Egypte : L'aménagement urbain en quête de pilotage

Marc Lavergne
Directeur de recherche au CNRS
GREMMO/université Lyon 2

Le présent article a pour objectif de montrer en quoi l'aménagement urbain en Egypte (mais à un moindre degré dans l'ensemble du monde arabe, sans qu'il faille voir là une « exception arabe ») est régi par le haut, sans que les premiers concernés, les habitants, ne soient en rien consultés sur le devenir de leur cadre de vie, et que cette absence de pouvoir local représentatif est source d'erreurs, de gaspillage et finalement de mal vivre. On pourrait penser que "par le haut" fait référence au caractère non démocratique du pouvoir d'Etat, dans la plupart de ces pays ; en effet, on peut imaginer qu'il y ait une relation de cause à effet entre la « crise » urbaine des pays arabes et les soulèvements, urbains eux aussi de 2011.
Mais le problème n'est pas si schématiquement politique : cette vision tendrait à négliger le rôle de la bureaucratie dans cette difficulté à rendre en compte et à régler les problèmes engendrés par la gestion et le fonctionnement le plus harmonieux de ce corps complexe qu'est la ville. Or cette bureaucratie, c'est à-dire l'administration censée exécuter les directives du pouvoir politique, quel qu'il soit, a plusieurs défauts qui l'empêchent de remplir sa tâche : elle est disparate, sans que les niveaux hiérarchiques, les secteurs de compétence, soient clairement articulés et organisés. Elle est pléthorique certes, mais elle parait comme un corps sans tête, qui fonctionne de manière autonome et fragmentée, avec une abondance de baronnies en cascade, dont le seul objectif est le prélèvement des moyens de sa survie. Finalement et contrairement aux apparences, cette bureaucratie n'est pas omnipotente ni surnuméraire : elle est au contraire squelettique, manquant d'échelons intermédiaires qui la rapprochent du citoyen, et de relais qui lui permettent de faire appliquer sa réglementation. Cet état de fait nécessiterait des études pour comprendre son fonctionnement réel et les conséquences qui en découlent dans la vie quotidienne des citoyens, au-delà des bakchichs à verser et des tampons à obtenir. Il serait aussi intéressant et instructif de savoir comment cette bureaucratie s'est formée et en quoi elle reflète le fonctionnement de la société tout autant qu'elle le créée : le cas des pays européens et de la France le montrent, l'administration est une création historique qui correspond à une vision des rapports entre le citoyen/le sujet et l'Etat, et Tocqueville a bien montré en quoi la révolution n'avait que peu innové en ce domaine par rapport à l'Ancien Régime. Quelle est donc, aux yeux des citoyens, la part de la légitimité consentie à ce mode de gestion de la société, et en quoi les soulèvements le remettent-ils en cause ou non ?
Cette réflexion en appelle une autre, qui est celle de l'articulation entre les études urbaines et les sciences politiques qui s'intéressent à ces sociétés. La question de la relation entre le pouvoir et la gestion de la ville (de la Cité…) semble en effet souvent ignorée par les chercheurs. Elle l'est déjà au niveau de la formation universitaire, puis ensuite, logiquement, au niveau du terrain.

Science politique et études urbaines : un hiatus construit socialement et heuristiquement stérilisant

Les recherches urbaines dans le monde arabe sont traditionnellement séparées des recherches en sciences sociales et politiques. Rares sont les chercheurs qui ont fait le lien entre l'aménagement et la gestion urbaine, entre la vie des habitants de la cité, et les acteurs politiques (à l'exception des Frères musulmans) tenants du pouvoir ou fers de lance des oppositions, parmi lesquels les formations islamistes ont quasi seules attiré les regards (et les

financements) depuis une trentaine d'années.
On peut y voir le résultat de formations universitaires distinctes : d'un côté les facultés de sciences humaines et sociales et les écoles d'architecture et d'urbanisme, de l'autre les instituts d'études politiques et leurs épigones universitaires. On sait que ces établissements attirent ou sélectionnent des étudiants socialement et culturellement clivés (Bourdieu[1], XXX) nourrissant des regards, des expériences, des positions politiques, différents sur le fonctionnement de la société et du pouvoir. Et l'on n'enseigne ni ne s'intéresse au pouvoir ou aux aspects financiers dans les formations d'architecte, d'urbaniste, de géographe urbain, ni à la ville en tant que construit physique ou même social chez les politistes, les juristes ou les économistes. Ces différences d'origine, puis de choix de formation et de centres d'intérêt aboutissent à des ignorances, voire des méfiances et même une condescendance réciproque. Et ces compétences distinctes engagent dans des carrières et des reconnaissances professionnelles, sociales et médiatiques cloisonnées et inscrites dans une hiérarchie financière, mais surtout symbolique et décisionnaire.

Instituts français de recherche à l'étranger : le prix d'un mariage contre nature

Ce clivage se retrouve dans la conception des programmes de recherche et en particulier dans la programmation et le fonctionnement des Instituts français de recherche à l'étranger, qui constituent le vivier à peu près unique de la production scientifique « homologuée » sur le monde arabe en France. Les instituts français de recherche à l'étranger, qui sont aujourd'hui cogérés par le ministère des Affaires Etrangères (une aberration propre à la France), et le CNRS qui lui apporte ses chercheurs et sa caution morale, opèrent des choix qui ne relèvent pas que de préoccupations scientifiques.
La tutelle financière et hiérarchique du ministère des Affaires étrangères sur la recherche scientifique à l'étranger au détriment d'un CNRS réduit à un rôle de partenaire mineur, aboutit à privilégier la recherche en sciences politiques, largement instrumentalisée dans l'intérêt de la diplomatie, la recherche urbaine étant cantonnée à un rôle de paravent, déployant une présence inoffensive auprès d'institutions locales à vocation administrative et technique.
Les révolutions arabes ont révélé les conséquences négatives de ce clivage : les études politiques, trop souvent déconnectées de la dimension spatiale et sociale des mouvements politiques et de l'exercice concret du pouvoir, se sont révélées inaptes à rendre compte, à défaut de la prévoir, de la révolte de larges pans de la société urbaine.
A rebours, les spécialistes des études urbaines, issus de la géographie universitaire voire des écoles d'architecture, ont privilégié la relation avec leurs homologues locaux, fonctionnaires cantonnés dans des tâches d'exécution ou au mieux de mise en forme de projets d'aménagement. Les institutions qui les abritent sont éloignées de tout pouvoir d'exécution et de toute réalité économique et financière, alors que la croissance urbaine soit échappe à tout contrôle, lorsque la pression démographique est trop forte, soit est un enjeu majeur d'accumulation du capital à travers la spéculation foncière et la construction immobilière. Les acteurs dominants sont ici les barons du régime ou la hiérarchie militaire.
Mais la dichotomie vient de loin, et ce sont des décennies de travail et de moyens financiers qui ont été dépensés en pure perte, faute de cette nécessaire imbrication et échange entre les deux champs disciplinaires, fournissant aux diplomates comme aux médias ou aux milieux d'affaires des analyses tronquées sur les relations entre le pouvoir et la société dans le monde arabe..

La politique, science de la Cité ?

[1] « Leçons de sociologie »)

Finalement chacune de ces chapelles d'observateurs ou d'experts "organiques" a oublié l'étymologie du terme "politique", à l'interface entre la ville et la Cité, limitant la représentation de la société d'un côté à ses élites sociales ou politiques, liées au pouvoir ou tentant de le renverser, et de l'autre à une vision technocratique de la croissance et de l'aménagement (mais d'une technocratie illusoire, puisque sans pouvoir). Les instituts français de recherches, en dépit de leurs "observatoires urbains" - vocable rejeté par des partenaires rétifs à tout ce qui peut évoquer un regard d'en haut ou une mission d'espionnage -, ont du coup failli à fournir sinon une anticipation des bouleversements survenus, mais même une analyse synthétique des causes de ces événements, et a fortiori une prospective sur l'évolution des pays concernés. Ils se sont au contraire engagés dans des culs-de-sac scientifiques, en se rengorgeant d'avoir des liens privilégiés avec des organismes techno-administratifs dépourvus de crédibilité professionnelle (CAPMAS) ou de toute capacité quant à la mise en œuvre de leurs épures (GOPP).
La collaboration entre chercheurs français et locaux qui est officiellement à l'honneur dans ces établissements n'a pas permis de pallier cette myopie : l'origine sociale et la formation des chercheurs locaux est en effet de préférence similaire à celle des chercheurs français, entraînant une osmose stérile. Les chercheurs locaux peuvent même, comme effet de leur acculturation et des privilèges exorbitants dont ils jouissent dans le giron de la France, en venir à s'abuser eux-mêmes, et à abuser leurs collègues étrangers sur la réalité sociale et les ressorts profonds de la société. On peut même dans certains cas parler d'une véritable collusion entre les chercheurs français et locaux, visant à pallier l'impossibilité ou la difficulté d'accéder à la réalité par un recours quasi-exclusif à des statistiques officielles généreusement dispensées, mais peu fiables ou biaisées.

Une réflexion critique tirée d'une approche « multifacettes »

Ces réflexions tirées d'une formation mixte de géographe et de politiste et de près de quatre décennies de fréquentation de ces établissements de recherche, dans des fonctions de directeur plus souvent que de chercheur, ont été récemment confrontées à une expérience de consultant international visant à la sélection de projets urbains susceptibles de recevoir des financements de la part d'institutions internationales. Ce passage par la recherche-action s'explique par la volonté d'adopter des perspectives plus proches des préoccupations des acteurs ou des habitants et d'explorer la complexité des processus à l'œuvre dans l'aménagement urbain.

***

Les cas d'opérations d'aménagement urbain en Egypte présentés ci-dessous n'ambitionnent pas de fournir des clés applicables de manière mécanique à toutes les opérations d'aménagement. Elles ne sont souvent que le fruit d'observations personnelles, qui débordent le cadre de la mission du consultant et ne visent qu'à signaler des paramètres de l'intervention qui ne sont pas pris en compte, de manière inconsciente ou délibérée, par les aménageurs. Ces remarques soulèvent beaucoup de questions sans réponse, qui demanderaient des enquêtes plus fouillées auprès des intervenants et de nombreuses zones d'ombre demeurent dans les circuits de prise de décision et d'exécution des projets.

L'aménagement urbain en Egypte : étude de quelques cas significatifs

Le but de cet article est donc, à partir des constatations faites au fil d'entretiens et de visites de terrain, de mettre en lumière la difficulté, voire l'incapacité du système politique et administratif égyptien à élaborer et mettre en œuvre des solutions à la hauteur des défis,

colossaux en termes d'aménagement urbain, auxquels ce pays est confronté. Il laisse donc de côté l'approche des donateurs ou bailleurs étrangers qui manifestent la volonté d'aider à la solution de ces problèmes, et qui, établissements publics en l'espèce, essaient de concilier maintien de la stabilité d'un pays menacé de l'intérieur et gain financier, souvent au détriment des priorités du pays et même de la logique de solution globale et à long terme des problèmes.

Si, pour différentes raisons, qui tiennent à la structure rentière des économies, et à des causes culturelles (conservatisme social, patriarcat et oppression des femmes, carence du système éducatif et de la conscience collective, etc.), les exemples ci-dessous pourraient être trouvés dans l'ensemble des pays arabes, le cas égyptien offre une forme exacerbée de dysfonctionnements et d'incapacité à impulser un développement durable.
Le mal égyptien est bien plus profond, puisqu'il émane de l'être au monde des Égyptiens : une nation soudée par des siècles de partage d'un biotope commun exceptionnel par ses bienfaits comme par ses contraintes, qui a induit une histoire fermée au monde extérieur et une conception du fonctionnement des rouages sociaux qui ne semble pas avoir été modifiée à ce jour, après deux ans de soulèvements et de soubresauts multiformes.

Les exemples de projets d'aménagement urbain présentés ci-dessous, retenus comme prioritaires par les autorités, même si leur accès aux financements étrangers proposés n'est pas assuré, ont paru révélateurs de certaines des lourdeurs et des lacunes du système de gouvernance égyptien, c'est-à-dire de l'articulation entre la machine de l'Etat et la société. L'incompétence technicienne, mais aussi politique, masquée par la survalorisation de savoirs inutiles et par l'autorité de l'Etat, s'y allie à l'indifférence et à l'ignorance des problèmes auxquels la population urbaine est confrontée.
L'équipe de consultants internationaux, associés à une équipe locale, a identifié dans un premier temps une quinzaine de projets urbains, pour en proposer le financement sou forme de prêts d'institutions financières publiques européennes. Ces projets devaient correspondre à un ensemble de critères « vertueux », qui font désormais partie du package de tout projet soutenu par ces institutions : le premier critère était à l'origine l'intégration urbaine, avec un flou non dissipé entre un caractère intégrateur et un caractère intégré. L'idée maîtresse du projet était en effet de tirer la leçon des « printemps arabes », en partant de la supposition que ceux-ci étaient provoqués, en grande partie, par le caractère insupportable des problèmes urbains : congestion, pollution, manque de logements, d'équipements publics, etc.
Louable approche, complétée par des critères ayant trait au caractère « durable », c'est-à-dire reproductible, etc. Quatre projets, parmi les plus avancés, seront exposés ici, pour en faire ressortir des aspects révélateurs des processus d'élaboration de la ville en Égypte.
Ces quatre projets sont :

- La rénovation du quartier d'Embaba au Caire
- La mise en service de bateaux-bus sur le Nil au Caire
- La rénovation de la ville d'Esna en Haute-Égypte
- La construction de nouveaux quartiers d'habitat destinés à la classe moyenne par la société ORASCOM

I - Embaba, un projet de régulation urbaine destiné à endiguer le péril islamiste

Embaba est depuis la fin des années 90 emblématique de la subversion islamiste, avec le souvenir de ces années où ce gigantesque quartier spontané de l'ouest du Caire, au nord du gouvernorat de Giza, avait été érigé en « république islamiste » par les *gam'aat islamiya* qui défiaient le gouvernement d'Hosni Moubarak. Avec « L'ordre des caïds », le chercheur

Patrick Haenni[2] avait montré la complexité des jeux de pouvoir dans cette vaste cité née de l'afflux des paysans chassés de leurs terres en Haute-Égypte depuis les années 70.

Un quartier spontané en voie de régularisation

Aujourd'hui, Embaba s'est « embourgeoisée », le flux des migrants s'est tari, et la cité s'est progressivement fondue dans le tissu urbain. Les nouveaux quartiers sous-intégrés, sont aujourd'hui rejetés aux marges désertiques de la ville, beaucoup plus éloignés du centre névralgique du Caire, quartiers bourgeois en partie désertés aujourd'hui du centre-ville et de Zamalek, mais aussi nouveaux quartiers d'affaires qui forment la *skyline* des bords du Nil avec ses universités, ses ministères, son immeuble de la télévision, ses grands hôtels et ses quartiers commerçants huppés, qui abritent l'ancienne bourgeoisie et les communautés d'expatriés.
Embaba s'est transformée dans la mesure où les salariés du public et du privé en lutte permanente pour la survie avec leurs maigres ressources, trouvent à s'y loger à proximité relative de leurs lieux de travail, et où certains services sont accessibles, sinon sur place, du moins à distance raisonnable. Pour autant, le quartier ne dispose pas des infrastructures et des équipements des quartiers plus anciens, ou de ceux qui ont été conçus selon un plan officiel.
Le quartier n'a pas d'existence légale, et fait partie du gouvernorat de Giza : il se situe au nord du quartier de Mouhandissin, – la cité des ingénieurs -, édifié dans les années 50 et 60 sous Nasser pour accueillir les nouveaux cadres de l'Égypte moderne sur un modèle vaguement inspiré de l'URSS. Elle est désormais bordée au nord par le quartier de Warraq, qui a pris son relais comme réceptacle de la migration rurale et des activités illégales.
Mais nulle frontière ne distingue le quartier dans le paysage urbain, sinon l'irrégularité de la trame urbaine et la difficulté de circulation qu'entraîne la concentration des immeubles, même si une bretelle venant de Mouhandissin et destinée au raccordement avec le périphérique, descend vers le site de l'ancien aéroport.
Le gouverneur de Giza, Ali Abd er Rahman, ingénieur en pédologie, co-président de l'Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranée (**ARLEM**) lancée en 2010 à Barcelone, personnage dynamique et désireux, à la différence de beaucoup de ses collègues, de dépasser le rôle de super-policier qui est imparti en Egypte à sa fonction, a repris un projet d'aménagement d'Embaba esquissé au milieu des années 2000.

Un projet de re-structuration et d'équipement autour de l'ancien aéroport

Ce projet avait pour prétexte initial l'utilisation de l'espace libéré par l'aéroport désaffecté d'Embaba, aujourd'hui terrain vague au milieu des anciennes terres agricoles qui ont servi de socle à l'urbanisation. Un terrain d'emprise modeste, mais qui devait permettre de doter Embaba des services qui lui manquent – en particulier un vaste et accueillant jardin public, une zone d'activités de 70 feddan dans le tiers sud – unique tache de verdure et lieu de détente dans l'immensité du bâti, et de restructurer peut-être les sous-quartiers environnants, puis en dotant l'ensemble de services publics de base : postes de police, centres de santé et équipements scolaires.
On peut certes voir dans ce projet, validé par le pouvoir politique, la préoccupation d'un contrôle social, politique et sécuritaire renforcé, pour éviter que ne se reproduise le soulèvement islamiste de 1992. Projet banal de régulation urbaine, de manœuvre de l'Etat pour intégrer à peu de frais les nouveaux venus à la fabrique urbaine, et adhésion à un principe de réalité face à la migration vers la ville, et à l'incapacité de l'Etat de la gérer.

[2] « L'ordre des caïds. Conjurer la dissidence urbaine au Caire », Karthala-CEDEJ, 2005

Aujourd'hui, cette migration a d'ailleurs cessé, tandis que le taux de natalité de l'Egypte se rangerait aux côtés des autres pays de la région, avec une fertilité de 2-3 enfants par femme.
Le tarissement de la migration depuis une dizaine d'années rend cette opération réalisable, puisqu'elle ne sera pas aussitôt gommée par l'apparition de nouveaux quartiers spontanés en périphérie. Mais elle est paradoxalement devenue moins impérative, d'un point de vue sécuritaire, puisque le pouvoir a réussi à endiguer la vague de subversion et que l'ordre règne au Caire, avec une prospérité due à l'augmentation régulière des rentes dont bénéficie l'Egypte.
En revanche, elle revêt un caractère de rentabilité financière, puisqu'elle recouvre un espoir de valorisation foncière des terrains les plus proches du centre : Embaba borde le Nil, et certains investisseurs bien en cour lorgnent sans aucun doute sur ces terrains pour y édifier le pendant des Nile Towers édifiés en face, étendent la *skyline* des gratte-ciel vers le nord.

Un projet ballotté par la crise

Le projet est lancé en 2007, c'est-à-dire au moment où la vague de prospérité égyptienne est au plus haut, et l'Égypte, avec le soutien de la France, obtient un strapontin au G-20. Mais c'est alors qu'elle va révéler ses faiblesses qui vont emporter le système Moubarak et qu'elle se trouve brutalement plongée dans une « crise des boulangers », qui va rappeler au monde que l'entreprise de Moubarak d'insertion sur le marché mondial par le haut, en s'appuyant sur une nouvelles castes d'entrepreneurs – capteurs de rentes, est condamnée. Puis viendra la crise des *subprimes* californiennes, qui frappera l'Égypte par le biais de Dubaï et du Golfe où travaillent 3 millions d'Égyptiens, avec de hauts salaires dont les envois font vivre, de proche en proche, une grande partie de la population.
Mais cette rente était un apport illusoire de deux manières : d'abord parce que la croissance économique reposait sur des rentes dont l'effet multiplicateur était faible, les Egyptiens les engloutissant dans la consommation de produits de première nécessité subventionnés - l'achat par l'Etat de la paix sociale – et dans les dépenses somptuaires, avec un effet délétère sur le tissu social comme sur le cadre de vie et l'engloutissement de ressources non-renouvelables au profit d'une minorité.
Et donc les ressources disponibles pour mener à bien des opérations de rénovation urbaine en direction des classes pauvres restaient faibles, d'autant que le budget du ministère du logement était orienté à 80 % vers la construction d'ensembles immobiliers de grand standing.
Mais surtout, sans doute, le credo ultralibéral du régime a conduit à rendre squelettique l'encadrement administratif et le rôle de l'Etat dans l'aménagement urbain. Les compétences sont restreintes et diluées, les gouverneurs et le fait du prince priment toute logique d'envergure et de long terme, alors même que les pouvoirs locaux représentatifs n'existent pas, et que les députés favorables au pouvoir n'ont pour objectif que l'enrichissement personnel.

Le gouvernorat, un roi nu

C'est donc un gouvernorat, pourtant l'un des plus riches et stratégiques d'Égypte – exsangue et incompétent, malgré le dynamisme et l'engagement de son gouverneur, qui assume la maîtrise d'ouvrage du projet. Il en confie la maîtrise d'œuvre à une experte renommée de la place : architecte et urbaniste, elle occupe les fonctions de doyenne de la Faculté d'ingénierie de l'université du Caire, et exerce parallèlement, comme la plupart des fonctionnaires égyptiens, une activité de consultante privée bien plus rémunératrice. On peut cependant s'étonner qu'une personnalité, si qualifiée soit-elle, soit seule en charge d'un projet d'une telle ampleur et d'une telle portée stratégique. En cela s'exprime ici encore la faiblesse de

l'armature administrative et technique de l'Egypte, et le rôle joué par la surface sociale dans l'attribution des contrats et des responsabilités.
Le choix de cette experte, avec la formation et l'origine sociale qu'elle implique, n'est pas indifférent ni sans conséquences sur ses propositions d'aménagement. Ainsi le site de l'aéroport a t-il été découpé en 3 parties : au nord, des logements collectifs populaires comme dans le reste du quartier (structure de béton et murs de briques rouges) ; au centre, un jardin de palmiers et de gazons entouré d'une grille. Des édicules rappelant la vallée du Nil, terre d'origine de la population, y sont disposés : puits, pigeonniers, mausolée donnent une touche rurale à ce cœur de la ville. Derrière cette attention à la sensibilité des usagers, on sent comme une réminiscence d'Hassan Fathy[3], précurseur adulé des élites intellectuelles, mais mauvaise conscience d'une Egypte qui se méfie des visionnaires : une Égypte qui cherche en général à gommer ou à idéaliser ses racines rurales. Pour rendre le quartier plus accessible et faciliter son intégration dans le tissu urbain avoisinant, une pénétrante a été ouverte par une bretelle de l'autoroute qui relie Al-Mouhandisin au périphérique. Les préoccupations sécuritaires, bien plus que la décongestion urbaine, expliquent la priorité accordée à ce raccordement, auquel la maîtresse d'œuvre n'a eu aucune part.

Des bastions administratifs sans coordination ni impulsion

Et l'impulsion s'arrête là : s'agissant des centres administratifs de sous-quartiers, des écoles de différents niveaux, des établissements de soins, du dispensaire à l'hôpital général, le pouvoir absolu des ministères centraux ne saurait prendre en compte les desiderata exprimés par des structures locales, fussent-elles celles émanant d'un gouvernorat. Leurs budgets sont d'abord et avant tout destinés à payer les maigres salaires et primes de leurs ayants-droits : fonctionnaires et agents de la fonction publique, instituteurs ou personnel soignant, etc., qui eux-mêmes n'ont aucun autre souci que de survivre, en pressurant le « client ». Donc les budgets d'investissement sont quasi-nuls, et les demandes d'accès à des financements extérieurs soumis à la volonté et aux priorités du Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale (MOPIC)[4] ; mais de plus le souci de rationaliser l'accès à ces différents services en les regroupant ou au contraire en les disséminant, en les raccordant à des réseaux de transport en commun accessibles et dignes, en les insérant dans des trames d'habitat ou de commerce, dépassent de loin les compétences et le souci de ces institutions. Ni la maîtresse d'ouvrage, ni le gouverneur, appuyé pourtant maintenant par un ex-général chargé de l'urbanisme, n'ont le pouvoir de faire bouger les ministres, ni les ministres de faire bouger leurs services. A fortiori, les stations Embaba, Mounira et Bohy de la ligne 3 du métro, prévues pour desservir le quartier d'ici 2016, ont vu leur localisation décidée par les ingénieurs du métro, sans aucune concertation. Et l'aménagement des abords des stations, avec parkings, desserte par des réseaux de transport en surface, commerces, etc., n'a pas été planifié, comme on le constate d'ailleurs dans le cas de toutes les stations existantes du Caire.
La révolution est passée par là, sans rien modifier, sans faire naître de mouvements de citoyens ou d'habitants, qui auraient fait émerger une société civile pesant sur l'administration. Une révolution qui, d'ailleurs, frappe par la vacuité des programmes de réformes et de prise en compte des blocages de la société et de l'Etat, hormis de vagues slogans contre la corruption et la vie chère… Et en l'absence de réformes de structures, là encore, rien ne permet d'imaginer que ce projet et les dizaines de projets semblables, à toutes les échelles, nécessaires en Égypte, verront le jour.
Le cas d'Embaba illustre la carence de pouvoirs locaux représentant les citoyens et capables

[3] Hassan Fathy : « Construire avec le peuple », éditions Sindbad
[4] La réunion de ces deux activités sous le même chapeau en dit long sur la soumission du « développement » de l'Egypte aux intérêts et aux financements occidentaux.

de se faire entendre au niveau de l'Etat, mais aussi l'incapacité de l'Etat à gérer les besoins de la population. La planification dont l'Égypte s'était fait une gloire est illusoire : l'appareil statistique du CAPMAS est complètement dépassé techniquement et sur le terrain où une part importante de la population échappe à tout recensement, tandis que les plans établis par le General Organization for Physical Planning (GOPP) ne sont que des schémas dépourvus de toute valeur opératoire, et qui ne prennent pas en compte les aspirations de la population, les logiques et les contraintes sociétales, qu'il s'agisse des vœux et du pouvoir des investisseurs, de la valeur du foncier, des activités présentes ou à développer, etc. Le Caire est une métropole à la croissance incontrôlée, en dépit des apparences, et qui comprend des centaines de milliers de logements vacants, édifiés par les émigrés, tandis que des millions d'appartements manquent pour loger décemment la population démunie des quartiers spontanés.

II – La voie fluviale, pour décongestionner le trafic urbain : une fausse bonne idée ?

L'engorgement de la circulation et l'anarchie des transports en commun sont une plaie ancienne de la rue égyptienne, et en particulier du Caire, où ils constituent le calvaire quotidien des travailleurs et des étudiants appelés à se déplacer de façon pendulaire entre la périphérie où ils résident et le centre où ils passent la journée. Des temps de déplacement de 2, voire 3 heures quotidiennes, dans des conditions d'entassement et d'inconfort insupportables, sont monnaie courante, diminuant d'autant la capacité des usagers à se concentrer et s'employer utilement et efficacement durant le temps dévolu. L'Etat semble indifférent à cette situation, et se contente d'injecter de temps en temps, de nouveaux autobus dans la circulation, après s'être résolu à creuser à grands frais et au prix d'une augmentation temporaire des embouteillages, quelques lignes de métro souterrain. Mais il est loin de rattraper les décennies de retard pris sur les autres métropoles de cette taille pour résorber son retard.

L'exode urbain, une solution qui ne résout rien

A vrai dire, la seule solution envisagée par les autorités a été de « déplacer les villes à la campagne », en l'occurrence le désert verdi artificiellement, pour les catégories les plus fortunées et leurs serviteurs. C'est ainsi que sont nées ces résidences autonomes, dont la publicité vante la qualité de vie, loin de la pollution et des encombrements de la ville. Mais la révolution ayant rappelé aux dites autorités l'urgence d'une solution plus efficace pour les déplacements en ville, une idée ancienne a resurgi : celle de l'utilisation de la voie d'eau pour faciliter les déplacements méridiens au Caire, avec, suppose t-on, une connexion des arrêts avec les autres modes de transport terrestre vers les lieux éloignés des berges du Nil.

Le Nil, une voie de circulation négligée ?

L'idée n'est pas nouvelle, puisque des transports publics fluviaux ont été mis en exploitation dès les années 60 et perdurent jusqu'aujourd'hui. Autrefois il s'agissait de larges bateaux-mouches de fabrication soviétique, et aujourd'hui d'une quinzaine de barques à moteur circulant entre Maadi au sud et les barrages du delta au nord. Mais ce mode de transport a perdu les faveurs du public, sinon le weekend, pour transporter les familles vers les aires de pique-nique des barrages de la tête du delta (*al-Qanater al–khairiya*) et ne contribue pas à l'allègement du trafic urbain. Les bateaux actuels sont anciens, polluants, d'autant plus qu'ils ont le pot d'échappement au vent, asphyxiant les passagers, et ils ne dépassent pas la vitesse

de 6 km/h. Rien qui puisse concurrencer les minibus qui roulent à tombeau ouvert ou encombrent la chaussée, mais qui appartiennent aux officiers de police et n'ont donc de compte à rendre à personne en termes de sécurité ou de respect de règles de circulation (s'il en existe).
L'idée de rénover cette flotte et de l'agrandir paraît donc excellente. Mais elle soulève bon nombre de questions quant à sa mise en œuvre dans le système administratif et juridique actuel.

La Cairo Transport Authority, un service technique, pas une régie autonome

Le transport public fluvial est géré par la Cairo (Public) Transport Authority, dont il constitue une branche mineure. Le siège de l'organisme, à Médinet Nasser, plaide par son côté chiche et peuplé d'agents nombreux mais peu motivés pour un organisme public. Mais il est difficile de savoir de qui relève l'organisme : le ministère des Transports, sans doute, puisqu'il n'existe pas d'équivalent du STIF (Syndicat des Transports d'Ile de France), ni d'ailleurs aucune structure fédérant l'ensemble urbain, alors que Le Caire est partagé en trois gouvernorats (Le Caire, Giza et Qalioubiya). Compte tenu du poids politique qu'aurait un personnage à la tête de la capitale, le pouvoir édilitaire est partagé entre les trois gouverneurs, dépendant directement du Premier Ministre ou du chef de l'Etat.
L'absence de municipalité élue, ici comme partout en Egypte, fait qu'aucun contact n'existe entre l'administration et les usagers, et que toute innovation ou décision d'aménagement urbain se fait en l'absence de concertation citoyenne ou avec des représentants des usagers. Au sens propre, l'Egypte, qui n'a pas de système de représentation citoyenne légitime, ignore par ailleurs la gouvernance et sa condition première, l'existence d'une société civile.
Il apparaît donc que la CTA n'est qu'un organisme technique, qui gère l'entretien et le fonctionnement du parc de véhicules (3000 bus, 950 minibus et 40 bateaux), mais n'a aucun regard sur la stratégie ou sur la gestion du transport public au Caire, qui relève in fine du ministère des Finances et du MOPIC (Ministère de la planification et de la Coopération internationale).

Les chefs de département et les ingénieurs qui peuplent les bureaux du siège reconnaissent n'avoir aucun droit de regard sur les choix de matériel, qui font l'objet de transactions opaques avec des intermédiaires proches du pouvoir, au détriment parois de la qualité et de l'intérêt des usagers. Ils ignorent même, au moment de l'enquête, que la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) s'est engagée à financer l'achat de 40 nouveaux bateaux-bus qui desserviront de nouvelles stations et étendront le réseau jusqu'à Hélouân au sud ; cette décision a été précédée d'études préliminaires réalisées par des consultants autrichiens… ce qui en dit long sur le crédit accordé aux compétences des dizaines d'ingénieurs sous-payés qui restent à ne rien faire dans les services techniques[5], ou pose question sur l'intérêt de certains responsables à faire appel à des consultants étrangers dont on peut se demander quelle plus-value ils peuvent apporter sur un dossier apparemment simple, ou d'une complexité qui ne peut que leur échapper.

L'armée, un prédateur incontournable

Ainsi ce renouvellement de la flotte exige de nouvelles stations ; mais les berges du Nil appartiennent à l'armée, dont les officiers supérieurs cherchent à rentabiliser au mieux le patrimoine pour leur intérêt. Ils demanderont donc de substantielles compensations en

[5] La CTA compterait 37 000 employés (source Wikipedia).

échange de la cession de ces berges escarpées dont on se demande bien à quoi elles peuvent contribuer à la défense du territoire.
D'autre part, le ticket de bateau-bus doit rester compétitif avec celui des minibus privés, soit une LE en 2013 pour le trajet du centre-ville jusqu'à Maadi. Or ce tarif ne peut pas couvrir les frais d'exploitation des bateaux. Il faudrait donc que la compagnie concessionnaire des stations puisse exploiter de petites échoppes, des kiosques à journaux, de boissons, de sandwiches et autres *falafel* sur les débarcadères. Mais le statut de la CTA ne prévoit pas l'exploitation de ce type de services ; il faudrait donc pouvoir concéder ces échoppes à des commerçants et développer d'autres activités en direction d'une clientèle touristique par exemple.

Une approche compartimentée, bien en deçà des besoins

Rien de tout cela n'est insurmontable, mais l'absence supposée d'esprit entrepreneurial dans les entreprises publiques sert de prétexte à un projet de délégation de cette activité sous forme de Partenariat Public-Privé. Bien que très en vogue, ce type de contrat biaisé entre « partenaires » inégaux, où le privé a la faveur intéressée des autorités, risque de rendre l'objectif de décongestion du centre-ville et des axes riverains du Nil plus difficile à atteindre. Il faudrait que les bateaux bus qui seront mis en service, transportent 100 000 passagers/jour pour avoir un impact sensible. Mais ce manque à gagner pour les minibus n'est pas pris en compte, et cette opération n'est pas intégrée dans une refonte d'ensemble des transports en commun du Caire, avec aménagement de stations de bus aux débarcadères, création de couloirs réservés et de stations indispensables, et nouvelles lignes de desserte transversales. Ici encore, l'approche compartimentée des problèmes urbains s'apprête plus à un rafistolage à courte vue qu'à une volonté stratégique qui exclut l'Égypte de toute perspective sérieuse de sortie de son marasme.

III - La rénovation d'Esna : un projet intégré et original, mais dont la réalisation se heurtera à l'absence de relais locaux.

Esna est une ville moyenne, à l'échelle égyptienne, (69 000 hab. selon le recensement de 2006) située en Haute-Égypte, à mi-chemin entre Louqsor et Assouan. Autant dire l'arrière-cour de l'Égypte, loin (160 km au sud de Louqsor) de la capitale, donc du pouvoir, mais aussi loin des ressources et de l'ouverture au monde extérieur des centres touristiques voisins. Une ville livrée à l'immobilité et à l'arriération, au sous-équipement et au sous-développement, où la seule perspective de la jeunesse est l'émigration, vers le nord ou vers le Golfe. Elle dispose cependant d'un atout exceptionnel : le temple de Khnoum, construit au IIe siècle avant notre ère, et en parfait état de conservation : une sorte de copie d'ancien, mais propre à attirer des cohortes de touristes. En effet, les felouques et les palaces flottants s'y arrêtent sur leur trajet entre Louqsor et Assouan, histoire de rompre la monotonie du voyage, de dégourdir les jambes des passagers et de leur faire effleurer sans risque la réalité égyptienne, le temps d'une courte escale.

L'Informal Settlements Development Facility, une structure autonome et compétente

Le projet de rénovation présenté par l'Informal Settlements Development Facility (ISDF)[6],

[6] Créée en 2009 pour résorber les zones d'habitat informel à la suite de la catastrophe de Doweiqa (éboulement d'une falaise dans la banlieue du Caire), voir Egyptian Approach to **Informal Settlements Development**
www.slideshare.net/…s/egypt-for-idrc-2-june-2010...

qui dépend directement du cabinet du Premier Ministre, vise à mieux valoriser la ressource touristique : retenir les touristes grâce à des structures d'accueil et d'hébergement et une diversification de l'offre : aménagement de la voie conduisant du débarcadère au temple, réfection du souk piétonnier (la Kaisariya), création d'un musée, d'un centre artisanal, d'un centre d'information touristique, dégagement des abords du temple, pour mettre en valeur le patrimoine bâti de la ville, qui compte des immeubles datant de chaque époque antérieure : romaine, mamelouke, ottomane, Second Empire, Art Déco…Il s'agit d'améliorer la qualité et le cadre de vie des habitants : tout à l'égout, eau courante et éclairage public, animation culturelle, écoles, deux hôtels de standard moyen, poste de police, banque, poste, centre de soins. Et de fournir des ressources nouvelles comme l'artisanat, en particulier la fabrication des écharpes en poil de chameau autrefois fameuses jusqu'au Soudan, avec un centre de formation, et tous les petits métiers liés à l'accueil des touristes. L'étude préalable menée par les agents, motivés, de l'ISDF, est détaillée, avec le recensement et le dessin de tous les bâtiments remarquables, même si comme toujours, la partie financière est élémentaire : on n'a affaire comme dans tous les organismes publics qu'à des techniciens, sans aucune compétence gestionnaire ou administrative, bien que le montant requis soit modeste : 12 millions d'euros.

Peut-on/doit-on court-circuiter l'administration ?

Mais ici, comme à Embaba, les difficultés administratives n'ont pas été réglées. La seule autorité légale sur le terrain est le gouverneur de Louqsor, véritable proconsul qui relève directement du Président – qu'il s'appelle Moubarak, Morsi ou Sissi, car Louqsor est en temps normal la vache à lait de l'Egypte. Et depuis l'attentat de novembre 1997 contre des touristes suisses, la sécurité prime tout. On peut douter qu'un gouverneur veuille s'encombrer d'un autre foyer de danger potentiel en développant le tourisme hors du périmètre sécurisé de Louqsor : la Haute Egypte tout entière est foncièrement insoumise… et l'intérêt de l'opération proposée à Esna, puisque le terrorisme se nourrit du chômage et de l'ignorance, est justement ce qui fait sa vulnérabilité. Et sur place n'existent en fait de pouvoir édilitaire que trois clans qui se regardent en chiens de faïence, et qui ne voient chacun d'intérêt que dans ce qui affaiblit les autres. Monde de rivalités, de griefs et de vengeances avec lequel le pouvoir d'Etat compose faute de s'imposer.
Pendant de cette « structure », les services techniques déconcentrés de l'Etat veillent jalousement sur leurs prérogatives : pouvoir de nuisance et de blocage plus que de progrès certes, mais qui augure mal de la capacité de l'ISDF de mener à bien des travaux qui relèvent du ministère de l'Habitat, des Travaux publics, de l'Energie, soit seule, soit en déléguant à ces autorités des tâches à la conception desquelles elles n'auront pas été associées. Cerise sur le gâteau, ici ce n'est pas l'armée qui a la haute main sur le site, mais le service des Antiquités. Celui-ci dépend du ministère du Tourisme, à moins que ce ne soit l'inverse dans la pratique. Chaque vestige est jalousement protégé, ou alors monnayé, au prétexte d'un nationalisme dévoyé. Mais on peut là aussi gager que chaque mouvement sera étroitement surveillé et soumis à de tatillonnes et monnayables autorisations…

IV - Le projet Haram City d'ORASCOM[7] : une réponse originale à une demande solvable ?

Le marché de l'immobilier en Egypte est depuis des décennies gelé par une mesure sociale

[7] http://orascomhc.com/project_details.aspx?Type=false ;
http://www.orascomdh.com/en/destinations/operating-destinations/haram-city.html

prise du temps de Nasser : le blocage des loyers, mesure sociale équivalente de la loi de 1948 en France, mais qui s'est pérennisé en situations acquises qui n'ont plus d'autre justification que de ne pas provoquer de levées de boucliers périlleuses. De ce fait, et du fait de la protection dont jouissent les locataires par rapport aux bailleurs, le marché locatif est atone, de même que l'entretien et la rénovation des immeubles anciens occupés par des locataires à titre quasi-gratuit et inexpugnables, sont négligés. En même temps, l'immobilier – la pierre – est le placement favori des émigrés, ici comme ailleurs dans le monde arabe. C'est donc par centaines de milliers que se comptent les appartements neufs et vides sur des kilomètres, le long des nouveaux axes de circulation qui ceinturent Le Caire, dans le désert. Stérilisation d'économies placées là plutôt que dans des banques qui n'inspirent pas confiance, ou dans des activités industrielles ou commerciales hasardeuses. Les Égyptiens, d'atavisme paysan, sont en cela les cousins des Français.
Il y a donc concomitance d'un parc immobilier surabondant, mais vide, et d'une pénurie de logements accessibles à une clientèle locative ou qui souhaite accéder à la propriété.

ORASCOM Housing Community, des résidences de luxe à l'« affordable housing »

C'est en partant de ce constat que le groupe immobilier ORASCOM Development, spécialisé jusqu'ici dans le résidentiel de luxe et dans les complexes touristiques comme celui de Gouna (7000 lits) sur la mer Rouge ou Taba dans le golfe d'Aqaba (6000 lits), a décidé de répondre à la demande solvable des classes moyennes égyptiennes[8], pour se diversifier, l'équipement touristique des littoraux égyptiens atteignant la saturation, et pour explorer une nouvelle clientèle.
C'est ainsi qu'un projet est sorti des sables, à 20 km à l'ouest du Caire, dans le gouvernorat du 6 octobre, une zone en pleine expansion avec la naissance en quelques années, comme dans toute la ceinture du Caire, de complexes d'activités et de loisirs, rejoints par des ensembles résidentiels privés, condominiums et gated communities s'adressant à une clientèle fortunée et « globalisée », qui tourne ainsi le dos à l'Égypte profonde. La zone est bien desservie par des routes nouvelles qui mènent soit vers le sud (Fayoum), soit vers le nord (Alexandrie et le littoral de la Méditerranée), et qui est rattachée au Caire par le couloir routier du Mihwar, qui conduit après la traversée en surplomb de la zone agricole (palmeraies et champs de céréales et de fourrage) à une pénétrante engorgée et polluée qui aboutit au centre-ville.
Le projet comprend d'ores et déjà 9000 logements habités de 60 à 90 m2 par unité, dans de petits immeubles de 4 étages et doit être étendu à 13 000 d'ici 2017. L'originalité du projet est qu'ORASCOM veut concevoir des villes autonomes, c'est-à-dire non pas des cités-dortoirs, mais des centres urbains dotés d'activités, de commerces et de loisirs, de manière à réduire les mouvements pendulaires de la population : les habitants travaillent soit sur place, soit dans les nouvelles zones d'activité de la Cité du 6 octobre, et n'ont plus besoin de se rendre au Caire. Plus encore, le concept est de rendre la ville indépendante en termes de production d'énergie, d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées (7000 t/j), des ordures (recyclage sur place du plastique, du papier…dans une unité qui emploie de la main d'œuvre locale).

Un montage financier pragmatique avec l'Etat

L'Egypte a besoin de 400 000 nouveaux logements par an, mais le ministère du Logement, dont 80 % des crédits étaient orientés vers le résidentiel de luxe, n'a pas les capacités ni les compétences pour satisfaire ces besoins. ORASCOM a donc mis en place un système de partenariat avec ce ministère, qui valide les projets et la banque de l'Habitat, qui finance à

[8] Ainsi que d'autres pays : des projets ont été réalisés ou sont prévus à Rawalpindi (Pakistan), en Zambie…

hauteur de 32 % l'investissement des clients, par des prêts bonifiés, au taux de 12 % sur 15 ans, au lieu de 15 à 16 % généralement : la banque ne consent ces prêts que parce qu'elle a confiance dans l'engagement d'ORASCOM à garantir la valeur du bien sur la durée. Par ailleurs, l'apport personnel requis n'est que de 10 % au lieu de 30 % sur le marché classique.
ORASCOM a cependant accueilli avec faveur la proposition d'agences publiques de développement étrangères d'une coopération mutuellement bénéfique. En effet, ORASCOM a besoin d'un retour rapide sur investissement pour pouvoir développer ses activités d'aménageur, et ne peut se permettre de les voir immobilisés sur le long terme, tandis que les agences internationales ont besoin de partenaires plus fiables que les Etats pour garantir le remboursement de leurs crédits. Le caractère hybride de ces agences publiques, qui sont en réalité des banques, se révèle là, et doit être masqué par une apparence d'intérêt public de ces investissements privés, à travers des innovations technologiques mineures, ou la mise en avant d'une dimension «tous publics » : recyclage des déchets, utilisation de l'énergie solaire, accès public à des équipements privés comme les jardins…

Une entreprise « éthique » ?

Il y a là plus que de l'habillage, puisque les promoteurs se réclament avec une certaine sincérité, d'une éthique. Il faut dire que la société appartient à la famille Sawiris, première fortune d'Egypte, qui a pour particularité d'être de confession copte. Ce qui entraîne une approche laïque des rapports entre l'Etat et la société et un sens de la responsabilité sociale. L'engagement de son dirigeant, Naguib Sawiris, dans la révolution de janvier 2011, à la tête d'un parti laïque, suivi de démêlés juridico-financiers avec le pouvoir islamique, l'a contraint à diversifier ses activités, à déplacer à l'étranger le siège du groupe, à étendre ses activités à l'extérieur, mas aussi à transformer l'image de la société par cet engagement dans le logement social – mais rentable. Et le groupe accorde un intérêt prononcé à la Haute Egypte, partie la plus pauvre du pays, mais aussi celle où la présence copte – et des membres les plus déshérités de cette communauté - est la plus forte : le besoin de logements neufs y est estimé par le groupe à 100 000 par an ; c'est pourquoi un deuxième projet est déjà en cours de construction à Qena, avec 500 unités, dont l'achèvement est prévu pour 2018.

Un modèle « durable « ?

On rejoint là le modèle des condominiums de Singapour ou des *gated communities* pour les plus fortunés des Egyptiens qui ont fleuri dans le désert sous l'ère Moubarak. Mais on peut se demander si le modèle est tenable sur le long terme : si les *gated communities* peuvent assumer le coût financier de l'autonomie, et ont les moyens politiques de faire supporter par l'Etat le coût des réseaux qui les desservent, ce n'est pas le cas de ces ensembles destinés aux classes moyennes salariées. Or ORASCOM n'a pas vocation à assumer la charge des services communs ni l'entretien de ces ensembles : qui prendra le relais ?
Par ailleurs, même s'il n'existe, on l'a vu, pas de pouvoir municipal ou local en Egypte, cette carence est encore plus criante dans ces banlieues : nul pouvoir de chefferie traditionnelle, comme à Esna, ne vient y suppléer, ni comme à Embaba "l'ordre des caïds". Ces entités n'ont pas d'existence juridique, et l'on peut se demander qui s'en emparera pour en faire une source de revenus ou une base de pouvoir. Avec en toile de fond la question du délitement de la société égyptienne, urbanisée sur des bases informelles et surtout anarchiques où s'imposent des pouvoirs de fait qui prennent la population en otage, en confrontation ou en connivence de fait avec l'Etat.

***

Ces quelques exemples de projets d'aménagement urbain montrent le caractère disparate et

faiblement régulé de l'approche de la gestion urbaine en Egypte, l'insuffisance des relais institutionnels entre l'Etat et les citoyens, aussi bien descendants que remontants. Il vise aussi à montrer à quel point une meilleure coordination entre les études urbaines et politistes serait utile à une meilleure compréhension des difficultés qui freinent la stabilisation et le développement de l'Egypte et des pays qui se trouvent dans une situation comparable.

La question de l'aménagement urbain, et plus largement de l'aménagement du territoire, l'une et l'autre sacrifiées par le désengagement de l'Etat sur l'autel de la mondialisation et du primat du court terme dans la gestion de l'Etat, est en effet centrale pour comprendre les défis auxquels sont confrontées les sociétés arabes dans leur volonté d'émancipation. Mais il s'agit d'un chantier gigantesque, à rebours de la « réforme » prônée depuis trente ans par les institutions et les bailleurs de fonds internationaux, au premier rang desquels la Banque mondiale et l'Union Européenne. Et l'on peut craindre que faute de capacité de prise de conscience interne au pays, et faute de volonté, à l'échelle mondiale, de renverser les lignes de conduite en vigueur, des pays comme l'Egypte, ne soient condamnées à une fuite en avant avec toujours plus d'engorgement urbain, de pollution, et création d'un monstre urbain ingérable, sinon par des raccommodages financés par des injections ponctuelles et conditionnelles de fonds extérieurs.