypte depuis l'assassinat du président Sadate étant ramenées à des causes écologiques et techniques. « C'est bien la détérioration de l'environnement qui a fait naître une attitude négative chez les habitants et engendré criminalité et délinquance », a-t-il affirmé. Faisant ensuite allusion, pour fournir une caution au projet étatique, au projet hausmannien de reconstruction de Paris au XIX^e siècle, l'ex-gouverneur de la capitale n'a pas dissimulé l'objectif principal des interventions en cours : « réaliser de larges voies de circulations afin de permettre des liaisons rapides avec le centre et une meilleure accessibilité aux forces de sécurité » (*al-Ahram*, 11/8/1993).

D'autre part, une étude menée par le ministère de la Reconstruction a déterminé trois groupes de zones qui feront l'objet de types d'interventions différentes :

a - Les zones d'habitat insalubre dépourvues de tout équipement. Il en existe une dizaine au Caire et à Guizah : elles seront démolies et leur population relogée ailleurs. Les besoins en logements s'élèvent à 32 000 unités.

b - Les zones où l'habitat est relativement décent mais qui ne sont pas viabilisées : elles bénéficieront d'équipements d'infrastructure.

c - Les zones intégrées à la ville mais dont les infrastructures, devenues obsoletes, nécessitent une rénovation.

« Le problème identifié, tout comme les méthodes et les solutions proposées, ne présentent aucun élément nouveau », commente un journaliste dans *al-Ahram* (11/8/1993). Il y a pourtant une innovation, c'est que l'on parle de réhabiliter ce qui doit l'être, et de démolir ce qui n'a plus de raison d'être.

Le recours à la planification urbaine comme moyen de régulation sociale, s'il peut produire un certain apaisement, ne saurait garantir à lui seul la maîtrise de l'urbanisation incontrôlée ni venir à bout de la violence politique. Il mènerait même à « une catastrophe » selon M. Hanna, ex-président de la commission du logement au parlement, car « il rendra ces zones plus accueillantes, et favorisera leur extension, toujours sur les terres agricoles ». Alors que toute action dans ces zones, estime-t-il, « doit passer d'abord par l'amélioration des conditions économiques et sociales des habitants. Ceci implique la création de centres de formation professionnelle pour les jeunes sans emploi afin de leur offrir l'occasion de participer à la réhabilitation de leurs quartiers. Cette participation populaire est indispensable, elle pourrait se substituer à l'intervention des entreprises du bâtiment – qui ne cherchent qu'à réaliser des bénéfices –, à condition d'exploiter rationnellement les potentialités existantes (*el-Wafd*, 15/5/1993).

La polémique qui s'est engagée dans les médias sur les interventions de l'État dans les ZUS a porté tout autant sur les méthodes utilisées et leur fiabilité que sur la crédibilité même de l'État. Si le principe de la planification urbaine n'est pas rejeté, c'est l'essence même de cette planification, voire son absence, qui ont été au centre des débats. Les interventions de l'État sont perçues par beaucoup comme des « opérations de colmatage et de rapiéçage » (K. Allam, *al-Ahram*, 11/8/1993). Une planification urbaine digne de ce nom ne « doit pas être un simple projet d'ingénieur, mais un plan économique, social et urbain » (I. Ibrahim, *el-Wafd*, 10/7/1993). « Les objectifs à atteindre devraient être définis en fonction d'un calendrier qui fixerait des échéances à court et à moyen terme et s'inscrirait dans le cadre d'une politique globale et prospective » (K. Allam, *ibid.*). S'insurgeant contre le caractère « ponctuel et improvisé » de ces interventions, M. Dorra estime « qu'elles traitent les effets apparents de la crise sociale et économique sans s'attaquer aux racines, par conséquent elles deviennent incapables d'extirper le mal ». Le mal, « c'est la corruption qui s'est amplifiée et qui a permis à ces zones de se développer au détriment des terres agricoles » (*el-Wafd*, 27/5/1993).

Plus virulent encore est le procès d'intention qu'on fait au pouvoir et qui révèle l'absence de confiance dans toute action étatique. Cette remise en question de la crédibilité de l'État vise une pratique séculaire en Egypte, selon I. Abaza (*el-Wafd*, 10/6/93), où le dire et le faire concordent rarement : l'incapacité de l'État à répondre efficacement aux graves problèmes qui agitent la société est systématiquement camouflée par des slogans, la réhabilitation annoncée ne serait rien d'autre qu'un slogan, un slogan mort-né, comme ceux, nombreux, qui l'ont précédé : « La "révolution administrative", la "révolution verte", le "grand réveil", le "rétablissement de la discipline dans le rue égyptienne", la "terre à celui qui la bonifie", l'embellissement de la capitale, la plantation d'arbres etc... ». Ce jeu de slogans est nécessaire, c'est une stratégie de l'État qui légitime, d'une part, son existence, puisqu'il doit montrer à la population qu'il s'intéresse à ses problèmes, et qui, d'autre part, exerce un effet légalisant qui lui permet de perdurer ».

La critique a abordé également les moyens mis en œuvre. Les investissements affectés à la réhabilitation semblent avoir été sous-évalués : « Ils seront forcément supérieurs à ceux qui sont prévus, étant donné la faible productivité des entreprises, les retards qui en découlent, et qui s'ajouteront à ceux dus au fonctionnement bureaucratique des administrations gouvernementales. Ainsi une grande partie de ces inves-

tissements sera engloutie dans les égouts du spontané et il ne restera plus rien pour les équipements socio-culturels » (G. Mossaad, *al-Ahram*, 9/3/1993). Selon I. Soliman, professeur à l'Université de Ain Chams, « la fourniture de logements neufs dans des espaces planifiés atténuerait le sentiment d'exclusion des habitants, et leur restituerait une certaine dignité » (*el-Wafd*, 27/5/1993). Cet avis est partagé par A. Fahmy, sociologue, qui rejette le principe même de la réhabilitation des ZUS, jugé totalement inefficace. Recourant à la métaphore, il considère la réhabilitation comme une « chirurgie destinée à embellir un visage défiguré par le vitriol ». Selon lui, il serait plus pertinent « d'affecter les sommes prévues pour la réhabilitation à la bonification de nouvelles terres dans le désert, et d'inciter les habitants des ZUS à aller s'y installer en leur offrant des terrains dans les nouvelles zones bonifiées, ce qui leur garantirait emploi et résidence, leur assurant ainsi une insertion sociale et économique » (*el-Wafd*, 10/6/1993).

L'idée de démolir les ZUS et de déplacer leurs habitants dans les villes nouvelles ou les nouvelles terres bonifiées dans le désert est partagée par la majorité des spécialistes et par l'ensemble de l'opposition. Cette contre-proposition au projet de réhabilitation de l'État n'a trouvé aucun écho auprès du pouvoir, qui publie quotidiennement l'état d'avancement de travaux dont l'achèvement était fixé à la fin de l'année écoulée ! Ceci témoigne du caractère hâtif, à visées purement politiques et à très court terme, de l'intervention de l'État.

A ce sujet, il importe de rappeler qu'il s'agit là de la deuxième réhabilitation des ZUS en dix ans, et que, depuis 1977, elles étaient le fief des groupements intégristes contestataires : en 1977, les assassins du cheikh el-Dahabi, ancien ministre des Waqfs, furent arrêtés à Boulaq El Dakrou et à Ain Chams ; en 1981, l'un des assassins de feu le président Sadate s'était réfugié à El Marg ; en 1986, on retrouva les membres de l'organisation qui avait revendiqué les attentats manqués contre deux anciens ministres de l'Intérieur et le président du syndicat des journalistes, à Boulaq El Dakrou et à Guizah ; en 1988-89, à la suite des graves incidents qui opposèrent les forces de l'ordre aux extrémistes, ces derniers furent arrêtés à Choubrah el Kheima ; en 1991, l'attaque armée contre une bijouterie eut lieu à Imbaba (*el-Wafd*, 19/3/1993).

Le choix serait-il donc entre la réhabilitation, et la démolition du quart de la ville du Caire, avec le déplacement de la moitié de sa population, comme le voudraient les détracteurs du projet étatique ? Mais si l'on veut entamer un véritable programme de rénovation urbaine, c'est la moitié de la ville qu'il faudrait démolir et non pas le quart. Le tremblement de terre qui a secoué l'Égypte il y a plus d'un an a montré l'extrême fragilité des constructions, tant au centre qu'à la périphérie. La majorité de celles qui se sont effondrées étaient déjà déclarées hors d'usage et impropres à l'habitation depuis un certain temps. Les dizaines de milliers d'immeubles vétustes (15) encore debout sont sérieusement affaiblis à un tel point que « le passage d'un tracteur dans la rue peut provoquer leur effondrement », comme l'affirme avec un humour noir le président du département du béton armé au ministère de l'Habitat. A la vétusté s'ajoutent les surdensités et la surpopulation, syndromes de l'Égypte de la fin de notre ère.

(15) Selon un rapport élaboré par une commission spécialisée créée par le gouvernement, il y aurait en Égypte 2 215 000 logements vétustes... Parmi eux les HLM construits à l'époque nassérienne, jamais entretenus, et qui, de surcroît, ont subi de multiples ajouts. Les pourvois en cassation contre des décisions de démolition s'élèvent à près de 300 000 pour la seule ville du Caire, les habitants préférant prendre le risque de mourir sous les décombres que se retrouver dans la rue. Citant un rapport technique produit par la Direction du logement du gouvernement du Caire, l'hebdomadaire *al-Moussawar* (23/10/93) parle de 60 % d'édifices vétustes au Caire ; les bâtiments construits sans permis et sans architecte représenteraient 70 % du total. De son côté, l'université d'al-Azhar avait effectué une recherche sur 11 secteurs du Caire, dont les résultats ont été exposés au cours d'un colloque réuni en Égypte en 1990 : selon cette enquête, 60 % des logements dans les secteurs étudiés menaceraient de s'écrouler.

L'état actuel des ZUS au Grand Caire

Nom de la ZUS	Année de création	Nature du sol	Surface en feddans	Population	Densité/feddans	Utilisation des sols	Infrastructures	Equipements	% des terrains vacants
Le Caire	1965	agricole	3 700	1 110 000	300	habitat + commerce	total	partiel	20 %
Ain Chams et El Marg	1965	"	850	255 000	300	habitat + artisanat	total	"	Néant
Wayli et Zawya el hamra	1965	rocailloux	600	120 000	200	habitat + artisanat	partiel	nul	40 %
Marcheyet Nasser	1968	désertique	600	108 000	180	"	quasi-nul	"	N
Ezbzi El Haganna	1975	"	400	100 000	250	habitat, commerce, artisanat	partiel	"	"
El Fostat	1970	semi-rocailloux	400	118 000	370	résidentiel	"	"	"
El Bassatine	1965	agricole	1 300	180 000	370	résidentiel	"	partiel	20 %
Dar El Salam	1970	semi-désertique	1 000	200 000	300	habitat + artisanat	"	"	5 %
Torah et Maasara	1960	agricole	700	126 000	180	"	partiel	nul	25 %
Arab Ghoneim et Arab Rached	1960	"	250	520 000	210	"	"	"	N
Arab Kafr et Elew	1960	"	400	48 000	120	résidentiel	"	partiel	25 %
El Hekr et Tebbin (Helwan)	1960	"	10 200	3 847 000	379	"	"	"	N
Total Le Caire									
Qalioubéya	1960	agricole	1 400	350 000	350	habitat + artisanat	partiel	"	20 %
Choubra El Kheima ouest (Bigam)	1960	"	1 200	300 000	350	"	"	nul	20 %
Choubra El Kheima est (Bahlim)	1960	"	2 600	650 000	350	"	"	"	"
Total Qalioubéya									
Guizah	1960	"	1 600	560 000	350	résidentiel	total	"	N
Imbaba et Mounira ouest	1960	"	1 300	455 000	350	habitat + artisanat	"	"	25 %
Boulaq El Dakour	1970	"	1 000	300 000	300	habitat	"	"	15 %
Faisal	1960	"	1 400	430 000	300	habitat + artisanat	partiel	"	25 %
El Ahram	1975	"	1 300	325 000	350	habitat + artisanat	total	"	N
Charb El Marouéya et El Séman	1960	"	175	53 000	300	habitat	"	"	"
Saquiet Mekki	1970	"	150	45 000	300	"	"	"	"
El Monib	1970	"	100	30 000	300	"	"	"	"
Manyal Chilia	1970	"	450	136 000	380	"	"	"	"
El Hawaméya	1960	"	250	70 000	300	"	"	"	"
El Badrachin et Mit Rahina	1960	"	7 825	1 383 500	305	"	"	"	"
Total Guizah									
Total Grand Caire			30 625	6 880 400	380				

*Eau, électricité, égouts

Source : *El-Ahram*, 11/08/93

Tout le problème est là, celui de la démographie galopante qui « a annulé, et continuera à annuler les projets les mieux conçus » soulignait le ministre des Collectivités locales au cours de la table ronde évoquée plus haut.

L'envergure de la crise que traverse aujourd'hui l'Égypte appelle des réformes sociales profondes s'attaquant aux deux sources principales, à nos yeux, de la production des mouvements extrémistes, et du sous-développement : la situation de l'éducation, et la forte croissance démographique. Un débat national sur le devenir de la société est actuellement en cours de préparation. Peut-on fonder encore des espoirs sur un tel débat ? Et quel avenir attend les 120 millions d'Égyptiens de l'an 2025 ?

Repères bibliographiques

El Kadi Galila, « L'urbanisation spontanée au Caire ». Fascicule de recherches n° 18, ORSTOM/URBAMA, Tours 1987.

Depaule J. Ch., « Le Caire : emploi du temps, emploi de l'espace », in *Maghreb Machrek*, n° 127, janv.-mars 1990,

Ireton F., « Du limon au béton, l'urbanisation spontanée à Bulaq El Dakrur », *Bulletin du CEDEJ* n° 24, deuxième semestre 1988, p. 121-150,

Monde arabe
Maghreb
Machrek
Numéro spécial
1^{er} trimestre 1994

Le Caire : la ville
spontanée sous
contrôle

40

Un quartier périphérique au Caire : Ard El-Farnawani

« ... Il se rendit au Terrain El-Farnawani, à l'extrémité du Caire, du côté de Qalioub. Un terrain plus bas que la rue : des chemins en pente couraient sur les deux côtés, bordés de petites maisons neuves en brique-rouge et béton, encore sans enduit, à un seul étage pour la plupart. Il trouva la maison de son oncle maternel ; elle ne différait en rien des autres maisons... » ... « La femme de son oncle était devenue une vieille femme défraîchie. Elle avait vendu tout ce dont elle avait hérité à la campagne pour venir acheter ce lopin de terre. Elle avait fait bâtir la maison, mais les fonds avaient été épuisés en cours de construction. Elle courait acheter une planche de bois, ou en trouver une, implorer un ouvrier, ou louer ses services. Elle enfonçait un clou, ou califatait une lézarde. Les murs étaient nus, sans enduit ; le sol nu, poussiéreux ; les chambranles des portes et des fenêtres vacillants. L'oncle partait travailler et revenait à la fin de la journée lui jeter ce qu'il avait gagné ou volé. Elle contemplait l'argent, contemplait les murs, puis repartait, prise dans un engrenage sans fin pour achever la maison. »

« ... Abdel Aziz se rendait au travail et revenait en fin de journée. Il contemplait les maisons du Terrain El-Farnawani. Des bâtisses rouges tassées les unes sur les autres. Elles se pressaient, se serraient, petites, les toits chauffés par le soleil. Devant chaque maison, une fosse d'aisance au réservoir suintant, qui inondait les alentours ; une odeur immonde flottait dans l'air. Dans chaque coin, des tas d'immondices. Les gens sortent de ces maisons, puis reviennent. Abdel Aziz

scrutait les visages, recherchant l'effet des murs nus sur les traits et les regards. »

« ... Il commençait à se familiariser avec l'endroit. Il s'imprégnait du Terrain El-Farnawani. De la route pavée qui le limitait au sud, où ils se promenaient l'après-midi, lui et le plus jeune de ses oncles, en galabiah et pantoufles, jusqu'à la station d'autobus, au café à côté, sa radio branchée sur des hauts-parleurs tonitruants. Ils passaient devant l'ancien bâtiment des Investigations publiques, semblable à un dawwar (maison de campagne) ; ils se contentaient de le considérer en silence, puis s'en allaient. Il s'imaginait que chacun des habitants du Terrain El-Farnawani lui jetait chaque fois ce regard furtif. D'autres fois, il se promenait le long du cours d'eau qui limitait le Terrain El-Farnawani à l'ouest. Un petit canal, peu profond, où s'ébrouaient les gamins ; il ne se passait pas de jour sans que l'un ou l'autre ne s'y noie, et les cris des parents déchiraient l'air. Ainsi le cours d'eau avait revêtu une signification terrifiante pour chacun. De même pour le passage à niveau que des gens franchissaient sans arrêt ; à intervalles réguliers, l'un d'eux était happé par le train express, et les cris s'élevaient de nouveau. L'entassement des maisons demeurait inchangé, dans le renfoncement du terrain, entre le cours d'eau, la route, le passage à niveau et le bâtiment des Investigations. En fin de journée, Abdel Aziz revenait au terrain Farnawani, vaincu. Assis sur sa chaise, devant sa table, il regardait la laideur des murs, il en étouffait. ... Dans son cœur, il n'y avait plus aucune croyance, sauf dans un désir éperdu : se libérer de l'étreinte du médiocre, du laid, du hideux. »

Extraits du roman de Abd El Hakim Kassem, *Qadar el-ghoraf el-moqbeda* (Le destin des chambres funestes), Éditions Matbou'at el-qahira, Le Caire, 1982, p. 77-78. Traduit de l'arabe par Nafissa El Baqli.

Monde arabe
Maghreb
Machrek
Numéro Spécial
1^{er} trimestre 1994

Pouvoirs sur la ville,
pouvoirs dans la ville

41