

Egypte - Recompositions
Peuples méditerranéens 41-42
oct. 1987-mars 1988

L'ARTICULATION DE DEUX CIRCUITS DE GESTION FONCIERE AU CAIRE

Galila EL KADI

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 25128 ex 1

Cpte : B

M

La prolifération de lotissements illégaux sur les terres agricoles de la région du Grand Caire menace de disparition la moitié de la superficie cultivée, en l'an 2000. Ce développement rapide d'une urbanisation « spontanée et informelle » s'articule à un développement planifié et public sur les terres désertiques. Le premier, qui concerne le plus grand nombre, comble les insuffisances du second qui ne concerne qu'une minorité. Le marché foncier illicite et spéculatif, qui concerne des centaines d'hectares de bonnes terres cultivables tous les ans, se déroule apparemment sans obstacles. Et, s'il constitue la seule réponse aujourd'hui aux besoins massifs en logements des dizaines de milliers d'habitants supplémentaires que compte la région du Grand Caire tous les ans, il est néanmoins révélateur d'une série de contradictions.

Ce qui surprend au premier abord, c'est la facilité avec laquelle les paysans propriétaires se déssaisissent de leur unique moyen de production et de reproduction, la terre, abandonnant ainsi le sol pour lequel eux et leurs ancêtres ont mené des luttes acharnées. Il n'y a pourtant pas si longtemps, des expropriations nécessaires à la réalisation d'ouvrages d'utilité publique pouvaient engendrer des révoltes sanglantes¹. Plus paradoxal encore est le rôle joué par ces petits propriétaires dans le processus de lotissement. Ils sont les premiers fournisseurs de terrains sur ce marché mais aussi les principaux lotisseurs ! Il faut se souvenir de l'épopée de Awad, ce petit paysan honni par tout son village pour avoir vendu son lopin de terre². Ces pratiques sont révélatrices d'un

bouleversement profond dans les rapports idéologiques, sociaux et économiques de la propriété foncière. Certes la proximité du Caire donne à ces terres une valeur marchande supérieure à leur valeur d'usage ce qui les rend particulièrement vulnérables à l'urbanisation. Mais cette loi économique ne suffit pas à expliquer l'absence de résistance de la paysannerie des banlieues à la poussée des villes, du moins à terme. Dès lors, il faut s'interroger sur les causes réelles qui ont transformé les exploitants agricoles en marchands de sol. Le deuxième paradoxe est l'acquisition de ces terres agricoles périurbaines par des couches sociales modestes et la perception de la rente par des acteurs sociaux, dans leur majorité, non intégrés au système dominant. Ces terres, évidemment plus convoitées que les terres désertiques, étant mieux desservies, plus proches des sources d'énergie, des moyens de transport ferroviaires, routiers et fluviaux, facilement constructibles, auraient pu être génératrices de surprofits pour le capital immobilier et industriel. Comment se fait-il que l'on ait laissé des pauvres construire des cités en dur sur des terrains situés quelquefois sur le front du Nil, à cinq kilomètres du centre de la capitale, créant ainsi un fait irréversible du moins à moyen terme³? On pourrait croire que la loi de 1966, prohibant le changement d'usage des terres agricoles, a eu des effets dissuasifs sur le grand capital en quête d'espace pour ses investissements. Pourtant l'urbanisme dérogatoire est la règle dans ce pays, le dépassement du coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) est couramment pratiqué par les promoteurs immobiliers; les constructions de l'Etat sur les terres agricoles et l'accaparement des domaines de l'Etat par les membres des conseils locaux sont des phénomènes courants. Le rôle de l'Etat en tant que planificateur et régulateur des rapports sociaux est des plus surprenants dans de telles situations. Ses interventions sont tardives, mal adaptées, sectorielles et sélectives.

Depuis deux décennies, les actions concrètes des autorités publiques contredisent leur discours sur la nécessité de lutter contre l'urbanisation des terres agricoles et l'exode rural. Face à cette déperdition des terres agricoles, l'Etat a entrepris, à des coûts exorbitants, d'importants travaux de bonification de terres désertiques. Si cette initiative est nécessaire à l'accroissement des terres cultivées dans un pays dont elles n'occupent que 4% de la superficie, elle ne compense pas la perte des bonnes terres de la vallée. L'un des moyens de préservation de ces terres est l'encouragement au peuplement du désert. Or les villes nouvelles et satellites construites dans cette perspective ne sont pas destinées aux couches sociales démunies. Les New Settlements⁴ projetés à l'est du Caire, susceptibles de répondre aux besoins des catégories à bas et moyens revenus, constituent une bonne option mais qui intervient très tardivement. De même que la concentration de la majorité de ces nouvelles zones de développement urbain dans la région du Grand Caire ne peut qu'accentuer le déséquilibre, déjà énorme, entre « l'empire du Caire » et le reste du pays : la métropole devrait compter 17 millions d'habitants en l'an 2000.

Simultanément, l'Etat applique une politique agraire discriminatoire vis-à-vis de petits et moyens exploitants qui constituent le gros de la population rurale, ce qui contribue à leur appauvrissement et, ainsi, les contraint à abandonner l'agriculture, à vendre leurs terres et à émigrer ensuite vers les villes. Par ailleurs, l'Etat tolère l'accaparement de ses domaines par les classes dominantes au moment où il réprime la population démunie qui s'y installe. Il l'oriente de la sorte vers les terres agricoles tout en forgeant des lois et des décrets qui pénalisent leur changement d'usage, mais aussi d'autres lois régularisant *a posteriori* l'intégration définitive de ces terres à l'urbain. Reste à savoir comment l'Etat gère ces contradictions et comment il parvient à maîtriser l'espace urbain.

L'Etat et la maîtrise de l'urbanisation

L'Etat possède 96% des terres de l'Egypte; il est donc, et de loin, le plus grand propriétaire foncier. Son droit juridique s'exerce sur des terres désertiques et incultes qui, une fois développées (urbanisées ou bonifiées) sont intégrées à la sphère marchande et vendues à des particuliers. En outre il agit à différents niveaux où ses interventions portent sur l'affectation et l'usage du sol. Il prend des décisions en matière de planification, de définition des zones et normes de lotissements, de réalisation des équipements d'infrastructure et d'implantation des équipements collectifs. Ces interventions ont donc des conséquences considérables sur la valorisation des terres. Les lois et règlements dont il s'est doté lui confèrent des compétences élargies notamment en ce qui concerne la libération du sol : expropriation pour causes d'utilité publique en vue de l'affectation du sol à des usages résidentiels, industriels et touristiques ou en vue de la protection d'un site historique.

Mais le recours à l'expropriation est une pratique rarissime en Egypte, particulièrement en milieu urbain. Elle dépend de la conjoncture, du rapport de force entre l'Etat et les propriétaires, de la place de ces derniers dans la hiérarchie sociale et de la nature du projet à réaliser⁵. L'importance de la propriété foncière de l'Etat a nécessité sa mise en place d'une structure institutionnelle de gestion s'appuyant sur douze organismes principaux pouvant être classés en trois catégories :

— Des organismes ayant exclusivement des fonctions de gestion foncière : sélection et appropriation du sol, affectation à différents usages, transfert ou vente aux individus, aux sociétés publiques et privées et aux différents ministères (exemple les gouvernorats).

— Des organismes de gestion foncière et de promotion immobilière, tels que les sociétés concessionnaires. Ces dernières sont passées récemment sous le contrôle du gouvernorat du Caire. Les ministères de la Défense et du Tourisme peuvent être inclus dans cette catégorie.

— Des organismes de planification tel que le General organisation for physical planning (G.O.P.P.).

Chaque niveau de décision dispose de ses comités et conseils ; la seule assemblée populaire de l'arrondissement ouest du Grand Caire dispose de douze commissions techniques spécialisées. De même qu'au niveau de l'urbanisme opérationnel, tout est spécifié dans les moindres détails, la taille des parcelles, les C.O.S., les redents, les hauteurs de bâtiments, les rapports entre les vides et les pleins. Tout est sujet à permis et chaque infraction est justiciable d'une amende. Quant à la procédure de changement d'usage d'un terrain agricole, elle nécessite l'approbation préalable d'un comité au niveau du gouvernorat puis celle d'un autre comité comprenant des sous-secrétaires d'Etat chargés des ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Education, de la Planification et du Logement. L'objectif de cet exposé n'est cependant pas de démontrer l'inefficacité ou les carences du système de la gestion foncière au Caire. Si les lourdeurs administratives, les enchevêtrements des responsabilités et quelquefois les insuffisances techniques peuvent expliquer en partie le laisser aller qui caractérise la gestion urbaine en Egypte, il n'en demeure pas moins que ces institutions existent, prennent des décisions et les exécutent. Mais il faut surtout voir en faveur de qui elles interviennent et quels intérêts sont en jeu.

A qui profite le système ?

Deux logiques différentes ont prévalu au cours des vingt-cinq dernières années, appuyées sur un même cadre institutionnel de gestion foncière publique. A partir de 1961⁶ et jusqu'au milieu des années soixante-dix, les terres désertiques développées et vendues par les sociétés concessionnaires publiques (Héliopolis, Maadi, Madinet, Nasr), supportaient une marge bénéficiaire réduite. Les prêts bonifiés par l'Etat offerts aux coopératives de construction et d'habitat permettaient l'accession à la propriété de ces terrains aux classes moyennes à salaires réguliers et sûrs, capables de rembourser les prêts à long terme qui leur étaient octroyés. Les investisseurs immobiliers pouvaient également acheter ces terrains, les lois de contrôle des loyers réduisaient leur marge bénéficiaire et constituaient une forme d'imposition sur les surprofits qu'ils étaient susceptibles de réaliser en intervenant sur les domaines équipés de l'Etat.

Le strict respect des spécifications contenues dans les cahiers de charges relatifs à chaque tranche de l'opération d'urbanisme était exigé des acquéreurs. A ces contraintes s'ajoutait l'engagement qui leur était imposé par la société de construire leur lot dans un délai de trois ans à compter de la date d'achat, faute de quoi la société récupérait le lot et remboursait à l'acquéreur les sommes versées déduction faite de 5 % de frais de gestion. Si le système a pu supprimer les lotisseurs privés et a permis de développer un marché foncier non spéculatif, il a été cependant incapable de répondre à la demande de larges couches sociales en matière de logements, par conséquent n'a pas abouti à une maîtrise totale du processus d'urbanisation.

Les fortes subventions supportées par le budget de l'Etat pour la bonification des prêts aux coopérateurs limitaient les couches sociales susceptibles d'en bénéficier. Les classes à bas revenus et celles ne pouvant pas justifier de salaires réguliers ou d'autres garanties, furent exclues de cette production foncière publique, mais aussi de la production immobilière assurée par les sociétés concessionnaires. Le coût du foncier dans ces zones, la taille des parcelles, le respect des normes édictées par l'Etat en matière de C.O.S., de règlement sanitaire et de standing ne permettaient pas l'accession à la propriété de détenteurs de petits capitaux patrimoniaux, que nous retrouverons comme acteurs dans les zones périurbaines « informelles ». Pour ne citer qu'un exemple, la taille des parcelles vendues par la société de Madinat Nasr variait entre 300, 600, et 1 000 m², le prix du m² entre 150 et 300 L.E. (actuellement 1 000 L.E.) ; il fallait disposer de 30 000 L.E. pour acquérir une parcelle de 150 m², c'est-à-dire le salaire d'un ouvrier qualifié pendant cinquante ans.

On peut se demander pourquoi l'Etat n'a pas mis sur pied une filière de lotissements adaptée aux capacités financières des couches à bas revenus. Plusieurs raisons expliquent ce manque d'initiative. D'abord la réalisation de lotissements faiblement équipés supposait une révision en baisse des normes urbanistiques et de construction, ce qui pouvait être en contradiction avec une urbanisation réglementaire et « moderne » et portait atteinte à l'image que se faisait l'Etat de la ville, de sa ville. Une telle option allait ensuite à l'encontre d'une politique qui visait à la concentration et l'accumulation dans le secteur nationalisé de la construction à partir de 1961. Diffuser des lotissements faiblement équipés et permettre à la population de construire graduellement selon ses moyens pouvait mener à une dispersion dans ce secteur. Soulignons qu'au cours de cette période l'Etat ne voulait pas que le sol pompe la petite épargne qu'il essayait de mobiliser et de drainer vers la participation au développement industriel. Il tablait sur le développement du système coopératif dans le cadre d'un système général amené à dépasser les contraintes qu'imposent les situations de sous-développement, perçues à l'époque comme transitoires et non structurelles. L'Etat qui se donnait enfin comme objectif de fixer les paysans à la campagne, et qui commença à refouler en 1966 les migrants ruraux vers leurs villages d'origine, n'allait pas créer les conditions de leur insertion en milieu urbain ! Si les tentatives de maîtrise de l'urbanisation au Caire, au cours de cette période, ont produit des effets pervers : exclusion des couches sociales peu solvables de la ville « légale » et développement des lotissements illicites sur les terres agricoles périurbaines, la gestion foncière en milieu rural n'en fut pas moins pervertie. La distribution des terres aux paysans en petits lots (1,2 à 2,1 ha) a abouti à une extrême fragmentation du foncier rural accentuée par une forte explosion démographique. Le contrôle de la répartition et de l'accaparement du surplus agricole par l'Etat a contribué à l'appauvrissement des petits paysans. Rappelons que l'Etat soumettait l'ensemble des agriculteurs à la fourniture obligatoire d'une

part de leur récolte de blé, de coton, d'oignons et de riz. Il fixait des prix d'achat inférieurs aux prix des marchés locaux et internationaux. Cette politique défavorisait particulièrement les petits exploitants qui, après avoir rempli leurs obligations vis-à-vis de l'Etat, se trouvaient dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins. Il ne leur restait souvent plus qu'à vendre leur terre.

A partir de 1973, la hausse vertigineuse des prix du foncier, la réouverture du canal de Suez à la navigation internationale, la récupération des puits de pétrole du Sinaï et la découverte de nouveaux gisements en mer Rouge, dans un contexte marqué par l'augmentation du prix du brut et le changement de cap économique et social de l'Etat, allaient faire de l'Egypte un pays rentier, non comparable bien évidemment à ses voisins de la Péninsule arabe. Dès lors, le principe de base de l'économie égyptienne n'était plus la production mais la quête d'une rente, faisant du foncier urbain une source de rentes différentielles considérables que l'Etat pouvait s'approprier par la vente de terrains urbains et urbanisables, voire des sites archéologiques⁷, aux capitaux internationaux et aux investisseurs locaux. Par ailleurs, la rente tirée de la location ou de la vente des domaines de l'Etat était supposée alimenter les fonds de logements populaires des gouvernorats. L'Etat voulait donc faire aussi du sol urbain l'instrument de sa politique sociale et économique. Si cette politique semblait aller à l'encontre des intérêts de la classe dominante, la pratique n'allait nullement nuire à son enrichissement. Les sociétés concessionnaires publiques, qui ont la charge de gérer ce patrimoine foncier, le vendent à des promoteurs privés, certes au prix du marché, mais les surprofits qu'un promoteur peut tirer d'une terre grâce à la construction ne reviendront pas dans la poche de l'Etat. La rapidité d'action de ces promoteurs, due à la forte demande de logements des classes aisées bénéficiaires des retombées de l'*infitah*⁸ et de l'émigration, et la pratique de la vente sur plan diminuent l'immobilisation des capitaux investis et favorisent le renouvellement de ces coups, les disponibilités en terrain étant importantes ; de plus, contrairement à la pratique habituelle, l'Etat prend en charge les frais des équipements collectifs, et, s'il récupère par la suite une partie de la plus-value, c'est non pas par l'imposition des promoteurs mais par la taxation des acquéreurs.

D'autre part, le laxisme de l'Etat face à la rétention des terrains (en 1977, 50 % des terrains acquis à Madinet Nasr étaient toujours vacants) signifiait un encouragement implicite à la spéculation foncière. Plus explicite encore fut la régularisation de la situation d'accapareurs du domaine public⁹. Il s'agit « de notables, de parents d'actuels et d'anciens ministres, de gouverneurs, de députés de l'Assemblée du peuple, de membres du conseil consultatif et de conseils municipaux, d'industriels, de commerçants et de membres notoires du parti au pouvoir » conclut un rapport d'enquête. L'exemple le plus frappant est celui d'Alexandrie où 45 % des terrains, propriété du gouvernorat, furent l'objet d'accaparements frauduleux grâce à la complicité de la municipalité dont 60 des 65 membres du conseil élu furent directement impliqués dans

l'affaire¹⁰. Au Caire, on a fait état de l'accaparement de plus de 1 400 hectares. Ces pratiques privent bien évidemment les gouvernorats de l'une des principales sources de financement du logement populaire, diminuent la crédibilité de l'Etat et engendrent une attitude de laisser faire qui se diffuse dans la société tout entière.

Quant aux coopératives de construction et d'habitat, sur les 1 400 existant en 1980, seules 50 pratiquaient les règles de la coopérative ; les autres spéculaient sur les terrains qu'elle avaient acquis de l'Etat à des prix symboliques en les revendant au prix du marché et destinaient les logements qu'elles produisaient à la vente et non à l'usage de leurs membres¹¹. Elles se sont transformées en promoteurs immobiliers tout en gardant la couverture de coopératives pour ne pas en perdre les avantages. Dans ce contexte, le processus d'exclusion des couches sociales peu solvables ne pouvait que s'accélérer et s'élargir, touchant de larges strates des classes moyennes. Néanmoins, grâce à l'émigration temporaire vers les pays arabes producteurs de pétrole, ces classes moyennes accédaient à une augmentation de revenus et à des capacités d'épargne leur permettant l'acquisition de logements décentes. Mais l'inflation galopante des coûts du foncier et des prix des appartements, tant sur le marché public que privé, ont opéré une sélection dans les rangs de ces candidats. Les plus nantis furent intégrés dans la ville légale, les autres, de loin les plus nombreux, furent rejetés vers les zones périurbaines. Le rêve urbain des classes moyennes est balayé, ainsi elle ne peuvent s'assurer un logement qu'en recourant aux possibilités offertes hors du circuit officiel.

Le processus d'urbanisation des terres agricoles

Le dépôt d'une couche de limon par la crue annuelle du Nil a permis pendant des millénaires la fabrication de briques de terre crue ou cuite. La construction du Haut Barrage, qui a supprimé la crue, a rendu cette pratique impossible pour l'agriculture égyptienne. Entre 1972 et 1982, 35 millions de mètres cubes de terres arables sont passés par les usines de brique et ont stérilisé 17 000 feddans (7 140 ha)¹². En 1985, on compte 12 000 usines de brique, fournissant 90 % des besoins du marché de la construction. Il était donc devenu indispensable de substituer d'autres matériaux à la brique rouge ; l'Etat le fit tardivement et sans réussir à couvrir les besoins du marché de la construction par la brique d'argile ou le parpaing. La démolition brutale et spectaculaire de nombreuses usines de brique rouge, dans la vallée du Nil, en 1985, n'a pas mis fin à une production qui demeure indispensable. Un an plus tard, la fumée se dégageait de nouveau des fours à briques. La stérilisation des terres agricoles se poursuit. Les producteurs de brique rouge offrent 5 000 L.E. par feddan, proposition irrésistible, qui incite les paysans pauvres à vendre la substance même de leurs terres. Cette transaction illégale fait encourir au paysan le risque d'un an de prison et une amende de 1 000 L.E.

Le ministère de l'Agriculture, saisi de l'affaire, a le droit de confisquer la terre du contrevenant et d'ordonner son expulsion ; ces mesures sont rarement appliquées grâce à la complaisance des autorités locales, les fonctionnaires des coopératives agricoles, notaires, ingénieurs agronomes, inspecteurs, etc. Cette couche sociale qui exploitait le paysan et était pour une part responsable de son endettement et de son appauvrissement, trouve de nouvelles formes d'imposition et d'extorsion. A chaque étape du processus de transformation des terres agricoles en sol urbain, ils perçoivent un *backchich*. L'inspecteur établit un procès-verbal à la suite du refus de l'agriculteur de recevoir engrais et pesticides, et lui fait payer une amende. Puis l'ingénieur agronome déclare le terrain incultivable pour des raisons techniques : obstruction de canaux de drainage et d'irrigation, augmentation du degré de salinité du sol, due à la hausse du niveau des eaux mal drainées, etc. Le notaire intervient enfin pour faciliter la transaction entre le paysan propriétaire et le producteur de briques. Il doit intervenir une seconde fois au moment du transfert de la propriété. Dépouillée de sa couche arable et des contraintes qui frappaient son changement d'usage, la terre est prête à être lotie et vendue.

Le lotissement

Le processus de lotissement (libération du sol de son rapport de propriété antérieur, division, commercialisation) met en présence une multitude d'acteurs, des intérêts et des logiques divergentes, des modes et des types de lotissements différents. Cette diversité témoigne de l'existence d'un marché foncier hiérarchisé et différencié, capable de s'adapter à la demande provenant de différentes catégories de revenus.

Trois formes de lotissements apparaissent :

- le lotissement type « parcelle agricole » : la configuration des lots se superpose au parcellaire agricole ;
- le lotissement constitué de 24 lots égaux de 175 m² chacun, soit les fractions du *feddan* (un *feddan* = 4 224 m² ; il se subdivise en 24 unités, appelées *karate*, de 175 m²) ;
- le lotissement libre.

Les acteurs de la première forme de lotissement sont de petits paysans propriétaires dont la propriété est inférieure à un *feddan* (0,42 ha). Ils peuvent être des paysans pauvres obligés de vendre leur moyen de production, des propriétaires absents vivant en ville et exerçant un autre métier ou des héritiers d'agriculteurs urbanisés ne désirant pas poursuivre l'activité de leurs parents. La logique des uns et des autres est différente. Tandis que les exploitants vendent immédiatement leur terre à la suite de son dépouillement par les producteurs de briques, les seconds attendent que la zone soit urbanisée pour vendre au meilleur prix. Ces agents lotisseurs s'adressent en général à une population modeste, nouveaux migrants ruraux venant de la campagne, ayant un

petit pécule tiré de la vente de leur bétail ou même de leur lopin de terre, concierges des immeubles cossus du centre, petits commerçants et artisans, etc. La taille des parcelles vendues varie entre 40 m² et 80 m² ; le paiement se fait à crédit selon les capacités des acquéreurs, il peut s'étaler sur six ans. Lorsque le propriétaire a vendu son avant-dernier lot, il se trouve souvent dans l'incapacité de financer la construction du lot qu'il s'est réservé. On peut identifier trois types de comportements :

— Un propriétaire de parcelle fait construire par un maçon une maison en rez-de-chaussée, pièce par pièce ; il en occupe une et loue les autres. Après des années d'épargne, il fait construire un deuxième niveau. Le processus dure de huit à douze ans pour construire trois étages.

— Un propriétaire, ayant émigré dans un pays arabe producteur de pétrole, dispose de la totalité du capital nécessaire à la construction d'un immeuble de plusieurs étages ; il occupe un appartement et loue les autres.

— Un propriétaire, n'ayant pas émigré lui-même, fait financer la construction de l'immeuble par des candidats au logement ayant émigré. Ici, c'est le futur locataire qui paie comptant la construction avant même de l'habiter, et n'obtient en échange qu'un usufruit temporaire, correspondant aux investissements initiaux et fonction du montant des loyers.

Ainsi, un ancien paysan, bénéficiaire de la réforme agraire, devient propriétaire rentier d'un immeuble de plusieurs étages dans la région du Grand Caire après avoir vendu sa terre. Certains ont des commerces au rez-de-chaussée, d'autres achètent une petite camionnette ou un taxi, d'autres deviennent courtiers au service de sociétés de lotissement ou de lotisseurs professionnels.

Les lotisseurs professionnels sont les agents de la deuxième forme de lotissement. Ils sont, à l'origine, de petits exploitants possédant une superficie agricole supérieure à un *feddan*. Le but de l'opération de lotissement, qu'ils engagent sur leur propre terrain, est d'en financer d'autres sur des terrains avoisinants ; les sommes tirées de la vente des premiers lots sont affectées à l'achat de nouvelles parcelles. Ces marchands de gros et vendeurs de détail — ils achètent en *feddan* (4 224 m²) et vendent en mètres carrés — peuvent réaliser des profits de 200 %. La population visée par leur intervention est plus aisée que celle des propriétaires lotisseurs : main-d'œuvre émigrée moyennement qualifiée, travailleurs du bâtiment, artisans, etc. Contrairement aux précédents, dont la commercialisation se fait de bouche à oreille, ces lotisseurs font une publicité par voie d'affichage sur le lieu de lotissement. Les modalités de paiement adoptées se rapprochent de celles des propriétaires lotisseurs, mais ils perçoivent une avance de paiement des acquéreurs égale à 30 % du prix du lot. Ces agents lotisseurs sont très mobiles ; l'accumulation rapide qu'assure leur activité leur permet de passer à d'autres secteurs d'activité dont la promotion immobilière et la construction. Citons le cas d'un lotisseur qui intervenait à Boulaq El Dakrou et Embaba¹³ ; devenu entrepreneur-promoteur, il réalise des logements « clés en main » dans les zones périurbaines. Un autre s'est

converti à la production du mobilier d'intérieur et possède un salon d'exposition à Héliopolis! Plus diversifiée encore est l'activité des sociétés de lotissements.

Les sociétés de lotissements

Selon le fichier du Gouvernorat du Caire, jusqu'en 1973 n'existaient que neuf sociétés de lotissements inscrites au registre du commerce. En 1982, nous avons pu en recenser trente-cinq d'après les annonces publicitaires passées dans la presse. Parmi ces sociétés, trente sont inscrites au registre du commerce et exercent une autre activité que le lotissement : import-export, courtage, vente de matériaux de construction, bâtiment. La création de la majorité de ces sociétés (80 %) date d'après 1973¹⁴. Leur apparition est à mettre en relation avec l'*infitah* et l'émigration qui a entraîné l'essor d'une demande de terrains urbains parmi les catégories sociales à moyens revenus.

La situation juridique de ces sociétés est très ambiguë. Sur les trente-cinq sociétés étudiées, neuf seulement ont, chacune, un lotissement approuvé. Les autres n'ont aucun dossier de demande d'approbation de lotissement dans les trois gouvernorats composant le Grand Caire. Elles ont pignon sur rue, passent quotidiennement des annonces publicitaires dans les trois plus importants quotidiens du pays, indiquent leur adresse et numéro de téléphone, la localisation du lotissement, la taille des parcelles, le prix au m², les dates et heures de visites organisées avec les mini-bus de la société, etc. ; mais les gouvernorats où sont situés ces lotissements passent des contre-annonces publicitaires qui dénoncent l'activité de ces sociétés, mettent en cause les services de la presse pour non-vérification de la fiabilité des informations, car « aucun permis ne leur a été accordé par les autorités concernées » ; les sociétés intensifient leur campagne publicitaire et adressent, à l'occasion, des remerciements « à leur aimable clientèle pour la confiance qu'elle leur accorde » !

L'analyse d'un échantillon de 425 lotissements de toutes catégories portant sur la période 1966/1982 (il s'agit de lotissements rejetés par les gouvernorats pour non-conformité aux normes urbanistiques ; ils ont pourtant été réalisés) montre que les petits exploitants lotisseurs sont les plus nombreux avec 89,8 %, des lotissements ; les lotisseurs professionnels ne représentent que 6 % et les sociétés de lotissements, 4,2 %. L'importance de ces sociétés et leur poids sur le marché foncier péri-urbain ne se mesure cependant pas par le nombre des lotissements, mais par la taille des opérations et par leur capacité financière ; car ces sociétés doivent disposer d'un capital préalable pour l'achat des terrains à lotir, pour la réalisation des travaux de viabilisation sommaires et pour les frais de gestion et de publicité, etc. Ceci les distingue des deux autres catégories de lotisseurs. L'étude de l'activité de trente-cinq sociétés ayant réalisé soixante-dix-huit lotissements en trois mois (entre janvier et mars

1982) a montré que le nombre de lots par opération variait entre 50 et 300, allant de 150 m² pour les plus petits à 300 m² pour les plus grands ; les voies sont généralement d'une largeur de 8 m, le prix du m² variant de 6 à 30 livres selon la qualité du lotissement et sa proximité par rapport au centre ou à un secteur « vraiment urbain ». Les sociétés de lotissements offrent des crédits remboursables en vingt-quatre mois à un taux d'intérêt de 4 % et exigent une avance de paiement de 50 % du prix du lot. Leurs opérations sont concentrées au nord-ouest du Caire (Mataréyah), au nord (Choubrah Al Kheïma) et à l'ouest (Guizah). Elles se répartissent de la façon suivante :

	Nombre de lotissements	%
Mataréyah	45	57,6
Choubrah Al Kheïma	3	3,8
Qualioubéyah (ville de Qualioub)	6	7,7
Guizah (avenue des pyramides)	14	17,9
Alexandrie	4	5,3
Autres	6	7,7
	78	100

La carte des lotissements des sociétés se superpose à celle de la croissance de la population et de la surface bâtie. Mataréyah est l'un des secteurs qui a enregistré le plus fort taux de croissance au cours des dix dernières années.

Au fur et à mesure que la société s'agrandit, elle étend son activité à d'autres villes. La différenciation des sociétés de lotissement s'appuie sur leur puissance financière qui peut se mesurer à la taille de leurs opérations, à leur nombre et à l'extension territoriale de leur activité. Grâce à ces critères, nous pouvons distinguer trois types de sociétés :

— Les sociétés ayant réalisé un minimum de trois lotissements concentrés dans le même secteur. La société El Sawah est un cas représentatif de ce type. Créée en 1979 par un entrepreneur privé et un fonctionnaire du gouvernorat du Caire, la société débute son activité par une opération de 1,26 ha, la deuxième porte sur un terrain de 2,1 ha et la troisième sur 3,78 ha. La société achète le *feddan* (0,42 ha) à 30 000 L.E. et vend le m² à 15 L.E., réalisant ainsi un bénéfice de l'ordre de 200 %. Le taux annuel de profit varie en fonction de la rapidité de la circulation des lots : si le temps nécessaire à la vente de 100 lots (1 ha) se situe en moyenne autour de 35 mois, pendant la période de retour annuel des émigrés, un mois peut suffire. (Cent lots de 100 m², c'est à titre indicatif. Si les surfaces des lots des sociétés de lotissement vont en général de 150 à 300 m² rien n'empêche une société d'abaisser la taille des lots.) La taille des superficies acquises par ce type de sociétés demeure très

faible ; leur stratégie consiste à réaliser des surprofits avec une faible mise et à offrir une marchandise en rapport avec la solvabilité d'une population cible déterminée dès le départ. Leur intervention a un caractère occasionnel ; elles continuent à exercer d'autres activités telles que la vente de matériaux de construction ou l'importation de biens de consommation, ce qui laisse supposer qu'elles pourraient se retirer du marché foncier quand il deviendra moins rentable.

— Le deuxième type est celui de sociétés qui interviennent en tant que promoteurs fonciers et immobiliers et ont réalisé plus de trois opérations dans la région du Grand Caire ou dans d'autres villes. Il s'agit de la société Nasr pour le commerce et le lotissement (quatre opérations dont une à Alexandrie), la société El Dawlèyah pour le lotissement et le courtage (quatre opérations dont deux d'une superficie de 32 hectares) et le groupe Abou El Ezz comprenant cinq sociétés. Ce groupe concentre 26 % des opérations de lotissement recensées (21 sur 78).

Cette catégorie de sociétés réalise des lotissements très divers avec plus ou moins d'équipements, des parcelles de superficies différentes et offrent des prix allant de 9 L.E. à 40 L.E. le m². En s'adressant à différentes tranches de revenus, elles ont tendance à monopoliser le marché foncier, périurbain, illicite. Leur nature parasitaire et affairiste fixe les limites de leur intervention dans ce domaine ; au fur et à mesure de la réduction de la demande des émigrés, en raison du ralentissement de l'émigration, les unes, après avoir suffisamment accumulé, retrouveront leur activité initiale, les autres passeront à la promotion immobilière ou s'orienteront vers des secteurs plus lucratifs et présentant moins de risques.

L'analyse du processus de lotissement des terres agricoles a mis en évidence le rôle joué par le foncier comme moyen d'enrichissement et d'accumulation pour certains groupes sociaux, et comme instrument de drainage de l'épargne des émigrés et des couches sociales modestes. Ces fonctions du foncier ont fortement contribué à une certaine paix sociale au cours des dix dernières années. Certes, les mécanismes d'appropriation et de redistribution des terrains, la spéculation foncière qui les accompagne reproduisent sans cesse, en spirale, l'exclusion des plus pauvres, avec le risque d'exacerbation des tensions sociales. Mais la diversité des capacités d'accueil d'une métropole qui ne connaît pas les bidonvilles et où presque personne ne dort dans la rue limite le risque que ces tensions débouchent sur une catastrophe.

Quant à la filière (i.e. l'ensemble des lotisseurs) du lotissement informel, elle apparaît dans son ensemble assez structurée malgré les divergences d'intérêts et de stratégies entre ses agents. Elle se présente et s'impose comme un véritable sous-secteur de la promotion foncière et immobilière populaire. Il semble de plus en plus évident que dans les zones d'habitat spontané se trouvent rassemblés des ingrédients permettant de répondre aux besoins et aux pratiques spécifiques de chaque groupe social selon ses origines et ses capacités financières. Si l'on en juge par les récentes interventions de l'Etat, il y a lieu de s'inspirer

fortement de ces processus pour définir les futures politiques d'urbanisme et d'habitat pour le plus grand nombre. Ceci amène à s'interroger sur le devenir de l'urbanisation des terres agricoles. Serait-elle freinée par l'imminente mise en chantier des New Settlements où est prévu l'abaissement des normes urbanistiques et de construction et la mise en place d'une offre de terrain adaptée aux couches sociales à bas revenus ? Ou va-t-on assister encore une fois au détournement de cette offre au profit d'une clientèle plus aisée ? On pourrait aussi s'interroger sur le bien-fondé de ces New Settlements et des villes satellites lorsque les premiers résultats du recensement de 1987 révèlent l'existence de près de deux millions de logements vacants en Egypte, dont la moitié serait concentrée au Caire !

ORSTOM, juillet 1987

NOTES

1. A ce sujet voir *La terre*, roman de Abd El Rahman El Charqawi, 1956.
2. De nombreuses épopées folkloriques faisant partie du patrimoine culturel de la campagne égyptienne tourmentent autour de la terre, de la dépossession des paysans par la force, de l'attachement millénaire du paysan égyptien à sa terre, etc.
3. Il s'agit de Embaba, quartier populaire sur la rive ouest et de Dar Essalam au sud du Caire, sur la route de Maadi.
4. Les New Settlements sont de nouveaux quartiers projetés à l'est du Caire sur des terres désertiques. Ils sont conçus pour recevoir deux millions d'habitants nouveaux.
5. Les autorités publiques ont mis dix ans pour convaincre les habitants de Echech El Tourgomane, un secteur extrêmement délabré situé en plein centre du Caire, de déménager dans les nouveaux logements construits pour les accueillir, sous les fenêtres du luxueux Ramsès Hilton. Si l'Etat a pu contraindre de nombreux habitants à partir, la majorité des artisans et des commerçants n'ont toujours pas obtempéré.
6. 1961 est la date où l'Etat nationalisa totalement toutes les compagnies privées du secteur de la construction et de la promotion immobilière et foncière.
7. Il s'agit de l'affaire de la vente du plateau des pyramides à une société étrangère en vue de la réalisation d'un projet touristique en 1977. Les très nombreuses protestations que ce projet a soulevées ont fait échouer le projet.
8. Terme désignant la politique de libéralisation économique instaurée à partir de 1973.
9. En 1981, le Premier ministre émet un décret régularisant la situation des accapareurs des domaines de l'Etat, il fut entériné par la suite par l'Assemblée du peuple.
10. Rapport du comité d'enquête du conseil municipal d'Alexandrie publié dans l'hebdomadaire *El Mossawar*, n° 2987, du 8 janvier 1982.
11. Cf. *Al Ahram*, 12-3-1980 et *Al Ahram El Iqtisadi*, 16-4-1980.
12. Cf. *Al Ahram*, 24-5-1982.
13. Quartiers spontanés de la région du Grand Caire situés respectivement à l'ouest et au sud de Madinet El Mohandessines sur la rive ouest.
14. L'étude de l'activité des sociétés de lotissements fut menée en 1982 dans le cadre d'une thèse de docteur ingénieur sur « l'urbanisation spontanée au Caire » soutenue en 1983 à l'Institut d'urbanisme de Paris par l'auteur. Elle s'appuya sur le dépouillement du fichier des lotissements dans les trois gouvernorats composant le Grand Caire et sur des enquêtes non directives menées auprès des sociétés.

Résumés/Abstracts

keep law and order, give up some of their usual prerogatives and require payment of a symbolic *diyya* guaranteed by selected *ulama* and members of customary courts.

Land-Management in Egypt

Galila EL KADI

The development of substandard, illegal subdivisions on farm land in the Greater Cairo Region could do away with 50% on arable land by the end of the century. This is resulting because all social strata unable to afford the price of dwellings built in compliance with building and land regulations have been forced onto the outskirts of the metropolis. Public policy is discussed with respect to the government's attempts, over the last three decades, to manage and control the supply of urban land for construction. Given the logic and practices of the main actors of this subdivisions market, this way of managing land and of producing dwellings results from the division of labor within the housing market. The social and economic effects of peripheral real estate speculation are exposed.