

## GENÈVE-AFRIQUE - VOL. XXVII - N° 2 - 1989

Claude Raynaud

L'OPÉRATION DE DÉVELOPPEMENT ET LES LOGIQUES DU CHANGEMENT:  
LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE HOLISTIQUE  
L'EXEMPLE D'UN CAS NIGÉRIEN

Bwana N'Sefu Lumanu-Mulenda

LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES AU ZAÏRE: ÉTUDE D'UNE DYNAMIQUE  
DE CONSTRUCTION-DESTRUCTION D'UN ORDRE POLITIQUE

Peter Anyang' Nyong'o

CRISES AND CONFLICTS IN THE HORN OF AFRICA:  
PROBLEMS AND CHALLENGES FOR AFRICA

SOUTHERN AFRICA: POWER AND POETRY

Dominique Perrot

L'OMBRE PORTÉE DE L'AFRIQUE DU SUD SUR LE MOZAMBIQUE

Heribert Adam and Kogila Moodley

SOUTH AFRICA: CURRENT TRENDS IN WHITE POLITICS

André Brink

THE IMPACT OF THE MEDIA ON THE INTERNATIONAL SITUATION  
WITH SPECIFIC REFERENCE TO SOUTH AFRICA

Essop Patel

THE HISTORICAL ROLE OF POETRY IN THE SOUTH AFRICAN LIBERATION  
STRUGGLE

Michel Ben Arrpus

LES MOTS ONT-ILS UNE COULEUR?

Poèmes d'Afrique du Sud présentés et traduits par Jacques Alvarez-Péreyre

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Tribune des lecteurs

REVUE DES PÉRIODIQUES

## Conditions d'abonnement (2 numéros par année)

Voie de surface: FS 22.— + 4.— (port &amp; emballage) = FS 26.—

Voie aérienne: FS 22.— + 13.— (port &amp; emballage) = FS 35.—

Prix du numéro: FS 15.—

GENÈVE-AFRIQUE - Case postale 136 - CH-1211 GENÈVE 21 - Suisse

TRENTE ANS DE PLANIFICATION URBAINE  
AU CAIRE\*\*

par Galila EL KADI\*

Depuis la chute de la monarchie en Egypte, le pouvoir issu de la révolution de juillet 1952, a manifesté une volonté d'amélioration du fonctionnement de la ville du Caire ainsi que d'une organisation rationnelle de son développement spatial. L'acuité des problèmes urbains qui se posaient à l'époque rendait inopérants et caducs les anciens outils d'aménagement de l'espace. La nécessité d'une planification stratégique s'imposa, d'où l'adoption du Schéma Directeur\*\*\* comme outil de planification à long terme.

Depuis 1953, trois schémas directeurs furent élaborés pour le Caire. Quel fut leur impact réel sur la maîtrise du développement urbain de la métropole?

S'interroger sur la nature, le contenu et l'efficacité de cet outil de planification urbaine, renvoie nécessairement à l'analyse du contexte d'élaboration des conditions de mise en œuvre et de la signification du choix des options réalisées.

Nous ne partirons donc pas d'une définition de la planification comme imposition d'un ordre plus rationnel, mais nous allons plutôt essayer de saisir quand et pourquoi, du point de vue de la logique du système social et de son mode de production, s'est avérée nécessaire une nouvelle forme de contrôle sur les éléments du

\* ORSTOM/URP (Institute of Urban and Regional Planning : Le Caire).

\*\* Cette étude est la version largement remaniée et complétée d'une note présentée en 1984 à l'équipe de recherche sur « L'évaluation comparée des Schémas Directeurs d'aménagement de quatre métropoles de l'aire arabe ». Cette recherche fut menée entre 1983 et 1985. L'équipe était composée d'un noyau permanent, à Paris XII, qui comprenait en plus de l'auteur, M. C. Chaline, responsable scientifique, Michèle Jolé maître de conférence à l'URP et feu M. Tugrul Akchura. Elle donna lieu à la publication d'un rapport final en décembre 1985.

Notre réflexion sur les SD fut ensuite enrichie par notre participation au groupe de travail sur « Les documents d'urbanisme en PVD et la valorisation des expériences en coopération », sous la direction de M. Henri Coing, professeur à l'URP, au cours de la même période.

\*\*\* Un Schéma Directeur (SD) fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations. Ce document détermine en particulier : la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des activités et services les plus importants, ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation. Ce document est établi pour trente ans et n'a de valeur obligatoire que pour l'administration. Il doit être complété par des documents à plus court terme (cinq ans), lesquels sont imposables aux tiers.

système urbain. En quoi le choix des options et des modalités de leur mise en œuvre révèle-t-il la nature de l'Etat et les alliances de classe ?

Cette analyse nous la referons à chaque fois, c'est-à-dire pour chaque Schéma Directeur (1953, 1970, 1981).

Bilan et réflexion sur l'expérience de planification urbaine au Caire au cours des trente dernières années, tels sont les deux thèmes que nous aborderons dans cette étude.

En guise de préambule, nous survolerons rapidement l'évolution de la planification urbaine avant 1953.

#### *Evolution de la planification urbaine*

Avant 1885, la planification urbaine en Egypte se limitait à des projets d'embellissement et de rénovation urbaine. Quand bien même elle a pris des dimensions importantes dans le cas du programme d'aménagement du Caire initié par le Khédivé Ismaïl (1865)<sup>1</sup>, elle est restée avant tout un geste du souverain octroyant à ses sujets un nouveau cadre physique qui témoigne de sa grandeur. Et si le projet d'Ismaïl procédait d'une volonté de modernisation de la capitale, il fut cependant sans rapport direct avec des impératifs sociaux, politiques et économiques.

Entre 1885 et 1890, au tout début de l'époque du protectorat, 30 villes égyptiennes furent dotées de plans d'aménagement. Simultanément un modèle de gestion urbaine, ayant prouvé sa réussite en Europe à partir du milieu du siècle passé est introduit en Egypte.

Dans ce modèle les limites de l'intervention des pouvoirs publics d'une part, et des individus et entreprises de l'autre, sont fixés au préalable.

Par l'intermédiaire d'organismes spécifiques — le service des voiries, *Tanzim*, créé en 1864 au sein du ministère des Travaux publics, ainsi que d'autres services de gestion et d'entretien<sup>2</sup> — les pouvoirs publics gèrent un espace qui correspond au minimum indispensable pour faire fonctionner l'ensemble de la ville : infrastructures et équipements publics. Ils édictent les règlements concernant la largeur des voiries, le respect des alignements et des prospects, la sauvegarde des monuments historiques, les expropriations et assurent enfin l'entretien des espaces publics. La propriété privée gère tout le reste, c'est-à-dire les terrains viabilisés.

Mais l'insuffisance des moyens financiers a amené les pouvoirs publics à déléguer une partie de leurs tâches à des sociétés d'aménagement étrangères, lesquelles ont pris en charge la viabilisation et le lotissement de secteurs importants de la ville en l'absence de toute concertation.

La ville s'est constituée ainsi par la « juxtaposition de lotissements » de taille et de conception très différentes, où les règlements urbains et constructifs étaient quelquefois violés<sup>3</sup>.

1. Pour cette période voir M. Volait, « 1850-1950, un siècle d'aménagements urbains au Caire », in *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 75, mars 1985.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

La spéculation foncière qui animait les promoteurs, maîtres d'œuvre de ces opérations, s'est traduite souvent par des décalages importants entre la réalisation de la trame viaire, le lotissement et la construction.

Dans ce système les intérêts des classes populaires furent omis. Les conditions d'habitat dans les vieux quartiers de la ville qui abritaient le gros des couches subalternes et accueillèrent les migrants ruraux, ne cessaient de se détériorer. En 1927, les contradictions de ce système commencent à se manifester.

La ville s'était démesurément étendue (la surface bâtie est passée de 1 218 ha en 1870 à 8 000 ha en 1927), sa population avait dépassé le million à cette date (365 000 habitants en 1897). Aux carences de la gestion sont venues s'ajouter la saturation des équipements d'infrastructure et la détérioration de l'ancien parc de logements.

Ni la réforme de l'appareil administratif<sup>4</sup>, ni l'élargissement de ses compétences n'empêcheront la dégradation de la situation. Car, au lieu d'intervenir en faveur des classes démunies, laissées jusqu'à présent à l'écart, on procède par la résorption de l'habitat insalubre qui débouchera sur une crise du logement.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les industries légères qui s'étaient développées d'une manière artificielle pour répondre aux besoins des armées étrangères, entrent en période de stagnation et des centaines de milliers de travailleurs sont jetés hors de la production. L'inflation et le chômage touchent aussi la petite bourgeoisie citadine. La crise du logement s'aggrave. En 1947, 49 % des ménages urbains habitaient dans un logement d'une seule pièce. L'exacerbation des tensions en milieu rural va accélérer l'exode vers la capitale, qui double sa population en dix ans (1 300 000 en 1937, 2 800 000 en 1947).

En 1947 est promulguée une loi bloquant les loyers et interdisant aux propriétaires de chasser les locataires. En 1949 Le Caire est doté d'une municipalité.

Le 26 janvier 1952, Le Caire brûle. L'incendie du centre d'affaires de la capitale reflète à la fois l'ampleur du malaise social et l'essor du mouvement populaire qui est sur le point de déboucher sur une révolution. La nouvelle classe dirigeante, issue du coup d'Etat survenu six mois après l'incendie, doit prendre en compte certaines réalités sociales fondamentales qui vont conditionner la nature et les priorités de son intervention..

#### LE SCHÉMA DIRECTEUR DE 1956

##### *Contexte d'élaboration*

Le premier SD de la ville du Caire, approuvé en 1956, fut élaboré à partir de 1953, au cours d'une difficile période de recherches et de tâtonnements : règle-

4. De nouveaux services viennent s'ajouter à l'administration de la ville : le *Town Planning Office*, chargé de l'élaboration des nouveaux projets, le *House Inspection* qui s'occupe des inventaires des habitations à démolir ou à préserver et enfin le Haut Comité créé en 1929 et chargé de la coordination des différentes activités. Cf. *supra*, n. 1.

ments de compte et affrontements au sein du Conseil de commandement de la révolution, répression des masses populaires qui revendiquent le retour de l'armée dans les casernes, difficiles négociations avec les Anglais en vue de l'évacuation de la zone du canal de Suez, mésentente puis rupture avec les partis politiques existants. Dans ce climat d'instabilité et d'indécision, on improvise des projets pour la société de demain.

Les événements s'accélérent, le 23 janvier 1953, un parti unique est fondé ; le 16 février il publie un programme en 11 points dont les points 5 et 6 mettent l'accent sur les axes prioritaires : l'éducation et l'industrialisation<sup>5</sup>.

Les hommes à qui le nouveau régime va confier la mise en œuvre de son programme de développement sont en général des économistes, des ingénieurs ou des gestionnaires de formation anglaise ou américaine, pour la plupart docteurs, c'est-à-dire des technocrates et non des idéologues. « L'idéal, en un mot, d'un régime militaire dont les dirigeants entendent conserver le monopole exclusif de la pensée et de la décision politique »<sup>6</sup>.

C'est ainsi que tout conseil émanant de techniciens non politiciens, suscitera un intérêt chez le nouveau pouvoir. 1953 correspond au retour en Egypte d'un certain nombre d'enseignants en urbanisme et en architecture. Parmi ces nouveaux docteurs fraîchement promus et diplômés des grandes universités des Etats-Unis et de Grande-Bretagne, on trouve les quatre protagonistes du SD de 1956<sup>7</sup>. A l'époque l'idée de planification nationale de l'économie faisait son chemin en Egypte. Dès 1952, plusieurs organismes chargés de définir une politique économique sont créés, ils vont fusionner en 1956. Les quatre docteurs vont arguer de la nécessité d'élaborer des SD pour toutes les villes égyptiennes afin d'orienter le développement économique prévu sur l'ensemble du territoire et de déterminer la localisation des industries. On commença, évidemment par la capitale.

#### Procédure d'élaboration

Il semblerait que la décision d'élaboration d'un SD pour Le Caire ait été une initiative personnelle du ministre des Collectivités locales de l'époque, M. Abd El Latif El Bogdadi. Mais il nous paraît évident que le nouveau pouvoir voulait approfondir ses connaissances d'une réalité urbaine qui lui échappait, ce qui allait lui permettre de mieux la contrôler. Le SD se présentait donc comme le moyen adéquat, son élaboration constituant un moment important dans la connaissance d'une ville et de ses habitants.

L'équipe chargée de cette tâche comprenait les quatre docteurs en question plus une vingtaine d'architectes, d'ingénieurs et de dessinateurs.

La phase de collecte des données s'avéra très difficile. Les membres de l'équipe

5. Anouar Abdel Malek, *L'Egypte société militaire*, Paris, Seuil, 1965.

6. *Ibid.*, p. 104.

7. Il s'agit de MM. Ibrahim El Samak, Roshdi Botros et Chafik El Sadr, diplômés de Harvard et de Raphael Wahba Tadros, diplômé en Grande-Bretagne.

étaient étroitement surveillés, ils étaient systématiquement fouillés à la sortie des bureaux de peur qu'ils n'emportent des documents, un mot de passe était utilisé pour accéder à la salle des travaux. Ces mesures restrictives, outre qu'elles créaient un climat oppressant, entravaient l'obtention de certaines données indispensables, frappées d'interdits multiples, telles que la distribution de la force de travail dans les différents secteurs d'activité économique, la localisation des industries, etc.<sup>8</sup>.

L'esquisse du projet arrivant à son terme, deux experts des Nations Unies séjournèrent quatre semaines au Caire sur invitation de l'Etat égyptien pour un échange de points de vue sur le SD.

Le document fut enfin présenté à M. Bogdadi et à quelques personnes intéressées. Les auteurs en furent remerciés ; le suivi et la mise en œuvre ne semblaient pas leur appartenir.

#### Les options du SD

1 | *L'industrie comme moyen de développement et de redéploiement de la population.* — Dans les options de ce plan, on peut certes discerner la priorité donnée par un régime résolument nationaliste, au développement industriel. Une grande importance est accordée à l'aménagement de zones industrielles autour de la capitale. Six cités satellites sont prévues dans un rayon de 30 km autour du Caire, elles devaient se greffer sur des noyaux industriels déjà existants : Qaha, au nord, était le centre des industries agro-alimentaires ; Abou Zaabal au nord-est, abritait les ateliers de réparation et d'entretien des voitures des chemins de fer ; au sud, Helwan où étaient localisées les industries du cuivre. A 80 km au sud, sur la rive ouest, Hawamidéyah se présentait comme une petite cité développée autour des usines du sucre. Enfin, Birkash et El Tebbin respectivement au nord et au sud.

Outre leur vocation industrielle, ces six cités satellites devaient absorber l'excédent de l'accroissement de la population du Caire qu'on estimait à l'époque devoir se situer à 1 500 000 habitants-en l'an 2000. Le Caire *intra-muros* ne devait pas abriter plus de 4 000 000 d'habitants. Deux autres centres de moindre importance, El Bassatine au sud des cimetières et Sekkiet Mekki à Guiazah, devaient accueillir les petites industries polluantes transférées du vieux centre-ville.

Dans ce projet rationnel, la question du logement ne fut pas omise, une estimation du volume de la main-d'œuvre industrielle permettait d'évaluer les besoins en logements.

Le lien entre le lieu de résidence et le lieu de travail était souligné avec force par les auteurs du SD. Aucune alternative n'était envisagée et ils exprimaient fermement et clairement leurs propositions :

« *These six Towns should be developed as satellite industrial Towns, self contained, with all their public facilities. Failing this, it is feared that chaos will*

8. Interview de M. I. El Samak, Le Caire, juin 1983.

*spread and the hopes for creating industrial centers will blight. Uncontrolled and premature subdivisions of land will create unfavorable social and premature economic conditions and acute traffic and transportation problems.* »<sup>9</sup>

Rappelons qu'à l'époque Le Caire totalisait 42 % des établissements industriels et 27,2 % de la main-d'œuvre dans ce secteur, Alexandrie venait en deuxième position avec 20,5 % des établissements et 27,7 % de la main-d'œuvre.

La décentralisation industrielle recommandée dans les villes satellites devait s'accompagner de la création de nouveaux centres industriels dans la région du canal de Suez et autour des gisements de minerai de fer au sud de l'Égypte. Toutes ces actions devaient s'inscrire dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire de laquelle découlerait une stratégie de planification régionale à élaborer de toute urgence, selon les recommandations du SD.

Décentralisation industrielle, amélioration des services et des équipements dans les villes secondaires étaient vues comme les seules actions capables de freiner l'exode rural vers la capitale.

2 | *La macroforme de la ville.* — Si l'industrie est l'élément structurant de l'espace national et de la région métropolitaine du Caire, les espaces verts le sont tout autant pour l'espace urbain. Débarrassée de ses industries et de sa classe laborieuse, la ville projetée serait contenue dans son périmètre urbain par un boulevard périphérique doublé d'une ligne de chemin de fer régionale. Elle comprendrait huit secteurs, s'articulant chacun autour d'un espace vert, le tout étant articulé autour d'un grand parc central. La création d'espaces verts régionaux était mentionnée sans en préciser la localisation. Les extensions futures de l'agglomération devraient se situer à l'est en terre désertique. Deux zones suburbaines y étaient prévues : l'une sur le plateau du Moqattam et l'autre au sud-est de Héliopolis dans une zone occupée à l'époque par les baraques de l'armée (actuelle Madinet Nasr).

Telles furent les principales options du SD de 1956. D'autres options plus sectorielles concernaient les équipements scolaires et leurs localisations, les densités dans les différents secteurs composant la ville, etc.

Soulignons l'absence de propositions de réhabilitation des vieux quartiers historiques de la ville, aucune intervention sur le tissu existant n'étant prévue.

Fortement préoccupé par la croissance massive du Caire, ce SD incluait des options et des partis pris largement inspirés des expériences extérieures. Il atteste sans ambiguïté de l'influence des techniques d'aménagement de l'univers anglo-saxon. Le fait d'avoir confié la tâche d'élaboration de ce plan à des Égyptiens, répondait certes à une préoccupation nationaliste, mais les concepts, les choix techniques étaient bien étrangers et exprimaient la continuité des influences occidentales<sup>10</sup>.

9. Schéma Directeur de 1956, p. 80.

10. T. Akchura, Note sur une mission au Caire, 24 mars 1983 - 3 avril 1983. Note présentée dans le cadre de la recherche sur l'évaluation, etc.

### *Le choix des options*

L'agression tripartite survient en 1956. La reconstruction des villes de la région du canal de Suez, durement endommagées, prit alors le pas sur les autres actions à entreprendre ailleurs. Au Caire il fallait parer au plus pressé : le logement et les équipements scolaires.

Mettre en œuvre les options du SD supposait une stratégie à long terme, une programmation des projets retenus dans le temps et dans l'espace, la création d'institutions et d'organismes spécifiques et compétents pour assurer le suivi et la réalisation, et enfin des moyens financiers adéquats et des modalités de financement.

Certes le discours de l'État, à l'époque, témoignait d'une volonté de planification à long terme, mais du discours à la réalité, il est de sensibles hiatus.

Les choix opérés par le pouvoir politique témoignèrent du pragmatisme le plus élémentaire qui caractérise la classe moyenne de laquelle était issue la majorité des Officiers libres. Parer au plus pressé par des interventions ponctuelles et sectorielles quelquefois spectaculaires, telle fut la tactique du pouvoir. Mais lorsque cette tactique s'érige en stratégie, comme on le verra par la suite, la crise urbaine ne peut que se reproduire sans cesse, avec à chaque fois des dimensions plus importantes, de telle sorte qu'il devient impossible d'y remédier.

Au lieu d'amorcer la déconcentration des activités productives et la redistribution de la population, afin d'endiguer la croissance incontrôlée de la capitale, on opta pour des choix qui accentuèrent davantage le déséquilibre de l'armature urbaine. Or l'occasion était plus propice que jamais pour concrétiser une des options principales du plan concernant le développement de la région du canal de Suez. Mais on préféra concentrer tout au Caire. Comme si la grandeur de l'État pouvait se mesurer par le gigantisme de sa capitale.

Ainsi, des six cités satellites prévues dans le SD, on n'en retint qu'une seule : Helwan, à 25 km au sud. Là, on installa les industries lourdes et de substitution aux importations. Ensuite, et en dehors de toutes les recommandations du SD, on créa un autre grand pôle industriel au nord, à Choubrah El Kheima, sur les terres agricoles les plus fertiles, où les industries chimiques et pétrolières vinrent côtoyer les quelques fabriques de textiles.

Le souci de contrôler la classe ouvrière pourrait expliquer ce choix. Disperser les ouvriers dans six cités autour du Caire, conformément aux objectifs de déconcentration formulés par le SD, présentait un risque pour un pouvoir encore impopulaire au sein des masses laborieuses.

L'encadrement idéologique et le contrôle social d'un prolétariat noyauté par les communistes n'apparaissaient réalisables qu'à l'intérieur des limites géographiques du siège du pouvoir central.

La création de Madinat Nasr à l'est de la capitale et l'amorce du peuplement du plateau de Moqattam correspondent cependant à une des options du SD. Néanmoins ce choix ne visait pas consciemment l'orientation de l'extension urbaine dans cette direction afin de préserver les terres agricoles. Il avait plutôt comme objectif la création d'une cité administrative, proche du centre du pouvoir et de la

direction de l'état-major de l'armée installée à Héliopolis. Cette nouvelle cité était supposée accueillir la plupart des ministères qui devaient être transférés de Qasr El Eini. Pourtant un seul ministère y fut installé, celui de la Planification nationale, en plus de l'Institut d'études du même nom et l'Agence centrale pour la Mobilisation et les Statistiques (CAPMAS), principal organe de recueil et d'analyse des données statistiques.

Le deuxième objectif visé par la création de cette cité fut d'offrir un cadre de vie meilleur aux classes moyennes, base sociale de l'Etat, qui correspondait à leur souci de représentation sociale à travers le logement.

Néanmoins, cette opération marque les débuts d'une importante intervention de l'Etat dans le domaine de la production foncière et immobilière. La tâche fut confiée à une société concessionnaire publique, conçue sur le modèle de la société du baron Empain qui avait créé Héliopolis au début du siècle. L'armée exécutive de l'Etat dans le domaine de la PFI se constitue.

Simultanément, le développement du plateau de Moqattam est confié à une société concessionnaire privée.

Le démarrage de Madinat Nasr s'avère difficile (déplacement des baraques de l'armée, indemnisation du ministère de la Défense, etc.). Or il fallait répondre immédiatement aux besoins en logements des classes moyennes montantes. C'est ainsi que l'Etat intervint pour libérer des terrains waqfs, situés sur la rive ouest du Nil. Des lotissements y furent affectés aux membres du Conseil de la révolution d'abord, puis aux différents corps des syndicats professionnels, avocats, journalistes, professeurs d'universités et enfin aux ingénieurs qui donnèrent leur nom à cette nouvelle cité, qui fut baptisée Madinat El Mohandessin<sup>11</sup>. Un quartier résidentiel de standing composé de villas et de petits collectifs fut ainsi créé sur les terres agricoles de l'ouest favorisant l'urbanisation dans cette direction. Logements donc pour classes moyennes mais aussi pour la classe ouvrière et la population à bas revenus. Des HLM lourdement subventionnés essaimèrent dans toutes les villes égyptiennes. Au Caire, ils furent implantés au voisinage des deux grands pôles industriels au sud et au nord, mais aussi sur les franges de l'agglomération à Zeinoh, à Ein El Sira et dans les banlieues d'Imbaba et de Amiréyah.

Rappelons enfin que l'Etat créa un grand parc urbain à Héliopolis qui répondait probablement à une des options du SD, mais largement en dessous de ses recommandations concernant les espaces verts.

Laissant de côté le SD et son essence, c'est-à-dire la planification à long terme, le pouvoir d'Etat est intervenu au coup par coup faisant de la politique du logement la pierre angulaire de sa politique urbaine.

Mais les effets d'induction déclenchés par l'éloignement des recommandations du SD, notamment en matière de décentralisation industrielle furent lourds pour l'avenir de la métropole. La polarisation industrielle au profit du Caire a créé un

11. Selon une idée très répandue et non vérifiée, les ingénieurs en auraient été les premiers pionniers en 1947. Nos informations se basent sur une interview de M. Milad Hanna, ingénieur et un des premiers habitants et fondateur de la coopérative qui s'occupa du financement et de la gestion du lotissement du syndicat des ingénieurs.

bassin d'emplois qui draina de nouveaux migrants vers la capitale. Les dépenses effectuées dans cette ville le furent bien évidemment au détriment des autres centres urbains, sans parler des zones rurales, ce qui encouragea encore davantage l'émigration.

De l'anarchie de la localisation des industries légères sur les terres agricoles périurbaines résulta la perte des meilleures terres arables : 84 ha par an, l'équivalent du 1/100 de la superficie de Paris, ceci sans compter les 350 ha dévorés tous les ans par la prolifération de l'habitat spontané, conséquence de l'incapacité de l'Etat à répondre aux besoins en logements d'une population grandissante.

Rappelons enfin que la question des équipements d'infrastructures ne bénéficia pas d'une attention particulière. En 1965, l'exacerbation de la crise urbaine va nécessiter de nouvelles formes d'intervention. Un deuxième SD s'imposait.

#### LE SCHEMA DIRECTEUR DE 1970

##### *L'état des choses*

Entre 1956, date de l'approbation du SD de 1953, et 1965 date de la mise en place du Haut Comité du Grand Caire, chargé de l'élaboration du second SD de la capitale, la population a doublé. Elle passe de 2 500 000 à 4 220 000 habitants. Celle des deux gouvernorats limitrophes, Guizah et Qalioubéyah, inclus partiellement dans les limites administratives du Grand Caire, est passée respectivement de 574 000 et 309 000 à 1 293 000 et 600 000 habitants. En 1966 la métropole égyptienne comptait 6 113 000 habitants. Le seuil des 4 000 000 d'habitants sur lequel avait tablé le SD de 1953 pour l'an 2000 était largement dépassé.

Au cours de la période qui s'étend entre les deux SD, l'Egypte tout entière avait connu des mutations profondes<sup>12</sup>. Le Caire était devenu le plus grand centre industriel du pays, métropole régionale du monde arabe et du continent africain. Cette nouvelle situation bouleversait les données de base, la nature et le volume des problèmes qui s'étaient posés aux concepteurs du SD de 1953. Si celui-ci se présentait comme un outil d'organisation de l'espace urbain, visant à le maîtriser et à prévenir son éclatement anarchique, le SD de 1966 intervient dans un contexte où la ville avait éclaté dans tous les sens. Il avait donc la double vocation de « recoller les morceaux » et de prévenir une plus grande catastrophe.

Mais la catastrophe était inévitable. En 1965, les prémices d'une explosion généralisée des infrastructures pointaient à l'horizon. Toutes les canalisations des égouts éclatèrent, transformant les rucs du Caire en cloaques. L'on mit alors en œuvre un plan d'urgence baptisé « Plan des 100 jours », qui de fait fut exécuté en trois mois et aboutit à la rénovation des collecteurs les plus éprouvés.

12. Cf. G. El Kadi, « Stratégies de l'Etat dans la production foncière et immobilière », texte publié in *L'évolution des systèmes de production foncière et immobilière dans les pays en voie de développement*, juillet 1981.

### *Le contexte de l'élaboration du SD*

La petite histoire veut que l'éclatement des égouts soit à la base de l'élaboration du deuxième SD. Par ailleurs on évoque les problèmes de la circulation comme un facteur plus déterminant encore. A l'époque, la capitale souffrait de la saturation de son réseau routier et de l'absence d'axes de contournement. Mais ce serait plutôt, à notre avis, l'articulation de la triple conjoncture locale, internationale et arabe sur le contexte urbain, économique et social, qui a rendu nécessaire une intervention du pouvoir politique sur une ville qui commençait à lui échapper.

### *Le contexte politique, économique et social*

L'amorce de l'élaboration du SD a lieu dans une conjoncture critique.

Le II<sup>e</sup> Plan quinquennal, 1961-1962, 1964-1965, vient de s'achever sans atteindre les objectifs qu'il s'était fixés; échec total pour les uns, partiel pour les autres, une chose est certaine, le Plan était trop ambitieux et fut élaboré dans la plus grande confusion.

Nous n'avons nullement l'intention d'analyser ici les causes de l'échec du Plan quinquennal, retenons-en l'essentiel.

Le Plan reposait sur un développement artificiel des forces productives, donnant la priorité à l'investissement industriel à base de substitution aux importations. L'appareil bureaucratique mis en place après l'indépendance s'était sensiblement amplifié, l'objectif d'austérité administrative inscrit par les planificateurs s'éloignait à tel point des faits, qu'on assista vers 1966 à une croissance inouïe des dépenses publiques (de 500 M LE en 1960 à 1 200 M LE en 1966). Simultanément le nombre des fonctionnaires fut multiplié par 2,5 pour la même période, tandis que le déficit public passait de 70 000 M LE à 350 000 M LE<sup>13</sup>.

D'autre part, la nouvelle bourgeoisie d'Etat s'était associée avec le secteur privé à travers les projets communs non déclarés, des transactions et des accords illicites qui asservirent le secteur public, base de l'économie nationale depuis 1961, aux intérêts du secteur privé.

Ceci se passait au moment où l'armée égyptienne subit des revers considérables au Yémen, que l'Etat hébreu s'appêtait à lancer une offensive contre la RAE, que des tensions sociales secouaient la campagne en raison des abus des nouveaux maîtres de la terre et de l'appareil bureaucratique.

La classe ouvrière enfin était sur le qui-vive, observant les transformations qui s'opéraient au sein de la classe dirigeante et commençant à s'inquiéter.

13. Aly Sabri, *Les cinq années de transformation*, Le Caire, 1970.

### *Pourquoi un deuxième SD pour Le Caire*

Deux hypothèses se présentaient :

1 / L'idée du SD a comme fondement des considérations d'ordre militaire. L'acheminement des troupes vers le Sinaï nécessitait la construction d'une route de contournement afin d'assurer la sécurité et la discrétion du déplacement des forces armées. C'est ainsi qu'on commença dès 1961-1962 la construction des autoroutes de Salah Salem et de l'autostrade (respectivement est-ouest et nord-sud). Pour améliorer la fluidité de la circulation, on réalisa le tunnel de Qasr el Nil et on aménagea la place Ahmed Maher (centre du Caire). Selon toute vraisemblance, ces travaux n'ont pas recueilli le consensus des trois gouvernorats de la capitale.

Un SD restructurant, se présentant comme une sorte de compromis entre ces intérêts divergents, s'imposait<sup>14</sup>.

2 / Il était question d'aménagement du territoire dans le Plan quinquennal 1961-1965. L'accent y fut également mis sur l'urgence de la mise en place d'un outil de contrôle et d'organisation de l'espace urbain. C'est probablement là l'origine de la création du Haut Comité de Planification du Grand Caire en 1965, mais celle-ci intervint paradoxalement à la date d'échéance du Plan. Or un SD, qui est d'abord un plan d'urbanisme, est par définition la projection locale et spatiale d'un système économique, politique et juridique existant au moment de son élaboration. Certes la mise en œuvre de ces plans aurait pu être perturbée par une nouvelle politique d'aménagement du territoire ou par les changements des orientations économiques ou encore par une crise économique subite. Mais en l'absence préalable d'une liaison entre le SD et un minimum de programmation économique — un plan quinquennal ou triennal — c'est la validité même de ce plan qui est mise en question.

Alors même que l'acuité et l'urgence des problèmes urbains du Caire appelaient un certain nombre d'interventions, l'efficacité du SD apparaissait par avance douteuse, sinon nulle. Il va toutefois permettre de dresser un diagnostic de la situation, somme toute indispensable.

### *La procédure d'élaboration*

Sur l'initiative du Premier ministre en exercice en 1965, M. Mahmoud Fawzi, un décret présidentiel stipule la création du Haut Comité de supervision du Grand Caire. Soulignons une nouveauté dans la formation du Comité : il comprend des techniciens et des technocrates représentant les ministères du Transport, des Finances, de la Planification, du Logement et de l'Administration locale.

La création d'une structure *ad hoc* où siègent des représentants de différents ministères marque un nouveau départ puisqu'elle repose sur l'idée de concertation et de collaboration entre partenaires économiques. Ceci devait permettre les pro-

14. Interview de M. Taher El Sadeq, un des auteurs du SD de 1970, juin 1983, par l'auteur.

grammations et les financements correspondant aux grandes orientations du SD et également garantir sa mise en œuvre.

La formation de ce Comité a ouvert la voie à la naissance de l'Organisme de planification du Grand Caire, structure technique et administrative qui comprenait quatre sections :

- une section de planification régionale;
- une section de projets opérationnels;
- une section d'études des projets d'infrastructure;
- une section d'études sociales.

La collecte des données se déroula entre 1966 et 1969 et le rapport préliminaire fut publié en 1970.

#### *Le contenu du deuxième SD*

Un diagnostic alarmant :

- des densités très élevées, notamment dans certains secteurs de la vieille ville où elles ont atteint 4 319 hab./ha à Bab El Charéyah, à titre d'exemple;
- état de délabrement avancé de la ville médiévale et des vieux quartiers tels que Boulaq et El Sahel. 12 000 unités d'habitation sont estimées hors d'usage tous les ans. Déjà en 1958 la municipalité du Caire avait dû évacuer 3 000 constructions qui menaçaient de s'écrouler et lancer une campagne de recensement des bâtiments vétustes. 13 000 bâtiments correspondant à cette définition furent recensés en un mois. En 1966, 45,78 % des constructions dans cinq secteurs de la vieille ville furent déclarées vétustes;
- surutilisation du réseau des égouts, conçu dès 1907 pour desservir 960 000 habitants avec une capacité maximum de 48 000 m<sup>3</sup>/j. En 1960 il drainait 500 000 m<sup>3</sup>/j, ce qui provoqua sa saturation puis les débordements de 1965. Si le Plan des 100 jours permit de renforcer partiellement la capacité du réseau ce ne fut qu'un palliatif temporaire. Dès 1969, des débordements apparurent à nouveau en différents points de la capitale. Le volume des eaux d'égouts drainées avait atteint 780 000 m<sup>3</sup>/j.
- selon le recensement de 1966, 20,1 % des bâtiments n'étaient pas raccordés à un réseau d'égouts, 26,6 % étaient sans eau et 41 % sans électricité. Ces données excluaient les zones d'habitat spontané où les équipements d'infrastructure faisaient complètement défaut;
- en ce qui concerne le réseau routier, la surface des rues et des ponts s'est avérée en dessous des moyennes internationales (20 % de la surface bâtie, contre 30 % dans d'autres villes). Le nombre des véhicules privés était de 70 000 (11,6 véhicules pour 1 000 personnes) — ce qui est relativement bas — alors même que le réseau routier souffrait de dysfonctionnements;
- entre 1960 et 1986, Le Caire avait absorbé 80 % du total des migrants ruraux, en 1960, on estimait à 1 270 000 le nombre des Cairotes nés hors du Caire, soit plus du tiers de la population.

Les problèmes clés qui se dégagent de ce diagnostic peuvent se résumer de la sorte : insuffisance des VRD, détérioration du parc de logements, très fortes densités, et enfin croissance urbaine accélérée due principalement à l'exode rural.

#### *La croissance prévisionnelle de la population*

Le plan tablait sur un taux de croissance annuel moyen de 2,2 % et prévoyait pour le Grand Caire 14,8 à 16 millions d'habitants en 1990. En tenant compte des difficultés financières de l'Etat, et par conséquent de l'impossibilité de développer dans l'immédiat les autres régions urbaines, il fallait trouver des solutions sur place.

La superficie urbanisée pouvait abriter 9,5 millions d'habitants à condition d'augmenter la population dans les secteurs à très faible densité tout en réduisant celle des secteurs saturés. Les 5,3 millions d'habitants excédentaires devaient être répartis sur quatre villes satellites : deux à l'ouest, la première sur la route menant à Fayoum et la deuxième au nord d'Abou Rawach, les deux autres à l'est, l'une sur la route menant à Suez et l'autre un peu plus au nord, à El Khanqah. Un certain nombre de facteurs furent pris en compte dans le choix de ces localisations, les plus déterminants étant la nécessité de préserver les terres agricoles et l'élimination des zones accidentées ou abruptes, d'accès difficile et dont le développement aurait exigé d'importantes dépenses.

#### *La macroforme de la ville*

Puisque les futures extensions de la ville devaient se faire sous forme de villes satellites, l'agglomération allait être contenue dans son périmètre urbanisé par un boulevard périphérique, doublé par deux voies circulaires internes. Cet ensemble devait être complété par des voies radiales existantes ou en projet, des axes de circulation transversaux rapides (est-ouest) et parallèles au Nil (nord-sud), plus une série de ponts enjambant le fleuve et enfin des routes régionales menant aux villes satellites. Cet impressionnant système de voirie était destiné à améliorer la circulation au sein de l'agglomération en reportant le trafic régional sur son pourtour et en favorisant les voies en viaduc pour les boulevards transversaux.

#### *Evaluation et mise en œuvre*

Ce schéma s'articule donc sur des options lourdes et structurantes où la voirie joue un rôle prédominant. Mais du fait même qu'il s'agit d'une planification essentiellement spatiale axée sur le zonage, l'occupation du sol par telle ou telle catégorie de fonctions ou d'usagers, la circulation et le transport, il traduit de nouvelles tendances économiques et politiques encore latentes.

L'expérience du développement « socialiste » s'étant essouffée, une plus grande liberté devait être accordée au secteur privé, comme en témoignent les nouvelles orientations du Plan triennal post-1966. Ceci explique probablement l'intérêt accordé aux réseaux de voirie porteurs de nouvelles valeurs foncières.

Soulignons également que ce document intègre des recommandations d'ordre éminemment politique. Ainsi, pour ce qui a trait à la périphérie rurale, il souligne la nécessité de substituer les cultures de rente aux grandes cultures afin de préserver les terres agricoles périurbaines contre le mitage et d'assurer un équilibre écologique, d'une part, et de rationaliser l'approvisionnement de la capitale, de l'autre.

Il recommande par ailleurs l'encouragement de l'émigration internationale pour alléger les effets de la surpopulation. Rappelons enfin que la contradiction principale qui se trouve au centre de la question urbaine en Egypte n'est pas résolue. Toutes les options du plan aboutissent au renforcement de la primauté de la capitale et de sa région métropolitaine et par conséquent accentuent le déséquilibre de l'armature urbaine.

Si le contexte d'élaboration de ce plan lui ôtait toute chance d'être efficace, la mise en place au préalable d'un support logistique aurait pu néanmoins rendre crédible sa mise en œuvre. N'oublions pas qu'il s'inscrit dans un ensemble de continuités, en ce sens que les cadres institutionnels, juridiques et les règlements existaient déjà, tout comme les filières de gestion urbaine et de production de logements<sup>15</sup>.

Elaboré au cours de la guerre des Six jours en 1967, approuvé en pleine guerre d'usure et de reconstruction de l'armée égyptienne, la mise en œuvre de ce plan sera reportée. Elle sera perturbée par les nouvelles données de la situation d'après guerre à partir de 1973.

#### *Le choix des options*

A la suite de la signature du traité de paix avec l'Etat hébreu en 1973, et comme si l'histoire se répétait, la priorité sera à nouveau donnée à la reconstruction des villes du canal de Suez et à la réouverture de ce canal à la navigation internationale. Quatre objectifs sont ici visés :

- témoigner de la volonté de l'Egypte de la non-reprise des hostilités;
- favoriser le retour de la population déplacée dans ses villes d'origine;
- amorcer une politique de décentralisation industrielle et de décongestion démographique de la vallée;
- attirer les capitaux étrangers, particulièrement arabes, pour participer à la reconstruction des villes sinistrées du territoire du « grand frère » arabe, qui a consenti de gros sacrifices et subi des dommages importants pour défendre la cause commune.

Si des capitaux arabes répondent aux appels pressants des Egyptiens, ils vont surtout s'investir dans quelques opérations de logements. Plus tard, certains nou-

15. L'armée exécutive du ministère de l'Habitat comprenait, en 1966, 34 entreprises de construction, 11 unités de production de matériaux de construction et 10 entreprises d'aménagement de terrains ainsi que 8 sociétés de promotion foncière et immobilière. Un organisme d'aide aux coopératives de construction et d'habitat, ГАИВС, fut également créé. En plus de la promulgation des lois et décrets réglementant le lotissement et la construction.

veaux quartiers construits dans les villes du Canal porteront le nom de souverains de l'Arabie et d'émirs du golfe Persique.

Ces actions s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle politique de libéralisation économique instaurée à partir de 1971<sup>16</sup>, dont l'objectif déclaré était de stimuler le capital national, public et privé, par l'appel au soutien financier et technique du capital étranger. Il fallait donc créer des structures d'accueil optimales pour ces capitaux. Mais si tous les bureaux d'études publics, y compris l'ex-organisme de planification du Grand Caire élaboraient à l'époque des SD pour les villes de la région du Canal, Le Caire semblait quant à lui, abandonné à son sort. D'autant plus que la ville venait de perdre son agence spécifique de gestion et d'urbanisme transformée à partir de 1973 en un organisme national de planification régionale et urbaine (GOPP) (décret présidentiel n° 1093 de 1973).

Or, aucune autre ville du pays, à l'exception d'Alexandrie, ne pouvait prétendre devenir le siège des succursales des firmes et des bureaux d'études étrangers invités à s'associer à la gestion de la ville. Des interventions urgentes s'imposaient. Elles prendront d'abord des formes sectorielles dans des domaines très ponctuels, pour converger en 1981 dans un nouveau SD à vision plus globale.

Rappelons chronologiquement ces interventions et voyons dans quelle mesure elles s'inspiraient des options du SD de 1970 et quels en furent les effets d'induction.

*Le domaine des infrastructures, du transport et des communications.* — En 1973 la rénovation du réseau de communication est confiée à une firme allemande. On commence par le centre-ville. Simultanément, le pont du 6 Octobre est mis en chantier. Il s'agit d'une voie en viaduc de 6 km de long qui opère la liaison entre la rive ouest et la rue Ramsès (voie radiale conduisant à l'est jusqu'à l'aéroport international), un ensemble de bretelles et de glissières facilitant l'accès au centre d'affaires. C'est là une des options du SD de 1970 qui a eu pour effet de favoriser le transfert des activités du tertiaire supérieur vers l'ouest et particulièrement vers Mohandessine — sauf que tout ceci s'est opéré dans l'anarchie la plus totale.

— En 1974, un plan de transport, élaboré par SOFRETU est approuvé par les autorités, mais il n'est pas mis en œuvre. Deux ans plus tard des consultants américains et égyptiens étudient les accès de la ville et en construisent un schéma<sup>17</sup>. Entre 1976 et 1979 trois autres schémas de circulation et de transports sont mis au point conjointement par des organismes locaux et étrangers<sup>18</sup>.

— En 1980, un bureau de consultants anglais élabore un nouveau schéma supposé global et cohérent et que l'on prévoit de faire financer par la Banque mondiale<sup>19</sup>. Dans leurs orientations générales les options de ce schéma ne différaient pas fondamentalement de celles du SD de 1970. La mise en œuvre de cer-

16. Lois n° 65 de 1971, suivie des lois 43 de 1974 et 32 de 1977.

17. Cf. *Greater Cairo Region, Long Range Urban Development Scheme*, Interim Report n° 1, vol. 2, décembre 1981.

18. *Ibid.*

19. Ministry of Transport — Transport Planning Authority, Jamieson Mackay and Partners, July 1980.



taines de ses options s'est traduite par la réalisation d'un impressionnant réseau de voies en viaduc qui n'a pas épargné la ville médiévale.

Soulignons enfin que le métro du Caire est mis en chantier à partir de 1981. La première ligne, inaugurée en 1988, correspond parfaitement au schéma proposé par le plan de 1970.

*Le domaine de la planification urbaine et régionale.* — Dès 1974, l'idée de la construction de villes nouvelles dans le désert fait son chemin. Elle va se concrétiser en 1979, à la suite de la promulgation de la loi 59/1979 qui fixe le cadre juridique et institutionnel de cette politique.

Deux types de villes nouvelles sont proposés, les villes satellites, distantes de 30 km des grands centres urbains, et les villes nouvelles autonomes, distantes de 90 km. Quinze villes de ce type sont ainsi prévues avec une priorité donnée à neuf d'entre elles<sup>20</sup>.

Dans la région du Grand Caire, trois villes satellites sont programmées, l'emplacement de deux d'entre elles, El Obour (nord-est), et 10-du-Ramadan (sud-ouest), correspond aux options du SD de 1970. Quant au site de la ville du 15-de-Mai, au sud du Caire, il rejoint plutôt un des choix du SD de 1956.

Le choix des options et la hiérarchie des priorités traduisent les intérêts du nouveau capital privé allié au capital international. La mise en chantier de la ville de 10-du-Ramadan en 1977, avant même l'amorce de la politique des villes nouvelles, correspond à la promulgation de la loi 32 de 1977 relative aux investissements priés et leur déploiement territorial. Ce seront surtout les zones industrielles de ces villes qui se révéleront attractives. Plus de dix ans après leur formation, il y a des dizaines d'usines dans les villes nouvelles, mais presque pas d'habitants.

*L'expertise étrangère.* — Comme pour les études du réseau de circulation, l'élaboration des SD des villes nouvelles est confiée à des bureaux de consultants étrangers, Américains, Allemands et Anglais qui travaillent avec leurs homologues égyptiens.

Même les villes de la région du canal de Suez, qui ont fait l'objet d'études de la part des urbanistes égyptiens, sont de nouveau réparties entre les Américains et les Anglais. Ces derniers entreprennent également des études d'aménagement régional pour le sud de la Vallée — le Wadi Karkar — au sud d'Assouan et pour la presqu'île du Sinaï. Il y avait encore de la place pour les Hollandais, mais aussi pour les Danois, ceux-ci s'intéressent respectivement au développement de la côte Nord et du gouvernorat de Guizah. La région de la mer Rouge constitue enfin le terrain d'élection de consultants français.

Le recours systématique à la consultation étrangère dans le domaine de la planification urbaine et régionale devient une stratégie de l'Etat. Elle touchera également la politique d'aménagement du territoire, dont l'étude sera confiée, en 1981, aux Américains<sup>21</sup>.

20. A ce sujet voir l'excellent dossier du CEDEJ, *Les villes nouvelles en Egypte*, Dossier 2, 1987.

21. E. G. C. Padoa, Sharif El Hakim, *National Urban Policy Study*, janvier 1981.

La confusion et l'absence de coordination et de concertation deviennent ainsi la philosophie caractérisant la planification du territoire. Les schémas de planification régionale s'élaborent avant la définition d'une politique d'aménagement du territoire, les études d'aménagement globales et prospectives ne sont jamais suivies de réalisation et sont aussitôt abandonnées au profit d'études sectorielles menées par d'autres partenaires. Enfin, et au moment même où les études sont en cours, des projets sont mis en chantier, de façon quasi illégale, dans les zones concernées.

Dans ce contexte, le chaos est général : d'un côté des études impliquant des dépenses considérables et, de l'autre, la nouvelle image de l'Egypte qui se façonne au gré de spéculations et d'initiatives privées incontrôlées. Au Caire, ceci est plus spectaculaire qu'ailleurs.

#### *Le SD de 1981*

*Le contexte d'élaboration.* — A partir de 1973, l'économie égyptienne connaît une phase de relative prospérité due à la rente pétrolière, aux revenus tirés du canal de Suez, et surtout aux transferts des émigrés temporaires. Mais la dilapidation des moyens et des ressources exclut toutes tentatives de développement des moyens de production et des forces productives. La recherche d'un gain rapide a fait de la spéculation un des moyens principaux de l'accumulation capitaliste et du drainage de l'épargne des émigrés<sup>22</sup>. En optant pour une politique de laisser-faire, l'Etat participe implicitement à l'éclatement des cadres sociaux et urbains<sup>23</sup>. La ville continue à progresser en tache d'huile, en dehors de tout contrôle, transformant des centaines d'hectares des terres les plus fertiles d'Egypte en quartiers urbains destinés à loger les classes sociales exclues désormais du champ d'intervention de l'Etat et du secteur privé capitaliste. Au centre, les transformations qui s'opèrent n'en sont pas moins aussi spectaculaires qu'incontrôlées. La démolition des petits collectifs, des villas, et leur remplacement par des immeubles de plus grande hauteur se conjuguent avec la surélévation intensive du parc immobilier existant<sup>24</sup>, participant à la surcharge des divers réseaux d'infrastructure déjà fort éprouvés. Les classes dominantes qui ont mis à profit le désordre urbain croyaient pouvoir ne pas en subir les conséquences. Mais les désavantages de cette ville « libérale », qui rendent déjà insupportable la vie des classes populaires, commencent à menacer, à partir d'un certain point, l'environnement dans lequel vivent toutes les autres classes : coupures fréquentes d'eau et d'électricité, débordements systématiques des égouts, écroulement d'immeubles neufs même dans les

22. Cf. G. El Kadi, « L'articulation des deux circuits de gestion foncière au Caire », in *Egypte Recompositions, Peuples méditerranéens*, 41-42, oct. 1987 - mars 1988.

23. Cf. Robert Ilbert, « Implosion », in revue *Autrement*, Le Caire, Mille et une villes, n° 12, févr. 1985.

24. A ce sujet voir G. El Kadi, « La division sociale de l'espace au Caire, ségrégation et contradiction », in *Maghreb-Machrek*, n° 110, oct.-nov. 1985.

quartiers les plus nantis,<sup>25</sup> congestion du trafic, sans parler de la laideur de l'environnement bâti et de l'absence d'homogénéité qui le caractérise.

Certes beaucoup de projets ont été entrepris dans la capitale entre 1974 et 1981, mais ils procédaient d'une approche sectorielle des problèmes visant à corriger séparément et progressivement chaque inconvénient.

La France s'est rendu compte qu'il y avait là un créneau à exploiter. Les multiples tractations qui ont eu lieu entre 1979 et 1981 ont abouti à confier l'élaboration du troisième SD du Caire à l'OTUH et à l'AURIF.

*Cadre institutionnel et organisation technique du travail*<sup>26</sup>. — Le ministère du Développement et de la Reconstruction et le GOPP patronnent l'étude dès le début. Un problème se pose d'emblée. Les techniciens égyptiens affectés par le ministère sont de jeunes architectes récemment diplômés ou ayant un ou deux ans d'expérience. Or un tel projet, qui avait rassemblé dans le passé les meilleures compétences locales dans le domaine de la planification, aurait dû, même dans un contexte différent, faire contribuer un personnel technique mieux formé et plus aguerré.

Il est vraisemblable que des raisons statutaires et financières aient empêché le ministère de recruter des cadres de haut niveau. A cela s'ajoutent, d'une part, l'absence des meilleurs experts égyptiens en matière d'urbanisme qui sont dans les pays arabes producteurs de pétrole et, d'autre part, les avantages salariaux offerts par le secteur privé qui dépassent largement ceux des organismes publics égyptiens, leur ôtant toute velléité de concurrence.

Mais tous ces arguments résistent mal à la réalité des faits. Le ministère patronnait d'autres projets du même genre, avec d'autres partenaires étrangers, à qui il affecta ses meilleurs cadres<sup>27</sup>. On peut supposer que celui-ci a délibérément choisi de ne pas favoriser la naissance d'une agence d'urbanisme spécifique pour le Grand Caire qui risquait de devenir un enjeu politique en exerçant un pouvoir réel sur la ville.

L'inégalité des compétences au sein de cette équipe impliquait un certain nombre d'inconvénients. Le plus fondamental fut l'absence d'un véritable partenariat. Certes, des jeunes techniciens furent formés en dehors des pratiques administratives et bureaucratiques classiques, ce qui leur a permis d'évoluer rapidement. Mais leur rôle dans les prises de décision et l'élaboration du plan fut marginal, pour ne pas dire nul. La division des tâches au sein de l'équipe limita leur besogne à la collecte des données.

*La phase d'élaboration et les principales options.* — L'étude s'est déroulée en trois phases :

Au cours de la première phase (neuf mois), sur la base du diagnostic de la situation prévalant à l'époque, un plan stratégique à l'horizon 2000 fut établi à une

25. Le détournement des matériaux de construction entraînant l'abaissement des normes constructives est responsable de cette situation.

26. Intervention de M. Longchamps en mai 1984, dans le cadre du groupe de recherche..., cf. *supra*, note \*\*, p. 185.

27. L'équipe égypto-allemande qui élabora le SD de la ville nouvelle d'El Obour, à titre d'exemple, comprenait des cadres égyptiens de haut niveau.

échelle 1/100 000. Ce plan définissait d'une façon générale les axes routiers importants et les nouvelles zones d'extension.

La deuxième phase (huit mois) a donné lieu à la production de trois scénarios, dont l'un fut adopté par consensus général dans ses grandes lignes aboutissant à la réactualisation du SD de 1970.

La troisième phase (mai 1983 - avril 1984) fut la phase d'exécution, trois projets urgents ayant été retenus, dont les deux premiers devaient être mis en œuvre immédiatement.

— Il s'agit d'abord du boulevard périphérique, *Ring Road* qui était prévu dans le SD de 1970. Mais dans sa version de 1983, avec 73 km de long, il ne cernait plus l'agglomération que sur les trois quarts de son pourtour.

— Vient ensuite les *New Settlements* qui représentent un nouveau concept clé. L'objectif est de mettre en place « une offre foncière de 300 à 500 ha par an, adaptée aux moyens financiers des ménages à bas revenus. Ceci devrait favoriser la création des conditions d'un transfert massif des processus d'auto-urbanisation, entièrement privés et illégaux, des terres agricoles vers les terres désertiques, à travers des mécanismes institutionnels, économiques et techniques qui restent à inventer »<sup>28</sup>.

Dix *New settlements* sont prévus autour de la capitale en terres désertiques et à des distances allant de 2 à 3 km de l'agglomération.

— Le troisième projet est celui des secteurs homogènes. Ce concept consiste à découper la ville en « morceaux », c'est-à-dire créer des villes dans la ville à partir d'espaces susceptibles de s'autogérer. Ce qui permettrait une déconcentration administrative et une meilleure gestion.

Les prévisions de l'accroissement futur de la population du Grand Caire situent celle-ci à 7,6 millions d'habitants en l'an 2000 (la région comptait 9 385 000 habitants en 1982). Cette croissance devrait se répartir comme suit : 2 000 000 dans les *New Settlements*, 900 000 dans les villes nouvelles et satellites, 3 000 000 dans le périmètre aggloméré, plus un million sur les terres agricoles.

Soulignons enfin que ce SD est plus cohérent que les deux précédents. Loin d'être un simple plan de zonage et de voirie, il intègre les aspects physiques, économiques et sociaux du développement urbain, comporte une programmation des réalisations dans le temps et dans l'espace, avec à chaque fois une évaluation des coûts et des possibilités de financement. Pour la première fois on sait qui va faire quoi et quelle est la population cible.

*La signification des choix des options.* — Le boulevard périphérique est immédiatement mis en chantier à partir de 1985. Une première tranche fut inaugurée à la fin de 1988. Ce choix favorise, encore une fois, la voirie. Rappelons que le domaine des infrastructures de base a toujours bénéficié d'une attention particulière depuis 1965. Le résultat en est spectaculaire et les coûts exorbitants : 45 ponts et voies en viaduc et tobogans réalisés en six ans (entre 1982 et 1988)<sup>29</sup>, la première ligne nord-sud du métropolitain (45 km de long) et enfin dans le domaine

28. 100 ans d'aménagement..., *op. cit.*, n. 2.

29. Déclaration de l'ex-gouverneur du Caire, *El Ahram El Iktisadi*, n° 1063, 29 mai 1989.

de l'assainissement, le mégatunnel d'égouts (13 km de long), installé sur la rive est du Nil, et inauguré en même temps que le métro (1988).

Ces projets, financés en partie par l'aide américaine et par quelques pays de la CEE, impliquent des investissements importants au profit d'une seule ville et au détriment de toutes les autres régions urbaines. Pour ne citer qu'un exemple, le coût global du mégatunnel d'égouts s'est élevé à deux milliards de dollars, tandis que les dépenses effectuées dans 11 villes nouvelles et satellites au cours de la période 1979/1987, n'ont totalisé qu'un milliard et demi de livres égyptiennes<sup>30</sup>, c'est-à-dire quatre fois moins (le dollar vaut 2,75 LE). Or une des causes principales de l'échec des villes nouvelles à réaliser le peuplement projeté est l'insuffisance des moyens financiers<sup>31</sup>.

La nette amélioration de l'état des équipements d'infrastructures dans la région du Grand Caire, comme en témoigne le recensement de 1986<sup>32</sup>, induit des effets pervers, ce bond qualitatif ayant augmenté les capacités d'accueil de la capitale va attirer davantage de migrants. On entre de nouveau dans un cercle vicieux.

Et si la circulation a connu à son tour de sensibles progrès, les projets réalisés n'en favorisent pas moins les conducteurs de véhicules privés. Les piétons se trouvent être les grands laissés-pour-compte dans les nouveaux projets de voirie. Ils sont souvent obligés d'user de mille subterfuges pour traverser une avenue, et s'ils s'arrêtent ou font un faux pas, ils risquent de perdre la vie. Par ailleurs la priorité est donnée à la voirie primaire et secondaire dans la ville légale, les quartiers spontanés périurbains ne bénéficiant qu'exceptionnellement de ces efforts, ce qui accentue bien évidemment les ségrégations urbaines.

Dans le domaine du transport, les usagers ont actuellement un choix assez diversifié, mais les prix des transports en commun ont été multipliés par 25 au cours des dix dernières années, alors que le revenu minimum n'a augmenté que de 50 %.

Le choix enfin de mettre en œuvre la première phase du boulevard périphérique avant les *New Settlements* qui n'ont pas démarré à ce jour, ne traduit-il pas une logique en faveur des classes dominantes? Les nouvelles valeurs créées grâce à la réalisation de cette voie permettent en effet la valorisation des capitaux promotionnels et industriels. Mais l'essence même de la polarisation en faveur de la métropole ne relève-t-elle pas de logiques éminemment élitistes et antidémocratiques?

*De nouvelles données qui remettent en question les options du SD de 1983.* — Les nouvelles données de la situation actuelle, appellent une réflexion sur la validité des *New Settlements*. Nous allons en commenter les plus significatives.

1 / En 1986, la population des 5 villes nouvelles et satellites les plus avancées, s'élevait à 70 000 habitants, dont 85 % dans la seule cité du 15-de-Mai. En dix ans, les villes nouvelles ont réalisé un peuplement qui équivaut à la croissance de la

30. Organisme des villes nouvelles. Section de coordination et de suivi technique, mai 1988.

31. *Evaluation de l'expérience des villes nouvelles*. Recherche menée par l'Institute of Urban and Regional Planning, Doc. 2, 1987.

32. Les taux de bâtiments raccordés aux réseaux d'eau et d'électricité dans la région du Grand Caire sont passés respectivement de 48,4 % et 61,6 % en 1976 à 73,1 % et 96 % en 1986.

population du Grand Caire en soixante-dix jours : ce qui signifie que la croissance urbaine sur les terres agricoles périurbaines est loin d'être freinée. A la destruction de ressources non reproductibles s'ajoute la sous-exploitation de structures existantes et par conséquent le gaspillage d'autres ressources représentées par les dépenses engagées dans les équipements d'infrastructure de ces villes (55 % du total des investissements entièrement supportés par l'Etat).

2 / Sur les dix NS prévus, aucun n'a encore été mis en chantier à ce jour. Or le programme de mise en œuvre prévoyait la construction de cinq d'entre eux à l'échéance 1988. Le rêve des 2 000 000 d'habitants en l'an 2000 semble être difficile à réaliser.

Le ministère de la Reconstruction, voulant inciter le démarrage de ces agglomérations, a annoncé son intention de construire 40 000 unités d'habitations dans quatre NS. Mais cette initiative contredit le concept fondamental de ces NS, qui s'oppose à ce genre d'intervention lourde et classique de l'Etat dans le domaine du logement social, laquelle s'est traduite par un échec certain.

3 / Les résultats du recensement de 1986 ont révélé l'abaissement de la croissance de la population du Grand Caire au cours des dix dernières années (elle tombe de 2,3 % pour 1960/1976 à 1,9 % entre 1976/1986). En supposant que le taux de croissance de stabilise, il est improbable que la population du Grand Caire passe de 10 700 000 en 1986 à 16 000 000 d'habitants en l'an 2000. A la lumière de ces nouvelles données, une réévaluation de la croissance prévue de la population s'impose. Dès lors, les 523 000 logements vacants que compte la capitale pourraient, à eux seuls, absorber la croissance prévue :

La question principale peut être résumée de la façon suivante :

Nous avons un certain nombre de villes nouvelles et satellites mises en chantier à partir de 1978, mais elles sont encore loin d'avoir rempli leur capacité théorique, à cause des difficultés stratégiques mais surtout financières. Or, pourquoi, au lieu d'évaluer l'expérience de ces agglomérations afin de déterminer les causes de leur échec prématuré et de tenter d'y remédier en fonction des moyens disponibles, se lance-t-on dans la programmation de dix nouvelles cités?

Dans le contexte de crise économique que traverse actuellement l'Egypte, une des urgences qui s'impose serait d'essayer de rationaliser la mobilisation et l'affectation des ressources et des moyens existants. Ceci passe nécessairement par l'adoption d'une véritable stratégie d'aménagement du territoire, qui permettrait un redéploiement de la population, des activités et des investissements.

Mais une telle approche des problèmes urbains contredit la philosophie du pouvoir axée depuis trente ans sur la réforme sectorielle comme stratégie de développement, avec tout ce que cela implique en termes de consécration du sous-développement et de la dépendance.

Peut-être faudra-t-il attendre des générations avant de voir se concrétiser une telle stratégie.

A une dizaine d'années de l'an 2000, échéance fatidique à laquelle l'essentiel des problèmes de l'Egypte et particulièrement ceux du Caire, devraient être résolus, de grandes incertitudes planent sur l'après 2000.

Le Caire, 1989.

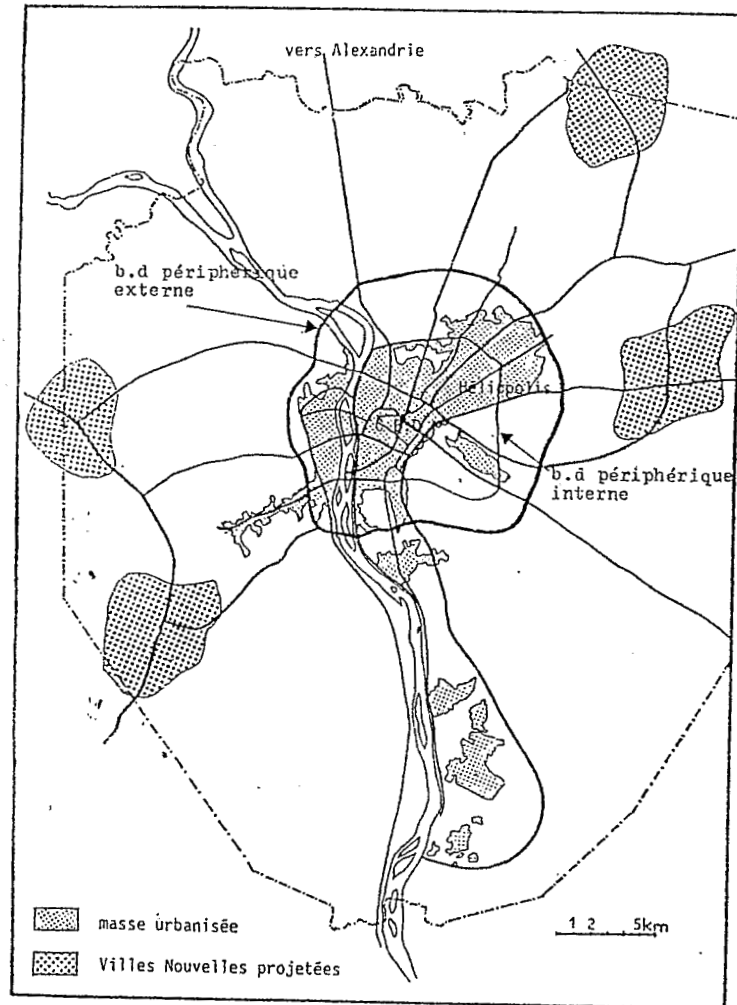


Schéma Directeur de 1970

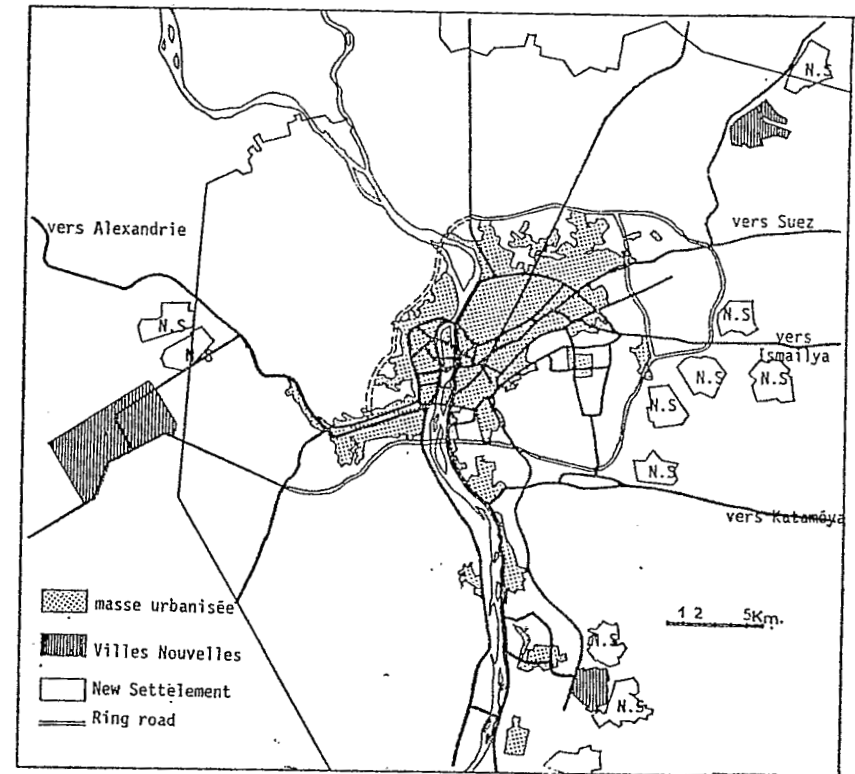


Schéma Directeur de 1983

## LISTE DES SIGLES

- SD : Schéma Directeur.  
 VRD : Voirie et réseaux divers.  
 PVD : Pays en voie de développement.  
 IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France.  
 GOPP : Général Organisation For Physical planning.  
 IUP : Institut d'urbanisme de Paris (Paris XII).  
 OTUH : Office technique d'urbanisme et d'habitat.