LES VILLES NOUVELLES D'ÉGYPTE

La conquête du désert entre mythe et réalité

*Galila EL KADI**
*Magbie RABIE***

■ L'Égypte, c'est la vallée du Nil, mince bande de terre s'ouvrant en éventail pour former le Delta et rejoindre la Méditerranée. C'est dans cette vallée, entourée d'immensités désertiques couvrant plus de 95 % de la superficie du pays, que s'agglutinent populations et activités. Le fleuve, axe absolu, sépare l'Est de l'ouest et oriente le mouvement des hommes et des biens du Sud au Nord.

À ce déséquilibre morphologique entre l'espace occupé, fécond, surpeuplé, et l'espace vacant, aride, délaissé, vient s'ajouter le déséquilibre affectant la structure urbaine. Celle-ci est caractérisée par une forte polarisation au profit d'une ville géante et centralisatrice : Le Caire. Par son poids démographique et la suprématie de ses fonctions administratives, économiques et culturelles, Le Caire domine, et de très loin, toutes les agglomérations urbaines d'Égypte, qualifiables de secondaires. Et ce n'est pas par hasard que les Égyptiens appellent leur capitale *Masr* du nom de l'Égypte tout entière.

Notre démarche repose sur une interrogation fondamentale : la stratégie actuelle de conquête de l'espace délaissé par la fondation en zone désertique de villes nouvelles, parviendra-t-elle à décongestionner l'espace occupé, à établir un équilibre entre ces deux milieux antagonistes ?

* Architecte-urbaniste, Centre ORSTOM d'Ile-de-France.
** Professeur associé, FIURP.

Galila EL KADI et Magbie RABIE

■ **Résumé : Les villes nouvelles d'Égypte — La conquête du désert entre mythe et réalité**

En 1979, une loi créa en Égypte 17 "villes nouvelles", prévues pour abriter une population de 6 145 000 habitants. Toutes ces nouvelles agglomérations devaient être obligatoirement situées en zone désertique. Ce choix est justifié par la nécessité de décongestionner le Delta et la Vallée, de préserver les terres agricoles contre l'urbanisation et de désengorger la capitale. Ce projet vise, à long terme, au rééquilibrage de la répartition de la population et des activités sur l'ensemble du territoire national.

La politique des villes nouvelles, inéluctable dans un pays où 94 % de la population et des activités sont concentrées sur moins de 4 % du territoire, s'est soldée, pour l'instant, par un semi-échec : le peuplement des villes nouvelles demeure largement au-dessous des prévisions alors que les zones d'emploi se remplissent convenablement.

À travers l'analyse des politiques d'aménagement du territoire élaborées au cours des vingt dernières années, les auteurs s'interrogent sur la pertinence du choix des villes nouvelles comme unique outil d'aménagement.

mots clés : aménagement du territoire, le Caire, Égypte, delta du Nil, peuplement, vallée du Nil, villes nouvelles.

■ **Abstract : The new towns in Egypt — conquest of the desert between fact and fiction**

In 1979 a law was passed creating 17 "new towns" in Egypt, designed to house a population of 6,145,000 inhabitants; all of these new agglomerations had to be located in desert regions. This choice is justified by the necessity of decongesting the Delta and the Valley, preserving the agricultural land from urbanisation, and unblocking the capital. The project planned, in the long term, to re-balance the distribution of population and activities throughout the national territory.

The policy of the new towns, inescapable in a country where 94% of the population and activities are concentrated in less than 4% of the territory, has ended, for the moment, in stalemate: populating the "new towns" remains well under the forecasts, whilst the work zones are filling up correctly.

Through analysis of the territorial development policies made over the last twenty years, we must ask ourselves whether the new towns are a pertinent choice as a tool for planning.

keywords : regional planning, Cairo, Egypt, Delta of Nile, settlement, valley of Nile, new towns.

■ CARACTÉRISTIQUES DE LA STRUCTURE URBAINE ÉGYPTIENNE

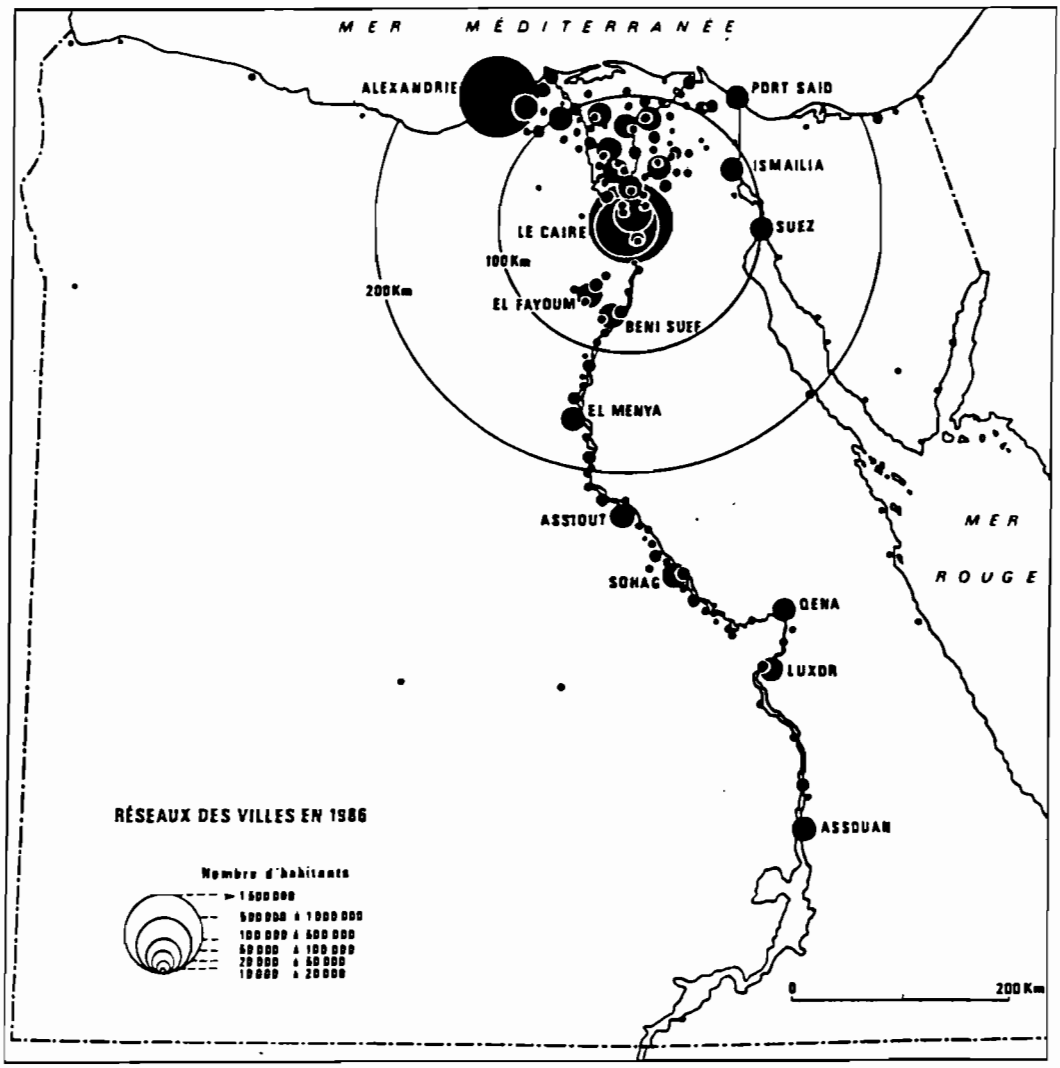
Le Caire est situé au centre d'un cercle de 200 km de diamètre regroupant 70 % des villes. Près des deux tiers (73 %) sont à proximité (50 km au maximum) des capitales de gouvernorats. L'insertion de villages et hameaux dans ce maillage urbain serré en accentue encore la densité.

Le diagramme des agglomérations urbaines égyptiennes classées en fonction de leur taille présente une base large, formée par les localités de moins de 50 000 habitants. Un rétrécissement accusé apparaît au niveau de la strate relative aux villes comprises entre 50 000 et 100 000 habitants. Au sommet, une lamelle insignifiante symbolise les grandes villes, celles de plus de 100 000 habitants.

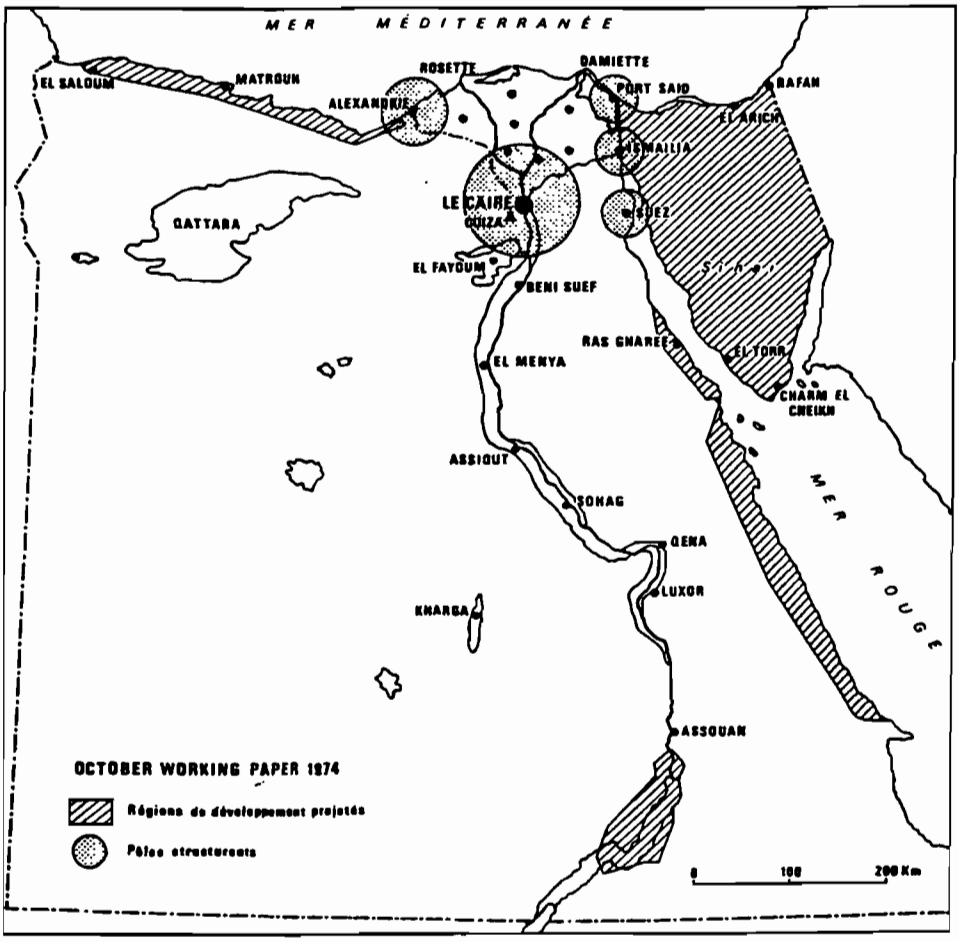
Ce profil très particulier, reflet de la structure urbaine en 1960, s'est légèrement modifié au cours des deux dernières décennies : la base s'est rétractée, passant de 84,6 % en 1960 à 78,1 % en 1976 et à 68,2 % en 1986. La strate intermédiaire a gagné en importance, passant de 6,7 % à 10,4 % puis à 17,3 %. L'ascension des villes intermédiaires reflétées par ce diagramme est principalement due à la saturation des grandes villes. Si ces remaniements ne constituent pas l'amorce d'un rééquilibrage notable de la structure urbaine égyptienne, ils n'en réduisent pas moins ses disparités intrinsèques.

En 1986, date du dernier recensement de la population et des activités économiques, les quatre agglomérations de plus de 500 000 habitants — y compris les deux métropoles multimillionnaires du Caire et d'Alexandrie qui ne représentaient que 2 % des localités urbaines — réunissaient à elles seules plus de la moitié de la population vivant en ville (56, 5 %), alors qu'à l'autre extrémité, 81 % des villes — entre 20 000 et 100 000 habitants — n'en regroupaient que 22 %.

La lecture du dendrogramme "d'urbanité"[1] apporte confirmation de cette situation exceptionnelle. La ville du Caire y apparaît détachée, isolée, enregistrant le plus haut score de centralité et d'urbanité. En seconde position se classent la métropole d'Alexandrie et Guizeh, banlieue du Caire. Suit le reste des agglomérations, villes secondaires réparties entre trois sous-catégories : les grandes villes — de plus de 100 000 habitants—, les villes moyennes — entre 50 000 et 100 000 habitants — et les petites villes — de moins de 50 000 habitants.



Carte n° 1—Le réseau urbain égyptien en 1986



Carte n° 2 — L'aménagement du territoire en Égypte "document d'octobre 1974"

Curieusement, les différences de taille et de fonctions caractérisant les villes secondaires d'Égypte masquent un certain nivellement de leurs caractéristiques socio-économiques et de leur structure. Si l'on élimine de l'analyse factorielle les deux variables quantitative et administrative, le réseau urbain des villes secondaires égyptiennes apparaît très peu hiérarchisé. L'échelonnement, du sommet à la base, présente deux lignes de rupture brutales séparant trois ensembles relativement homogènes. Cette extrême distorsion de la structure urbaine n'est pas uniquement due à la géographie et à un centralisme bureaucratique millénaire ; elle est aussi la conséquence de politiques urbaines toujours décidées par et pour la capitale.

■ LES STRATÉGIES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Entre 1952 et 1974, les projets de développement économique et social n'ont pas abouti à la définition d'une politique globale et prospective d'organisation et de remodelage du système urbain égyptien. Cependant, dès 1953, les pouvoirs publics s'interrogaient sur la nécessité de développer la région du Canal de Suez en s'appuyant sur les trois pôles structurants que forment Port Saïd, Ismaïlia et Suez, l'objectif étant de contrebalancer l'importance de la capitale.

Les trois guerres contre Israël dissuadèrent les vélléités d'investissements dans cette région, abandonnée par la majorité de ses habitants en raison de sa position stratégique sur la ligne de front.

Par ailleurs, ni la construction du barrage d'Assouan, amorcée vers la fin des années cinquante, ni l'implantation d'un complexe d'aluminium dans la ville de Naga-Hamadi, ne se sont traduites par le développement concerté du sud de l'Égypte — région tout aussi défavorisée — qui aurait pu contribuer à réduire les disparités sensibles entre le Nord et le Sud.

L'espace de la planification, strictement économique, engloba progressivement la capitale et, dans une moindre mesure, Alexandrie ainsi que les deux villes industrielles de Tanta et de Mahalla-El-Kobra. Mais la concentration de la quasi-totalité des industries[2] et activités tertiaires dans la région du Caire — désormais dénommée Grand-Caire — transforma cette dernière en une espèce d'ogre, avide d'espaces, de moyens et d'hommes, creusant toujours davantage le fossé entre la métropole et le reste du pays.

En 1974, après la guerre d'Octobre, au lendemain de la réouverture du Canal de Suez à la navigation internationale, les lignes directrices d'une politique d'aménagement du territoire furent rendues publiques dans un document de travail baptisé "Document d'Octobre". Un chapitre entier concernait le remodelage de l'Égypte à l'horizon 2000.

C'est au ministère du Logement et de la Reconstruction que fut confiée cette tâche ; une commission spéciale fut mise en place qui proposa un plan de développement et de reconstruction à l'échelle nationale. Les principaux objectifs étaient les suivants :

– reconstruire rapidement les trois villes de la région du Canal, fortement endommagées par les guerres de 1967 et de 1973, afin de permettre le retour de leur population ;

– décongestionner les régions du Grand-Caire et d'Alexandrie, en maîtrisant leur extension par l'adoption d'une politique de développement régional visant à une meilleure redistribution des populations et activités sur l'ensemble du territoire ainsi qu'à la préservation des terres fertiles de la vallée, "cannibalisées" par une urbanisation incontrôlée ; des zones préférentielles furent identifiées : la région du Canal, les côtes est et ouest de la Méditerranée, la péninsule du Sinaï, la région du Grand-Caire enfin, où devaient être implantées des villes satellites ;

– améliorer et, après des années d'abandon, moderniser les infrastructures de manière à accompagner le développement économique, en donnant priorité à la capitale, à Alexandrie et aux grandes villes.

De tels objectifs passaient nécessairement par l'élaboration d'une stratégie globale d'aménagement du territoire ; celle-ci fut confiée, à partir de 1980, à un bureau de consultants étrangers.

Il fallait cependant parer au plus pressé. Priorité fut donnée à la reconstruction des villes du Canal et à la restructuration de la région du Grand-Caire, où l'on entreprit de réaliser quelques-unes des options principales du schéma directeur de 1970. Parmi ces options figurait un projet de villes satellites, destiné à transformer une agglomération monocentrique en une région urbaine ; quatre sites furent proposés.

En 1976, un site fut sélectionné à quelques dizaines de kilomètres à l'est du Caire, sur la route menant à Ismaïlia, en vue de l'implantation de la ville nouvelle Dix-de-Ramadan.

En 1979, fut lancée la politique des villes nouvelles, organisée par une loi créant 17 villes d'une superficie totale de 2 400 km^2, représentant 6,3 % de la surface utile du pays. La projection démographique portait sur une population de 6 145 000 personnes réparties entre quatre types d'agglomérations :

– quatre "grandes" villes de 500 000 habitants dans un rayon allant de 40 à 90 km par rapport au Caire et à Alexandrie : Dix-de-Ramadan, Six-Octobre, Sadate-City et Borg-El-Arab ;

– quatre villes satellites de 250 000 habitants distantes de 30 km de la capitale : Quinze-de-Mai, El-Obour, Badr et El-Amal, ainsi que la ville portuaire de Damiette ;

- Six villes jumelées aux cités millénaires de Moyenne et Haute Égypte, implantées sur la frange désertique, le long de l'étroite vallée, les chiffres de population variant entre 60 000 et et 130 000 habitants : Beni-Suef, Sohag, Akhmim, Minya, Assiout et Assouan ;

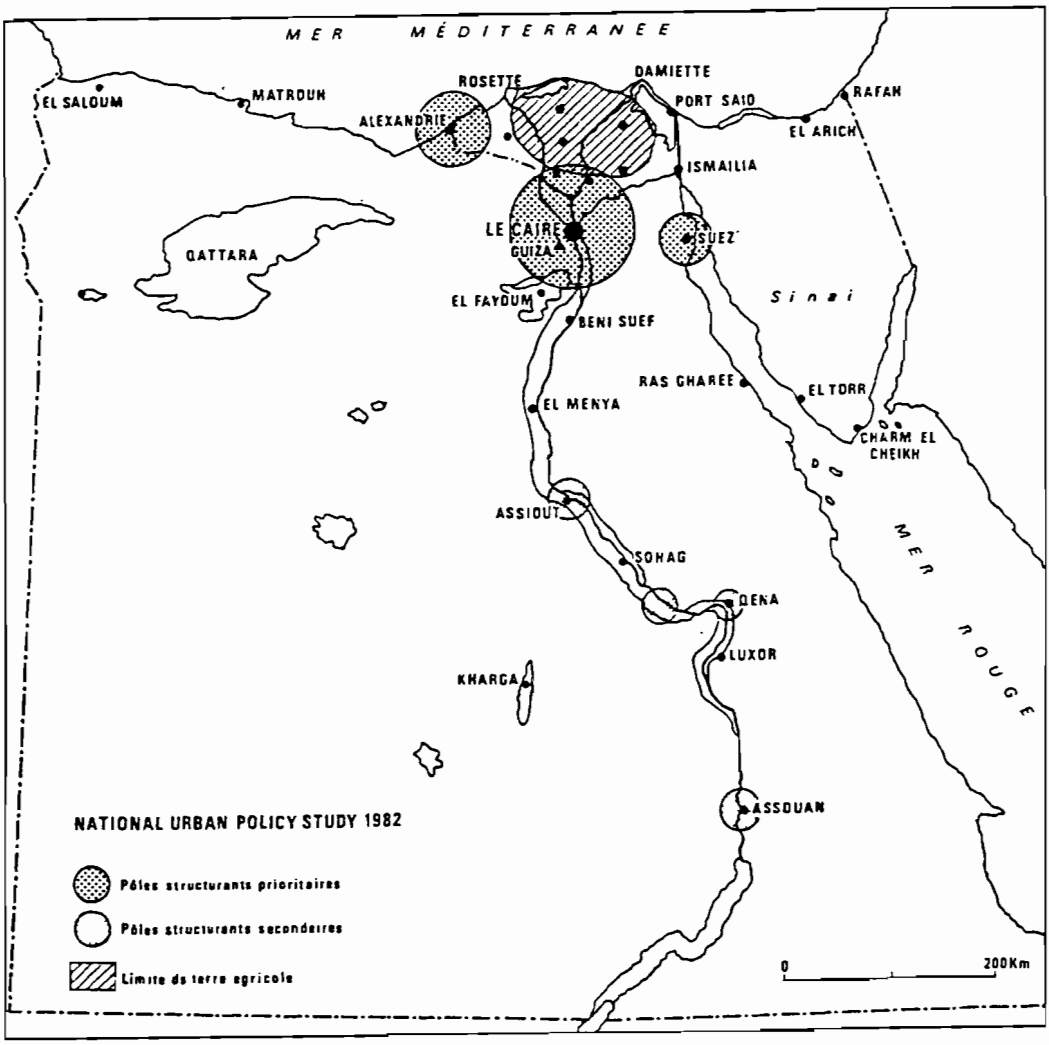
– deux chefs-lieux dans les nouvelles zones désertiques, gros chacun de 100 000 habitants : El-Noubaréya et El-Salhéya.

En 1982, débuta une action en faveur des villes secondaires avec la promulgation d'un code d'urbanisme donnant droit aux municipalités des villes de plus de 10 000 habitants d'élaborer elles-mêmes leur schéma directeur. Mais la politique relative aux villes secondaires n'a jamais été clairement définie ; on ne trouve guère que des recommandations générales en conclusion de colloques, se bornant à souligner la nécessité de développer les potentialités de ces villes et de mobiliser leurs ressources pour qu'elles jouent pleinement leur rôle au plan régional.

La publication, au cours de la même année, des rapports de la Politique Urbaine Nationale (*National Urban Policy Study*, NUPS) et du troisième schéma directeur pour la région du Grand-Caire, remit en question la stratégie proposée en 1974 ainsi que les projets en cours de réalisation.

La NUPS ne retint que deux villes nouvelles, Dix-de-Ramadan et Sadate-City, dont la taille fut revue à la baisse. Le projet de cités satellites dans la région du Grand-Caire fut maintenu, celles-ci devant être doublées par de petites agglomérations sises sur les franges suburbaines.

La NUPS recommanda une concentration plus marquée des ressources dans les régions du Caire et d'Alexandrie, ainsi que dans les trois grandes villes industrielles du Delta. Cette politique poursuivait un modèle de développement partant du sommet et visant à optimiser les investissements qui bénéficieraient ainsi des avantages que pourraient leur procurer ces deux pôles industriels : infrastructures, main-d'œuvre et transports.



Carte n° 3—La politique urbaine égyptienne en 1982

Par ailleurs, la NUPS souligna la nécessité d'amorcer l'aménagement régional dans le sud de l'Égypte en s'appuyant sur trois pôles structurants : Assouan, Qena/Naga-Hamadi et Assiout.

Quant aux villes secondaires du Delta, un moratoire devait y interdire toute nouvelle installation industrielle et en contrôler l'extension de manière rigoureuse. Ces mesures allaient s'accompagner d'un encouragement à l'émigration vers les régions de développement prioritaires ci-dessus définies.

Le schéma directeur a adopté l'une des options de la NUPS en proposant la création de dix nouvelles agglomérations de 200 000 habitants autour du Grand-Caire, les *"new settlements"*. Ce choix repose sur les prévisions de la croissance démographique globale de l'aire métropolitaine, estimée à sept millions et demi d'habitants en l'an 2000. L'agglomération existante ne pouvant en contenir plus de quatre millions et demi et les villes nouvelles et satellites plus d'un million, il fallait prévoir un nouvel espace hors secteur agricole afin de loger les deux millions restants. C'est la raison d'être de cette forme intermédiaire d'urbanisation répondant aux objectifs suivants :

– offrir des lots viabilisés adaptés aux moyens financiers des ménages à bas revenus. Cette offre devrait favoriser un transfert massif du processus d'urbanisation spontanée depuis les terres agricoles vers les zones désertiques ;

– mobiliser les ressources privées afin de limiter l'intervention de l'État, déjà très engagé dans les villes nouvelles ;

– minimiser les coûts globaux de ces réalisations en implantant les *new settlements* à proximité des villes nouvelles de manière à les faire bénéficier des équipements prévus pour ces dernières.

La stratégie de la NUPS fut vivement critiquée pour être finalement rejetée par les experts locaux en planification urbaine. Paradoxalement, la proposition de concentration des moyens et des investissements dans les deux régions du Caire et d'Alexandrie, pourtant à l'origine du rejet, fut adoptée. D'une part, la grande majorité des villes nouvelles projetées (12 sur 16) se trouvent dans l'aire d'influence de ces deux villes, tombant en conséquence dans un cercle d'urbanisation rassemblant 70 % des agglomérations urbaines, d'autre part, la réalisation d'importants projets d'infrastructure, déjà en cours dans ces deux villes, renforçait leur capacité d'accueil malgré le discours des responsables sur la réduction des écarts régionaux et la conquête de l'espace abandonné.

Entre l'efficacité économique impliquant une concentration des moyens et des investissements dans des régions bien définies, et la démocratisation de l'espace nécessitant une redistribution plus globale et équitable de ces moyens sur l'ensemble du territoire, le pouvoir politique opta pour le premier terme de l'alternative. La cohérence de la logique qui présida à ce choix est cependant remise en cause par le maintien de la politique des villes nouvelles qui apparaît désormais comme la seule stratégie possible en matière d'organisation de l'espace en Égypte.

Au delà des questions touchant à la pertinence des choix et à la hiérarchie des priorités, se posent donc celles de la démesure des ambitions et de l'inadéquation des moyens par rapport aux fins.

Mettre en chantier 16 villes nouvelles et 10 *new settlements* en l'espace de douze ans dans un pays en voie de développement surendetté ne pouvait que conduire à une dispersion des moyens financiers et matériels, déjà limités. Vient s'ajouter la défaillance des mécanismes ou des pratiques de fonctionnement des institutions, outre un manque de coordination et de concertation ne pouvant que creuser davantage les écarts entre les souhaits et la réalité.

À travers l'évaluation qui va suivre nous tenterons de cerner le rôle réel que les villes nouvelles sont amenées à jouer dans une stratégie qui n'a pas encore trouvé sa formulation idéale.

■ DIFFÉRENCIATION ET RÔLE DES VILLES NOUVELLES

Les villes satellites

Le choix des sites d'implantation fut déterminé par la nécessité de désengorger la capitale en accueillant le trop plein d'activités et de populations déplacées des quartiers anciens.

Situées dans la deuxième couronne du Caire, ces villes s'inscrivent dans un tissu urbain continu ; certaines, telles que Quinze-de-Mai, sont déjà intégrées dans le système métropolitain de transports collectifs. Construite à proximité de la zone industrielle de Hélwan, dans le sud de la région du Grand-Caire, Quinze-de-Mai a permis de loger une grande partie des travailleurs de la zone industrielle ; elle abrite actuellement 60 000 personnes.

Le site d'El-Obour, à l'est de la capitale, offre également de grandes possibilités d'insertion économique et sociale, puisqu'il est limitrophe des banlieues industrielles d'El-Khanka, d'Abou-Zaabal et des usines d'armement. Tout récemment, El-Obour a

accueilli les anciennes halles, transférées d'un vieux quartier du Caire. Mais son peuplement reste insignifiant.

Quant aux deux autres villes prévues, El-Amal a été supprimée tandis que Badr n'en est qu'au tout début de la phase de réalisation. Si ces villes satellites présentent l'avantage de substituer un processus d'urbanisation raisonné aux dynamismes spontanés, elles n'en favorisent pas moins le processus de mégapolisation.

Les villes jumelles

Ces villes sont tout à fait comparables à celles qui viennent d'être évoquées : mêmes objectifs et mêmes dimensions. Elles n'en diffèrent que par le fait qu'elles sont isolées des villes principales par la barrière naturelle que constitue le fleuve. Ce sont les contraintes foncières, conjuguées à une pénurie de logements considérable, qui ont dicté ce choix. L'épithète "jumelle" ne renvoie à aucun statut particulier ; il fait simplement référence à un modèle urbain remontant à l'Antiquité où se faisaient face, de part et d'autre du fleuve, des villes portant le même nom, mais ayant des fonctions différentes : la ville des vivants à l'Est , celle des morts tournée vers l'occident.

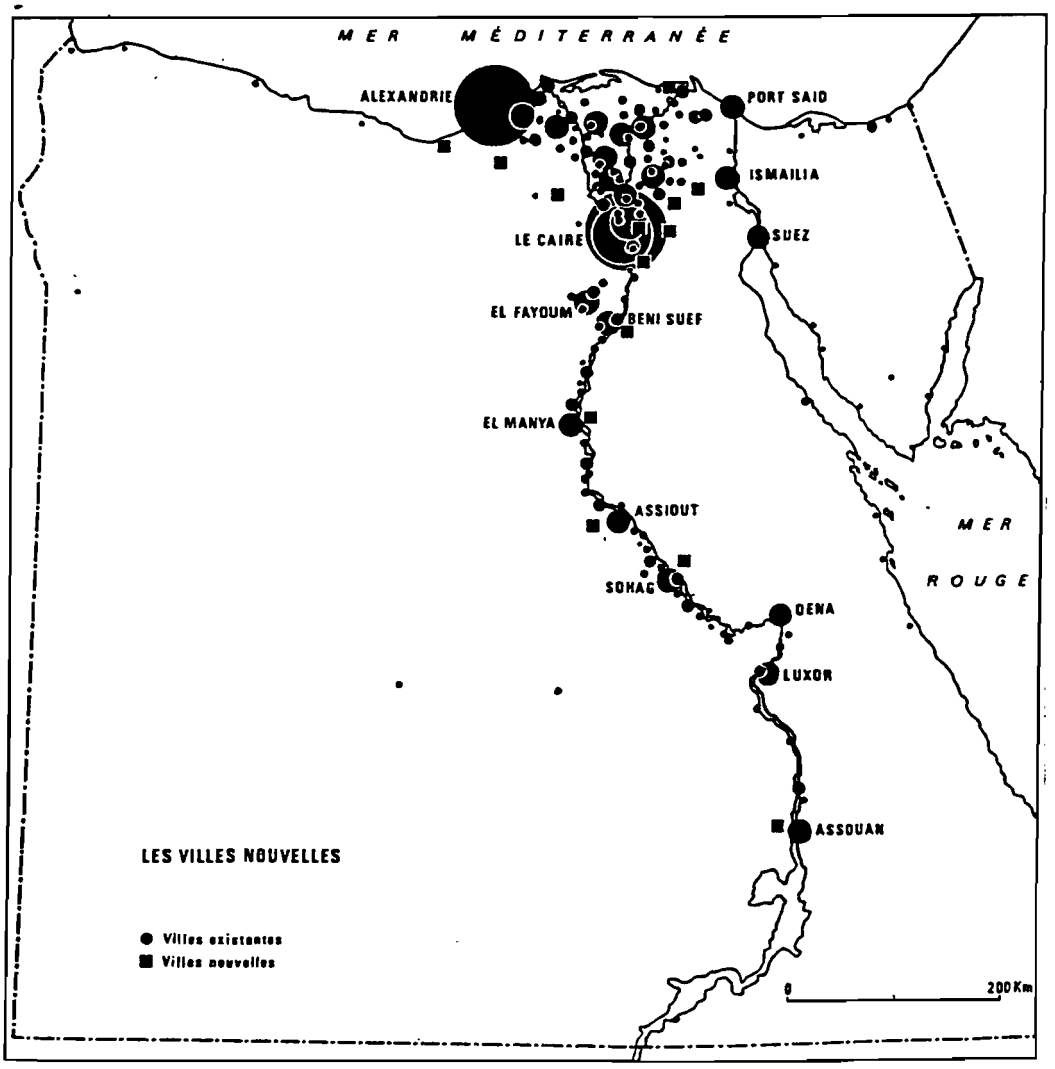
Les villes nouvelles

Planifiées dans des espaces neufs, les villes nouvelles sont censées jouer le rôle de centres de production et de services. Supposées autonomes et autosuffisantes, elles devraient disposer de leur propre base économique qui leur permettrait de fournir emplois et logements de nature à réduire les migrations alternantes.

On remarque qu'aucune fonction spécifique ne fut assignée à ces villes : elles ne sont ni pôles de croissance régionale, ni cités scientifiques nouvelles, ni pôles restructurateurs de réseaux urbains ou organisateurs d'espaces neufs, ce rôle étant dévolu aux villes du front pionnier implantées dans les nouveaux espaces désertiques bonifiés.

Le contexte dans lequel fut décidée la création des villes nouvelles a conduit à des choix aléatoires aboutissant à une série de paradoxes que l'on s'efforce actuellement de gérer. Le premier paradoxe concerne le choix des sites. Ceux-ci ne semblent pas avoir fait l'objet d'études détaillées ; ils ne possèdent par conséquent aucun atout particulier. Localisés en plaine, ils sont éloignés tant des côtes de la Méditerranée et de la mer Rouge que des anciens noyaux urbains secondaires situés sur les franges est-ouest du Delta.

L'implantation de ces villes dans un environnement inhospitalier, faute de ressources naturelles, rendait d'emblée douteuse leur capacité à devenir, à moyen terme, les éléments moteurs d'une recomposition des paysages ou d'une appropriation de l'espace social et économique.



Carte n° 4 — Les villes nouvelles en Égypte

Si l'accessibilité est assurée par le réseau autoroutier reliant la capitale aux villes d'Alexandrie, d'Ismaïlia et de Fayoum, ces facilités ne sauraient constituer à elles seules un élément déterminant de la réussite de l'opération. En dépit de l'absence de facteurs attractifs, deux de ces villes, Sadate-City et Six-Octobre, furent choisies pour être le siège de fonctions gouvernementales de haut niveau.

Plus paradoxal encore apparaît le projet visant à faire de Sadate-City la nouvelle capitale administrative de l'Égypte en y transférant l'ensemble de l'administration, à commencer par le ministère du Logement et de la Reconstruction. On édifia à cet effet un bâtiment prestigieux — dessiné par l'architecte américain Marcel Breuer —, point focal d'un centre-ville en cours de constitution.

Une telle option n'est pas sans précédent. La création, en 1956, de la cité satellite de Madinet-Nasr, à l'est du Caire, visait, elle aussi, à la déconcentration administrative du centre de la capitale. Mais de tous les ministères délocalisés, seul celui de la Planification Économique obtempéra. Or, à l'époque, Madinet-Nasr offrait de nombreux avantages tenant à sa localisation, à son accessibilité et à son intégration, notamment dans le réseau de transports en commun. Sadate-City ne possède aucun de ces atouts.

Comment espérer réussir Sadate-City alors que Madinet-Nasr a échoué ? Il aurait fallu doter ce nouvel organisme d'un maximum de qualités propres, en inventant des modes de gestion originaux, en imaginant un urbanisme et une architecture variés s'inspirant d'expériences locales d'adaptation au milieu désertique, en prenant enfin des mesures incitatives capables d'attirer la population.

Ces considérations, pourtant élémentaires, ne s'inscrivaient guère dans la logique des technocrates du ministère de la Reconstruction. Et l'on abandonna rapidement ce projet, après que la quasi-totalité des fonctionnaires appartenant à ce ministère, concerné en priorité par la délocalisation, aient refusé de s'y installer. Une enquête a révélé que les résistances au déménagement étaient motivées par l'absence d'équipements — socio-culturels notamment — et de moyens de transports rapides et adaptés. Au delà de ces motifs somme toute justifiés, c'est la pertinence même du choix de Sadate-City comme lieu de décentralisation qui apparaît discutable. À cause de la banalité de son site, de la pauvreté de son architecture et de son urbanisme, elle ne pouvait, au mieux, qu'espérer se substituer à l'un ou l'autre des chefs-lieux de gouvernorat que sont Béheira et Ménoufia. Sadate-City résiste mal à la concurrence de ces deux capitales régionales dont l'ancrage dans le Delta remonte à l'antiquité. Une tentative similaire, le transfert du siège du gouvernorat de Guizah dans la ville nouvelle de Six-Octobre, s'est également soldée par un échec.

Les tergiversations de la politique urbaine ont enlevé aux villes nouvelles toute velléité de jouer un rôle dans l'aménagement du territoire. Leur vocation se réduit désormais à accueillir le trop plein de populations et d'activités de l'aire métropolitaine ; elles ne se distinguent par conséquent des villes satellites que par leur taille, leur distance par rapport à la métropole et leur autonomie.

Ces notions méritent toutefois d'être précisées : la ville de Six-Octobre a la même taille que Sadate-City ; elle est supposée avoir une base économique propre tout en étant considérée comme un satellite et rattachée administrativement à la région du Grand-Caire.

Soulignons que toutes ces villes — villes nouvelles et villes satellites — dépendent de l'autorité centrale dans leur gestion et leur financement. La réalisation des principales opérations d'aménagement fut initialement confiée à un organisme public siégeant au ministère de la Reconstruction, la *New Community Authority*, qui en assurait également la gestion. Récemment, les villes nouvelles ont été administrativement rattachées aux gouvernorats des régions où elles sont situées mais,elles demeurent, dans la réalité, sous la tutelle de la *New Community Authority*.

Ce statut singulier ne permet pas aux villes nouvelles de bénéficier, à l'instar des autres villes égyptiennes, des avantages de la décentralisation administrative — conseil municipal élu, finances locales, autonomie de gestion foncière et immobilière — ni de se soustraire au joug de l'autorité centrale, principal maître d'œuvre de l'opération.

Au plan économique, les trois villes nouvelles contrôlent des zones industrielles présentant un niveau d'activités satisfaisant grâce aux avantages fiscaux et aux tarifications foncières préférentielles dont bénéficient les investisseurs. Mais les retombées économiques et sociales sur les villes elles-mêmes sont insignifiantes : d'une part, le financement des infrastructures et des équipements reste entièrement à la charge de l'État, d'autre part, les activités industrielles n'ont pas réussi à fixer leur main-d'œuvre sur place, alors qu'il s'agissait de l'un des principaux objectifs.

Aux yeux des responsables de la planification, l'installation dans les villes nouvelles de première génération de 500 usines employant 35 000 personnes légitime les investissements déjà effectués et ceux en cours.

Cette réussite relative masque cependant d'importants déséquilibres : 60 % des membres du personnel employé dans les zones industrielles n'habitent pas sur place et 80 % d'entre eux s'en vont travailler ailleurs au terme de leur formation. Quant aux revenus tirés de la vente des terrains situés en zone industrielle, ils sont en grande partie

réinvestis dans les infrastructures, mais un tiers seulement des logements ont été construits et de nombreux retards sont constatés dans la réalisation des équipements socioculturels.

Il est certain que les difficultés que connaissent actuellement les villes nouvelles étaient prévisibles. On ne s'attendait pourtant pas à ce que ces villes reproduisent si prématurément les contradictions existant dans les villes anciennes : inadéquation de l'offre et de la demande en matière de logement avec exclusion des catégories sociales modestes, spéculation foncière se traduisant par la vacance de plus de la moitié des logements, déséquilibre dans la relation résidence/emploi générant d'importantes migrations alternantes.

La ville de Dix-de-Ramadan, située sur la route d'Ismaïlia, illustre bien ces situations. Mise en chantier en 1976, prévue pour 150 000 personnes à la fin de la première phase, cette ville n'en abrite que 13 400 en 1991, soit 8,9 % de la population prévue. Sur les 9 876 logements achevées, 3 115 seulement (31,5 %) étaient occupées ; 5 319 (54,5 %) étaient appropriés mais demeuraient vacants et 1 185 n'étaient ni affectés, ni mis en vente. Concernant l'emploi, la majorité des 3 115 chefs de ménage habitant sur place (97 %) travaillent en zone industrielle ou dans les organismes publics de gestion et d'entretien de la ville. Sur les 21 600 salariés employés dans la zone industrielle, 1 567 (7,25 %) seulement résident sur place, les autres (92,75 %) viennent du Caire et des régions environnantes. Un système de ramassage fut mis en place par les chefs d'entreprises pour pallier l'absence de transports en commun.

Les villes nouvelles ont, pour l'instant, raté leur vocation et les *new settlements* rencontrent de nombreux obstacles qui en retardent l'exécution. C'est donc le Grand-Caire qui devra combler les déficiences de ces organismes en absorbant la plus grande partie de la croissance urbaine prévue pour l'an 2000. En effet, le peuplement réalisé grâce à la création de ces villes au cours de la première phase de lancement — de 1979 à 1989 — équivaut à la croissance du Grand-Caire en l'espace de 70 jours : 70 000 habitants — contre une population projetée de 520 000 — dont 80 % dans la seule cité satellite de Quinze-de-Mai.

Ce constat nous conduit à nous demander quels espoirs on peut encore fonder sur les villes nouvelles. Existe-t-il d'autres alternatives ?

Malgré les avatars de cette expérience, nous persistons à penser que la conquête du désert est un choix inéluctable pour l'Égypte. Toutes les prévisions s'accordent, en effet, sur un doublement de la population au cours des deux prochaines décennies si le taux de croissance actuel — autour de 3 % — se maintient, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas. L'espace occupé devrait donc accueillir 60 millions d'individus supplémentaires. Dans le contexte actuel, où les programmes de limitation des naissances se soldent par des résultats dérisoires, il est devenu urgent de reconsidérer les politiques de développement en cours afin de sauver ce qui reste de terres agricoles du Delta et de la Vallée. Dans cette perspective, il serait nécessaire de redéfinir le rôle des villes nouvelles existantes. On peut à cet égard se demander si, en les dotant de quelques fonctions administratives à caractère régional, on ne pourrait pas relancer leur développement. Dix-de-Ramadan et Sadate-City sont, actuellement, relativement bien placées pour organiser et gérer les territoires comprenant les nouvelles terres mises en valeur (bonifiées) de Noubaréya et de Salhéya, ces deux villes moyennes de type front pionnier ainsi que des centaines de villages inclus dans ces zones.

D'autres mesures capables de rendre ces villes plus attractives et moins coûteuses restent à inventer. L'expérience des villes nouvelles françaises pourrait servir d'exemple. Il n'existe certes pas de recette, comme le souligne J.E. Roulier dans sa préface à *Vingt-cinq ans de villes nouvelles en France.* Mais cette expérience est riche de leçons que devraient méditer ceux qui se trouvent aujourd'hui confrontés à de grands problèmes d'aménagement urbain (DAEI, 1989). L'on peut se demander si des mesures semblables à celles prises en France inciteraient, de manière mécanique, les habitants du Delta habitués à vivre dans des conditions de promiscuité extrêmes, à se déplacer en masse vers le désert. Les études portant sur les flux migratoires et les stratégies résidentielles des ménages en Île-de-France, montrent bien la complexité des facteurs qui président au choix d'un nouveau lieu de résidence, en l'occurrence une ville nouvelle (DENEUX, 1993 ; DESPONDS, 1993)[4].

Aucune de ces initiatives ne peut cependant se substituer à la mise en place d'une politique de développement régional visant à réduire les écarts économiques et démographiques entre les régions les plus sous-développées de la vallée du Nil et les régions privilégiées du Delta. Il semble tout aussi urgent d'entreprendre la réalisation des options de développement régional en donnant priorité aux régions du Sud. Cette orientation a déjà fait son chemin sous l'effet des tensions sociales qui secouent actuellement la vallée du Nil.

Plusieurs régions du Sud telles que celles de Quena, Assiout et Assouan, longeant l'axe fluvial et incluant jusqu'à la côte de la mer Rouge de larges espaces désertiques riches en ressources minières, offrent des conditions favorables à un développement intégré capable d'assurer l'insertion de nouvelles agglomérations dans un environnement économique et naturel approprié. De nombreux projets élaborés depuis 1973 ont montré les avantages d'un tel développement.

Pour ce qui concerne les villes secondaires, voire la totalité des agglomérations rurales et urbaines sises dans l'espace occupé, il semble nécessaire de freiner leur croissance démographique. Cette obligation impérieuse implique une délocalisation de la population et de certaines activités tertiaires et industrielles vers les villes nouvelles et les régions en développement. Ce choix semble certes difficile à réaliser, mais il apparaît inexorable.

Le rétablissement de l'équilibre entre les ressources naturelles, humaines et spatiales, constitue l'un des défis majeurs auquel l'Égypte doit faire face à la veille du XXIe siècle. Pour que le mythe de la conquête du désert se transforme en réalité, il est plus que jamais indispensable que les Égyptiens rompent le cordon ombilical qui les lie à la vallée du Nil, pour conserver ce "don du fleuve" et léguer ce qu'il en reste aux générations futures.

■ Notes

1. L'indice "d'urbanité" permettant le classement de chaque agglomération urbaine selon son degré "d'urbanité" est le produit de 18 variables comprenant la taille, le taux d'analphabétisme, les activités de la population, les équipements d'infrastructure et la distance par rapport au Caire, à la capitale du gouvernorat et la capitale du district.

2. En 1956, Le Caire rassemblait 42 % des établissements industriels et 27 % de la main-d'œuvre dans ce secteur ; Alexandrie venait en deuxième position avec 20,5 % des établissements et 27,2 % de la main-d'œuvre. La concentration des industries lourdes et de substitution aux importations dans la région du Grand-Caire, à l'encontre des recommandations du schéma directeur de 1956, a renforcé le poids économique de la capitale.

3. Cf. *Vingt-cinq ans de villes nouvelles en France*, DAEI, Économica, 1989.

4. Cf. Jean-François DENEUX in "Les villes nouvelles d'Île-de-France et leurs flux migratoires" et Didier DESPONDS in "La mobilité résidentielle et ses incertitudes : choisir une ville nouvelle ou choisir sa périphérie ?", *Villes en parallèle ,"Les périurbains de Paris"*, n° 19, juin 1993.

Éléments bibliographiques

CEDEJ, 1987 — *Les villes nouvelles en Égypte*, dossier n°2.

CHALINE (C.), 1985 — *Les villes nouvelles dans le monde*, Paris, PUF.

D.A.E.I. (direction des Affaires Économiques et Internationales), 1989 — *Vingt-cinq ans de villes nouvelles en France*, Économica.

DENEUX (J.-F.), 1993 — "Les villes nouvelles d'Île-de-France et leurs flux migratoires", *Villes en parallèle*, n° 19, juin.

DESPONDS (D.), 1993 — "La mobilité résidentielle et ses incertitudes : choisir une ville nouvelle ou choisir sa périphérie", *Villes en parallèle*, n° 19, juin.

EL KADI (G.) et RABIE (M.), 1992 — "L'Égypte voit très gros", *Urbanisme*, septembre, n° 256 : 75.

EL KADI (G.) et RABIE (M.), 1990 — "New settlement : un gaspillage des ressources ?", *El Ahram*, 1989 , (traduit et publié dans la revue *Égypte Monde Arabe* , n° 1, 1er trimestre : 191-193).

EL KADI (G.), 1990 — "Nouvelles tendances d'urbanisation en Égypte : ruptures ou continuités ?", *Égypte Monde Arabe*, n° 1, 1er trimestre : 25-45.

EL KADI (G.), 1990 — "Trente ans de planification urbaine au Caire", *Tiers Monde*, n° 121, janvier-mars : 185-207.

FAHMI (N.), 1990 — *Les caractéristiques démographiques et le contexte urbain dans la ville nouvelle de Dix-de-Ramadan* (en langue arabe), édition du Centre National de la Recherche Sociologique et Criminologique, Département des Études Urbaines, Le Caire.

MEYER (G.), 1989 — "Problems of industrial development in the new desert cities of Egypt", *Les villes nouvelles* (en langue arabe), ministère de la Reconstruction, des Nouvelles Communautés et du Logement.

Ministère de la Reconstruction, des Nouvelles Communautés et du Logement, 1990, 1991, 1992, 1993 — rapports périodiques sur les villes nouvelles.

PADCO (E.G.C.) et EL HAKIM (S.), 1982 — *National Urban Policy Study*, juillet.

United Nations for Development Programs & Ministry of planning, 1993 — "National urban strategy, development of regional and infrastructure planning in Egypt" (rapport non publié), Le Caire.

El Kadi Galila, Rabie M. (1995).

Les villes nouvelles d'Egypte : la conquête du désert entre mythe et réalité.

In : Barbier Jean-Claude (ed.), Burgel G. (ed.), Delpech Bernard (ed.), Giraut F. (ed.). Villes secondaires d'Afrique.

Villes en Parallèle, (22), p. 158-176.

ISSN 0242-2794.