



Conférences  
& Séminaires

07

Juin 2013

# Quartiers informels d'un monde arabe en transition

Réflexions et perspectives  
pour l'action urbaine

Coordination :

Pierre-Arnaud BARTHEL  
Sylvy JAGLIN

LATTS | LABORATOIRE TECHNIQUES  
TERRITOIRES ET SOCIÉTÉ



# Quartiers informels d'un monde arabe en transition

## Réflexions et perspectives pour l'action urbaine

COORDINATION :

Pierre-Arnaud BARTHEL et Sylvie JAGLIN

CONTACT :

Véronique SAUVAT

*Département de la Recherche, AFD*

*sauvatv@afd.fr*

# Conférences et séminaires

Le département de la Recherche de l'AFD organise de nombreux séminaires et conférences, qui sont autant de lieux d'échanges de connaissances et d'expériences entre acteurs de l'aide au développement : chercheurs, experts, responsables politiques, ONG, entreprises. Ces rencontres peuvent aborder tous les champs d'action de l'AFD. La collection Conférences et séminaires a pour objectif de mettre à disposition du lectorat concerné par ces enjeux, les principaux résultats et acquis de ces travaux.

## Précédentes publications de la collection Conférences et séminaires :

- Conférences & Séminaires n°1  
*Implementing Large Scale Energy Programs in Existing Buildings in China*  
(Existe aussi en versions anglaise et vietnamienne)
- Conférences & Séminaires n°2  
*Transitions décrétées, transitions vécues.*  
*Du global au local : approches méthodologiques, transversales et critiques*
- Conférences & Séminaires n°3  
*Measure for Measure. How Well Do We Measure Development?*
- Conférences & Séminaires n°4  
*Différenciation sociale et inégalités - Approches méthodologiques et transversales sur les questions de genre et d'ethnicité*  
(Existe aussi en versions anglaise et vietnamienne)
- Conférences & Séminaires n°5  
*Evaluation and its Discontents: Do We Learn from Experience in Development?*
- Conférences & Séminaires n°6  
*L'économie informelle dans les pays en développement*

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

## [ Avertissement ]

*Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.*

Directrice de la publication :

Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction :

Alain HENRY

Conception et réalisation : Ferrari /Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot

Mise en page : Vif-Argent - Tel.: 01 60 70 02 70

Imprimée en France par : Imprimerie de Montligeon

Résumés des textes et présentation des auteurs	7
Préface	15
Introduction générale <i>Pierre-Arnaud Barthel</i>	21
<hr/>	
Temps long, temps court des politiques urbaines	
<hr/>	
1. Montée en puissance des mobilisations dans les bidonvilles et transformation de l'action publique au Maroc : de l'ouverture des années 1990 au printemps arabe	37
<hr/>	
<i>Lamia Zaki</i>	
• Introduction	37
• 11. Les ambivalences de l'action publique à l'égard des bidonvilles marocains	39
• 12. La décennie 1990 : un tournant dans l'évolution des formes de mobilisation au bidonville	41
• 13. Le PVSb et ses effets sur les mobilisations bidonvilloises en contexte de printemps arabe	45
• Conclusion	50
• Bibliographie	51
2. Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ?	53
<hr/>	
<i>Valérie Clerc</i>	
• Introduction	53
• 21. La catégorie des quartiers informels à Damas : dynamiques, ruptures et continuités par rapport à la ville formelle	55
• 22. Face aux quartiers informels, des politiques d'urbanisme en concurrence dans les années 2000	58
• 23. Le moment révolutionnaire, moteur d'infléchissement des politiques urbaines vis-à-vis des quartiers informels ?	63
• Conclusion	67
• Bibliographie	68
<hr/>	

### 3. Les quartiers informels du Caire tirent-ils avantage de la « révolution » égyptienne ? 71

---

*David Sims*

- Introduction 71
- 3.1. Aperçu des quartiers informels du Grand Caire : histoire et dynamique actuelle 72
- 3.2. Améliorations intervenues dans les années 1990 76
- 3.3. Les quartiers informels du Caire après la révolution de janvier 80
- 3.4. Des émissions télévisées et campagnes de financement aux comités populaires 81
- 3.5. Gouvernements postrévolutionnaires et bailleurs étrangers : un nouveau départ ? 83
- 3.6. Les quartiers informels : une nouvelle priorité pour les partis politiques ? 85
- Conclusion 86
- Bibliographie 87

#### Actions en évaluation

---

### 4. Le programme « Villes sans bidonvilles » au Maroc : un bilan social questionné dans un contexte urbain sous tension 91

---

*Olivier Toutain avec la collaboration de Virginie Rachmuhl*

- Introduction 91
- 4.1. Un bilan contrasté à l'issue de la première enquête 93
- 4.2. Le programme dans le contexte du printemps arabe : un moyen de calmer les esprits ? 103
- Conclusion 106
- Bibliographie 107

### 5. Le développement du réseau de gaz naturel au Caire : une réforme qui pénalise les quartiers informels 109

---

*Jimmy Markoum et Eric Verdeil*

- Introduction 109
- 5.1. La réforme du réseau urbain de gaz naturel : vers un nouveau service universel ? 111
- 5.2. Un équipement au détriment des zones les plus pauvres 113
- 5.3. Les défaillances du service de distribution de bouteilles de gaz 118
- 5.4. La nécessaire réforme de la tarification 121
- Conclusion 123
- Bibliographie 125

## Pistes d'avenir

---

### 6. Pour un urbanisme de réparation dans les quartiers populaires : réflexions à partir du cas égyptien dans le contexte d'une transition 129

---

*Agnès Deboulet*

- Introduction 129
- 6.1. Le « marché » de la production urbaine populaire et les premiers effets de la révolution égyptienne 131
- 6.2. Reconnaître un type de fabrique et ses qualités : peuplement, densification et évolution des tissus urbains 135
- 6.3. Le spectre de l'insécurité foncière, prétexte aux démolitions 141
- 6.4. Réintégrer la connaissance de la pauvreté dans une politique urbaine intégrée 144
- Conclusion 146
- Bibliographie 149

### Liste des sigles et abréviations 153

---



# Résumés des textes et présentation des auteurs

## Pierre-Arnaud Barthel

Maître de conférences en urbanisme à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au LATTs, Pierre-Arnaud Barthel travaille sur le monde arabe méditerranéen depuis une quinzaine d'années : Tunisie, Maroc et Egypte où il a été récemment en poste comme responsable du pôle Etudes urbaines au Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales (CEDEJ ; Ambassade de France au Caire - CNRS) de 2008 à 2011. Ses dernières publications abordent le référentiel de la ville durable dans le monde arabe (étoffement de l'agenda urbain, « traductions » dans les politiques urbaines, expériences pilotes, adaptations/appropriations) : Barthel P.-A. et S. Monqid (2011), *Le Caire, réinventer la ville*, collection Villes en mouvement, Autrement, Paris ; Barthel P.-A. et L. Zaki (dir.) (2011), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée*, éditions de L'Aube.

## Résumé

En guise d'introduction, l'idée est de mettre en ordre la production ici livrée. Les textes sont de trois types : une moitié aborde la question des temporalités de l'action dans les quartiers informels et de l'impact des événements actuels (Lamia Zaki, Valérie Clerc et David Sims). Deux textes, ensuite, sont des évaluations d'actions ciblées (Olivier Toutain, Jimmy Markoum et Eric Verdeil). Enfin, un dernier texte remet en perspective la qualité (au sens noble) même des quartiers informels pour ouvrir des perspectives d'action en résonance avec les demandes sociales exprimées depuis 2011 (Agnès Deboulet).

Puis il est proposé dans cette introduction de revenir sur plusieurs questions. En particulier, l'action conduite jusqu'au réveil de 2011 a-t-elle *a posteriori* constitué le talon d'Achille des régimes contestés ? Enfin, depuis 2011, quels sont les changements majeurs observables dans la structuration de l'action urbaine et dans le quotidien des quartiers informels ? Les enseignements sont nombreux. En recoupant les textes, le souci des régimes bousculés pour le traitement des quartiers informels est inégal selon les pays. Il est plus fort au Maghreb qu'au Moyen-Orient. Lorsqu'ils sont actifs dans les autres pays considérés, les différents programmes ne sont pas exempts d'insuffisances, d'effets contre-productifs (plus d'inégalités et de pauvreté dans certaines villes), ni de soupçons de récupération du foncier par des acteurs tiers. Les quartiers informels sont bien l'un des terreaux de la contestation et sont demeurés l'un des talons d'Achille des gouvernements depuis des décennies. Autre enseignement, le *big bang* des politiques urbaines ne semble pas être (encore) en marche, et les nouveaux gouvernements

appliquent pour une bonne part les méthodes et programmes d'avant. Les chantiers sont listés sommairement.

## Valérie Clerc

Chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), architecte et docteur en urbanisme, Valérie Clerc a été entre 2007 et 2011 chercheuse à l'Institut français du Proche-Orient (IFPO) où elle dirigeait l'Observatoire urbain du Proche-Orient depuis Damas. Ses travaux portent sur les quartiers informels, les marchés fonciers, l'habitat et les pratiques de l'urbanisme dans les villes du Sud. Elle dirige actuellement un programme collectif de recherche portant sur la médiation publique, la concurrence foncière et l'accès au logement dans les métropoles du Moyen-Orient et du Maghreb (Amman, Beyrouth, Casablanca, Damas, Istanbul, Le Caire, Téhéran, Tunis). Elle mène ses recherches personnelles sur la Syrie, le Liban et le Cambodge. Elle a notamment publié *Les Quartiers irréguliers de Beyrouth, une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques de la banlieue sud* (IFPO, Beyrouth, 2008).

### Résumé

Les politiques urbaines syriennes de la décennie 2000 ont pris à bras le corps la question des quartiers informels : la réforme de l'appareil législatif, les programmes urbains conçus avec l'aide internationale et les nouveaux schémas directeurs ont encouragé aussi bien la régularisation et/ou la réhabilitation de ces quartiers que leur rénovation (destruction/reconstruction). Alors qu'une concurrence entre ces modèles et objectifs retardait décisions et réalisations des programmes à Damas, le début des printemps arabes avait commencé à infléchir les orientations.

Reste que tant l'explosion de la construction dans les quartiers informels en 2011 que les destructions de nombre de ces quartiers par les combats et les bombardements en 2012 reposent la question de leur traitement. La crise que traverse aujourd'hui le pays ne permet pas de préjuger de l'avenir de ces premières évolutions en faveur d'une demande sociale. Au cœur de la crise, l'attitude politique vis-à-vis des quartiers informels ne porte plus d'enjeu de bonne image pour le régime. L'observation des transformations et des constantes dans les politiques urbaines dans cette première année de la crise a permis d'éclairer des motifs de l'action publique urbaine vis-à-vis de l'investissement, du logement et des quartiers informels. Elle a mis en lumière une nouvelle approche plus sociale de la question du logement informel. Mais la destruction massive de quartiers entiers, réguliers et informels, transforme complètement les enjeux urbains à venir. En particulier, la multiplication de quartiers déjà détruits constitue en soi une rénovation urbaine en actes. La reconstruction des villes sera un énorme chantier qui reposera assurément en des termes différents la question du sort et de l'intervention dans les quartiers informels, détruits ou non détruits.

## Agnès Deboulet

Agnès Deboulet est professeure au département de Sociologie de l'université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis et membre du Centre de recherches sur l'habitat, UMR Lavue. Sociologue et urbaniste, elle a travaillé depuis sa thèse de doctorat sur les quartiers d'émanation populaire du Caire tentant de comprendre les logiques de production et de transformation internes de ces quartiers. Ses recherches en Egypte portent en particulier sur les quartiers squattés du Caire et les quartiers périphériques d'Ismailiya, étudiés en partant des programmes de restructuration urbaine et de leurs contradictions. Elle a également conduit des recherches sur les quartiers irréguliers de la banlieue sud de Beyrouth en s'intéressant aux confrontations avec les grands projets et la dynamique migratoire. Ses recherches l'ont amenée à travailler également sur les effets sociaux des politiques de rénovation urbaine en France. Parmi ses publications : avec I. Berry-Chikhaoui et L. Roulleau-Berger (eds) (2007), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, La Découverte, Paris.

### Résumé

Agnès Deboulet part essentiellement de terrains égyptiens qu'elle remet ici en perspective. La question de la prise en compte technique et politique des quartiers dits informels rencontre, voire se heurte à, la représentation qu'en ont les citoyens concernés. Il s'agit en fait de souligner les principaux éléments d'explicitation des mécanismes de production et de transformation urbaine par les résidents, en lien avec les cycles urbains et les systèmes fonciers immobiliers et légaux. Comment ces quartiers ont-ils été produits et par quels types d'acteurs ? Quels sont les représentations de l'espace et de la « bonne ville » sur lesquelles reposent ces productions ?

L'hypothèse guidant le prolongement de cet exposé est celui de l'indispensable changement de curseur des politiques urbaines. S'il s'agit bien de penser l'extension de la régularisation, et non des programmes ponctuels de titrisation, c'est avant tout dans une visée d'élargissement de la question de la citoyenneté urbaine. La demande considérable de reconnaissance qui émane des quartiers de création populaire se contentera-t-elle de recettes techniques, de la transplantation de modèles, de la catégorisation sommaire en zones à risques, de la poursuite des politiques de relogement hors site qui ont prouvé leur capacité à augmenter la pauvreté ? L'aspiration à la démocratie au Moyen-Orient n'est-elle pas l'occasion de tester en grandeur nature un urbanisme participatif de réparation ? Des pistes pour l'action sont ainsi proposées.

## Sylvy Jaglin

Sylvy Jaglin est géographe et titulaire d'un doctorat en urbanisme (1991). Professeure à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheuse au LATTs, elle s'intéresse aux enjeux sociospatiaux de la gestion des services en réseaux dans les villes en développement (*services d'eau en Afrique subsaharienne: la fragmentation urbaine en question*, CNRS Éditions, 2005) et à la gouvernance métropolitaine au Sud (avec A. Dubresson [eds], *Le Cap après l'apartheid* :

*gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Karthala, 2008). Ses travaux actuels portent sur les questions énergétiques urbaines des pays émergents. Elle signe la préface de cet ouvrage.

## Jimmy Markoum et Eric Verdeil

Jimmy Markoum a été stagiaire au CEDEJ au Caire pour la préparation de son mémoire de master encadré par Eric Verdeil en 2010-2011.

Eric Verdeil est géographe et urbaniste de formation. Il est chargé de recherches à Lyon au laboratoire du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) « Environnement, ville, société » et enseigne à l'Institut d'urbanisme de l'université Lumière - Lyon 2. Il a précédemment été en poste à IFPO à Beyrouth. Ses travaux portent sur les politiques urbaines au Moyen-Orient. Il a travaillé en particulier sur la reconstruction du Liban et de Beyrouth. Aujourd'hui, ses recherches portent sur le développement urbain durable, notamment au Liban, en Jordanie et en Tunisie, sous l'angle de la comparaison Nord-Sud. Il a notamment publié, avec Taoufik Souami (2006), *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du Sud de la Méditerranée*, Economica-Anthropos, Paris et, avec Ghaleb Faour et Sébastien Velut (2007), « Atlas du Liban », *Territoires et société*, Presses de l'IFPO, Paris.

### Résumé

La consommation de gaz naturel ne cesse de croître dans le monde arabe, non seulement pour la production électrique mais de plus en plus, comme énergie domestique. Profitant de nouveaux gisements et de meilleures conditions économiques, plusieurs projets de développement du gaz naturel voient le jour dans des villes, que ce soit en Tunisie ou en Egypte (et même en Turquie). Cet essor du gaz naturel urbain est justifié par des raisons environnementales (intensité énergétique supérieure, pollution du charbon [cas de la Turquie] et danger du gaz de bouteille) mais aussi géostratégiques ou économiques (gisements nationaux), ainsi qu'industrielles (limiter les pointes électriques). Le développement du réseau de gaz urbain constitue un nouvel exemple d'un service urbain moderne, organisé de manière industrielle. Il introduit de nouvelles injonctions de la part des autorités publiques (notamment en termes de gestion du risque), en même temps qu'il entraîne l'émergence de nouveaux usages, de nouveaux équipements, de nouveaux calculs pour les abonnés. Comme le déploiement des autres réseaux, le gaz transforme la géographie urbaine. Il se substitue à d'autres combustibles : gaz en bouteille, bois ou charbon, éventuellement électricité.

A partir de l'exemple du déploiement du gaz au Caire, et en particulier du programme d'extension en cours (2008-2013) soutenu par la Banque mondiale, cet article analyse les enjeux sociaux soulevés par cette extension. A la différence des phases précédentes de développement du réseau, considérées comme expérimentales, et qui avaient surtout concerné le centre du Caire, le développement actuel est plus onéreux pour les nouveaux

usagers. Or, le programme inclut plusieurs grands secteurs populaires. Les coûts de raccordement sont très lourds pour les ménages les moins aisés, et de fait, le développement du réseau vient en partie souligner les clivages sociaux existants – surtout que les contraintes techniques de passage des conduites excluent *de facto* certains secteurs d’habitat non réglementaires). Cette exclusion vient redoubler celle produite par le fonctionnement de la distribution des bouteilles de gaz, marquée par une forte activité informelle fonctionnant au détriment des quartiers non réglementaires.

Ces résultats, issus d’une recherche et évaluation menée au Caire en 2011, illustrent le malaise social qui a conduit aux soulèvements révolutionnaires, et permettent de réfléchir aux limites du modèle de développement passé, en soulignant des contraintes et des impasses qui orientent le modèle de développement à mettre en œuvre dans la phase actuelle.

## David Sims

Consultant spécialiste de l’habitat et du développement urbain, David Sims a travaillé depuis 1971 dans de nombreux pays en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient ; il a récemment travaillé pour la Banque mondiale et l’AFD. Il vit au Caire.

### Résumé

La révolution égyptienne a suscité des attentes et seule une réforme fondamentale de l’action urbaine – éclairée par les principes de justice sociale – permettrait enfin de rompre avec le manque d’intérêt que le gouvernement égyptien a accordé aux quartiers informels en Egypte (en particulier ceux de la région métropolitaine du Caire qui abritent désormais au moins 12 millions de personnes). Un peu plus d’un an après la « révolution », les processus de développement urbain informel se poursuivent, s’accélèrent même, et les comités populaires de base deviennent actifs dans les quartiers informels, signes d’une nouvelle énergie pour les améliorer. De plus, les bailleurs de fonds internationaux cherchent à mettre en place de nouveaux programmes d’action et à pérenniser ce qui était déjà lancé. Mais les politiques et actions du gouvernement envers l’informalité urbaine n’ont pas encore changé et continuent à imiter celles de « l’ancien régime ». Les nouveaux partis politiques dominants ont à peine effleuré le sujet dans leurs déclarations et les attitudes condescendantes des professionnels mal informés envers les quartiers informels perdurent. Ainsi, jusqu’à présent du moins, les quartiers informels du Caire ont encore tiré peu d’avantages de la révolution.

## Olivier Toutain

Architecte de formation, Olivier Toutain a plus de vingt ans d’expérience en tant qu’urbaniste puis consultant sur les questions de développement urbain. Au Maroc, où il a réalisé une grande partie de sa carrière professionnelle, il a contribué à de nombreux travaux et études

dans les domaines de la planification urbaine, de l'habitat et du développement local. Il a développé en parallèle une expertise internationale en occupant notamment le poste de chef de projet du schéma directeur d'urbanisme de la ville de Bangalore en Inde. Il a également contribué à plusieurs consultations pour le compte de bailleurs de fonds ou d'organismes internationaux ainsi qu'à plusieurs programmes de recherche.

## Résumé

Le Maroc est engagé depuis 2005 dans un programme « Villes sans bidonvilles » (PVSb) de grande envergure qui touche 324 000 ménages (soit 1,6 million d'habitants) dans plus de mille bidonvilles répartis dans 85 villes, dont près du tiers concentré dans la seule agglomération de Casablanca. Olivier Toutain pilote avec le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET) l'étude d'évaluation du programme financée par l'AFD et replace les premiers résultats à la lumière du « printemps arabe » au Maroc. Depuis son lancement, le PVSb a à son actif un indéniable bilan quantitatif : il a aujourd'hui permis de déclarer 43 villes « VSB » et de résorber près de la moitié des baraquements recensés. Le bilan de la première phase reste néanmoins mitigé. L'absence d'une partie des ménages sur les sites d'accueil pose le problème du ciblage des interventions et du glissement<sup>[1]</sup> des familles bénéficiaires et, en retour, celui de l'efficacité et de l'adéquation des approches adoptées en termes d'identification des populations et de leurs besoins, de méthodologies d'intervention, d'offre de logements et d'attractivité des sites. Ceci éclaire les difficultés d'adaptation des réponses apportées face à des situations démographiques, sociales et économiques très diversifiées. Faute d'y parvenir, de nombreux ménages sortent des projets VSB « par le bas » et ne parviennent pas à accéder aux opérations ou se paupérisent une fois réinstallés, même si l'expérience de financement par un « tiers associé » à Casablanca montre que des solutions existent.

Depuis 2011, la recrudescence de l'habitat informel dans certaines villes met à nouveau en avant les difficultés des pouvoirs publics à répondre à la demande des nouveaux ménages qui reste encore très forte au Maroc, et en particulier pour ceux qui ne peuvent accéder à l'offre régulière. Pour relever ce défi, d'autres réponses devront être apportées que les démolitions massives récemment effectuées dans ces quartiers qui risquent d'exacerber le malaise et les tensions sociales et de voir se multiplier les mouvements de contestation, voire de violence, au sein de populations bien décidées à revendiquer leurs droits.

## Lamia Zaki

Lamia Zaki est politologue et consultante pour la Banque mondiale. Après avoir été chargée de recherche à l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC) à Tunis de 2007 à 2010, elle est chercheuse invitée au Center for Contemporary Arab Studies de l'université

---

[1] Le glissement signifie la revente d'un lot ou d'un logement VSB par son attributaire bidonvillois.

Georgetown. Ses travaux actuels portent sur les acteurs et les instruments de l'action urbaine au Maghreb. Elle a dirigé trois ouvrages : *L'action urbaine au Maghreb* (2011, Karthala, Paris), ainsi que *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007* (2009, Karthala, Paris) et *Expérimenter la ville durable au sud de la Méditerranée* (2011, L'Aube, Paris).

## Résumé

Plus d'un an après la révolution tunisienne, le Maroc apparaît comme l'un des pays les plus stables du monde arabe d'un point de vue social et politique. Une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum à 98,5 % des votants en juillet 2011, contribuant à désamorcer la montée de la protestation. Ce texte revient sur les liens dynamiques entre action publique et formes de protestation populaire dans les bidonvilles marocains, en montrant l'incidence des contextes national et international, d'une part, sur les mobilisations, et, d'autre part, sur la capacité des bidonvillois à transformer « par le bas » l'action publique. Il s'agit, à travers une analyse sur le long terme, de mieux mettre en perspective l'impact du printemps arabe sur ces territoires, évalué à l'aune des récentes transformations du PVS à Casablanca. A première vue relativement limités, les changements intervenus pourraient avoir des conséquences importantes sur l'équilibre global du programme ; ils semblent également marquer les prémices d'un changement d'échelle des mobilisations. Lamia Zaki montre que les pouvoirs publics marocains ont mis en œuvre des politiques ambivalentes à l'égard des bidonvilles marocains, oscillant entre prohibition et laissez-faire, entre promesse de relogement et menace d'expulsion, pour gérer la paix sociale à moindre coût. Certes relative, l'ouverture politique des années 1990 a cependant transformé les rapports de force locaux et contribué au développement de mobilisations plus collectives et plus frontales dans les bidonvilles, qui ont en partie motivé le lancement depuis le début des années 2000 de nouveaux programmes de relogement, et en particulier du PVS.





# Préface

*Sylvy Jaglin*

Cet ouvrage est issu d'un séminaire organisé en décembre 2011 dans le cadre du programme Services en réseaux dans les villes en développement (SeRVeD)<sup>[2]</sup>. Pierre-Arnaud Barthel en a été le maître d'œuvre, mobilisant sa connaissance de la région, ses réseaux et son infatigable curiosité intellectuelle. Ce séminaire a permis de revisiter, dans le contexte spécifique de pays arabes ébranlés par les mobilisations de 2011 et 2012, deux questions essentielles : celle, d'abord, des relations entre les temporalités du changement politique, des transformations socioéconomiques et des mutations urbanistiques, puis celle des mécanismes de traduction du changement politique en termes de politiques sectorielles déployées dans les villes. Dans quelle mesure la chute d'un régime engendre-t-elle une métamorphose des modèles, savoirs et pratiques des professionnels engagés dans le champ de l'aménagement des villes ? S'agissant ici des quartiers informels, peut-on identifier les ressorts d'une transformation de la place et du rôle de ces quartiers dans la vision dominante de la ville, mais aussi dans le fonctionnement sociopolitique qui engendre ces quartiers et les maintient dans un ensemble complexe de transactions assurant l'insertion urbaine de leurs populations sans pour autant leur reconnaître une pleine et entière citoyenneté.

Les textes rassemblés dans cet ouvrage livrent des constats prudents sur l'articulation entre le temps du changement politique et celui du changement urbain. A l'évidence, les deux ne sont pas déconnectés, comme le souligne Pierre-Arnaud Barthel dans l'introduction : le desserrement des contrôles suscite un regain des extensions informelles et multiplie les opportunités de spéculations dans l'habitat non réglementaire ; les nouveaux pouvoirs cherchent aussi à marquer de leur empreinte les politiques de la ville en initiant de nouveaux grands programmes de logements sociaux ou en stoppant de grands projets contestés des régimes déchus... Ces processus et décisions sont-ils pour autant le signe d'un renouveau des conditions de la fabrication urbaine ? Rien n'est moins sûr et rien, dans les textes, n'indique de manière certaine un renouvellement des conceptions, de la boîte à outils ou encore des perceptions des quartiers informels.

Les enseignements issus d'autres pays situés au sud du Sahara invitent aussi à la prudence et tendent à montrer que les périodes de bouleversements politiques sont assez peu propices à l'innovation et à la maturation d'une pensée nouvelle de l'intervention urbaine. Ils témoignent plutôt d'une désynchronisation entre les ruptures politiques et la continuité des politiques

---

[2] Animé par S. Jaglin au LATTs, ce programme SeRVeD est financé depuis 2011 par la chaire Ville de l'École nationale des ponts et chaussées.

urbaines, soulignant la prégnance des coups partis et la reproduction des modèles et des outils de l'urbanisme au-delà du bouleversement des cadres politiques de l'Etat.

De tels mécanismes ont été décrits dans le Burkina Faso du capitaine Sankara de la fin des années 1980, alors que les urbanistes planifiaient des lotissements « révolutionnaires » avec une boîte à outils héritée de la période coloniale (Osmont et Goldblum, 2003). Ils ont été aussi décortiqués à Windhoek, alors que la Namibie venait d'accéder à l'indépendance et, tout en renonçant au régime d'apartheid urbain, planifiait les villes avec les normes, les références et les valeurs de la période antérieure (Peyroux, 2004). D'une certaine manière, et en dépit d'une incontestable série d'innovations, les difficultés de l'urbanisme *post* apartheid en Afrique du Sud à transformer les villes relèvent de processus identiques (Morange, 2006 ; Dubresson et Jaglin, 2009).

Comment l'expliquer ? Pour une part, ces continuités tiennent au fait que le renouvellement des professionnels de l'urbanisme est plus lent que celui du personnel politique, que les cadres et référentiels de travail perdurent ainsi en dépit des soubresauts politiques et que leur mise en chantier constitue rarement la priorité des nouveaux régimes occupés à reconstruire les cadres constitutionnels, à apprivoiser l'appareil d'Etat, à maîtriser les oppositions... L'existence de ces mécanismes de reproduction d'un certain nombre d'automatismes techniques, institutionnels et sociaux n'empêche pas des changements. Mais les cycles de la contestation politique et sociale, d'une part, et ceux de l'innovation sociotechnique et institutionnelle dans les politiques urbaines, d'autre part, ne sont pas nécessairement liés. Ainsi, les principaux piliers de la politique urbaine *post* apartheid ont été négociés avant la chute du régime, dans le but de remédier à une baisse de la productivité urbaine, par des acteurs qui ont survécu au changement politique. On observe aussi que les avancées marocaines dans le domaine des politiques urbaines et de la décentralisation ont précédé les mobilisations de 2011. En outre, tous les domaines de l'action publique dans les villes ne changent pas au même rythme et sous l'effet des mêmes facteurs, de sorte que le mécontentement contre les résultats de certaines décisions, politiques ou modes d'intervention peut demeurer partiel et dispersé, sans donner lieu à une remise en cause globale des politiques urbaines ni engendrer de propositions alternatives. Même les moments de convergence entre revendication démocratique et mécontentement des habitants envers les services urbains ne font pas nécessairement émerger une critique du service public. Ainsi, lors des mobilisations citoyennes de l'hiver 2011 au Caire, la protestation contre la saleté des rues et les défaillances de l'enlèvement des déchets s'adressait surtout au gouvernement central et aux entreprises privées, sans pour autant conduire à une critique plus large de la politique des gouvernorats, autorités concédantes du service que la réforme aurait dû responsabiliser (Debout, 2012).

Il est ainsi souvent difficile d'établir un lien direct entre les protestations politiques et les revendications populaires des mal logés et mal servis des villes. Il est tout aussi difficile de percevoir une articulation entre les slogans et revendications des manifestants, voire des intellectuels de ces mouvements sociaux, et une réflexion politique sur les services publics, la fiscalité, l'économie politique des inégalités urbaines et des phénomènes d'exclusion. Les

manifestants réclament certes des conditions de vie décentes dans leurs quartiers mais ils ont de multiples « raisons 'objectives' de mécontentement » (Ben Nefissa, 2011), parmi lesquelles on trouve aussi les questions d'emploi et de revenus insuffisants pour sortir des trappes de pauvreté. Ces raisons objectives ne sont pourtant pas le déclencheur immédiat de mouvements de protestation d'autant plus âpres qu'ils ajoutent à des inégalités et privations structurelles et vécues quotidiennement un fort sentiment d'injustice lié à une crise, une rupture dans les mécanismes réglant les rapports d'interdépendance dans une société donnée (Hibou, 2011a).

La dimension urbaine n'est en outre qu'une partie de la dimension matérielle des protestations sociales et les demandes de réforme sont peu explicites dans ce domaine. L'analyse des carences d'un urbanisme officiel et autoritaire a été faite, à maintes reprises, et le nécessaire renouvellement des modes de faire comme des dispositifs à mettre en œuvre a fait l'objet de nombreuses réflexions. Ce qui fait encore défaut, cependant, c'est une pensée englobante et explicite de l'enchaînement de ces réformes urbaines dans un cadre politique permettant de penser ensemble les réformes politico-institutionnelles nationales, la place et le rôle des gouvernements urbains, l'articulation des politiques sectorielles visant à améliorer pour l'ensemble des citoyens les conditions d'accès aux ressources et aménités urbaines.

En d'autres termes, la conquête du droit à la ville pour tous (Parnell et Pieterse, 2010), qui ne peut pas dépendre des seuls « gouvernements » urbains, doit être inscrite dans un projet politique faisant sens à la fois pour les citoyens défavorisés, bénéficiaires des politiques redistributives, et pour les élites et classes moyennes, qui financent ces dernières. Voit-on émerger un nouveau pacte de ce type dans les pays arabes ? Les bouleversements politiques, institutionnels et constitutionnels vont-ils se traduire dans les politiques sectorielles que mobilise l'aménagement urbain ? Annoncent-ils une transformation du fonctionnement et des mécanismes sociaux qui ont jusqu'à présent engendré, entretenu et, récemment, aggravé les inégalités socioterritoriales et participé des mécanismes de spoliation et d'exclusion des citoyens pauvres ?

Rien n'est moins sûr. Comme le souligne Béatrice Hibou (2011b), « *la révolte sociale est une lutte qui ne présage rien de la remise en cause des modalités d'exercice du pouvoir et de la domination* ». Les frustrations et mécontentements nés d'un enrayement du dispositif d'allégeance antérieur ne signifient pas que les dominés se désolidarisent du système antérieur ni qu'ils en délégitiment les modes d'exercice du pouvoir. L'auteur s'interroge ainsi, à propos de la Tunisie (*ibid.*) : la « *dénonciation remet-elle en cause les principes, les valeurs et les normes au fondement du pacte de sécurité ou entend-elle au contraire les légitimer en les redéployant vers d'autres catégories de la population ?* »

L'économie morale et politique invite à penser l'action collective protestataire comme résultant non pas d'une seule cause, mais plus généralement d'une crise du « *lien vertical entre dirigeants et dirigés* » et de ses « *transactions collusives* » (Siméant, 2010). De même que la pérennité des régimes autoritaires n'est jamais pure affaire de coercition, la révolte n'est

jamais uniquement une protestation économique : elle résulte d'une combinaison complexe et contingente de frustrations matérielles, de rupture dans les échanges antérieurs, de sentiment d'injustice... Ce dernier, dans les pays où survient une déstabilisation du « pacte » qui assurait aux populations subalternes sécurité, bien-être et prévisibilité (Hibou, 2011a), procède notamment d'une remise en cause des mécanismes clientélistes de circulation et de distribution des biens économiques selon des principes communs et légitimés de reconnaissance sociale. De fait, la prédation des élites est rarement isolée d'une corruption banale, touchant de très larges franges de la population auxquelles elle assure l'accès à des ressources ordinaires. Cette perspective, qui est aussi celle de la « *politique du ventre* » analysée par Jean-François Bayart (2006) au sud du Sahara, permet de penser dans un même ensemble les conditions matérielles de survie des populations dominées, leur rapport aux autorités et les attentes ou exigences de ces dernières.

Les quartiers informels illustrent bien les transactions équivoques qui unissent ainsi gouvernants et gouvernés en liant, *via* le clientélisme, l'accès à une relative sécurité matérielle en dépit de l'illégalité, foncière notamment, en échange d'une allégeance politique. Bien au-delà du changement politique au sommet de l'Etat, l'enjeu est donc de savoir si le mouvement social fera advenir « *toute la recomposition du champ politique et, surtout, la réorganisation de la vie sociale, notamment autour des rouages d'un clientélisme largement perçu comme légitime* » (Hibou 2011b). En d'autres termes : il s'agit de savoir si la population est prête à renoncer à une économie politique du clientélisme qui lui assure aussi des opportunités et des ressources nourrissant des stratégies de survie et d'ascension sociale.

Les résidents des quartiers informels, de même que les multiples intermédiaires qui participent à leur insertion urbaine de « deuxième classe » en régulant, à leur profit, l'accès aux ressources, peuvent-ils troquer la prévisibilité et la routine maîtrisée des rouages clientélistes contre de nouvelles règles du jeu ? A moins que la rupture des « pactes de sécurité » nationaux n'entraîne par ricochet, aux échelles urbaines et infra-urbaines, une crise des transactions antérieures, la puissance actuelle des courants politiques islamiques ne laisse pas présager une telle crise du clientélisme « local » et ordinaire. Comme le souligne Sarah Ben Nefissa (2011) : « *Ces organisations pratiquent effectivement de la redistribution et de l'entraide mais sous un mode clientéliste qui accentue la dépendance entre clients et patrons, qu'il s'agisse 'd'hommes d'affaires' en liaison avec les partis au pouvoir, de notabilités locales ou de responsables locaux des oppositions islamistes.* »

S'il est trop tôt pour évaluer ce que pourrait être un « printemps arabe » des politiques urbaines, comme le suggèrent les textes rassemblés dans ce volume, c'est aussi que les protestations sociales qui ont investi les espaces publics urbains n'ont pas clairement fait émerger les imaginaires partagés d'une nouvelle cité. Le devenir des revendications de droits portées par les mobilisations des « printemps arabes » dépendra largement de la capacité et de la volonté des nouveaux pouvoirs à organiser un large débat public sur les termes d'un compromis social urbain renouvelé.

# Bibliographie

**BAYART, J.-F. (2006)**, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.

**BEN NEFISSA, S. (2011)**, « Introduction. Mobilisations et révolutions dans les pays de la Méditerranée arabe à l'heure de "l'hybridation" du politique – Egypte, Liban, Maroc, Tunisie », *Revue Tiers Monde*, n° Hors-Série, pp. 5-24.

**DEBOUT, L. (2012)**, *Gouvernements urbains en régime autoritaire : le cas de la gestion des déchets ménagers en Egypte*, thèse de doctorat, université Lyon 2.

**DUBRESSON, A. ET S. JAGLIN (2009)**, « Préface - Politiques publiques d'habitat et intégration urbaine en Afrique du Sud » in **HERVÉ, F.**, *Intégrer les populations démunies dans les villes sud-africaines : un défi pour les pouvoirs publics*, Notes et Documents n° 47, AFD, Paris (document téléchargeable à l'adresse :

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/47-notes-documents.pdf>)

**HIBOU, B. (2011a)**, *Anatomie politique de la domination*, collection Sciences humaines, La Découverte, Paris.

**HIBOU, B. (2011b)**, « Tunisie. Economie politique et morale d'un mouvement social », *Politique africaine*, n° 121, pp. 5-22, Paris.

**MORANGE, M. (2006)**, *La question du logement à Mandela-City (ex. Port Elizabeth)*, IFAS-Karthala, Paris.

**OSMONT, A. ET C. GOLDBLUM (2003)**, *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala, Paris.

**PARNELL, S. ET E. PIETERSE (2010)**, "The 'Right to the City': Institutional Imperatives of a Developmental State", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), pp. 146-162.

**PEYROUX, E. (2004)**, *Windhoek, capitale de la Namibie. Changement politique et recomposition des périphéries*, IFAS-Karthala, Paris.

**SIMÉANT, J. (2010)**, « 'Economie morale' et protestation – Détours africains », *Genèses*, 4(81), pp. 142-160.



# Introduction générale

*Pierre-Arnaud Barthel*

## Vers un « printemps arabe » des politiques urbaines pour les quartiers informels ?

Un printemps arabe des politiques urbaines ? La question est pour le moins provocante, mais porteuse d'hypothèses fécondes et de nombreuses interrogations qui resteront pour l'heure encore sans réponses consolidées, faute de recul suffisant. La question initiale suggère en effet d'articuler dans l'analyse deux niveaux des mobilisations sociales et politiques de 2011-2012 dans les pays arabes. Premier niveau : le printemps arabe a bien été celui de mobilisations populaires sans précédents articulées à des « révolutions de palais » pour le cas de l'Égypte et de la Tunisie, qui ont conduit pour ces deux pays à la chute des deux dictateurs. Second niveau : la dynamique des mobilisations ne révèle-t-elle pas également l'échec des politiques urbaines telles que conduites par les régimes déchus ? Dès lors, peut-on interpréter la période actuelle comme un temps de refonte de l'action urbaine dans ses modes, méthodologies, gouvernance, objectifs ? Autrement dit, assiste-t-on à l'amorce d'une réorientation des politiques urbaines porteuse de bénéfices immédiats des révoltes, notamment pour les familles les plus vulnérables ?

Ce faisceau d'interrogations est le fil directeur des différents textes rassemblés dans cet ouvrage dont la réflexion s'ancre dans les territoires des quartiers dits « informels » de cette région du monde en pleine mutation depuis 2011. Ces questions ont été initialement débattues au cours d'un séminaire organisé par l'AFD et le laboratoire LATTIS<sup>[3]</sup> le 9 décembre 2011, dont cet ouvrage valorise les enseignements. Six textes sont ici proposés par des chercheurs et des experts consultants qui sont tous de fins connaisseurs, chacun dans un pays plus particulièrement, de la réalité sociale des quartiers informels. Deux textes concernent le Maroc, trois l'Égypte, un la Syrie. La volonté n'a pas été ici de faire figurer tous les pays de la rive sud de la Méditerranée. Toutefois, pour des éléments sur la Tunisie, on renverra les lecteurs à l'ouvrage coordonné par Pierre-Arnaud Barthel et Lamia Zaki, intitulé *Expérimenter la ville durable au Sud de la Méditerranée*, paru aux éditions de l'Aube en 2011, et plus particulièrement à l'interview de Fethi Mansouri, directeur général adjoint de l'Agence de rénovation et de réhabilitation urbaines.

---

[3] Le séminaire était inscrit dans le projet SeRVeD, réseau de recherche et d'expertise sur les réseaux techniques urbains au Sud.

## Des textes aux statuts différents : résumé des enseignements

Trois types de textes peuvent être identifiés. La moitié des textes porte sur la question des temporalités de l'action dans les quartiers informels et de l'impact des événements actuels. Lamia Zaki remonte aux années 1990 pour remettre en perspective la montée en puissance des mobilisations dans les bidonvilles et leur impact sur la transformation de l'action publique au Maroc. Elle vient confirmer les analyses faites sur les terrains égyptiens (Ben Nefissa, 2011 ; Deboulet, 2011a) qui montrent de semblables contestations et mobilisations bien avant 2011. Valérie Clerc analyse finement les années 2000 pour montrer la rupture impulsée par le régime de Bachar et le tournant pris en faveur de la réhabilitation urbaine, une rupture idéologique et opérationnelle inachevée et qui échoue en 2012 en temps de guerre et de démolitions. Enfin, David Sims se focalise davantage sur le temps court actuel pour révéler l'inertie actuelle du nouveau pouvoir central en Egypte bloquant pour l'heure toute perspective d'évolution sérieuse de l'action en faveur des quartiers informels.

Deux textes, ensuite, sont des évaluations d'actions ciblées. Olivier Toutain, avec la participation du GRET, livre les résultats de l'évaluation conduite pour l'AFD du programme Villes sans bidonvilles mis en œuvre au Maroc. Son bilan est mitigé : les relogements ne sont guère effectifs hors site et la priorité mise sur la seule démolition est contestée. Au Caire, Jimmy Markoum et Eric Verdeil proposent quant à eux un examen de la réforme du service du gaz financée pour partie par la Banque mondiale et montrent très nettement qu'elle a bénéficié surtout aux quartiers formels, voire même aisés, et très peu aux quartiers informels.

Enfin, un dernier texte remet en perspective la qualité même (au sens noble) des quartiers informels pour ouvrir des perspectives d'action en résonance avec les demandes sociales exprimées depuis 2011. À partir d'exemples égyptiens, compte tenu de l'aspiration actuelle à la démocratie, Agnès Deboulet plaide en effet pour que soit testé en grandeur nature un « *urbanisme de réparation* » prenant appui sur une société civile de plus en plus réactive et sur des financements extérieurs et nationaux (publics et privés).

Une fois présenté le corpus ici réuni, il est proposé dans cette introduction de revenir sur trois questions en mobilisant notre expérience de terrain, notamment sur la Tunisie, et les apports des textes de l'ouvrage : tout d'abord, l'action conduite jusqu'au réveil de 2011 a-t-elle *a posteriori* constitué le talon d'Achille des régimes contestés ? Ensuite, de quand date l'irruption des contestations et avec quelle intensité, selon les pays, avant l'année du « réveil » arabe ? Enfin, depuis 2011, quels sont les changements majeurs observables dans la structuration de l'action urbaine et dans le quotidien des quartiers informels ?

## L'action dans les quartiers informels : le talon d'Achille des régimes contestés ?

Les printemps arabes trouvent-ils l'une de leurs causes dans les politiques urbaines conduites par les régimes bousculés à l'égard des quartiers informels ? Il est difficile d'y répondre nettement puisqu'aucune étude n'a pu montrer que ces derniers nourrissent tout particulièrement le flux des manifestants dans les différents pays traversés par les révoltes. Toutefois, la question conserve son intérêt et l'on serait plutôt tenté d'y répondre par l'affirmative, à la lecture des textes de cet ouvrage et compte tenu de la montée en puissance des mobilisations autour de luttes sociales et urbaines – plus qu'à fondement politique – au cours des années 2000 (Ben Nefissa, 2011). Nous reviendrons plus loin sur ce dernier point, particulièrement important.

Le « matériau » des politiques urbaines dédiées aux quartiers informels est de taille inégale selon les pays. Si, en Tunisie, l'attention de l'Etat central a émergé dès les années 1970 et s'est poursuivi sans relâche (Chabbi, 2012 ; Mansouri, 2011), au Maroc le programme Villes sans bidonvilles, lancé en 2003, a donné une nouvelle visibilité à une action menée à grande échelle à la suite de celles dirigées par d'anciens opérateurs publics dans les années 1980 et 1990 (Navez-Bouchanine, 2002). En Syrie, la décennie 2000 marque un positionnement nouveau et récent du régime de Bachar sur l'action envers les quartiers informels (V. Clerc). L'attention portée à ces derniers dans les trois pays est donc notable, tandis qu'elle est plus modérée en Egypte, alors même que les quartiers informels constituent la production urbaine majoritaire dans bon nombre de villes du pays, dont Le Caire (plus de 60 % des habitants vivent dans des quartiers désignés sous le terme *ashwayiat(s)* (i.e. informels). Le souci des Etats envers les quartiers informels confirme bien que le « social » préoccupe les dirigeants des pays (l'Egypte étant un peu moins concernée). Ce visage de « l'Etat social » (pour reprendre le titre de l'ouvrage de Catusse *et al.*, 2010) s'est ainsi traduit par un *continuum* de projets et de programmes dont l'évaluation, quand elle existe, donne des enseignements extrêmement utiles.

Les auteurs de l'ouvrage apportent des preuves partiellement nouvelles des effets ambivalents, voire contre-productifs, des politiques urbaines conduites jusqu'aux événements de 2011 et 2012. Tout d'abord, les choix nationaux diffèrent : la Tunisie réhabilite à grande échelle, là où le Maroc démolit et relogé lui aussi à grande échelle (PVSBS) ; la Syrie et l'Egypte associent les deux modes dans leurs projets pilotes (pour l'Egypte, par exemple Boulaq al Dakroun ou Manshiat Nasser au Caire, voir Sims, 2010), sans être passées à des logiques plus massives de programmes nationaux. En Tunisie, comme au Maroc, les effets positifs tiennent à l'amélioration des conditions des logements (O. Toutain). Pour le Maroc, le relogement *ex situ* marque la différence avec les principes tunisiens et les ménages (rupture majeure) sont passés de la baraque et son « toit en tôle » (plus de 174 000 d'entre elles ont disparu du paysage des villes et des périphéries marocaines) au « logement » en dur, en « béton armé ». Dans les deux pays toutefois, les résultats sont surtout mitigés, voire négatifs. Le relogement

trouve ses limites : trop cher (beaucoup de ménages n'ont pas les moyens de construire sur le lot attribué) et trop loin. En Tunisie, l'intégration sociale et économique reste très partielle avec de forts taux de chômage qui perdurent. Une gestion par le manque apparaît également : des logements neufs ou réhabilités (comme en Tunisie), mais sans un niveau satisfaisant d'équipements de proximité (four, hammam, crèche, dispensaire). Cette gestion peut être lue comme intentionnelle et trahir un refus de la part des autorités d'installer des équipements pour éviter une reconnaissance de zones déjà construites (L. Zaki). Au Maroc, le PSVB est confronté à une limite de taille : plus de 50 % des ménages destinataires des lots pour le relogement *ex situ* ne vivent pas dans les nouvelles zones qui leur ont été destinées, le plus souvent par manque d'argent pour y construire le logement (O. Toutain). Plusieurs textes soulignent aussi l'incapacité des autorités à proposer des opérations visant la diversification des produits de logement et la mixité fonctionnelle. Les auteurs convergent également dans l'identification d'effets pervers : accroissement des inégalités entre quartiers informels selon le niveau de transformation projeté et réalisé, augmentation de la pauvreté (effet inflationniste sur les prix des terrains en intégrant le foncier informel dans le marché *via* la distribution de titres fonciers aux habitants), recettes souvent très standardisées donnant la priorité à la démolition, inefficacité du relogement hors site (en Egypte et au Maroc surtout). Dans un autre domaine que l'habitat, et pour diverses raisons, le programme d'équipement en gaz naturel au Caire analysé dans l'ouvrage a profité davantage aux quartiers plus mixtes et riches qu'aux quartiers informels (Markoum et Verdeil) ; là encore, l'action publique a accru les inégalités sociales et spatiales.

La démonstration est ainsi faite une nouvelle fois de l'insuffisance des politiques conduites avant les printemps arabes. L'action des agences ou opérateurs dédiés à la résorption et à la remise à niveau des quartiers informels est pourtant loin d'avoir été nulle, mais les limites sont réelles, d'autant que les années 2000 ont rendu l'action plus complexe et les marges de manœuvre plus contraintes. En effet, le foncier se raréfiant, les quartiers informels les mieux situés ont fait l'objet de nouvelles convoitises. Agnès Deboulet et Lamia Zaki soulignent ici les soupçons qui pèsent sur les opérateurs en charge des programmes d'accompagner une dynamique de récupération du foncier pour des investisseurs et développeurs privés. Au Caire notamment, la structure Informal Settlements Development Facility (ISDF), créée en 2008, utilise l'argument et la catégorie « quartiers à risques » pour justifier la démolition et le relogement *ex situ*, loin dans le désert périphérique, et vient par là même fragiliser davantage les ménages (A. Deboulet).

En résumé, le souci des régimes bousculés pour le traitement des quartiers informels est inégal selon les pays. Il est plus fort au Maghreb qu'au Moyen-Orient. Dans la région, la Syrie notamment s'inscrit un peu en retrait compte tenu d'une forte et inédite inflexion des politiques en faveur des quartiers informels. V. Clerc l'identifie au milieu des années 2000 comme l'un des marqueurs du régime de Bachar. Mais, dans ce contexte de retard de l'action urbaine par rapport aux autres pays, elle ajoute que peu a été fait pour concrétiser les engagements et satisfaire les ménages au début des années 2010. Lorsqu'ils sont actifs dans les

autres pays considérés, les différents programmes ne sont pas exempts d'insuffisances, d'effets contre-productifs (plus d'inégalités et de pauvreté dans certaines villes), ni de soupçons de récupération du foncier pour des acteurs tiers. Les quartiers informels sont bien l'un des terrains de la contestation et sont demeurés l'un des talons d'Achille des gouvernements depuis des décennies.

## Des habitants mobilisés bien avant les printemps arabes : des intensités variables

Sarah Ben Nefissa (2010, 2011) a clairement fait le lien, pour l'Égypte, entre les raisons objectives du mécontentement urbain et la montée en puissance des mobilisations de tous types sur l'emploi, les expulsions, la vie trop chère, l'éducation et la santé<sup>[4]</sup>. Elle interprète la période « pré-printemps arabe » comme un temps d'hybridation du politique (thèse empruntée à Camau et Massardier, 2009), soit une pluralisation des mobilisations et une diversité des répertoires de l'action émanant de la société civile et coexistant, en tension, avec le non-pluralisme politique du régime finissant de Hosni Moubarak. L'ouvrage collectif *Cairo Contested* coordonné par Diane Singerman et paru en 2009 confirme les luttes multiples qui ont eu lieu au Caire bien avant la révolution. Un faisceau spontané de mouvements de résistance contre la globalisation néolibérale et plaidant pour la justice spatiale, la participation et l'équité sociale était déjà à l'œuvre depuis bien longtemps. On y croise ainsi les négociations des conditions de relogement des habitants des quartiers informels, les protestations des derniers agriculteurs vivant sur les îles nilotiques encore non construites (un succès d'ailleurs, suite à un *sit-in* de femmes sur le périphérique, les appels des intellectuels emmenés par feu Youssef Chahine et un procès remporté contre la vente des terrains à des promoteurs), les mouvements sociaux de contestation directe du pouvoir central (« Kefaya ! » en particulier), les revendications des réfugiés africains, les grèves ouvrières et des employés et leurs manifestations récurrentes devant l'Assemblée du peuple en centre-ville (depuis le 8 avril 2008, jour de « colère populaire » massive). On peut y ajouter l'action d'associations pour contrer un projet, comme le comité qui s'est constitué depuis 2008 pour proposer un contre-projet pour l'avenir du quartier d'Imbaba, des ateliers avec les habitants et des agences de coopération étrangère comme ceux qui se sont tenus en 2010 dans le cimetière habité de la Cité des Morts, etc. La question de la raison pour laquelle le régime de Hosni Moubarak a laissé émerger ces contestations est épineuse. D'après les experts du pays, ce régime avait finalement permis une certaine liberté d'expression à la fameuse « rue arabe » tout en ne changeant rien au gouvernement des villes du pays tout entier mobilisé pour servir les intérêts d'une oligarchie (en particulier Le Caire et Alexandrie).

Dans les autres pays de la région, les manifestations existaient aussi avant les printemps, avec moins de vitalité qu'en Égypte néanmoins. Lamia Zaki, dans cet ouvrage, vient très clairement

---

[4] Selon elle, 2009 marque une évolution de la configuration du « marché revendicatif » égyptien. Les protestations, multiples et diversifiées, sont désormais sociales davantage que politiques (Ben Nefissa, 2011).

mettre en perspective l'historicité des mobilisations des bidonvillois au Maroc. Loin d'être attentistes, ces derniers ont demandé notamment des améliorations du PVS, ont interféré *via* des « conseils de sages » pour régler les litiges dans l'attribution de titres ou de lots pour le relogement. Comme en Egypte, on retrouve au Maroc ce réveil des mobilisations en dehors des quartiers informels avant 2011 (Legros, 2008) : contestation et mobilisations observées contre les projets de la nouvelle corniche de Rabat et de la vallée du Bou Regreg (Mouloudi, 2009) ou encore dans le cadre du périmètre de Tanger Med (Planel, 2011).

Enfin, si l'on revient aux quartiers informels, le terreau des contestations est pour une part à fondement islamiste. Les Etats se méfient des quartiers informels pour cette raison depuis bien longtemps et par là même développent une ingénierie et des financements de projet. C'est le cas des attentats de 2003, à Casablanca, qui ont déclenché le PVS. En 2006, les émeutes violentes à Tunis et à Ettadhamen ont, dans une même dynamique, eu pour effet d'intensifier l'action du régime de Ben Ali en faveur des quartiers populaires. En résumé, les mobilisations sociales remontent bien avant 2011. Elles ont marqué surtout l'Egypte et le Maroc, moins, il est vrai, la Syrie et la Tunisie, davantage répressives dans les années 1990-2000. L'irruption des mobilisations des habitants ou de la société civile (associations et organisations non gouvernementales [ONG]) trahissent, dans la dernière décennie, une vulnérabilisation accrue des ménages pauvres, alors même que des grands projets urbains ou d'infrastructure autoroutière s'échafaudent dans les grandes villes sous la houlette d'autorités affairistes en partenariat avec des développeurs nationaux ou étrangers du Golfe. Une concurrence nouvelle est particulièrement nette : celle qui oppose les acteurs pour le devenir du foncier occupé par les quartiers informels les mieux situés (Barthel, 2009 ; Deboulet, 2011b). Pour prendre l'exemple du Caire, dès 2009, les visuels accompagnant les premières versions de la stratégie Grand Caire 2050 ont ainsi été très médiatisés, donnant à voir un renouvellement urbain violent en plein hypercentre. Cette iconographie prospective a ainsi inquiété et nourri les mouvements de contestation portant sur le droit au logement dans la mouvance des mouvements pour les droits humains (Deboulet, 2011a). Les printemps arabes ont-ils intensifié les mobilisations déjà existantes ? Difficile de répondre. Ça et là, les auteurs mentionnent le changement d'échelle des mobilisations. Au Maroc, par exemple, une coordination nationale des bidonvilles a été créée fin 2010 et servirait à libérer davantage encore les contestations. Toutefois, un certain brouillage s'opère depuis 2011 dans la superposition des demandes et des manifestations, le tout sur fond d'agenda politique donnant la priorité pour les décideurs politiques à la formation des partis, la tenue des élections, la rénovation de la Constitution...

## Que se passe-t-il depuis 2011 : déblocages ou inerties ?

Les textes ici rassemblés ont enfin l'intérêt de documenter « à chaud » ce qui se passe sur le terrain des quartiers informels depuis le début de l'année 2011. Les auteurs livrent ici leurs observations et premières interprétations mettant en exergue un certain nombre d'inerties tant le changement actuel est en disjonction temporelle avec le temps plus long des questions sociales, économiques et urbanistiques. Cette absence de synchronie entre changement

politique et changement urbain n'est pour autant pas propre à la période de transition actuelle dans le monde arabe. Elle pourrait conduire à confronter le contexte actuel des transitions que connaissent les pays ici considérés à ce qui s'est produit ailleurs sur les continents africain ou latino-américain (comme Sylvie Jaglin le rapporte dans sa préface). Venons-en aux enseignements livrés par le terrain depuis 2011.

Tout d'abord, dans chaque pays (y compris en Syrie en 2011), l'accélération conjoncturelle de la construction informelle est décelable pour des raisons de baisse du contrôle politique, de recomposition des gouvernements et des parlements et parfois aussi du discrédit de la police (comme en Egypte). A Agadir, pour prendre l'exemple donné par O. Toutain, la ville a été déclarée « Villes sans bidonvilles », signe d'un succès malheureusement de façade puisque la capitale du Souss a dû faire face depuis le 20 février 2011 à d'importantes poussées d'habitat non réglementaire. L'informalisation, une fois encore, traverse tous les quartiers, désignés « informels » ou non. Les surélévations d'étages se sont multipliées en plein Caire islamique et dans certains quartiers de classes moyennes censément « formels ». Ailleurs, ce sont les terrains agricoles qui continuent d'être urbanisés. D. Sims observe assez peu la multiplication de tours résidentielles de dizaines d'étages qui avaient commencé à émerger dans les quartiers informels durant la dernière décennie, actuellement trop risquées selon lui, mais plutôt la reconduction du modèle classique de petits immeubles avec armature en béton complétée par un remplissage en briques rouges et construits étage par étage. Les filières de la promotion immobilière et les rapports clientélistes persistent également.

Autre phénomène récent : en Egypte, on a constaté la constitution de comités populaires (*ligan sha'abiya*), réponse spontanée des jeunes pour assurer la sécurité des quartiers informels, qui ont ensuite pris en charge un certain nombre de « compétences » telles que la collecte des déchets, l'organisation de la circulation, la protection des citoyens et des activités, la résolution des conflits, la prévention sociale et sanitaire, la réparation d'infrastructures ou le contrôle de terrains vacants pour les besoins en services sociaux. Les membres sont de provenances diverses : soit apolitiques, soit laïcs, soit de gauche ou bien encore proches du parti des Frères musulmans. Ajoutons qu'une entrée en « politique » est décelable également à Tunis où des jeunes des goubivilles (quartiers spontanés en dur) réhabilités et restructurés (comme Ettadhamen dans la banlieue nord-est de la capitale) sont passés de « voyous » au statut de « héros » assurant l'ordre public pendant une bonne partie de l'hiver 2010-2011 (Allal, 2011).

En Syrie, enfin, aucun projet de transformation des quartiers informels n'avait encore commencé au début de l'année 2011, avant le début des événements (V. Clerc). Les conditions législatives et réglementaires d'une rénovation urbaine de ces zones dites d'« infraction collective » (*moukhalafat al-jamia*) fondée sur l'intervention des grands investisseurs immobiliers privés, pour les localisations les plus stratégiques, sont posées. Et, en dehors de ces sites centraux, une réhabilitation plus douce avec régularisation est mise en avant pour bon nombre d'autres localisations à travers des projets pilotes (à l'étude) et l'aide de programmes

de coopération étrangère (Union européenne, Cities Alliance, AFD et Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ). Mais en 2012, la bataille pour la réhabilitation urbaine a vacillé au rythme accéléré des destructions de quartiers informels ciblés par l'armée de Bachar Al Assad. Associés à l'opposition de l'Armée libre, de nombreux quartiers informels pourtant promis à l'amélioration du cadre de vie ont été détruits à Alep, Damas ou Homs.

Observe-t-on l'amorce d'une réorientation des politiques à l'égard des quartiers informels ? La réponse est pour l'heure négative. Des signes çà et là indiquent des prises de décision en réaction directe avec la pression du peuple : la remise à plat de la stratégie « Grand Caire 2050 » et l'abandon des mégaprojets évacuant des milliers de familles habitant informellement l'hypercentre ; la relance ou l'intensification des programmes de logement de masse au Maroc, en Tunisie ou en Egypte. Cette préoccupation affichée des nouveaux pouvoirs s'accompagne de modalités qui sont d'ailleurs critiquées par les experts et la société civile. Prenons d'abord l'exemple tunisien d'un programme spécifique d'habitat social, décidé par le gouvernement avec le lancement d'un appel d'offres international (clos en octobre 2012) lancé par le ministère de l'Équipement pour la réalisation « clés en main » de 12 000 logements sociaux (pour une première tranche à réaliser en 4 ans) répartis sur les 24 gouvernorats du pays. Les critiques convergent, notamment celles émises par l'ordre des architectes tunisiens sur la démarche non concertée pour l'identification des besoins et des sites les plus pertinents, et de la part de nombreux promoteurs tunisiens dénonçant l'ouverture faite aux promoteurs étrangers, un geste mal apprécié par la profession dans le contexte actuel. En Egypte, David Sims relate, dans cet ouvrage, l'appel lancé par le ministère de la Coopération internationale en avril 2011 pour la construction d'un million de logements dans le pays, appel qui ne fut pas suivi par les bailleurs internationaux. La réponse à la crise du logement semble demeurer limitée au quantitatif, au sectoriel et marquée par l'absence de programmes intégrés et d'aménagement de nouveaux morceaux de ville polyfonctionnels et reliés en transports collectifs. Plusieurs autres professionnels égyptiens relèvent une forte inertie au changement depuis début 2011 dans leur pays et une continuité des politiques urbaines conduites par le gouvernement des Frères musulmans (villes nouvelles, programme des logements sociaux dans le désert tout particulièrement). Au Maroc en revanche, le lancement, en 2012, d'une « politique de la ville » à visée interministérielle et associant les collectivités locales et les acteurs de la ville est un évènement important, avec l'élaboration d'un référentiel en conformité avec la nouvelle Constitution qui met la priorité sur la régionalisation et la participation. *A priori*, le dispositif lancé semble prometteur et augure d'une forte évolution du cadre politique de l'action urbaine. Quartiers pauvres et centres urbains en perte de compétitivité sont ainsi au cœur des débats en 2012... mais cette « politique de la ville » marocaine va-t-elle entraîner un véritable changement dans les modes de faire et la

---

[5] Des expériences inédites et pionnières de participation sont en cours dans la région du Golfe. Au Koweït, la redéfinition de la politique du logement a donné voix aux jeunes Koweïtiens qui se sont exprimés, en 2012, à travers des *focus groups* et un atelier qui s'est tenu du 4 au 8 novembre (projet Arabana.org).

gouvernance technique et politique<sup>[5]</sup>. Que va-t-il sortir de la concertation conduite en 2012 dans les régions (forums régionaux) et en transversalité avec différents ministères ?<sup>[6]</sup>

Le *big bang* des politiques urbaines ne semble donc pas être encore en marche, et les nouveaux gouvernements appliquent pour une bonne part les méthodes et programmes d'avant. A ce titre, sous d'autres latitudes, l'Afrique du Sud *post apartheid* a connu pareille situation dans les premiers temps. Le changement politique et constitutionnel au sommet (l'Etat) occupe les énergies et la décentralisation est plutôt peu souhaitée pour des raisons mêlées : peur que les pouvoirs islamistes prennent encore plus de territoire sous leur contrôle, peur inverse des partis islamistes de ne pas contrôler tout le processus. Pourtant, la montée en puissance des collectivités locales et du dialogue avec l'Etat en construction est nécessaire pour un véritable changement. De ce point de vue, le Maroc est sans doute le pays qui a le plus avancé sur ce chemin avant même 2011 et l'on peut faire l'hypothèse qu'il y a eu là un « amortisseur de révolution » dans ce pays<sup>[7]</sup>. Les maires ne sont pas absents de l'action urbaine, contrairement à ce qui se passe ailleurs et des analyses ont été conduites sur les municipalités à pouvoir islamiste (parti Justice et développement ; cf. Catusse et Zaki, 2009. En Egypte ou en Tunisie, tout est à faire, ou presque<sup>[8]</sup> : la construction de pouvoirs élus locaux (signifiant transfert des compétences, dotations financières<sup>[9]</sup>, fiscalité locale et meilleures capacités techniques pour conduire les politiques), mais aussi la multiplication d'actions urbaines à portage partagé rompant avec un Etat isolé dans ses modes de faire, méthodes et mises en œuvre. Ces partenariats visent l'association aux ministères, des opérateurs nationaux, des acteurs privés et, bien sûr, des collectivités locales. Beaucoup de chantiers sont à mettre en œuvre dans un avenir proche, parmi lesquels :

- repenser les services urbains dans des logiques fines de péréquation financière entre quartiers rentables pour les opérateurs et quartiers à population moins solvable, entre système formel et filières informelles de fourniture, en particulier d'eau et d'énergie ;
- construire les programmes de réhabilitation urbaine dans une véritable logique de projet urbain et d'aménagement partagé avec des montages innovants valorisant relogement sur site et libération de foncier pour financer le logement et diversifier les quartiers ;

---

[6] Pour plus d'informations sur ce sujet, consulter le site [www.politiquedelaville.ma](http://www.politiquedelaville.ma)

[7] Reprise de l'expression d'Aziz Iraki et Pascale Philibert au colloque du CEDEJ de novembre 2012.

[8] Sfax était l'une des exceptions de démarrage d'un pouvoir urbain local œuvrant avec difficultés cependant dans les années 2000 pour formaliser et mettre en œuvre une stratégie pour son agglomération.

[9] A titre d'exemple, en Tunisie, la dotation pour les finances communales représente moins de 4 % du budget de l'Etat.

- renouveler la formation des professionnels de l'urbain dont une partie des cadres exprime d'ailleurs un malaise quant à ses missions et ses capacités d'initiative et d'aide à la décision<sup>[10]</sup>.

Il existe un réel besoin de « relégitimation » des professionnels à une période où ils peuvent contribuer à l'écriture de textes fondateurs, ou bien de programmes de partis politiques. Nous faisons ici allusion à l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), qui a dernièrement largement contribué au chapitre de la nouvelle Constitution portant sur les autorités locales. En Egypte, avec le soutien et l'accompagnement de ONU Habitat, une petite équipe dirigée par Mohammed Nada travaille également à faire avancer le chantier de la décentralisation pour le compte du ministère des Autorités locales, même si les difficultés semblent actuellement plus âpres qu'en Tunisie.

Un changement de point de vue sur les quartiers informels constitue enfin une dernière priorité. Au lieu de les voir comme une menace, les nouveaux décideurs auront intérêt à partir de leur potentiel pour repenser la ville arabe de demain : compacité de la trame urbaine (et donc économie du foncier), polyfonctionnalité, lien social intense, forte part de la mobilité piétonne pour les déplacements entre le domicile et le travail, système intraquartier de transports (tricycles motorisés appelés *tuk tuk* et microbus), etc. Dans cette affaire, il en va cependant d'une refonte du modèle urbain que les décideurs des différents pays voudraient mener en concertation avec les citoyens. Or, force est de constater que la réflexion sur la redéfinition des espaces et de leurs valeurs n'est pour l'heure guère engagée...



---

[10] Au colloque organisé par le CEDEJ au Caire en novembre 2012, l'ex numéro 2 du General Organization for Physical Planning, organe du ministère en charge de l'élaboration du Grand Caire 2050, a fait l'autocritique du travail conduit de façon assez surprenante, dénonçant au passage l'isolement des cadres techniques et l'absence de partenariats suffisamment structurés pour coconstruire la stratégie.

# Bibliographie

ALLAL, A. (2011), « "Avant on tenait le mur, maintenant on tient le quartier !" Germes d'un passage au politique de jeunes hommes de quartiers populaires lors du moment révolutionnaire à Tunis », *Politique africaine*, n°121, Paris.

BARTHEL, P.-A (2009), « Grand Caire 2050 : nouvelle stratégie métropolitaine », *Urbanisme*, n°369, pp. 60-64.

BARTHEL, P.-A. ET S. MONQUID (2011), *Le Caire, réinventer la ville*, collection Villes en mouvement, Autrement, Paris.

BARTHEL, P.-A. ET L. ZAKI (DIR.) (2011), *Expérimenter la ville durable au Sud de la Méditerranée*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

BAYAT, A. (2010), *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford Press, Stanford, Californie

BEN NÉFISSA, S. (2011), « Mobilisations et révolutions dans les pays de la Méditerranée arabe à l'heure de "l'hybridation" du politique – Égypte, Liban, Maroc, Tunisie » in BEN NÉFISSA, S. et B. DESTREMEAU (dir.), « Protestations sociales, révolutions civiles », *Revue Tiers Monde*, Hors-Série n°2.

BEN NÉFISSA, S. (2010), « Égypte : nouvelles dimensions des protestations sociales », *Etat des résistances dans le Sud-2010*, Alternatives Sud.

BLANC, P. (DIR.) (2010), « Egypte : l'éclipse », *Confluences Méditerranée*, n° 75.

CAMAU, M. ET G. MASSARDIER (DIR.) (2009), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Karthala, Paris.

CATUSSE, M. ET L. ZAKI (2009), « Gestion communale et clientélisme moral au Maroc : les politiques du Parti de la justice et du développement », *Critique Internationale*, 42, 18.

CATUSSE, M., B. DESTREMEAU ET E. VERDIER E. (DIR.) (2010), *L'Etat face aux 'débordements' du social au Maghreb. Formation, travail, protection*, Karthala, Paris.

CHABBI, M. (2012), *L'urbain en Tunisie, processus et projets*, Nirvana.

DEBOULET, A. (2011a), « Le droit au logement, école de la contestation ? Entretien avec Manal el Tibi, responsable du centre égyptien pour les droits au logement », *Mouvements*, 2011-2, n° 66, pp. 79-88

DEBOULET, A. (2011b), « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le monde arabe et en Egypte », *Revue Tiers Monde*, avril-juin, n° 206, pp. 75-93.

DEBOULET, A. ET D. NICOLAÏDIS (2011), « Les hirondelles font-elles le printemps ? », *Mouvements* n° 66, pp. 7-10

DENIS, E. (2011), « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », coordonné par Aurélia Michel, Éric Denis et Rafaël Soares Gonçalves, *Revue Tiers Monde*.

LAVERGNE, M. (DIR.) (2012), *Egypte une société en quête d'avenir, an 2 de la révolution*, L'Harmattan, Paris.

LAVERGNE, M. (2011), « Monde arabe : des révolutions en trompe l'œil. Vers un nouveau rendez-vous manqué avec l'Occident ? », dossier « Les basculements du monde », *Historiens et géographes*, n° 416.

LEGROS, O. (2008), *Participations citoyennes et action publique. Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa*, Adels/Yves Michel, Paris.

MANSOURI, F. (2011), « L'intervention publique dans les quartiers dits "populaires" : le développement durable avant l'heure ? » in BARTHEL, P.-A. et L. ZAKI (dir.) (2011), *Expérimenter la ville durable au sud de la Méditerranée*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

MOULOUDI, H. (2009), « L'aménagement de la Corniche de Rabat (Maroc) face au défi de l'environnement et du développement durable : quand la société civile prend le devant de la scène publique », *Les Cahiers d'EMAM* n° 17, pp. 11-28.

NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2002), *Les interventions en bidonville au Maroc : une évaluation sociale*, Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI), direction des Etudes et du Développement, Rabat.

PLANEL, S. (2011), « Mobilisations et immobilisme dans l'arrière-pays de Tanger-Med. Effet des contradictions de la réforme de l'État » in BEN NEFISSA, S. et B. DESTREMEAU (dir.), « Protestations sociales, révolutions civiles », *Revue Tiers Monde*, Hors-Série n° 2, pp. 189-207.

SIMS, D. (2010), *Understanding Cairo: The Logic Of A City Out Of Control*, American University in Cairo (AUC) Press, Le Caire-New York.

SINGERMAN, D. (ED), (2009), *Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity*, AUC Press, Le Caire-New York.

VERDEIL, E. (2011), « Villes arabes en révolution : quelques observations », *Métropolitiques*, en ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Villes-arabes-en-revolution.html>

VIGNAL, L. (2012), « Jours tranquilles à Damas. Aperçus de la révolte syrienne », *Esprit*, Paris.



# Temps long, temps court des politiques urbaines



# 1. Montée en puissance des mobilisations dans les bidonvilles et transformation de l'action publique au Maroc : de l'ouverture des années 1990 au printemps arabe

*Lamia Zaki*

## Introduction

Le Maroc apparaît, plus d'un an après la révolution tunisienne, comme l'un des pays les plus stables du monde arabe d'un point de vue social et politique<sup>[11]</sup>. Une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum à 98,5 % des votants en juillet 2011, contribuant à désamorcer la montée de la protestation. Malgré l'appel au boycott du Mouvement du 20 février (dont les militants réclament des réformes politiques structurelles et jugent insuffisantes les transformations introduites par le nouveau texte), le taux de participation officiel a dépassé les 75 %. Les élections législatives anticipées de novembre 2011 se sont déroulées sans incidents notables et ont été remportées par le Parti de la Justice et du Développement (PJD), le principal parti islamiste marocain. Présent au Parlement depuis plus d'une dizaine d'années, celui-ci a essentiellement affiché comme thèmes de campagne la lutte contre la corruption ainsi que la promotion de l'efficacité technocratique et de la justice sociale.

L'ouverture politique et économique orchestrée par la monarchie depuis la fin des années 1980 explique en grande partie le calme (certes relatif)<sup>[12]</sup> de la « rue marocaine » : les réformes engagées ont en effet permis l'intégration au champ politique légal de nombreux acteurs qui en étaient jusqu'alors exclus ou refusaient d'y participer. Elles ont dans le même temps permis

---

[11] Ce texte s'appuie sur un travail de thèse (Zaki, 2005), ainsi que sur plusieurs terrains menés depuis auprès des acteurs des politiques de relogement au Maroc.

[12] Si la protestation n'a pas atteint l'ampleur qu'elle a connue dans d'autres pays de la région, il faut noter que d'importants mouvements de contestation se sont développés en 2011, touchant non seulement les grandes agglomérations mais également les coins les plus reculés du pays.

au roi d'affermir son emprise sur le champ politique. Cette libéralisation politique ne peut en effet être assimilée à un processus de démocratisation et les travaux de sciences sociales sur la question mettent en évidence la faculté du régime marocain à se transformer pour perdurer. Ils soulignent cependant aussi les capacités de réappropriation, notamment au niveau local, des nouvelles marges de manœuvre concédées « par le haut », par exemple à travers la diversification et la transformation des mouvements sociaux<sup>[13]</sup>.

Ce texte reviendra sur les liens dynamiques entre action publique et formes de protestation populaire dans les bidonvilles marocains, en montrant l'incidence du contexte national et international, d'une part, sur les mobilisations, et, d'autre part, sur la capacité des bidonvillois à transformer « par le bas » l'action publique. Il s'agit, à travers une analyse sur le long terme, de mieux mettre en perspective l'impact du printemps arabe sur ces territoires, évalué à l'aune des récentes transformations du PVSB à Casablanca. A première vue relativement limités, les changements intervenus pourraient avoir des conséquences importantes sur l'équilibre global du programme ; ils semblent également marquer les prémices d'un changement d'échelle des mobilisations (1.3). Nous verrons d'abord que les pouvoirs publics marocains ont mis en œuvre des politiques ambivalentes à l'égard des bidonvilles marocains, oscillant entre prohibition et laissez-faire, entre promesse de relogement et menace d'expulsion, pour gérer la paix sociale à moindre coût (1.1.). Certes relative, l'ouverture politique des années 1990 a cependant transformé les rapports de force locaux et contribué au développement de mobilisations plus collectives et plus frontales dans les bidonvilles (1.2.), qui ont en partie motivé le lancement, depuis le début des années 2000, de nouveaux programmes de relogement et en particulier du PVSB.



---

[13] Au sein d'une riche littérature, voir par exemple une série de thèses récentes sur les mobilisations autour de la question des « années de plomb » (Vairel, 2005), sur les mobilisations de diplômés chômeurs (Emperador, 2011) ou de militantes dans des associations de quartier (Berriane, 2011).

# 1.1. Les ambivalences de l'action publique à l'égard des bidonvilles marocains

## 1.1.1. Les bidonvilles, menace sécuritaire ou instrument de gestion autoritaire

La gestion des bidonvilles marocains par les pouvoirs publics a toujours été ambiguë et fluctuante. Fortement stigmatisés dans l'imaginaire urbain marocain, les bidonvilles ont été considérés comme des territoires indignes de la ville, mais aussi comme une menace pour la stabilité politique du pays. Présentés comme des lieux de survenance par excellence des émeutes urbaines – même si les historiens soulignent que ces allégations n'ont pas toujours eu des fondements objectifs –, ils ont souvent fait l'objet de politiques sécuritaires. Ainsi, les périodes de troubles sociaux dans les grandes villes ont assez systématiquement été suivies d'un infléchissement des politiques à l'égard des bidonvilles. Par exemple, l'abandon soudain en 1981 du projet de restructuration du bidonville de Ben M'sik à Casablanca est intervenu au lendemain d'émeutes violemment réprimées. Le projet de maintien sur place des habitants et d'amélioration du tissu existant avait pourtant été entièrement planifié avec l'aide de l'USAID. Une formule traditionnelle de recasement<sup>[14]</sup> lui a finalement été préférée afin d'assurer

l'obtention d'un tissu urbain rationalisé, quadrillé par de larges routes facilitant au besoin l'intervention des forces de l'ordre. Plus proche de nous, en 2004, il n'est pas inutile de rappeler que la conception du PVSB a notamment répondu à des préoccupations sécuritaires puisque le programme a été très directement lié aux attentats du 16 mai 2003 à Casablanca<sup>[15]</sup> : on est toujours dans l'idée que la disparition (ou « l'éradication ») des bidonvilles permettra de régler des problèmes sociaux pourtant très complexes.

Alors que les bidonvilles apparaissent plus ou moins explicitement dans les discours officiels comme des territoires menaçant l'équilibre sécuritaire des agglomérations, voire du pays tout entier, ils ont aussi été utilisés jusqu'aux années 1990 comme un outil de pouvoir. Ils ont en effet longtemps servi de réservoirs de voix pour façonner la carte électorale du pays, en jouant sur la situation de grande fragilité et de grande dépendance des habitants, enclins à « bien voter » (*i.e.* selon les directives des autorités locales) pour ne pas être expulsés. Les fortes densités démographiques dans les bidonvilles rendaient par ailleurs d'autant plus prépondérant leur poids électoral (Zaki, 2005).

[14] Avec destruction des baraques et réinstallation des habitants sur des lots préalablement équipés sur lesquels les habitants peuvent progressivement construire leur logement.

[15] Perpétrés par une dizaine de jeunes, pour la plupart issus d'un même bidonville de la périphérie casablancaise, ces attentats ont fait plus de quarante morts.

### 1.1.2. Des pouvoirs publics entre prohibition et laissez-faire

Dénoncés par les pouvoirs publics comme une menace en puissance pour la paix sociale, mais aussi utilisés comme un instrument de gestion de la carte électorale, les bidonvilles ont fait l'objet de politiques contradictoires oscillant entre prohibition et laissez-faire.

L'Etat marocain a toujours refusé d'y introduire les formes les plus élémentaires d'équipement dont disposent en général les quartiers réguliers (eau courante, électricité, égouts, collecte des déchets, desserte par les transports publics, maintien de l'ordre, etc.). Les pouvoirs publics craignaient en effet que la fourniture de ces installations ne soit interprétée comme une reconnaissance du droit à l'installation permanente des habitants. Ils ont également interdit aux bidonvillois de s'organiser eux-mêmes pour se procurer des services collectifs ou pour améliorer leurs conditions d'habitat. Ainsi, les facteurs politiques façonnent le paysage urbain : les matériaux précaires et hétéroclites utilisés dans la construction des baraques et le manque d'aménagement des bidonvilles marocains ne reflètent pas seulement les faibles ressources matérielles des habitants<sup>[16]</sup>. Leurs conditions de vie difficiles s'expliquent aussi par le veto imposé par les pouvoirs publics sur l'aménagement de l'espace. Notons que cette présence de

l'Etat « en négatif », « par l'absence », qui visait à maintenir la paix sociale au moindre coût, a facilité l'implantation de groupuscules salafistes dans certains bidonvilles (comme l'ont montré les attentats de 2003 à Casablanca). La relégation dont faisaient l'objet ces territoires – plutôt que la prétendue anomie sociale qui les caractériserait – a ainsi fait de certains bidonvilles périurbains une base d'embrigadement, les idéologues du mouvement trouvant dans cette ville parallèle sinon reniée, du moins ignorée par l'Etat, un refuge discret à exploiter (Zaki, 2005 ; Tourabi, 2008).

Depuis les années 1990, et en particulier depuis la mise en place d'un gouvernement d'alternance en 1998 (dirigé pour la première fois par un grand parti d'opposition, l'Union socialiste des forces populaires, USFP), les politiques publiques à l'égard des bidonvilles ont sensiblement évolué. Dans un contexte d'ouverture politique, de nouveaux mots d'ordre ont fait leur apparition et les pouvoirs publics ont reconnu la nécessité de prendre davantage en compte les conditions de vie et les attentes des habitants. Ainsi, jusqu'à la moitié des années 2000, ils ont davantage fermé les yeux sur les solutions bricolées d'amélioration des conditions de vie mises en œuvre dans les bidonvilles, sous l'effet d'une forte pression des habitants mais aussi des élus.

---

[16] Notons que des travaux insistent depuis plusieurs décennies sur la diversité des ressources socioéconomiques des ménages bidonvillois (ICONE, 1987).

## 1.2. La décennie 1990 : un tournant dans l'évolution des formes de mobilisation au bidonville

### 1.2.1. Action individuelle ou action collective ?

Les politiques développées à l'égard des bidonvilles marocains ont favorisé les stratégies attentistes des habitants : à côté de la gestion « par l'absence » précédemment décrite, les pouvoirs publics ont en effet développé de nombreux programmes de recasement (sur des lots équipés dédiés à l'autoconstruction) et de relogement (en appartements), fortement subventionnés. Outre la peur de la répression, l'espoir du relogement a ainsi contribué à décourager les entreprises de mobilisation collective. Ceci ne signifie pas que les bidonvillois n'aient pas cherché à contourner les interdits dictés par les pouvoirs publics. Plusieurs travaux, et en particulier ceux de Françoise Navez-Bouchanine (1992-1993 ; 2003), insistent au contraire sur la variété et l'inventivité des modes d'appropriation de l'espace dans les bidonvilles. Ceux-ci sont mis en œuvre à travers des stratégies individuelles qui s'avèrent efficaces justement parce qu'elles n'ont rien de spectaculaire et sont donc difficilement opposables par le pouvoir. Ces actions atomisées d'appropriation de l'espace portent cependant toujours en puissance la marque du collectif, puisque leur addition

entraîne des effets patents que les pouvoirs publics sont souvent incapables de contenir.

L'architecture des bidonvilles est généralement perçue comme le résultat d'actions agencées au hasard, de manière « anarchique », pour reprendre un adjectif employé pour caractériser l'habitat informel au Maroc. Les discontinuités du paysage bidonvillois ne sont cependant pas uniquement le fruit de décisions individuelles : elles relèvent aussi souvent d'arbitrages collectifs difficilement identifiables. Prenons ainsi l'exemple d'une rue des Carrières Centrales<sup>[17]</sup> aujourd'hui disparue. Assez large, celle-ci était marquée par un goulot d'étranglement formé par deux baraques. Cette irrégularité du bâti n'était cependant pas le fruit de la concertation de deux voisins ayant unilatéralement décidé d'agrandir leur espace de vie. Elle cachait en réalité une stratégie collective : il s'agissait d'empêcher le passage de camions dans la rue alors qu'un réseau d'évacuation des eaux usées venait d'être mis en place. Les deux baraques agrandies n'avaient pas été prises au hasard puisque l'une d'elles était occupée par un ancien représentant local de l'autorité centrale (*moqaddem*) qui avait pu mobiliser ses réseaux pour que les autorités ferment

---

[17] L'un des plus anciens et des plus grands bidonvilles de Casablanca, actuellement en cours de recasement.

les yeux sur ce dépassement. La solidarité locale joue en creux dans cet exemple : elle apparaît dans le fait qu'aucune tentative de rattrapage n'a été mise en œuvre par les voisins pour rogner sur la chaussée et tenter de s'aligner sur les nouvelles frontières tracées par les deux baraques, puisqu'il s'agissait avant tout de préserver les canalisations et de ne pas mettre en danger cet acquis fragile.

### 1.2.2. Des droits de l'homme au droit du bidonvillois

Dans le sillage de la libéralisation politique des années 1990, le pouvoir central a eu recours à de nouveaux registres de légitimation : la référence aux droits de l'homme, par exemple, est devenue omniprésente pour justifier les actions de l'Etat dans les discours officiels. A l'échelle des bidonvilles, les habitants se sont réapproprié ce nouveau lexique, s'en emparant pour justifier des revendications sociales de plus en plus larges, placées au-dessus des normes juridiques. Dans l'esprit des habitants, la vie au bidonville, faite de souffrances et de privations, ouvre des droits dont les pouvoirs publics sont redevables : droit au (re)logement d'abord, mais aussi à la santé, à l'éducation, etc. En se réclamant des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour les bidonvillois de s'ériger contre le système de pouvoir tel qu'il devrait théoriquement être, mais de contester pour voir appliqués des principes essentiels réaffirmés par le régime lui-même. Les bidonvillois politisent ainsi leurs revendications à travers des schèmes généraux qui donnent à voir leur situation comme injuste, comme un produit social et non pas naturel. La montée en universalité de la justification permet l'énonciation de

revendications singulières et l'affirmation de la nécessité d'un traitement différencié. Elle a fortement encouragé le développement de formes de contestations et d'opposition plus frontales (manifestations, *sit-ins*, etc.) pour exiger un droit au logement ou du moins à des conditions de vie moins précaires.

A partir de la fin des années 1990 et de la mise en place du premier gouvernement d'alternance (dirigé par l'USFP), les pouvoirs publics marocains ont d'ailleurs formellement reconnu la nécessité de davantage prendre en considération la dimension sociale dans les programmes de logement ou de recasement. Ils ont également reconnu la nécessité d'agir au cas par cas pour adapter l'action publique aux contextes et aux configurations propres à chaque bidonville. Traduisant un changement important des mentalités chez les décideurs, cette évolution est intervenue suite à une série de débats publics organisés en 1999 par le ministère de l'Habitat, auxquels ont participé de nombreux experts nationaux et internationaux. De nouveaux outils et méthodes d'intervention ont par la suite été mis en place, prônant notamment une plus grande participation des acteurs (habitants, élus locaux, etc.). Si ces nouveaux mots d'ordre de l'action publique ont été à la base de la conception du PVS, leur application reste cependant souvent limitée, comme le montre l'article d'Olivier Toutain dans le présent ouvrage.

### 1.2.3. Le clientélisme, vecteur de mobilisation collective

Depuis le début des années 1990, les élections au Maroc se déroulent selon des règles davantage concurrentielles qui ont

transformé le clientélisme électoral au bidonville. En compétition pour séduire les électeurs au bidonville, les candidats se sont appliqués, pour obtenir leurs voix, à leur procurer des biens et des services jusqu'alors inédits. Ils ont ainsi contribué à introduire des réseaux bricolés d'évacuation des eaux usées, multiplié les bornes-fontaines fournissant de l'eau potable, encouragé certains quartiers à construire en dur (avec des briques et du ciment), etc., quitte à entrer en conflit avec les autorités, alors que les élus locaux constituaient traditionnellement des courroies de transmission des directives du pouvoir central au bidonville.

S'ils prodiguaient jusqu'alors essentiellement des faveurs individualisées (allant du simple monnayage de voix à la fourniture de tôles pour réfectionner une toiture, en passant par celle d'un emploi temporaire ou à plus long terme), les patrons électoraux se sont davantage adressés à des groupes d'habitants pour leur procurer des services indivisibles. Ils ont par ailleurs souvent sollicité la participation des électeurs pour le financement et/ou l'installation desdits services. Ainsi, par exemple, un entrepreneur en bâtiment qui se présentait en 1997 aux élections communales dans une circonscription des Carrières Centrales a installé quelques mois avant le scrutin un réseau d'évacuation des eaux usées. Il a fait venir de nuit (pour plus de discrétion), pendant plusieurs semaines, des ouvriers qui travaillaient sur ses chantiers, mais a aussi mobilisé les habitants pour creuser les tranchées pour les canalisations. Une fois élu et face à la forte demande des habitants, il a fait agrandir le réseau grâce au budget de la commune en plaçant les frais engagés sous la rubrique « dépenses exceptionnelles »

(puisque la commune n'a pas le droit d'entreprendre des travaux dans un bidonville). Mais il a aussi mis à contribution les habitants, qui ont payé une partie du matériel pour être raccordés.

Cette participation des clients aux dons des patrons politiques favorise l'appropriation par la population des aménagements introduits et semble également encourager les actions de mobilisation collectives pour la défense de ces mêmes aménagements. Lorsque les autorités ont tenté d'intervenir pour arrêter les travaux engagés par le candidat précité, la mobilisation des femmes du quartier (qui sont descendues avec leurs enfants dans les tranchées déjà creusées en exigeant d'être enterrées vivantes plutôt que de renoncer au réseau d'évacuation des eaux usées) a poussé les autorités à rebrousser chemin. Cet épisode a constitué un prélude à la multiplication des réseaux informels d'évacuation des eaux usées aux Carrières Centrales. A l'échelle localisée du bidonville l'instauration, l'introduction d'élections (davantage) concurrentielles a donc eu des effets concrets importants, en transformant les rapports de force entre habitants, élus et autorités déconcentrées.

#### 1.2.4. Libéralisation économique et mobilisations bidonvilloises

Les réformes de libéralisation économique introduites depuis les années 1990 ont également eu un impact sur les mobilisations dans certains bidonvilles. En matière de gestion urbaine, ces réformes ont notamment abouti à déléguer la gestion des réseaux d'eau et d'électricité à des opérateurs privés, comme la Lydec à Casablanca. Alors que les pouvoirs publics

avaient fermé les yeux sur le piratage électrique largement pratiqué par les bidonvillois dans la capitale économique, l'arrivée de la Lydec en 1998-1999 a changé la donne : l'entreprise a refusé d'assumer le coût de cette gestion publique « par le manque » (qu'elle estimait en 1998 à 12 millions [M] de dirhams [MAD], environ 1 M d'euros [EUR]) et a mené des actions pour faire cesser le piratage. Ces dernières ont paradoxalement abouti à une généralisation du piratage et à une radicalisation de la mobilisation, ce d'autant qu'en s'opposant à la Lydec, les bidonvillois pouvaient d'une certaine manière dépolitiser leur action ou, en tout cas, la présenter comme moins séditeuse, puisqu'elle n'était pas exercée directement contre l'Etat mais contre une entreprise privée, qui plus est à capitaux étrangers.

Les élus ont d'abord joué un rôle moteur dans le développement du piratage

électrique dans les bidonvilles casablançais à la fin des années 1990, en fournissant par exemple du matériel communal aux braconniers pour les aider à pirater l'électricité, voire en organisant eux-mêmes le raccordement des bidonvillois à l'électricité publique. Ils ont cependant été rapidement dépassés par l'ampleur et par la violence du piratage (agressions perpétrées à l'arme blanche sur les agents de la compagnie d'électricité ; prise en main du raccordement à l'électricité par des électriciens professionnels ; mesures de rétorsion provoquant des pannes de courant dans des quartiers entiers de la ville ; etc.). La mobilisation a ainsi évolué vers des modes d'action à la fois plus organisés et plus radicaux, poussant finalement les pouvoirs publics à accepter par une décision du Wali du Grand Casablanca le principe de l'électrification légale (mais temporaire) des bidonvilles de l'agglomération en 1999.



## 1.3. Le PVSB et ses effets sur les mobilisations bidonvilloises en contexte de printemps arabe

Le lancement en 2005 du PVSB, avec l'objectif affiché de résorber entièrement les bidonvilles urbains à horizon 2012 (cette date butoir pourrait être reportée à 2014), a brusquement mis un terme au développement de solutions bricolées d'aménagement de l'espace dans les bidonvilles. Conçu directement après les attentats du 16 mai 2003 à Casablanca, le programme marque la volonté des pouvoirs publics de traiter (définitivement) la question des bidonvilles non plus par le biais de programmes isolés mais en mettant en œuvre une réponse globale à l'échelle nationale. Surtout, le PVSB entend agir à l'échelle des villes à partir de stratégies territoriales (par la signature de contrats de ville) et non en fonction des urgences ou des opportunités foncières gérées au cas par cas. Enfin, le programme prône la participation des acteurs locaux dans des commissions locales et provinciales ou régionales, conformément aux principes de bonne gouvernance prônés par les bailleurs de fonds internationaux. Malgré la mise en place d'outils innovants (notamment concernant le financement du PVSB, mais aussi en termes d'accompagnement social des projets), les modalités d'intervention

finale adoptées ont abouti à l'abandon quasi total des expériences d'adaptation et/ou d'amélioration de l'existant développées depuis le début des années 1990. En effet, les solutions de restructuration des bidonvilles, censées être adoptées dans environ 30 % des projets, ont été abandonnées au profit de solutions de recasement des ménages sur des lots préalablement équipés<sup>[18]</sup>. Olivier Toutain dresse un premier bilan du programme dans cet ouvrage.

Nous reviendrons ici sur les dernières évolutions du programme à Casablanca. Certaines sont directement liées aux revendications des bidonvillois et l'efficacité de ces dernières pourrait remettre en question l'équilibre général du PVSB.

### 1.3.1. Etat des réalisations et signature d'un nouveau contrat à Casablanca

Fort d'un budget de 25 milliards (Md) MAD (soit presque 2,5 Md EUR), le PVSB avait permis en août 2011 d'améliorer les conditions d'habitat d'un million de bidonvillois. Le taux de ménages urbains

[18] L'abandon de la restructuration illustre certainement les objectifs sécuritaires de l'Etat après les nouveaux attentats de 2006-2007 à Casablanca. Il traduit également la difficulté à mettre en œuvre ce type de pratiques dans d'anciens bidonvilles densifiés sur plusieurs décennies et caractérisés par un parcellaire très morcelé. La prédominance du recasement s'explique par ailleurs aussi par la forte pression des populations, qui s'opposent très souvent aux solutions de relogement en appartements.

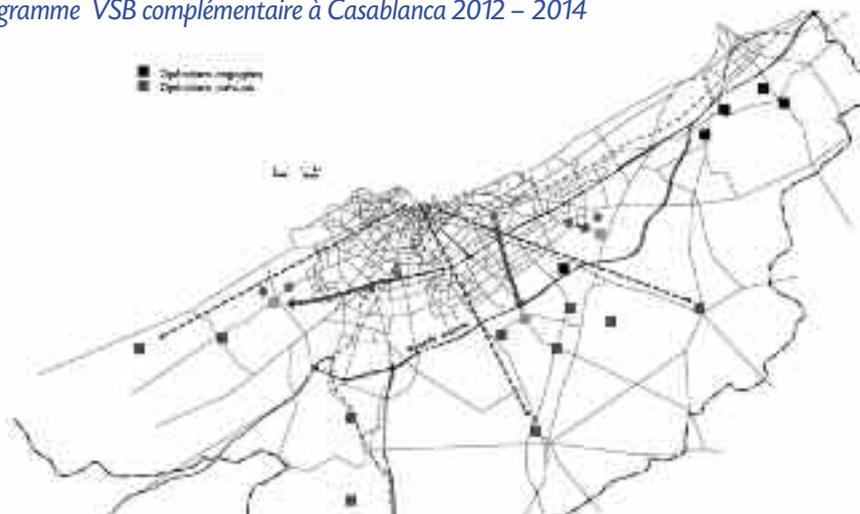
vivant en bidonville était ainsi passé de 8,2 % à 3,9 % entre 2004 et 2010 et le nombre de baraques démolies annuellement de 5 000 à 30 000. Le taux d'achèvement du programme atteignait 68,6 % en avril 2011. 43 villes avaient été déclarées sans bidonvilles et 17 des 42 autres villes programmées étaient proches de l'être (MHUAE, 2011). Outre que plusieurs travaux insistent sur la reconduction à travers le PVSb d'anciens schémas d'action publique<sup>[19]</sup>, les réalisations s'accompagnent d'importants retards de mise en œuvre, en particulier dans les grandes villes comme Rabat et Casablanca.

A Casablanca, seuls des programmes partiels ont été signés pour résorber certains grands bidonvilles de l'agglomération (Errahma en 2006, Sidi Moumen en 2007 et Carrières

Centrales en 2008). Officiellement, le manque de terrains urbanisables empêchait de prévoir une solution globale à l'échelle de la région du Grand Casablanca. L'absence de contrats de ville traduit également la réticence des différentes parties prenantes (notamment les responsables politiques locaux, mais aussi l'Agence urbaine) à s'engager à reloger entièrement les bidonvillois de l'agglomération. Le 7 avril 2011, une convention-cadre à l'échelle du Grand Casablanca a été signée devant le roi pour recaser l'ensemble des ménages bidonvillois restants. La convention prévoit le relogement entre 2011 et 2013 de 46 000 ménages (ce qui porte la programmation sur Casablanca à 110 000 ménages) sur 620 hectares (cf. carte 1 et photos 1 et 2). Cette fois, la construction des équipements devra

Carte 1

Programme VSB complémentaire à Casablanca 2012 – 2014



Source : O. Toutain (conception et réalisation en 2012).

[19] En termes de prise en compte des attentes des populations ; en termes de programmation, souvent élaborée bidonville par bidonville ; en termes de contrôle des populations à reloger et de désengagement des élus locaux, etc. (Banque mondiale, 2006 ; Toutain, 2011 ; Zaki, 2007).

Photos 1 et 2

*Site de Lahraouiyne (recasement du bidonville des Carrières Centrales), Casablanca, 2010*



Droits : Lamia Zaki

impérativement être réalisée en concomitance avec l'aménagement des terrains (l'absence d'équipement ou le retard dans leur construction constituent l'un des principaux problèmes recensés après la mise en œuvre des premiers projets PVSb à l'échelle nationale) : un financement de 700 MMAD a été programmé à cet effet par les différents ministères pour garantir la construction effective des équipements prévus. Les coûts des aménagements hors sites ont par ailleurs été discutés et arrêtés en amont de la programmation grâce à la tenue de réunions avec les concessionnaires<sup>[20]</sup>.

### 1.3.2. Le tiers associé, une solution informelle de financement des logements

A Casablanca, en raison du manque de terrains (et de leur prix), le recasement s'opère en lots bifamiliaux sur des parcelles

de 80 m<sup>2</sup> acquises conjointement par deux ménages. Ces derniers sont autorisés à construire en R+3 (chaque ménage devient ainsi propriétaire de deux étages). Cette configuration a permis le développement d'un nouvel outil de financement : les ménages font en effet appel à un « tiers associé » pour financer l'achat de leur lot et la construction de leur habitation, en échange de quoi ils lui cèdent deux étages du nouveau logement (et en conservent donc chacun un). S'il est vrai que ce type d'association existait déjà dans les opérations de recasement classiques (avec un ménage par lot), elle a été systématisée depuis la réinstallation des ménages de Douar Skouila et Douar Thomas à Sidi Moumen. Ce dispositif a permis la construction de quartiers entiers en un temps record et en conformité avec des normes prédéfinies

Bien que ce système inventé par la population permette de surmonter le

[20] Ce qui constitue une avancée sensible par rapport à un projet comme celui de Lahraouiyne, site sur lequel ont été relogés les habitants de Carrières Centrales, où le hors site pour l'assainissement n'a toujours pas été réalisé par la Lydec et où des solutions provisoires avec des fosses sceptiques ont dû être mises en place.

problème des ménages insolvables et de réaliser des constructions de bonne qualité, il n'est plus institutionnellement reconnu, notamment parce que les bénéficiaires du PVSB ne sont pas théoriquement autorisés à vendre leur logement subventionné pendant une période minimale de cinq ans. La gestion de ce dispositif, que l'opérateur Al Omrane a d'abord assurée sur le projet Essalam-Ahl Loghlam, représentait par ailleurs une importante charge de travail à laquelle il n'avait pas été préparé et dont la rémunération n'avait pas non plus été envisagée. Excepté pour ce premier projet, les tiers associés ne sont pas inclus dans les contrats de vente officiels et deviennent des propriétaires informels puisque la vente se fait uniquement sous seing privé. D'après plusieurs témoignages, le dispositif (insuffisamment encadré) aurait donné lieu à des milliers de litiges entre bidonvillois et tiers associés.

### 1.3.3. La transformation des critères d'attribution : vers un changement d'échelle dans les mobilisations bidonvilloises en contexte de printemps arabe ?

Un développement récent à Casablanca, qui pourrait avoir un impact significatif sur la mise en œuvre du programme, est à souligner. En réponse aux revendications des familles qui refusaient d'être relogées dans le cadre du projet de recasement des Carrières Centrales (l'un des plus anciens et des plus grands bidonvilles de Casablanca) lancé en 2010, le gouverneur de la préfecture a accepté en octobre 2011 de modifier les critères d'attribution des parcelles de recasement. La baraque constituait jusqu'alors l'unité d'attribution pour

l'ensemble du programme, sur le principe suivant : une baraque = un appartement ou un lot ou un demi lot (dans le cas des lots de recasement bifamiliaux). Les bidonvillois qui refusaient d'être recasés contestaient ce principe : faisant partie de familles dites « composées » (constituées de plusieurs ménages – souvent des parents et des enfants mariés – habitant une même baraque), ils exigeaient que les lots soient attribués par ménage et non pas par baraque.

60 % de la population des Carrières Centrales avait déjà été recasée lorsque ce changement est intervenu. Alors qu'initialement, 4 660 baraques avaient été recensées, le changement de critère impose désormais de recaser 6 328 ménages. Ce chiffre pourrait par ailleurs augmenter étant donné que les bidonvillois déjà recasés ont commencé à s'organiser en associations pour réclamer un traitement équitable de leur dossier (certains d'entre eux avaient d'ailleurs déjà obtenu l'attribution de nouveaux lots en décembre 2011). Décidé localement (et, d'après les témoignages, de manière unilatérale par le gouverneur), ce changement illustre les limites de la gouvernance du PVSB et pourrait avoir un impact sur l'équilibre global du programme à l'échelle nationale si les ménages bidonvillois qui restent à reloger dans le cadre du PVSB exigent de l'être conformément à ce nouveau critère d'attribution (ce qui rendrait intenable la mise en œuvre du programme avec les ressources existantes).

La transformation des critères d'attribution dans le cadre du projet de recasement des Carrières Centrales illustre également l'efficacité des mobilisations bidonvilloises

(multiplication des *sit-ins* devant la préfecture mais également devant le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Habitat à Rabat, rencontres avec le gouverneur, etc.) dans un contexte de printemps arabe qui incite les autorités à chercher à désamorcer au maximum les revendications. L'augmentation de 12 % de la proportion de ménages bidonvillois à Casablanca (98 000 ménages en 2011 contre 111 500 début 2012 d'après le ministère de l'Habitat) illustre à la fois les difficultés de mise en œuvre du PVS dans la capitale économique et l'incapacité des pouvoirs publics à contenir les installations, illégales en particulier, dans un contexte politique sensible.

Un phénomène récent, dont on ne mesure pas encore bien la portée faute de données empiriques, mérite par ailleurs d'être souligné. Une coordination nationale des bidonvilles a été créée au Maroc fin 2010 à la suite de l'emprisonnement de six habitants

d'un bidonville de Mohammedia après une manifestation (les bidonvillois demandaient à être relogés après l'inondation de leur quartier). Cette coordination a été initiée notamment par les militants de l'Association marocaine des droits humains (AMDH) ainsi que par un parti d'extrême-gauche, *Annahj Addimocrati* (La voie démocratique). La coordination a également bénéficié de la participation d'un mouvement politique créé dans le sillage du printemps arabe et revendiquant davantage de droits politiques et sociaux, le Mouvement du 20 février (M20). Pour l'instant, la coordination semble peu connue de la plupart des bidonvillois. Pourtant, on peut noter l'apparition de grandes manifestations de centaines de personnes venant de différents bidonvilles de Casablanca, qui n'existaient pas auparavant. L'élaboration d'un programme national conçu à l'échelle des villes s'est ainsi accompagnée d'un changement d'échelle dans les mobilisations, dans un contexte politique très sensible.



## Conclusion

Complexes et à géométrie variable, les rapports entre pouvoirs publics et bidonvillois ont donc évolué dans un sens plus favorable à ces derniers durant les deux dernières décennies. Si elles n'ont transformé que marginalement les équilibres politiques à l'échelle nationale (le roi concentrant encore la majorité du pouvoir), les réformes de libéralisation politique engagées depuis la fin des années 1980 ont permis aux habitants des bidonvilles marocains de négocier au niveau local de nouvelles solutions bricolées d'aménagement de l'espace. La mise en œuvre d'importants programmes de relogement, et en particulier du PVS (dans le sillage d'une série d'ambitieux politiques sociales lancées au Maroc depuis le début des années 2000)<sup>[21]</sup> visait notamment à

désamorcer la protestation croissante des habitants des bidonvilles, de plus en plus enclins à se mobiliser collectivement pour « réclamer leur droit » (selon une expression couramment employée). Elle explique sans doute en partie le calme (certes relatif) des marges urbaines depuis la révolution tunisienne. Le contexte régional n'est cependant pas sans incidence sur les équilibres politiques marocains à l'échelle nationale ainsi qu'à l'échelle locale, comme le montrent les récentes transformations des critères d'attribution du PVS à Casablanca. Le changement d'échelle des mobilisations rend d'ailleurs les pouvoirs publics plus vulnérables à la protestation (qu'elle soit le fait de bidonvillois ou d'autres groupes sociaux, comme les chômeurs, etc.).



---

[21] Réforme du Code du travail, de la sécurité sociale, Initiative nationale pour le développement humain, etc. Pour une discussion sur les liens entre désengagement de l'Etat de l'économie et (ré)investissement par l'Etat des politiques sociales, voir notamment Catusse, 2005 et Catusse *et al.*, 2010.

# Bibliographie

**BANQUE MONDIALE (2006)**, *Maroc : Programme Villes sans bidonvilles. Rapport final : analyse d'impact social et sur la pauvreté.*

**BERRIANE, Y. (2011)**, *La féminisation des associations locales au Maroc : vers une reconfiguration des rapports de pouvoir ?*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

**CATUSSE, M. (2005)**, « Les réinventions du social dans le Maroc "ajusté" », *REMMM*, n°105-106, janvier.

**CATUSSE, M., B. DESTREMAU ET E. VERDIER (DIR) (2010)**, *L'Etat face aux débordements du social. Formation, travail et protection sociale*, Iremam-Karthala, Paris.

**EMPERADOR, M. (2011)**, *La mobilisation des diplômés chômeurs au Maroc : usages et avatars d'une cause pragmatique*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

**ICONE - INGÉNIERIE ET CONSEIL EN ECONOMIE (1987)**, *Etude du montage financier du projet de recasement du bidonville des Carrières Centrales : enquête sur les activités économiques. Enquête socioéconomique auprès des ménages (rapport n° 2)*, Rabat.

**MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE - MHUAE (2011)**, *Résultats du Programme pour l'amélioration des conditions de vie des habitants de bidonvilles, 2004-2011, sept années de réalisations (publication en arabe)*, Rabat.

**NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2003)**, « Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles », *Espaces et sociétés*, n° 112.

**NAVEZ-BOUCHANINE, F. (1992-1993)**, « Les bidonvilles entre la logique développementale et les stratégies de survie », *Annales marocaines d'économie*, hiver, n° 3.

**TOUTAIN, O. (2011)**, « Interview », in BARTHEL P-A et L. ZAKI, *Expérimenter la ville durable au sud de la Méditerranée*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

**TOURABI, A. (2008)**, « Les attentats du 16 mai 2003 à Casablanca et l'émergence du salafisme jihadiste » in ROUGIER, B. (dir), *Qu'est-ce que le salafisme ?* PUF, Paris.

VAIREL, F. (2005), *Espace protestataire et autoritarisme. Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de fluidité politique : l'analyse des conjonctures de basculement dans le cas du Maroc*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

ZAKI, L. (2007), « L'action publique au bidonville : l'Etat entre gestion par le manque, "éradication" des *kariens* et accompagnement social des habitants », *L'Année du Maghreb*.

ZAKI, L. (2005), « Pratiques politiques au bidonville, Casablanca (2000-2005) », thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

## 2. Les quartiers informels à l'épreuve de la crise en Syrie : une inflexion inachevée des politiques d'habitat et d'urbanisme ?

*Valérie Clerc*

### Introduction

En Syrie, la décennie 2000 a été marquée par une prise à bras le corps de la question des quartiers informels dans les politiques urbaines nationales et locales. Les réformes de l'appareil législatif concernant l'urbanisme et le logement, les nombreux programmes et projets urbains conçus avec l'aide de la coopération internationale et la relance des études pour la réalisation des nouveaux schémas directeurs des villes principales ont mis le traitement des quartiers informels au cœur des objectifs. Vis-à-vis de ces quartiers, plusieurs orientations ont été développées (réhabilitation, rénovation urbaine, destruction), montrant une diversité d'approches et des contradictions, voire des concurrences, entre les modèles et objectifs. Au début de l'année 2011, nombre de politiques urbaines étaient en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, mais peu de projets étaient déjà réalisés.

À Damas, le début des printemps arabes a marqué les dynamiques urbaines : ralentissement, voire arrêt des investissements étrangers, développement de la construction immobilière en période de risque sur la monnaie et, dès les premières semaines, recrudescence d'un très fort développement des quartiers informels. La situation a également favorisé, dès avant le début des événements en Syrie, une reconfiguration plus sociale des politiques urbaines en cours sur ces quartiers. Des projets conçus avec l'aide de la coopération internationale ont été ralentis ou suspendus, tandis que des politiques et réformes se poursuivaient : les processus de planification ont continué, de nouveaux décrets ont été promulgués. On a également constaté des changements d'acteurs et de rapports de force, l'évolution du contexte de l'investissement immobilier national et international, la transformation du contexte stratégique politique et économique et le renforcement de l'expression d'une demande sociale : quels impacts,

continuités et ruptures, freins et accélérations les premiers mois des événements en cours en Syrie ont-ils entraîné sur les politiques publiques de logement et d'urbanisme ? Les événements en cours ont-ils, dans ce premier temps, reconfiguré les réformes ? A-t-on assisté à des changements de paradigmes de l'action urbaine avec les mutations politiques ? Quelques observations permettent de montrer l'évolution de l'action publique urbaine à Damas au cours de cette première période de la crise.

Après une première partie qui définit et caractérise les quartiers informels de Damas, montrant ses dynamiques, ses ruptures et ses continuités par rapport aux quartiers formels, cet article analyse, dans une deuxième partie, l'évolution des politiques publiques syriennes face à ces quartiers au sein des réformes de l'urbanisme et de l'habitat de la décennie 2000, et les concurrences qui avaient cours entre ces politiques jusqu'au début des printemps arabes. Enfin, une troisième partie montre l'infléchissement et la réorientation plus sociale des politiques au début de la crise, sur fond de développement accéléré de ces quartiers.



## 2.1. La catégorie des quartiers informels à Damas : dynamiques, ruptures et continuités par rapport à la ville formelle

Les quartiers informels, catégorisés comme « zones d’infraction collective » (*moukhalafat al-jamia*), abritaient en 2004 environ 40 % des habitants de Damas, soit environ 1,3 million des 3 millions d’habitants de la capitale (Government of Syria, 2010). Ces quartiers se sont surtout développés depuis les années 1970 et 1980, avec l’inadéquation des outils de la planification urbaine, notamment la loi sur l’extension urbaine 60 de 1979 en vigueur jusqu’en 2000 (al-Baridi, 2005), et la rapide urbanisation liée à une forte croissance démographique, l’accélération de l’exode rural et l’arrivée de vagues de déplacés et réfugiés des conflits régionaux (Palestiniens, Golan, Irakiens) (Doraj, 2009)

Bien reconnaissables à leur forme urbaine, les quartiers informels syriens ne sont toutefois pas aisés à définir, quantifier et localiser avec précision. La loi ne définit pas ces quartiers, mais des bâtiments en infraction (*moukhalafat*), lesquels sont divisés en deux catégories depuis 2008 : les bâtiments construits sans permis de construire (*al-bina al-mukhalef*) et les bâtiments dont la réalisation n’est pas conforme au permis obtenu (*al-mukhalafat al-bina*) (loi 59/2008). Ce deuxième cas concerne principalement des infractions dans les quartiers formels (fermeture de balcon, surélévation d’immeuble, construction d’appentis, etc.), régularisables pour

certaines. Pour désigner les quartiers informels, on parle couramment de zones d’infractions collectives (*al-manateq al-moukhalafat al-jamia*), qui regroupent principalement des bâtiments construits sans permis.

Les statuts fonciers diffèrent d’un quartier à l’autre, avec deux situations principales : des quartiers installés sur des terrains squattés par les premiers occupants, situés principalement sur les terrains publics des pentes du Mont Qassioun qui domine la ville au nord-ouest (à l’infraction de la construction s’ajoute ici l’illégalité foncière) et des quartiers construits sur des terrains privés détenus légalement par leurs occupants, mais inconstructibles. Ces derniers, les plus nombreux, sont principalement situés dans la zone agricole de la Ghouta, l’oasis qui entoure Damas au sud et à l’est. On trouve également des cas de squat de terrains privés ou des biens religieux de mainmorte, immobilisés et frappés de séquestre au profit des fondations créées dans un but pieux ou d’utilité publique (*waqf*).

Les quartiers informels syriens présentent des similitudes physiques, sociales et fonctionnelles avec les quartiers formels. Ils sont quasiment tous construits en parpaings de ciment, avec souvent une armature en béton armé (caractéristiques liées à la

Carte 2

*Localisation des quartiers informels de Damas (2009)*



Source : Google Earth 2009 ; réalisation : V. Clerc.

recommandation présidentielle de 1975, qui préconisait de ne pas détruire sans relogement les habitations en dur dotées d'une porte et d'une fenêtre et couvertes d'une dalle de béton armé). Ces quartiers sont aussi largement desservis légalement par des services et infrastructures publics. Suite à une décision du Premier ministre, en 1981, d'améliorer ces quartiers pour les intégrer à la ville, une politique d'équipement et de réhabilitation (mais non de régularisation) a été menée, principalement dans les années 1980 et 1990 (Sakkal, 1998 ; al-Baridi 2005). Avant le conflit, le gouvernement poursuivait cet équipement et construisait des services (écoles, centres de santé) lorsque cela était possible. Cependant, si, en 2004, les quartiers informels de la ville de Damas sont dotés à plus de 97 % de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, les ordures y sont collectées et la plupart des rues sont

asphaltées (al-Dayiri 2007), ces quartiers ont encore un accès plus difficile aux infrastructures de base que le reste de la ville, en particulier les plus récents et les plus éloignés du centre. L'eau n'arrive parfois que quelques heures par semaine, les écoles, en nombre insuffisant, sont surchargées et les espaces publics et verts sont quasi inexistantes.

Par ailleurs, on constate davantage un continuum qu'une rupture sociale et économique claire entre ces quartiers et les autres. Les prix et l'accès au logement sur les marchés formels et informels sont liés. Le taux de locataires est le même que sur l'ensemble de la ville (12 % ; Bureau central de la statistique, 2004). Certains quartiers informels sont d'importants centres économiques et commerciaux. Ils abritent les moins fortunés des habitants de la ville, mais ceux-ci y jouxtent les familles à revenus

moyens, et la pauvreté urbaine n'est pas seulement concentrée dans ces espaces (al-Laithy et Abu-Ismaïl, 2005). Loin d'être tous des migrants ruraux récents et des réfugiés, leurs habitants ont souvent des parcours résidentiels urbains, formels et informels, ou habitent ces quartiers depuis plusieurs dizaines d'années. Certains ont même parfois vendu un bien formel pour s'installer dans un quartier informel. Enfin, comme dans la ville ancienne, ces quartiers présentent une mixité fonctionnelle et de nombreux liens sociaux et familiaux existent entre les habitants.

Ces quartiers se distinguent en revanche par leur morphologie urbaine et leur occupation. Généralement construits en dehors des limites des plans d'urbanisme, ils ne suivent pas les règles d'urbanisme en vigueur, ce qui leur vaut d'être également appelés

*achouayyat* (anarchiques). Ils présentent cependant des tissus urbains homogènes et sont organisés suivant des processus d'installation, des hiérarchies de rues et des processus de densification similaires à ceux décrits dans les faubourgs de Damas au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (Lena, 2008 ; Arnaud, 2006) : petites parcelles, rues étroites, bâtiments contigus et sans retrait par rapport à la rue, constructions souvent basses. Enfin, les taux d'occupation et la surpopulation des logements (taux de logements occupés, familles par logement, personnes par ménage) sont supérieurs à la moyenne et la densité nette d'habitat est fréquemment deux à trois fois supérieure à celle de l'agglomération (jusqu'à 1 200 habitants par hectare d'habitat, pour une moyenne de 260 dans l'agglomération ; Bureau central de la statistique, 2004).

Photo 3

*Quartiers de Damas : quartier informel de Doummar, au premier plan et quartier formel Boustan el-Riz, au second plan*

*Les quartiers se distinguent principalement par leur forme urbaine (Doummar), qui ne respecte pas les règles et les plans d'urbanisme, contrairement aux quartiers formels (Boustan el-Riz)*



Droits : V. Clerc, 2008.

## 2.2. Face aux quartiers informels, des politiques d'urbanisme en concurrence dans les années 2000

Avec l'accélération de l'ouverture économique de la Syrie à partir de l'arrivée au pouvoir de Bachar el-Asaad en 2000, et l'adoption en 2005 de l'« économie sociale de marché », visant à créer un équilibre entre les dimensions économiques et sociales du développement, de nouvelles politiques urbaines, foncières et de la construction ont été mise en place dans une double perspective de libéralisation et de maintien d'une protection sociale (Donati, 2009). L'appareil législatif sur l'urbanisme et le logement a été complètement réformé, notamment pour attirer les investissements et faciliter la production immobilière : planification urbaine renouvelée, loyers libérés, développement des investissements touristiques, réforme de la propriété, des coopératives, des permis de construire, régularisation foncière, régulation des infractions à la construction et des quartiers informels (Clerc, 2011). Ces lois se sont accompagnées d'un retour en force de la programmation de logements publics par l'Établissement public de l'habitat (EPH), l'un des deux gros producteurs de logements publics avec l'Établissement militaire de logement, explicitement présenté comme un dispositif social destiné à contrebalancer les effets attendus de la libéralisation (Government of Syria, 2006). Les bénéficiaires visés sont les ménages à faibles revenus, notamment les jeunes, désignés

comme les principaux acteurs du développement des quartiers informels.

Ces réformes et un climat économique favorable ont relancé la construction privée formelle, qui était en 2000 à son plus bas niveau depuis 1975. En 2007, la production annuelle de logements avait été multipliée par sept dans la région métropolitaine, par quinze en banlieue de la capitale, avant de ralentir en 2008 et 2009 (Bureau central de la statistique, chiffres de 2001 à 2010). Cependant, un grand nombre de ces logements sont restés vides ou inachevés (Clerc, 2012). Principalement construits comme des investissements à long terme destinés à une clientèle haute gamme, ils ne répondent pas à la demande, qui est celle des ménages à faibles revenus. Par ailleurs, la réalisation des logements publics n'avancait pas au même rythme que la construction privée : sur les plus de 57 000 logements planifiés autour de Damas depuis 2000 (davantage que l'EPH n'en a construit dans la région depuis sa fondation en 1961), seuls un peu plus de 3 000 étaient terminés en 2009 et 16 000 étaient en travaux. Les ménages à faibles revenus ont dès lors continué à investir dans les quartiers informels, qui ont poursuivi leur extension malgré le renforcement de la pénalisation en 2003 et 2008 (lois 1/2003 et 59/2008). Les lois et politiques les plus récentes ont cherché à limiter la croissance du nombre de

ces logements vides et inachevés (loi 82/2010) et à accélérer la production de logements sociaux (implication du secteur privé, logements publics locatifs), mais la tendance ne s'est pas infléchie.

Dans le même temps, plusieurs programmes et projets urbains nationaux et locaux ont été réalisés avec l'aide de la coopération internationale (Union européenne, coopérations allemande, française et japonaise) et des études de planification régionale et de renouvellement des schémas directeurs ont été relancées. Depuis 2009, le Gouvernorat de Damas (dont le périmètre couvre le centre de l'agglomération capitale) a relancé les études pour le renouvellement du schéma directeur de Damas et sa région (le plan directeur de 1968 des urbanistes Ecochard et Banshoya est toujours en vigueur) et le Gouvernorat de Rif Damas (Damas Campagne), la région qui entoure la ville centre et couvre ses périphéries, a engagé les études pour réaliser un schéma directeur régional. Ces politiques urbaines ont cherché de nouveaux moyens de répondre à la demande persistante de logements à bas coût et de faire face à la croissance persistante des quartiers informels.

À partir du début des années 2000, les quartiers informels, qui continuaient à s'étendre, ont été au cœur de ces politiques urbaines. Plusieurs orientations ont été choisies : destruction, rénovation, régularisation, équipement, réhabilitation... Le panel des approches des programmes et des outils législatifs récents correspond à une variété de stratégies et de représentations des institutions et professionnels qui participent à leur élaboration. Les deux orientations

principales, la rénovation et la réhabilitation, prolongent les politiques engagées à Damas jusqu'à la fin des années 1990. Les services de l'urbanisme, situés à l'époque au ministère de l'Habitat, réalisaient alors des plans directeurs détaillés en vue d'une future reconstruction totale de ces zones, tandis que certains de ces mêmes quartiers faisaient l'objet d'une politique d'équipement en infrastructures et services (UMP, 2001).

À partir de 2003, une nouvelle loi a opéré une distinction entre les nouvelles constructions informelles, qu'elle impose de détruire (tout en sanctionnant, depuis 2008, avec de lourdes peines de prison ceux qui ont participé de près ou de loin à leur construction), et les quartiers construits avant cette date, qu'il est possible de régulariser à condition que les constructions existantes respectent le plan local d'urbanisme (ce qui n'est généralement pas le cas). Les plans directeurs détaillés des villes de banlieues ont été massivement révisés et élargis pour y intégrer ces quartiers. Dans le nouveau contexte économique et politique urbain, la bipolarisation des politiques de traitement de ces quartiers évolue alors et s'organise autour de deux tendances principales :

- la réhabilitation de ces quartiers (amélioration de l'existant), dès lors associée à l'idée de leur pérennisation et leur régularisation foncière, ce qui suppose une modification des plans directeurs des quartiers pour rendre ces derniers conformes à l'existant ;
- leur rénovation (destruction et reconstruction), selon un plan qui diffère

Photos 4 à 8

*Quartiers informels de Damas :*

- 4 : *Tabbaleh, réhabilité à l'occasion d'un programme UN-Habitat en 1993-1995*
- 5 : *Bahdalieh, extension récente au sud de Damas*
- 6 : *Mezzeh 86, sur les terrains publics montagneux au nord-ouest de Damas (comporte de nombreux immeubles de plus de 6 étages)*
- 7 : *Tichrine, au nord-est de Damas, construit autour de rues étroites*
- 8 : *quartiers informels de la Ghouta, construits sur des terrains agricoles (ici à l'est de Damas)*



*Droits : V. Clerc, 2008 (6), 2009 (4 et 8), 2010 (5 et 7).*

de l'existant, et dont la faisabilité est, à partir de l'ouverture économique, supposée rendue possible par l'arrivée des investisseurs.

Le ministère de l'Administration locale, en charge de l'urbanisme, a participé à plusieurs programmes envisageant la réhabilitation des quartiers informels, et même leur régularisation, pour laquelle une série de lois récentes fournit les outils nécessaires (33/2008, 46/2004). Avec la Commission de planification régionale, créée en 2010, le ministère a mis en place le Programme national d'amélioration et de réhabilitation des quartiers informels (Government of

Syria, 2010), élaboré à partir des résultats de programmes financés par la coopération internationale, dont la mise en œuvre devait être soutenue par l'AFD et la Banque européenne d'investissement (BEI). Dans le cadre de la première phase du Programme de modernisation de l'administration municipale (MAM ; 2005-2008), mené avec l'appui de la coopération européenne, le ministère a fait appel à des experts internationalement reconnus sur ces questions, qui ont tous recommandé la réhabilitation (Wakely, 2010 ; Fernandes, 2008 ; Mc Auslan, 2008 ; Serageldin, 2008). Des projets sur les quartiers informels ont ainsi été élaborés dans six villes syriennes,

dont deux à Damas (Mont Qassioun, ouest de la rue 30). Le Sustainable Urban Development Program (UDP ; 2007-2010), mené par les gouvernorats d'Alep et de Damas avec l'appui de la coopération allemande (GIZ) va également dans le même sens (Syrian Arab Republic *et al.*, 2009). Enfin, en collaboration avec le Gouvernorat de Rif Damas, un programme d'amélioration de dix grands quartiers informels de banlieue a été monté avec l'aide de la Banque mondiale et de Cities Alliance.

Dans le même temps, le ministère de l'Habitat et de la Construction, avec l'EPH, a été à l'initiative de l'élaboration et de la mise en œuvre des conditions législatives et réglementaires d'une politique de renouvellement urbain ou rénovation urbaine des quartiers informels (destruction et reconstruction), fondée sur l'intervention les grands investisseurs immobiliers privés (loi 15/2008, directives de la loi 26/2000). L'État fournit à ces derniers des terrains publics pour la construction de logement social ou pour la rénovation des quartiers informels avec relogement des habitants sur place ou ailleurs. Le Gouvernorat de Damas partageait au début des années 2000 cette vision de la rénovation urbaine des zones informelles. Il a ainsi conçu des plans d'urbanisme détaillés imposant le remembrement et la reconstruction, un quartier de tours en remplacement d'un quartier informel avec l'aide de la coopération japonaise (Japan International Cooperation Agency - JICA [JICA 2008]) et a lancé en 2007 une série d'études détaillées (*detailed studies*) pour le renouvellement urbain de 17 zones intramuros, dont plusieurs quartiers informels.

La mise en place de ces politiques s'est faite de façon parallèle, et parfois peu coordonnée, par des administrations et gouvernements locaux différents. Elle ont même agi en concurrence lorsque des mêmes quartiers ont fait l'objet de politiques opposées. Ce fut le cas, par exemple, en 2010 à Alep, où deux quartiers informels situés sur des terrains publics, en cours de réhabilitation par la municipalité (avec l'aide de la GIZ) ont été proposés par l'État aux investisseurs pour une rénovation urbaine dans le cadre de l'application de la loi de développement immobilier 15/2008. Cette concurrence s'est exprimée également dans les contradictions qui sont apparues dans la mise en œuvre des programmes. Ainsi, alors que nombre de textes stratégiques ou programmatiques des politiques alors en cours recommandaient la réhabilitation ou la formalisation *in situ* des quartiers existants, les projets qui en résultaient proposaient souvent leur destruction et leur remplacement par des quartiers modernes (Clerc, 2011). On peut ici faire l'hypothèse que, dans une période de construction de l'économie sociale de marché, on a assisté à une opposition entre certaines logiques économiques orientées en faveur des investisseurs et de la globalisation de la ville et d'autres plus attachées à des impératifs sociaux. Avec l'ouverture économique et l'augmentation des valeurs foncières, ont donc émergé à la fois une concurrence autour du foncier (et de la captation de sa rente) et une compétition entre des visions différentes de la ville.

Les deux options ont été implicitement ou explicitement combinées. Les tenants d'une option ont envisagé la possibilité d'une



complémentarité avec l'autre et un consensus a émergé, même s'il était parfois exprimé du bout des lèvres, sur le fait qu'on n'envisagerait pas de réhabilitation sur quelques quartiers très centraux de la capitale et qu'une rénovation était encore loin d'être à l'ordre du jour pour les quartiers

de lointaine périphérie. Mais les priorités différaient. La concurrence se situait ainsi, avant la crise, dans les proportions relatives de la rénovation et de la réhabilitation et dans les critères déterminant les quartiers qui devaient faire l'objet de l'une ou l'autre option.



## 2.3. Le moment révolutionnaire, moteur d'infléchissement des politiques urbaines vis-à-vis des quartiers informels ?

Aucune réalisation de transformation des quartiers informels n'avait encore commencé au début de l'année 2011, avant l'apparition des événements du printemps arabe. Ces politiques étaient encore au tout début de la mise en œuvre : en cours d'adoption pour le Programme national de régularisation des quartiers informels, et au début de l'application pour la mise en œuvre du volet de la loi 15/2008 sur les quartiers informels. À Damas, la mise en œuvre de ces politiques dépendait encore des choix à venir suite aux études de planification en cours sur les quartiers à réhabiliter et/ou à rénover. La tendance à la rénovation urbaine se poursuivait, mais, depuis 2008, l'expansion de la référence au développement durable et la production d'un document détaillant les nouvelles visions et lignes directrices stratégiques de la Ville de Damas avait modifié la donne (Damascus Governorate, 2008) et une large réhabilitation avec régularisation était parfois envisagée. En attendant, seules étaient poursuivies les politiques urbaines en cours : équipement de quartiers et éviction des habitations situées sur l'emprise de grandes infrastructures routières. Dans l'attente des orientations des schémas directeurs, tant les *detailed studies* du Gouvernorat que les projets urbains de réhabilitation et de rénovation conçus dans le cadre des programmes de coopération étaient en *stand by*. Seuls des terrains très éloignés de la capitale ont été proposés aux

investisseurs pour la réalisation de logement social ; aucun terrain occupé par des quartiers informels ne leur étaient encore proposés à Damas dans le cadre de la loi 15.

C'est dans ce contexte que les événements du printemps arabe ont éclaté en Syrie en mars 2011. Dans une vague de contestations populaires sociales et politiques sans précédent, des manifestants ont réclamé une plus grande liberté d'expression, la réforme de l'État, la levée de l'état d'urgence instauré en 1963 puis, suite à la violente répression de la contestation par le régime, le départ du chef de l'État, tandis que progressivement la confrontation se militarisait avec la formation à l'automne 2011 de l'Armée syrienne libre. En Syrie, il n'y avait alors pas de place Tahrir, symbole des révoltes, mais une multitude de manifestations et de confrontations dans les villages et dans les quartiers des villes et banlieues syriennes. C'est en particulier, les quartiers et villes périphériques, où l'on trouve la plupart des quartiers informels, qui se sont soulevés. Cependant, alors que l'on note dans certains de ces quartiers une frustration vis-à-vis de la stratégie de développement urbain du régime (qui n'a pas permis de sortir de l'informel), et bien que l'illégalité soit souvent associée à l'expression d'une opposition au pouvoir, les cartes des manifestations et des quartiers informels ont été loin de se superposer. Quels liens existent entre

révoltes, quartiers informels et politiques urbaines? Alors que le pays était, dès le début de la crise, mobilisé par les questions sécuritaires, et alors que les politiques d'habitat et d'urbanisme continuaient à être mises en œuvre, les événements ont-ils eu un impact sur les politiques urbaines? A-t-on assisté à des infléchissements ou un changement du rythme des réformes?

Dès le début des événements, on a observé une explosion de la construction illégale : de nombreuses infractions à la construction dans les zones formelles et surtout une forte recrudescence de la construction dans les quartiers informels. Aucune étude ne permet d'en chiffrer avec précision l'ampleur, confirmée par les habitants et les constructeurs de ces quartiers. Après quelques mois, des urbanistes locaux ont évoqué une augmentation d'environ 10 % à Damas, estimée à partir de visites de terrains et de photos, en cohérence avec l'augmentation des ventes de ciment qui, dès avril 2011 (480 000 tonnes) était en augmentation de 115 % par rapport à mars<sup>[22]</sup>, et avec l'augmentation des prix des matériaux de construction et de la main d'œuvre (Syria Report, 2011). En temps de crise, les ménages dirigent leur investissement vers l'immobilier, considéré comme une valeur refuge en période de risque sur la monnaie. On peut faire l'hypothèse que l'ampleur du phénomène a été d'autant plus importante que la construction informelle avait été, dans certaines régions, très ralentie depuis la mise en application de la loi 59 de 2008 sur les infractions immobilières. Les ménages de ces

quartiers repoussaient à plus tard leurs investissements. Ils auraient profité du relâchement de l'attention des autorités publiques, mobilisées par les manifestations, et de la volonté de ces autorités d'éviter tout conflit ouvert entre la police et la population pour construire de nouvelles bâtisses et surélévations d'immeubles dès les premières semaines. Pour limiter cette activité, l'État a rapidement demandé à l'OGCBM d'exiger de ses clients la présentation d'un permis de construire en règle avant de vendre leur ciment, mais la tendance ne s'est pas infléchie (Syria Report, *ibid.*).

L'impact des révolutions arabes sur les politiques d'habitat syriennes s'est fait sentir à Damas en mars dès la veille des événements en Syrie. En janvier 2011, après la chute du président Ben Ali en Tunisie et au début des premières grandes manifestations de la Place Tahrir au Caire, le Gouvernorat de Damas a renforcé son discours social pour son schéma directeur en cours. Il a immédiatement adopté, pour les quartiers informels, un plus grand réalisme économique et surtout une plus grande recevabilité sociale, qui s'est traduite par la programmation d'une proportion plus importante de réhabilitation des quartiers informels que de rénovation urbaine. À une époque où les printemps arabes paraissent contagieux, mais où les manifestations n'avaient pas encore commencé en Syrie, l'objectif était d'éviter l'embrasement social du pays. Dans le même esprit, le gouvernement a adopté à cette même période (mi-février 2011) d'autres mesures sociales telles que la baisse des taxes sur les

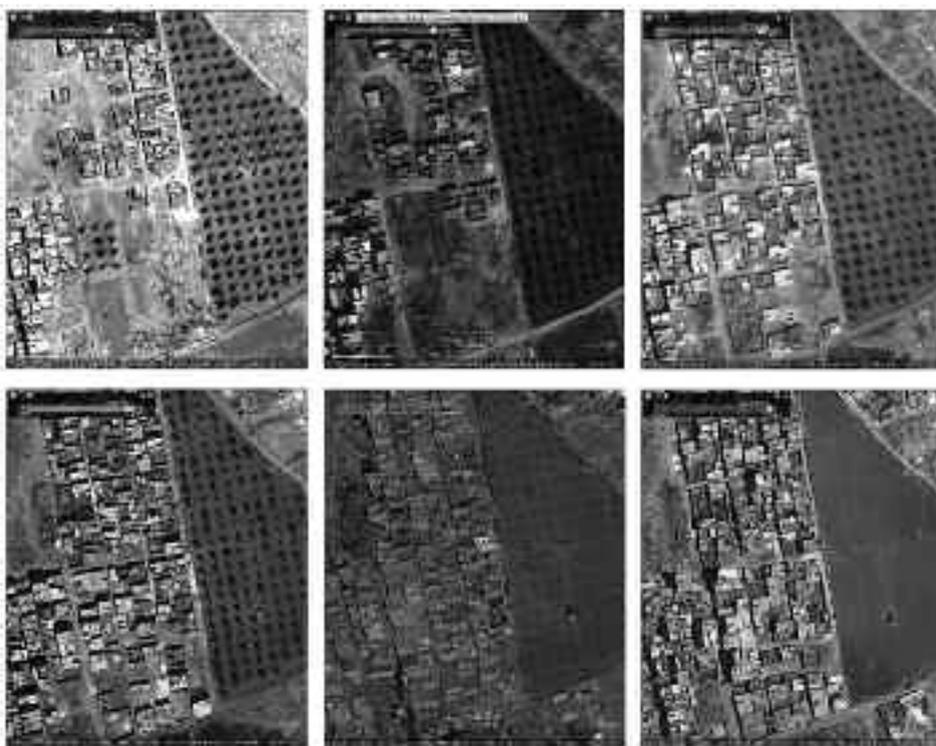
---

[22] D'après les chiffres de l'Organisation générale pour le ciment et les matériaux de construction [OGCMC], qui supervise les sociétés d'État de fabrication de ciment.

Photos 9 à 14

*Extension sud du quartier informel de Hajar al-Assouad*

*Ces 6 clichés satellites illustrent l'accélération de la construction dans les quartiers informels depuis 2011. Alors que l'on y constate une faible activité de la construction entre juin 2009 (9) et mars 2010 (10), on observe une densification et une nette extension du quartier vers des terrains voisins en mai 2011 (11), puis en août de la même année (12). L'année 2012 (13 et 14) est marquée par une densification et une montée en hauteur des immeubles, ainsi que par un arrachage des arbres puis une préparation dans le terrain voisin (Clichés Google Earth des 15/06/2009, 03/03/2010, 05/05/2011, 09/08/2011, 22/02/2012 et 26/04/2012)*



*Droits : Google Earth, 2009, 2010, 2011 et 2012.*

produits alimentaires de première nécessité, l'augmentation des subventions sur le fioul, la création d'un fonds social d'aide à près de 500 000 personnes ou le recrutement de 67 000 fonctionnaires. Cette réorientation plus sociale des politiques urbaines s'est confirmée par la suite. Alors que quelques années plus tôt l'option de la rénovation

urbaine prévalait à Damas, fin 2011, plus de six mois après le début des événements, la réhabilitation de la plupart des quartiers informels était sérieusement envisagée.

Par ailleurs, le début des événements en Syrie a eu pour effet rapide de ralentir, voire de geler, des projets de coopération

internationale sur l'urbain. Certains ont été maintenus, mais des experts européens ont quitté le pays dès le printemps 2011 : ceux de la GIZ en avril, ceux du MAM en mai. Des projets en cours de montage ont été arrêtés. Ainsi, les financements européens (BEI/AFD) programmés pour le projet de l'ouest de la Rue 30 du MAM ont été gelés et les nouveaux projets n'ont pas été signés, comme le soutien au ministère de l'Administration locale prévu par la BEI et l'AFD pour la politique de réhabilitation des quartiers informels de Syrie. Enfin, certains experts étrangers travaillant pour le gouvernement syrien ont aussi dû quitter le pays ; ce fut par exemple le cas, en novembre 2011, à Khatib et Alami, du bureau d'études libanais en charge du schéma directeur de Damas, qui a poursuivi ensuite son travail à partir de Beyrouth.

Bien que le régime ait été focalisé sur la situation sécuritaire dès le début des événements, les principales politiques urbaines vis-à-vis des quartiers informels ont été poursuivies d'un bon train au cours de l'année 2011, comme en ont témoigné la presse officielle et les textes de lois. Tout se passait comme si la poursuite des réformes participait d'un rôle stratégique dans la crise pour susciter l'adhésion de la population, relativiser l'importance des événements ou montrer une continuité politique. La politique nationale de réhabilitation des quartiers informels, un temps freinée par le changement de Premier ministre au printemps 2011, a poursuivi ses travaux pendant l'été et a été adoptée en décembre. La réalisation d'une typologie des quartiers était en cours à la Regional Planning

Commission et des projets pilotes y étaient étudiés. La création d'un organisme public et d'un fonds pour le développement et la réhabilitation des zones d'habitat irrégulier a été annoncée pour l'année 2012 (SANA, 6 décembre 2011). Par ailleurs, les schémas directeurs de Damas et le schéma régional de Rif Damas se poursuivaient : adoption de la phase 2 à l'automne et démarrage de la phase 3, avec, pour le Gouvernorat de Damas, la poursuite des projets d'études détaillées sur des quartiers informels (relance en octobre 2011 de l'appel d'offres pour la réalisation de projet pour les quartiers Qassioun, Tabbaleh et King Fayçal) et ambition de mener un projet pilote de réhabilitation sur le Mont Qassioun. La politique de rénovation urbaine se poursuivait également, avec une seconde série de terrains proposée dans le cadre de la loi 15 et, surtout, la réforme de l'EPH en juin 2011, qui lui permettait d'accélérer la production de logements sociaux par l'implication du secteur privé et la possibilité de construire des logements publics locatifs (décret 76/2011). Enfin, les annonces de la poursuite des travaux du grand projet Eighth Gate de Emaar en juin 2011, celle du début des travaux, en août 2011, du grand projet Festival City (un milliard d'euros), construit par Majid al-Futtaim<sup>[23]</sup> et, dans la même logique, l'organisation par le gouvernement du VII<sup>e</sup> Forum sur l'investissement touristique en décembre 2011, avec une quarantaine de projets proposés par le ministère du Tourisme aux investisseurs (SANA, 5 décembre 2011), ont cherché à donner l'apparence d'une continuité et d'une bonne santé économique au cœur de la tourmente, et malgré le scepticisme des investisseurs invités.

---

[23] Cf. <http://www.ameinfo.com/272040.html>

## Conclusion

Alors que l'on assistait, avant les événements, à une concurrence entre deux types de politiques urbaines vis-à-vis de quartiers informels à Damas, la réhabilitation et la rénovation urbaine, le début des printemps arabes et la situation de crise politique en Syrie a conduit Damas à privilégier l'option socialement plus recevable de la réhabilitation, dès avant le début des événements dans le pays, puis tout au cours de l'année 2011. Insuffisante en regard de la demande des manifestants, la réorientation sociale des réformes à laquelle les politiques urbaines de 2011 ont participé n'aura pas empêché le développement de la crise. Et, si le nouveau contexte a favorisé cette réorientation sociale de la réhabilitation au détriment de la rénovation urbaine dans les études en cours, le contexte législatif et les outils de l'urbanisme n'ont pas évolué davantage dans un sens que dans l'autre. La promulgation des textes législatifs et la réalisation des études ont suivi leur calendrier. Les administrations et les professionnels sont restés en place et continuent, pour la plupart, à porter les mêmes idées. Les acteurs politiques ont souvent gardé leur vision à long terme. Les acteurs de la coopération internationale, qui favorisaient l'option de la réhabilitation, ne sont presque plus présents sur place, et sont représentés par leurs associés locaux. Cette orientation vers davantage de réhabilitation a-t-elle correspondu à un effet d'annonce ou à une adaptation des réformes à une demande sociale d'expression plus radicale ? Le recul de la rénovation urbaine en cette

première période de crise a-t-elle été une réorientation des objectifs ou une temporisation face à la transformation conjoncturelle du contexte de l'investissement immobilier ?

Reste que tant l'explosion de la construction dans les quartiers informels en 2011 que les destructions de nombre de ces quartiers par les combats et les bombardements en 2012 reposent la question de leur traitement. La crise que traverse aujourd'hui le pays ne permet pas de préjuger de l'avenir de ces premières évolutions en faveur d'une demande sociale. Au cœur de la crise, l'attitude politique vis-à-vis des quartiers informels ne porte plus d'enjeu de bonne image pour le régime. L'observation des transformations et des constantes dans les politiques urbaines dans cette première année de la crise a permis d'éclairer des motifs de l'action publique urbaine vis-à-vis de l'investissement, du logement et des quartiers informels. Elle a mis en lumière une nouvelle approche plus sociale de la question du logement informel. Mais la destruction massive de quartiers entiers, réguliers et informels, transforme complètement les enjeux urbains à venir. En particulier, l'existence de quartiers déjà détruits est l'expression d'une rénovation urbaine déjà en action (démolition/reconstruction). La reconstruction des villes sera un énorme chantier qui reposera assurément en des termes différents la question du sort et de l'intervention dans les quartiers informels, détruits ou non détruits.

# Bibliographie

AL-BARIDI, O. (2005), *Périurbanisation des métropoles urbaines, la densification de cette couronne et la consommation de terres agricoles. Cas de Damas*, thèse de doctorat, UPEC.

AL-DAYIRI, A.M. (2007), *Les zones d'habitat informel en Syrie et le rapport avec les caractéristiques des familles et des habitants*, 15 avril (en arabe).

AL-LAITHY, H. ET K. ABU-ISMAIL (2005), *Poverty in Syria: 1996-2004, Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations*, PNUD.

ARNAUD, J.-L. (2006), *Damas, Urbanisme et architecture. 1860-1925*, Actes Sud, Sindbad, Paris.

BAILLY A., P. BRUN, R.J. LAWRENCE ET M.C. REY (DIR.) (2000), *Le développement social durable des villes. Principes et pratiques*, Anthropos, Paris.

BUREAU CENTRAL DE LA STATISTIQUE (PLUSIEURS ANNÉES), *Recensement de 2004 et Statistical Yearbooks de 2001 à 2010*, Damas.

CLERC, V. (À PARAÎTRE), « Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville ? Les contradictions des politiques de résorption des quartiers informels à Damas » in SEMMOUD, N. *Les marges et la ville : entre exclusion et intégration. Cas Méditerranéens*, Presses universitaires François Rabelais, Tours.

CLERC, V. (2012), « L'habitat des pauvres à Damas : de la crise du logement vide à la recrudescence des quartiers informels », *Les Carnets de l'Ifpo. La recherche en train de se faire à l'Institut français du Proche-Orient* (Hypothèses.org), 31 octobre. (accessible en ligne : <http://ifpo.hypotheses.org/4472>)

CLERC, V. (2011), « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes » in BARTHEL P.-A. et L. ZAKI, *Les enjeux du développement durable des villes au Maghreb et en Méditerranée*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

CLERC, V. ET A. HURAUULT (2010), "Property Investments and Prestige Projects in Damascus: Urban and Town Planning Metamorphosis", *Built Environment*, Vol. 36, No 2, « Arab Mega Projects », pp. 162-175.

DAMASCUS GOVERNORATE (2008), *Damascus Master Plan: Development Visions and Strategic Guidelines* (version anglaise).

**DONATI, C. (2009)**, *L'exception syrienne, entre modernisation et résistance*, La Découverte, Paris.

**DORAÏ, M.-K. (2009)**, « L'exil irakien à Damas. Modes d'insertion urbaine et reconfiguration des réseaux migratoires », *Echogeo*, 8 (accessible en ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00372155/fr/>)

**FERNANDES, E. (2008)**, *Informal Settlements in Syria: a General Framework for Understanding and Confronting the Phenomenon*, Union européenne, MAM Project in Syria.

**GOVERNMENT OF SYRIA (2010)**, *The Informal Settlements Upgrading Rehabilitation National Programme (ISURNP)*, Ministry of Local Administration.

**GOVERNMENT OF SYRIA (2006)**, *10th Five Year Plan (2006-2010)*, Chapter 14: "Housing Sector in Syria".

**JICA (2008)**, *The Study on Urban Planning for Sustainable Development of Damascus Metropolitan Area in the Syrian Arab Republic, Final Report*, Ministry of Local Administration and Environment, Damascus Governorate, Rural Damascus Governorate, The Syrian Arab Republic, RECS International Inc. Yachiyo Engineering Co., Ltd.

**LENA, E. (2008)**, *Les défis de la croissance urbaine en Syrie*, European University Institute, Robert Shuman Centre for Advanced Studies, Mediterranean Program, Ninth Mediterranean Research Meeting, Workshop #4: Public Policies and Legal Practices toward Informal Settlements in the Middle East and Egypt, Florence, Florence-Montecani Terme, 12-15 mars.

**MC AUSLAN, P. (2008)**, *Positive Planning: A New Approach to Urban Planning Law in Syria*, Ministry of Local Administration, Municipal Administration Modernization Project.

**MAM (2005)**, *Introduction to the Urban Planning and Informal Settlements Action Plans*, Inception Phase Report.

**SAKKAL, S. (1998)**, « L'urbanisation non réglementaire à Alep » in « Aménagement urbain dans le monde arabe », *Cahiers d'Urbana* n° 14, pp. 47-57.

**SERAGELDIN, M. (2008)**, *Qassioun Urban development Strategy and Improvement Plan*, Syria Ministry of Local Administration and Environment, MAM Project.

**SYRIAN ARAB REPUBLIC, MINISTRY OF LOCAL ADMINISTRATION AND SYRIAN - GERMAN TECHNICAL COOPERATION GTZ-UDP (2009)**, *Towards a Syrian Urban Development Policy, Memorandum on Sustainable Urban Development in Syria*.

**SYRIA REPORT (2011)**, "Construction Activity Leads to Surge in Demand for Cement", 4 mai.

**UMP - URBAN MANAGEMENT PROGRAM (2001)**, "Informal Settlements Upgrading in Damascus, Syria" in *UMP, Implementing the Habitat Agenda, Urban Management Program Cities Consultation Cases Studies*, n°28, pp. 69-79, UN-Habitat, PNUD, Banque mondiale.

**WAKELY, P. (2010)**, *Notes on a Proposed Policy & Implementation Strategies for Informal Settlements*, Program for Sustainable Urban Development in Syria, Aleppo Urban Development Project.

# 3. Les quartiers informels du Caire tirent-ils avantage de la « révolution » égyptienne ?

*David Sims*

## Introduction

Les événements de janvier 2011 qui ont précipité la révolution égyptienne ont fait naître l'espoir qu'une réforme fondamentale – éclairée par les principes de justice sociale – permettrait enfin de rompre avec l'inaction prolongée du gouvernement à l'égard des quartiers informels des villes du pays, en particulier ceux de la région métropolitaine du Caire, qui abritent aujourd'hui au moins 12 millions d'habitants. Plus d'un an après la révolution, on ne peut que s'interroger sur les changements intervenus du point de vue des politiques et des mesures publiques, des événements et des mouvements sur le terrain mais aussi des tendances politiques concernant ces quartiers. C'est à cette question que cet article se propose de répondre.

Toute tentative d'analyse définitive serait évidemment prématurée puisque la révolution égyptienne est en grande partie inachevée. En effet, bien qu'un parlement élu ait été formé, un gouvernement de transition, très loin d'être légitime, est encore en fonctions, la constitution doit être modifiée, des élections présidentielles sont prévues en juin 2012 et les militaires n'ont pas encore réintégré leurs baraquements. Cela étant, il n'est pas inutile de dresser un bilan préliminaire à ce jour (février 2012), d'abord en exposant brièvement l'histoire et la dynamique du développement informel du Grand Caire et les mesures historiques des pouvoirs publics et de la communauté internationale, puis en retraçant les évolutions intervenues dans les quartiers informels depuis la révolution, les modifications qui ont été (ou non) apportées aux politiques publiques en la matière, les attitudes les plus courantes des élites universitaires et professionnelles face à l'informalité, et l'approche des pouvoirs politiques émergents concernant les quartiers informels et les questions associées.



## 3.1. Aperçu des quartiers informels du Grand Caire : histoire et dynamique actuelle

Du point de vue morphologique, la région du Grand Caire peut être divisée en quatre parties :

1. la ville formelle, à savoir la totalité de la ville du Caire qui s'est développée jusqu'en 1950 et les ajouts et extensions légaux/planifiés intervenus par la suite ;
2. la ville informelle, les quartiers qui se sont développés depuis 1950 sans planification ni consécration légale ;
3. la ville, les villages et les petites villes périurbains situés dans l'arrière-pays agricole, dans les gouvernorats de Giza et de Qaliubia, qui sont apparus dans le

cadre de processus informels et ont été peu à peu absorbés par la sphère métropolitaine ;

4. la ville du désert, villes nouvelles et autres aménagements formels connexes dans les zones désertiques contrôlées par l'État à l'est et à l'ouest du Grand Caire.

Il est important de commencer par définir ce qu'est un quartier informel. Selon le gouvernement, les quartiers informels (souvent appelés *munatiq 'ashwa'ia*) sont les « zones non planifiées », cette définition comprenant les quartiers historiques non organisés de la ville. Le gouvernement emploie une autre catégorie, les « quartiers

**Tableau 1** Évolution de la population du Grand Caire de 1947 à 2011

Année	Quartiers formels	Quartiers informels	Zone périurbaine (quartiers informels)	Désert	Total de la région du Grand Caire	Croissance annuelle (en %)	Part de la population des quartiers informels dans la région du Grand Caire (en %)
1947	2 400 242	0	586 038	0	2 986 280	n.d.	10,2
1960	3 905 670	100 000	955 166	0	4 960 836	3,98	15,6
1976	4 610 326	1 969 000	1 374 317	0	7 953 643	2,99	38,1
1986	4 650 000	4 248 866	2 063 376	32 615	10 994 857	3,29	54,5
1996	4 807 632	5 436 477	2 857 468	149 992	13 251 569	1,88	59,7
2006	5 005 824	6 742 416	3 942 262	601 767	16 292 269	2,09	62,8
2011	5 208 560	7 551 506	4 494 179	813 236	18 067 480	2,1	66,7

Note : les quartiers informels dans les districts recensés (shiakhat et qarah) ont été calculés par l'auteur à partir de cartes, d'images satellites et d'observations sur le terrain.

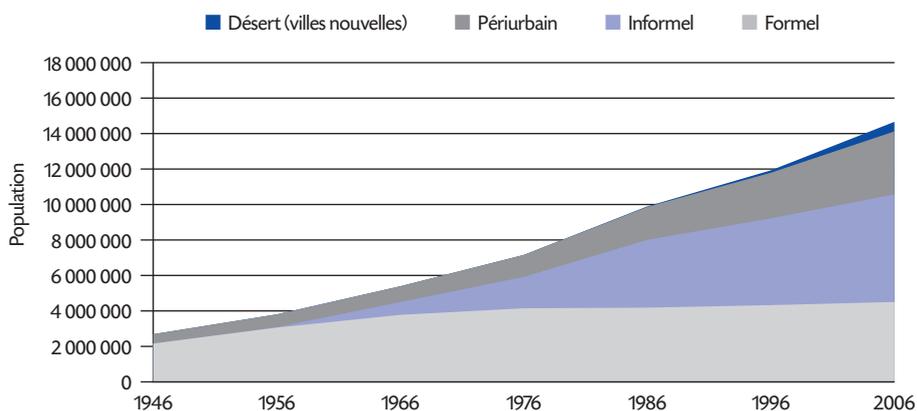
Source : CAPMAS, recensement de la population et des logements, diverses années.

dangereux », pour désigner les zones urbaines marginales où des vies sont menacées ou qui sont délabrées au point de nécessiter une intervention immédiate. Ces quartiers n'abritent qu'à peu près 1 % de la population du Grand Caire. Dans cet article, les quartiers informels sont définis comme les zones urbaines aménagées depuis 1950 sans autorisations ni plans officiels et pour

lesquelles il est impossible de délivrer des permis de construire. Cette définition exclut les quartiers historiques mais coïncide par ailleurs avec la définition administrative des « zones non planifiées ». Le tableau 1 et le graphique 1 présentent l'évolution de la population de ces quatre catégories urbaines de 1947 à nos jours.

## Graphique 1

### Évolution démographique des différentes parties constitutives du Grand Caire de 1946 à 2006



Source: IOB-BMZ (2011)

Comme le montrent le tableau 1 et le graphique 1, les quartiers informels du Grand Caire sont véritablement gigantesques et en plein essor. Leur population est aujourd'hui estimée à 12 millions de personnes – soit 66 % de la population de l'agglomération – et se compose principalement de ménages de classe inférieure à moyenne inférieure.

Entre 1996 et 2006, la population du Grand Caire s'est accrue de quelque 3,05 millions de personnes, qui se sont réparties de la façon suivante :

- quartiers formels de l'agglomération existante : 6,5 % ;
- quartiers informels de l'agglomération existante : 42,9 % ;
- zone périurbaine (presque intégralement informelle) : 35,7 % ;
- ville du désert : 14,9 %.

Autrement dit, dans cet intervalle de dix ans, les quartiers informels ont drainé 78 % de la

croissance. On peut discuter du pourcentage exact, mais il ne fait aucun doute que la croissance de la population métropolitaine s'est très fortement concentrée dans les quartiers informels et que cette tendance persiste. Les moyens d'existence des habitants du Grand Caire sont donc de plus en plus définis par l'informalité et étroitement mêlés à celle-ci, et il est clair que les politiques d'aménagement urbain qui n'abordent pas la question des quartiers informels font fausse route.

On compte globalement trois catégories de quartiers informels du Grand Caire :

1. les quartiers de moyenne à grande importance, qui se sont développés sur des terrains agricoles progressivement lotis (principalement sur les franges nord et ouest de l'agglomération principale), tels Al Mattaria, Ain Shams, Al Bassatin, Embaba, Shubra el Kheima, Boulaq el Dakrou. Ces quartiers abritaient 5,5 millions d'habitants en 2006 ;
2. les anciens villages, villes et hameaux ruraux qui se sont considérablement étendus dans la campagne agricole avoisinante. Ces quartiers informels périurbains, tels Khanka Qusus, Kerdasa et Badradshain, sont ceux qui enregistrent l'expansion la plus forte de la région. Ils comptaient 3,9 millions d'habitants en 2006 ;
3. l'occupation informelle de terrains publics, un phénomène très courant dans les années 1970 et au début des années 1980, pratiquement à l'arrêt aujourd'hui. Ces quartiers informels, dont Manshiet Nasser, Ezbet Al Haggana, Ezbet

Kheirallah (Plateau Fostat) et Ezbet al Nasr, sont les principaux exemples, sont parvenus à maturité. Ils comptaient environ 1,2 million d'habitants (mais les estimations varient pour certains quartiers).

Tous ces aménagements informels ont été et sont encore le fait de particuliers et de petits promoteurs informels qui achètent le terrain, trouvent le financement et dirigent ou gèrent la construction. L'État n'intervient pas initialement dans ce processus hormis quelques tentatives de prévention et de pénalisation, vaines pour la plupart. Le logement informel représente un formidable effort d'auto-investissement de la part des ménages, qui a produit un important stock d'appartements, la plupart petits et abordables, qui se commercialise bien sur les marchés immobiliers informels et qui mêle la location et la propriété. L'activité de construction, qui procède essentiellement de manière progressive, produit de solides structures en béton armé de quatre à huit étages. Les marchés immobiliers sont dynamiques dans les quartiers informels, la location étant aujourd'hui très répandue suite à la nouvelle loi sur la location. Ces quartiers sont socialement hétérogènes, de nombreuses familles pauvres y côtoient les classes moyennes inférieures. Les marqueurs socioéconomiques des habitants sont généralement légèrement inférieurs aux moyennes de la ville.

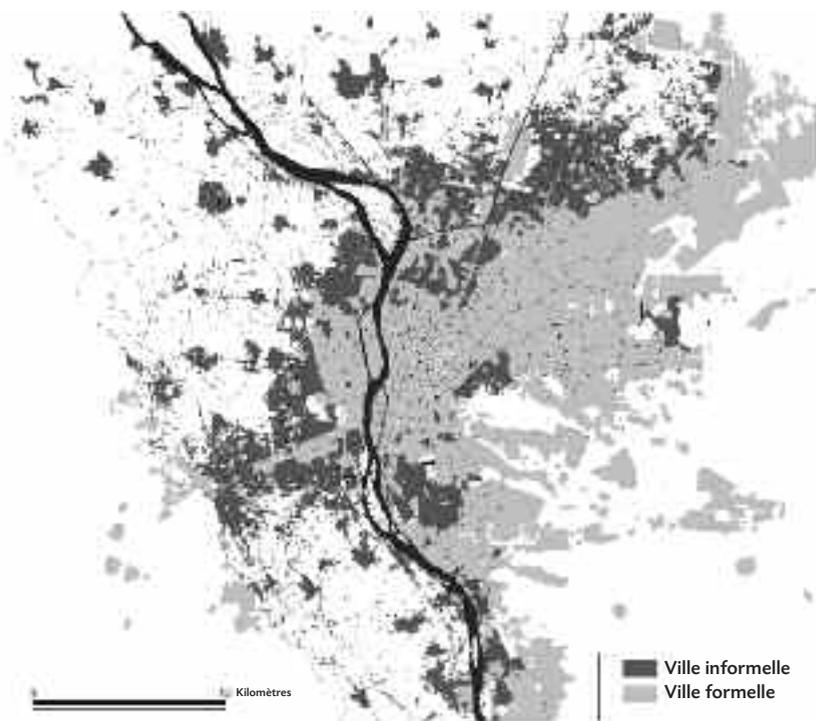
Une fois « matures », ces quartiers affichent des densités d'occupation qui peuvent atteindre des niveaux très élevés, voire la surpopulation. De plus, la plupart des rues sont très étroites et certains appartements manquent de ventilation et de lumière

naturelle. Par ailleurs, les espaces publics et ouverts sont très rares. Pourtant, une forte densité offre de nombreux avantages, comme l'ont montré les études consacrées aux villes compactes (Jenks et Burgess, 2000) : d'une part, les distances sont moindres et la plupart des besoins peuvent être couverts en se déplaçant à pied ; d'autre part, l'économie locale est très dynamique, avec de fortes concentrations d'entreprises

commerciales, de services et de fabrication d'artisanat. En fait, dans de nombreux quartiers, une fraction non négligeable de la population active trouve un emploi dans le voisinage. Ainsi, à Manshiet Nasser, un quartier informel étendu et pauvre, une étude réalisée en 2001 a montré que plus de 50 % de la population active avait un emploi sur place (GTZ et gouvernorat du Caire, 2001).

Carte 3

Quartiers formels et informels du Grand Caire en 2005



Source : Sims, 2010.

## 3.2. Améliorations intervenues dans les années 1990

Dans la plupart des quartiers informels, l'État finit toujours par fournir les infrastructures et les services de base, mais après coup et à un rythme que beaucoup qualifient de laxiste. Aujourd'hui, les réseaux d'infrastructure dans ces quartiers sont presque tous en sous-capacité, les rues sont rarement revêtues et les services publics, lorsqu'ils existent, sont de piètre qualité et surpeuplés. Néanmoins, il faut éviter le stéréotype des quartiers déshérités, privés de tous les services de base.

Il est généralement admis que les besoins de réhabilitation des quartiers informels du Grand Caire sont importants dans les domaines des infrastructures, des services et de l'environnement. Il est également indéniable qu'il faut prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté et le chômage, améliorer le logement et stimuler l'activité économique et les entreprises dans ces quartiers. Cependant, d'un quartier à l'autre, le niveau et l'éventail des interventions nécessaires sont très diversifiés : construction de réseaux d'assainissement, réhabilitation des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, revêtement des chaussées, élargissement des artères principales, extension et remise en état du réseau d'électricité, couverture des canaux, création et réhabilitation des équipements publics (surtout les écoles), extension des

terrains publics, création de zones d'activités, aide aux entreprises et formation professionnelle.

Des consultants auprès de la Banque mondiale ont récemment évalué le coût de la réhabilitation des quartiers informels (Abdelfattah *et al.*, 2011) : il se situe de 51 à 265 EGP par habitant en fonction du quartier et du niveau des infrastructures et des services en place<sup>[24]</sup>. Une synthèse des résultats montre que la réhabilitation du Grand Caire dans son ensemble ne serait pas très coûteuse en termes relatifs. En effet, la réhabilitation des infrastructures et des services pour la totalité des 12 millions d'habitants des quartiers informels requiert un investissement de 2,7 Md USD à 3,3 Md USD. Comparativement aux grands programmes publics (le programme national de logements sociaux envisagé actuellement coûte quelque 16 Md USD) ou aux grandes sources de recettes de l'État (les recettes du canal de Suez dépassent 5 Md USD), cette estimation pour une réhabilitation complète des quartiers informels du Grand Caire n'est pas excessive, d'autant que la dépense serait répartie sur une dizaine d'années.

Des projets de réhabilitation ont été menés dans certains quartiers du Grand Caire à plusieurs reprises, en particulier depuis une vingtaine d'années. Étant donné l'ampleur

---

[24] Les quartiers totalement dépourvus de services ou d'infrastructures peuvent coûter 2 000 EGP par habitant, ce prix comprenant l'acquisition des terrains et des normes de services très élevées, mais ils sont extrêmement rares.

toujours croissante du phénomène informel, ces interventions ont été trop peu nombreuses, trop lentes et trop peu financées pour avoir le moindre effet visible. Cela n'a pas empêché de considérables débats et études dans les milieux universitaires et ceux du développement, mais les actions continues ont été très rares. Par ailleurs, bien que la participation communautaire ait été souvent prônée, les

résultats ont été peu concluants. Trois grands types d'opérations ont été menés : (i) réhabilitation intégrée d'une zone géographique précise, (ii) création ou amélioration d'un service ou d'un service aux collectivités précis dans plusieurs quartiers et (iii) tentatives de réforme institutionnelle ou réglementaire en faveur de la réhabilitation. Les plus représentatifs sont présentés dans l'encadré 1.

### Encadré 1 Réhabilitation des quartiers du Grand Caire – projets pilotes

#### • Réhabilitation intégrée de quartiers

Les premières expériences datent de 1978 avec une tentative avortée de réhabilitation à Manshiet Nasser dans le cadre du premier projet urbain de la Banque mondiale, suivie en 1979 du projet de réhabilitation communautaire d'USAID dans quatre groupes de villages informels à Helwan. Le premier projet mené par les pouvoirs publics égyptiens a été réalisé à Embaba à partir de 1992, où de considérables travaux d'infrastructure ont été effectués afin d'améliorer un quartier qui avait été un centre d'agitation fondamentaliste. En 1998, la GTZ a engagé une opération de réhabilitation intégrée à Boulaq el Dakroul avec le gouvernorat de Giza, et à Manshiet Nasser avec le gouvernorat du Caire. Ces projets, qui se sont poursuivis jusqu'en 2007, comprenaient un volet infrastructures financé par la KfW. En 2004, la GTZ, avec l'Integrated Care Society (ONG créée en 1977 dont Suzanne Mubarak a été la première présidente) et des contributions de l'État, a également entrepris de réhabiliter deux quartiers d'Helwan. En 2007, le ministère de la Planification urbaine a démarré le projet d'aménagement du nord de Giza sur une vaste superficie accueillant plus de 800 000 habitants. Ce projet très ambitieux se distingue en particulier par l'aménagement de l'ancien site de l'aéroport Embaba, conjugué à d'importantes opérations d'élargissement des voies, de relogement et d'équipements publics dans les quartiers avoisinants. Jusqu'ici, son exécution s'est confinée au site de l'aéroport et les premiers îlots d'habitation sont sortis de terre.

#### • Mise à niveau des services essentiels

De 1993 à 2006, le gouvernement égyptien a mené un programme de rénovation urbaine destiné à fournir des services de base comme l'électricité, l'eau, l'assainissement et le revêtement des voiries dans plus de 1 221 quartiers informels en Égypte, dont certains sont situés dans le Grand Caire. Bien que ce programme ait été doté d'un budget de 2,6 Md EGP, les décaissements étaient canalisés par les ministères et, en réalité, une part importante des fonds a été allouée aux grandes infrastructures qui ont peut-être



bénéficié à certains quartiers informels, mais dont les principaux bénéficiaires ont été les zones urbaines formelles. De la fin des années 1980 au début des années 1990, et après la construction de systèmes d'assainissement pour le Grand Caire, de nombreux quartiers informels ont considérablement bénéficié d'investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Sans être constitutives d'un « programme de réhabilitation », les conduites d'eau, et surtout d'assainissement, ont été étendues dans de nombreux quartiers non desservis. Enfin, la GTZ et la KfW ont lancé, d'abord à Manshiet Nasser puis dans l'ensemble du pays, un programme d'initiatives locales dans des quartiers délabrés et informels en partenariat avec le ministère de la Planification urbaine.

- **Améliorations institutionnelles et systémiques en faveur de la réhabilitation**

Dans ce domaine, la situation n'a guère évolué. Il n'y a pas eu d'assouplissement des règles de lotissement ou de construction visant les aménagements informels au Caire ou ailleurs, ceux-ci demeurant tout entiers hors du champ des cadres réglementaires. Dans son travail sur la planification stratégique du Grand Caire (« Grand Caire 2050 »), le ministère de la Planification urbaine a recensé les « zones non planifiées » de la métropole et propose de les contenir ou de les réhabiliter. En 2006, la GOPP a entrepris un travail de planification appelé *tahzim* ou programme de « confinement », qui prévoyait des lotissements légaux aux abords des quartiers informels, pour en théorie bloquer une nouvelle vague d'expansion informelle. Cependant, malgré semble-t-il des plans précis, de nombreux problèmes de procédure et surtout de financement ne sont pas encore résolus et aucun conseil local ne les a approuvés à ce jour.

Les principales améliorations institutionnelles en faveur de la réhabilitation ont été apportées par le Participatory Development Program (PDP) dans les quartiers urbains, mené par la GTZ (aujourd'hui GIZ). Outre une formation intensive du personnel des gouvernorats et des districts du Grand Caire aux différents aspects de la réhabilitation, le PDP a convaincu en 2006 les trois gouvernorats de créer des services de réhabilitation urbaine directement logés dans les bureaux des gouverneurs. Ces services sont devenus d'importants éléments de coordination et d'échange d'informations pour la réhabilitation dans les gouvernorats et ont amélioré la connaissance des quartiers informels au sein des services. Ces évolutions

sont très positives ; néanmoins, ces services n'ont pas de pouvoirs décisionnels ou financiers et le personnel, peu rémunéré, pâtit des caprices de la politique des gouvernorats.

Enfin, un nouvel organisme a été créé en 2008 : l'ISDF, rattaché au bureau du Premier ministre, vise à réaménager les bidonvilles dangereux et à reloger les habitants. Il a répertorié toutes ces zones sur le territoire égyptien et entrepris des travaux dans certaines parties du pays en partenariat avec les gouvernorats. Plusieurs quartiers, abritant au total 150 000 habitants, ont été recensés dans le Grand Caire.

Il faut ajouter que plusieurs ONG nationales, grâce à des financements privés, ont mené des projets (allocation de microcrédits, prêts aux petites et moyennes entreprises, services pro-pauvres, activités orientées vers la jeunesse, conseils aux entreprises, etc.) dont ont bénéficié (pour certains d'entre eux) les habitants des quartiers informels du Grand Caire. Quelques ONG ont aidé des résidents de ces quartiers à développer les ONG locales ou à en créer. Dans tous les cas, les actions de ces ONG ont été ciblées sur les pauvres et aucune n'a spécifiquement visé les quartiers urbains informels. À notre connaissance, ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune réelle initiative de réhabilitation du secteur privé, ni autonome ni en partenariat avec les pouvoirs publics. L'Integrated Care Society a mobilisé des dons d'hommes d'affaires en vue.

En résumé, avant janvier 2011, le phénomène des quartiers informels du Grand Caire, quelle que soit son ampleur, était une

question secondaire du point de vue des politiques publiques et des attitudes des professionnels, et l'habitat informel autoconstruit n'était pas du tout considéré comme une solution au problème du logement. L'attitude dominante à l'égard des quartiers informels était pécuniaire, de préjugés et, dans le meilleur des cas, de condescendance. Cette attitude était fréquente au sein des classes éduquées et des classes moyennes et elle dominait aussi dans les principaux milieux professionnels et universitaires. Il existe bien sûr des exceptions, mais la majorité des architectes et des professionnels de l'aménagement urbain avaient une foi inébranlable dans les villes nouvelles du désert, considérées comme l'alternative ultime au développement urbain informel. Cette attitude perdure malgré les preuves croissantes que les villes nouvelles, en tant que pôles d'attraction pour la masse des Égyptiens urbains, sont un complet fiasco.



### 3.3. Les quartiers informels du Caire après la révolution de janvier

Que s'est-il passé dans les quartiers informels du Grand Caire dans les douze mois qui ont suivi la démission d'Hosni Moubarak et la multiplication de manœuvres politiques et de manifestations qu'elle a engendrée ? Quels programmes et politiques visant les quartiers informels les trois gouvernements de transition ont-ils formulés et quelles sont les positions des nouveaux partis politiques à l'égard du Caire informel ? Après tout, la révolution est essentiellement inspirée des principes de démocratie et de justice sociale et du rejet de l'autoritarisme de l'ancien régime. De prime abord, il semble évident que le discours révolutionnaire ménage une place de choix aux conditions de vie dans les quartiers informels, fourmillant de citoyens ordinaires qui ont été totalement privés du droit de vote.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'urbanisation informelle est la caractéristique du Grand Caire et, même si cela semble presque impossible, cette tendance va encore s'accroître. La frénésie de construction de logements informels dans toute la ville, surtout dans les quartiers informels de la frange agricole et autour de ceux-ci, est sans doute le résultat physique le plus frappant de la révolution de janvier. Personne ne peut chiffrer ce phénomène, mais pratiquement tous les observateurs du Caire s'accordent à penser que la construction est frénétique. Les inspections sur le terrain effectuées par l'auteur au cours de l'été et de l'automne 2011 dans les quartiers informels périphériques du Grand

Caire confirment la présence de nombreuses nouvelles constructions sur ce qui était auparavant des terrains agricoles. Ces constructions s'expliquent par la disparition des agents de l'État qui étaient censés les interdire. Si ces derniers n'ont jamais eu qu'une efficacité partielle, ils sont désormais presque absents et, pour une grande partie de la société, la situation actuelle est l'occasion ou jamais de construire.

Aucune étude de cette construction accélérée de logements informels autour du Caire n'a été entreprise. Cependant, des éléments d'information et les observations sur le terrain montrent que la plupart des constructions suivent le modèle informel classique de structures en béton armé remplies de brique rouge, de petites surfaces au sol et d'une construction progressive étage par étage, voire pièce par pièce. En revanche, on n'observe pas d'immeubles résidentiels de grande hauteur, comme ceux qui étaient apparus dans les quartiers informels au cours des dix années précédentes. Peut-être ces constructions spéculatives, engendrées par les troubles rapports de collusion entre investisseurs, avocats, agents immobiliers et fonctionnaires locaux sont-elles simplement trop risquées dans le Caire révolutionnaire ? À l'inverse, le particulier propriétaire-constructeur informel, qui n'a jamais compté sur l'État, évitait la bureaucratie à tout prix et comptait sur ses relations personnelles et sociales, se sent en sécurité.

## 3.4. Des émissions télévisées et campagnes de financement aux comités populaires

Depuis la révolution, les efforts pour aider les habitants des quartiers informels les plus démunis ou « bidonvilles » du Grand Caire se sont accentués. Il y a toujours eu des œuvres caritatives aidant les opprimés, principalement dirigées par des personnalités, à commencer par la Première Dame et sa coterie. Bien qu'elle-même et ses organisations aient été discréditées, d'autres poursuivent les bonnes œuvres. Une partie de ces efforts sont sincères, pragmatiques et efficaces, mais ils sont généralement modestes et discrets. D'autres sont clairement sous le feu des projecteurs. C'est le cas en particulier de l'émission hebdomadaire « *wahid min al nas* » (un citoyen ordinaire) animée par Amr El-Leithy sur Dream TV, qui est diffusée depuis 2009. Cette émission, qui accueille des figures politiques et des célébrités, met en lumière les problèmes des habitants des « bidonvilles » et mène des campagnes de collecte de fonds. Les visites théâtralisées dans des bidonvilles (toujours les quartiers les plus dégradés) avec des célébrités sont le menu ordinaire de l'émission. Juste après la révolution, un autre projet appelé *hamlat el-milliar lil nihod al-'ashwa'iat* (la campagne du milliard pour développer les quartiers informels) a été engagé sous la supervision de El-Leithy. Cette campagne est soutenue notamment par le célèbre acteur Mohamed Sobhy, l'actrice Hanan Turk et le télé-évangéliste Amr Khaled ; les fonds sont collectés par des Égyptiens sur le territoire et à l'étranger. On ne sait pas quelle est

l'intention précise, mais l'idée générale est de financer des maisons neuves pour les habitants des bidonvilles des pires quartiers du Caire et d'autres villes. On dit qu'il est même prévu de dépêcher des psychologues et des caravanes médicales pour soigner ceux qui souffrent dans ces quartiers ! Par le biais d'une ONG associée appelée « *Maa'n* », dirigée par Mohamed Sobhy, l'objectif est de financer cinq nouveaux quartiers dans cinq villes égyptiennes sur des terrains donnés par les gouvernorats, comprenant les infrastructures, des écoles, des hôpitaux et des usines, de reloger les habitants de bidonvilles et de leur apprendre à être des travailleurs productifs. Cette approche est la réplique exacte de plusieurs programmes publics plus anciens qui étaient surtout de coûteux exercices de relations publiques et qui ne bénéficiaient qu'à quelques-uns.

Loin des émissions télévisées et des campagnes de financement, l'apparition spontanée de comités populaires (*ligan sha'abiya*) est une évolution positive et bienvenue dans les quartiers informels du Grand Caire. Ces comités ont initialement exercé des fonctions de surveillance du voisinage dans toute l'agglomération pour lutter contre l'insécurité au moment de la révolution. Dans de nombreux quartiers informels, ils sont restés, se sont développés et se sont métamorphosés. Un grand nombre de ces comités, qui sont de vraies organisations populaires, ont entrepris de

répondre aux besoins de la communauté comme l'enlèvement des déchets ménagers, l'organisation de la circulation routière, la protection des personnes et des entreprises, la résolution des litiges, l'information sanitaire et sociale, le contrôle des prix et la distribution de pain et de butagaz subventionnés, la réparation des réseaux d'eau et d'électricité et l'obtention de terrains vacants pour les besoins des services. Les comités de différents quartiers ont formé des alliances, telles que la fédération des comités populaires des quartiers informels, fondée en février 2011 par les comités populaires de Duweika, Dar al-Salam, Boulaq al-Dakrou, Imbaba, al-Umraniya, Maspéro, al-Gamaliya, Qala'at al-Kabsh, Ard al-Luwa et al-'Umraniya, dont les objectifs sont encore plus ambitieux. Certaines projettent de récupérer, dans les quartiers informels et à proximité, des terrains qui avaient été cédés à des investisseurs qui ont fait faillite afin que les services communautaires nécessaires puissent les utiliser, tandis que d'autres se sont donné pour objectif la réhabilitation des réseaux d'eau et d'électricité et des voiries, d'autres encore le lobbying pour le droit aux assurances sociales et à l'assurance maladie pour tous les résidents de quartiers informels (en particulier les travailleurs, les artisans et les chômeurs).

Les comités populaires les plus actifs sont surtout constitués de jeunes très critiques à l'égard des institutions, des partis politiques et même des ONG. Il est rare que les comités populaires travaillent avec les ONG locales car les ONG de développement communautaire ne font pas appel à des bénévoles, sont moins dynamiques et moins souples et sont gouvernées par le paternalisme et la logique de gestion du financement externe dont elles dépendent. De nombreux comités populaires préfèrent donc travailler seuls et coopérer avec différents acteurs au cas par cas. Il arrive qu'ils travaillent avec les administrations, les partis politiques et les entreprises et ce sont généralement des personnalités locales connues et crédibles qui font le lien. À Giza, les comités populaires ont un bureau dans le gouvernorat et au Caire, plusieurs réunions ont eu lieu avec le gouverneur. De nombreux jeunes aux profils très diversifiés – personnes sans affiliation politique ou religieuse, sympathisants de gauche et membres de la Fraternité musulmane – sont actifs dans des comités populaires de nombreux quartiers. Les salafistes paraissent plus réticents à travailler avec ces comités ou à s'y impliquer mais ils mènent eux-mêmes des activités comparables, comme le contrôle de la distribution de pain et de butagaz subventionnés.

## 3.5. Gouvernements postrévolutionnaires et bailleurs étrangers : un nouveau départ ?

Jusqu'ici, les gouvernements postrévolutionnaires ont montré la même inertie que l'ancien régime à l'égard des quartiers informels. L'ISDF poursuit ses efforts de réaménagement des quartiers de bidonvilles dangereux dans le Grand Caire et dans les gouvernorats, mais c'est à peu près tout. En revanche, l'État a annoncé un nouveau programme national de logements sociaux qui serait fortement subventionné et serait essentiellement une répétition des programmes de l'époque Moubarak. Le 11 avril 2011, six semaines seulement après la chute de Moubarak, le ministre de la Coopération internationale a adressé aux

bailleurs internationaux une proposition relative à un projet de construction d'un nombre colossal de logements à bas coûts – pas moins d'un million de logements en 5 ans pour un coût estimatif de 16 Md USD – principalement dans les villes nouvelles et dans les gouvernorats, dont la moitié environ dans la région du Grand Caire. Le ministre appelait les bailleurs à couvrir la moitié du coût total, soit un engagement de quelque 8 Md USD sur la durée du programme. Ce montant aurait surpassé tous les programmes jamais financés par des bailleurs en Égypte et aurait complètement éclipsé leurs précédents soutiens au secteur du

**Tableau 2** *Activités de réhabilitation financées par les bailleurs en cours et en projet dans le Grand Caire*

Bailleurs de fonds	Type d'activité	Statut
PDP de la GIZ	Renforcement des institutions et formation aux techniques de réhabilitation, gouvernorats du Caire, de Qaliubia et de Giza	Actif
Fondation Bill et Melinda Gates, gérée par le PDP	Gestion des déchets solides dans deux quartiers informels de Qaliubia	Actif
Commission européenne, gérée par le PDP	Réhabilitation de quatre quartiers informels (deux au Caire et deux à Giza)	Étude de faisabilité achevée. Contrat en attente de signature
AFD	Réhabilitation de quatre quartiers informels (deux au Caire et deux à Giza)	Sélection des sites effectuée et approuvée par les gouvernorats. Préparatifs de l'étude de faisabilité en cours
BEI	Programme de développement communautaire avec l'Egyptian Social Fund for Development, ciblé dans un premier temps sur les quartiers défavorisés du Grand Caire	Démarrage de l'étude de faisabilité par des consultants en 2012

Source : Abdelfattah et al., 2011.



logement, mais l'offre a été poliment déclinée. Pourtant, bien que l'énorme coût nécessaire n'ait pas de financement, ce nouveau programme demeure une priorité des pouvoirs publics.

Au contraire du gouvernement, l'intérêt des bailleurs internationaux pour les quartiers informels du Grand Caire s'est accru après la révolution de janvier. Plusieurs agences d'aide au développement ont étendu leurs

activités ou sont en train d'élaborer des projets, dont les principaux sont résumés dans le tableau 2. Il faut néanmoins souligner qu'il n'est pas certain que toutes ces activités préparatoires débouchent sur des projets concrets, étant donné la suspicion du gouvernement à l'égard des activités étrangères en Égypte et les conditions administratives particulières stipulées par les donateurs.



## 3.6. Les quartiers informels : une nouvelle priorité pour les partis politiques ?

Les élections parlementaires égyptiennes – les premières depuis 60 ans – ont eu lieu et les résultats définitifs, qui ont attribué pas moins de deux tiers des sièges aux partis islamistes, ont été annoncés fin janvier 2012. Ces partis politiques ont-ils fait de la réhabilitation des quartiers informels une priorité ? Dans quelle mesure les grands partis ont-ils élaboré des programmes de développement et évoqué les questions de logement et d'aménagement urbain ? Selon des articles de presse parus en novembre 2011, les principaux points des programmes électoraux étaient les suivants : le parti des Égyptiens libres (le Bloc égyptien) appelait l'État à s'engager à fournir des logements à tous les citoyens (*i*) en empêchant l'État d'effectuer des opérations immobilières ; (*ii*) en modifiant la loi afin de mettre un terme au monopole dans les secteurs liés au logement comme l'acier et le ciment et (*iii*) en fournissant des logements aux pauvres. Le parti Al-Nour, qui concentre près de 25 % des sièges au parlement, prévoyait la fourniture de logements économiques pour les jeunes mariés et les habitants des bidonvilles et des quartiers pauvres dans l'ensemble du pays. Le parti Liberté et justice, qui a recueilli 45 % des sièges, préconisait de remplacer les subventions aux biens et secteurs liés au logement par des aides directes aux habitants pour le financement

de leur logement ; il appelait aussi à restructurer les quartiers de bidonvilles pour en faire des espaces de vie adaptés. Enfin, l'Alliance populaire socialiste (coalition La Révolution continue) présentait des projets non lucratifs nationaux à grande échelle afin de proposer des logements à prix abordable aux jeunes et aux pauvres, de restructurer les bidonvilles et d'empêcher les évacuations forcées (à moins que l'État ne propose des alternatives acceptables).

Tous ces programmes étaient teintés de populisme et impliquaient des politiques du logement plus équitables, reposant essentiellement sur la fourniture de logements subventionnés. Ils étaient toutefois très peu précis et leurs propositions s'écartaient très peu de ce que prônait l'ancien régime. Seules les coalitions Liberté et justice et La Révolution continue appelaient expressément à la restructuration des bidonvilles (c'est-à-dire sans doute les *'ashwa'iat*), encore que « restructuration » soit un terme vague qui peut avoir de nombreuses significations. Enfin, aucun des grands partis ne mentionnait le Grand Caire et ses multiples problèmes. Seul le temps, donc, dira comment les partis qui forment d'importants blocs au nouveau parlement les régleront, pour autant qu'ils le fassent.

## Conclusion

Depuis la révolution, on observe une forte accélération des activités de construction dans les quartiers informels du Grand Caire accompagnée de la création de comités populaires, ainsi qu'un accroissement de la solidarité et de l'action communautaire. Mais ces évolutions ont-elles retenu l'attention du gouvernement de transition ou même des professions concernées ? Les besoins de réhabilitation de ces quartiers et d'amélioration de la vie de millions d'habitants ont-ils été au moins formulés, comme le requièrent la justice sociale et les autres valeurs de la

révolution ? Jusqu'ici le silence est presque assourdissant.

La Banque mondiale prépare actuellement un projet destiné à amener tous les partis à étudier sérieusement un programme de réhabilitation complète des quartiers informels du Grand Caire (Abdelfattah *et al.*, 2011). Reste à voir, compte tenu des difficultés financières du pays, si cette initiative parviendra à éveiller l'intérêt du nouveau gouvernement.



## Bibliographie

**ABDELFATTAH, H., M. EL SHORBAGI ET D. SIMS (2011)**, *Building a Platform for Urban Upgrading in the Greater Cairo Region*, projet de document d'orientation non publié, Banque mondiale.

**AGENCE CENTRALE POUR LA MOBILISATION PUBLIQUE ET LA STATISTIQUE (DIVERSES ANNÉES)**, Recensement de la population et des logements, Le Caire.

**GTZ ET GOUVERNORAT DU CAIRE (2001)**, *Manshiet Nasser Guide Plan, Analysis of Existing Situation*, rapport non publié du projet « Participatory Urban Development of Manshiet Nasser ».

**JENKS, M. ET R. BURGESS (DIR. PUB.) (2000)**, *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Spon Press, Londres.

**SIMS, D. (2010)**, *Understanding Cairo: The Logic of a City out of Control*, The American University Press in Cairo, Le Caire.



# Actions en évaluation



# 4. Le programme « Villes sans bidonvilles » au Maroc : un bilan social questionné dans un contexte urbain sous tension

*Olivier Toutain avec la collaboration de Virginie Rachmuhl (GRET)*

## Introduction

Même si le Mouvement du 20 février, “version marocaine” du printemps arabe a fortement marqué l’année 2011, la contestation n’y a pas atteint l’ampleur d’autres pays de la région. Les mobilisations populaires qui ont récemment touché le royaume ont fait remonter les tensions profondes liées au chômage et aux difficiles conditions de vie d’une population majoritairement jeune et sans perspective. La lecture de ces événements montre que les revendications ont principalement porté sur l’emploi, la justice sociale, la corruption, etc., en reléguant au second plan des questions telles que l’accès aux services sociaux ou le logement, contrairement à ce qu’a pu connaître l’Algérie voisine.

L’habitat « insalubre » et le bidonville sont pourtant une réalité du pays confronté à un déficit important de logements sociaux dans ce domaine. Un temps stoppé puis relayé par « l’habitat non réglementaire », le développement des « bidonvilles » a repris pendant les années de sécheresse. Les attentats de 2003 à Casablanca vont impliquer le retour d’une forte régulation publique et la mise en place de moyens sans précédents. Le Programme « Villes sans bidonville » (PVSB), qui en est la forme ultime, est initié en 2005 au lendemain de l’accession au trône du roi Mohammed VI avec pour objectif affiché d’éliminer définitivement cette forme d’habitat en milieu urbain. Il concerne 324 000 ménages (soit 1,6 million d’habitants) dans plus de mille quartiers répartis dans 85 villes, dont près du tiers concentrés dans la seule agglomération de Casablanca. Le PVSB s’est donné pour objectif d’éliminer l’ensemble des bidonvilles en milieu urbain en référence à la déclaration du Millénaire pour le développement<sup>[25]</sup> et avec l’appui de nombreux bailleurs de fonds et d’acteurs de la coopération. Prévu initialement sur la période

---

[25] Objectif 7 de la cible 11 de la déclaration du Millénaire pour le développement : « parvenir d’ici 2020 à améliorer la vie d’au moins 100 millions d’habitants de taudis ».

2004-2008, son horizon a été reporté à 2010, puis à 2012. La mise en œuvre et le suivi du programme, dont le coût est de 25 Md MAD (2,25 Md EUR) ont été confiés au MHUAE et à l'aménageur public Al Omrane. Il a aujourd'hui permis de déclarer 43 villes sans bidonvilles et de résorber près de la moitié des baraques recensées.

En 2008, Al Omrane a engagé une étude d'impact économique et social du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB), financée par l'AFD<sup>[26]</sup> et destinée à apprécier les dynamiques de changement au sein des populations concernées et la contribution (ou non) de l'action à l'amélioration de leurs conditions d'existence. Le PARHIB a concerné quinze opérations du PVSb et près de 50 000 ménages bidonvillois répartis dans cinq villes (Agadir, Ain el Aouda, Berkane, Casablanca et Kénitra) et, en particulier, le relogement du « karian Thomas »<sup>[27]</sup> (en banlieue est) à Casablanca, d'où étaient issus les kamikazes impliqués dans les attentats de 2003. Ce texte propose de discuter des premiers résultats de l'évaluation du PVSb et remet en perspective les avancées positives et négatives dans le contexte du printemps arabe (Mouvement du 20 février).



---

[26] Concours financier au holding Al Omrane de 50 M EUR.

[27] Cette opération, qui touche 8 400 familles, comporte un volet de relogement d'une partie des habitants sur place et un autre de résorption/déplacement d'une autre partie sous forme de « recasement » (ce terme désignant, au Maroc, les interventions consistant à céder aux bidonvillois des lots d'habitat qu'ils valorisent ou construisent eux-mêmes par la suite).

## 4.1. Un bilan contrasté à l'issue de la première enquête

Le bilan à l'issue de la première enquête d'impact est contrasté (les résultats de la seconde enquête ne sont pas encore connus). Certains aspects ressortent comme positifs, d'autres négatifs, d'autres enfin apparaissent mitigés ou peu concluants.

### 4.1.1. Une étude d'impact inédite au Maroc : éléments de méthode

Cette étude, confiée au groupement GRET-AREA, a constitué une première au Maroc, tant par sa nature que par son ampleur. Si des évaluations sur des dimensions opérationnelles, voire parfois sociales, ont été réalisées, peu de travaux et de connaissances existent sur l'impact des interventions une fois celles-ci achevées. Ce questionnement, qui va bien au-delà du suivi quantitatif du PVS mis en place par les responsables du programme (essentiellement à travers les critères de démolition de baraques et d'unités de relogement produites), a donné lieu à une démarche méthodologique prenant en compte les divers aspects de la vie des ménages (accès au logement, aux services urbains et sociaux, à l'emploi, à la mobilité, liens sociaux et familiaux, etc.), la diversité des opérations, de leur état d'avancement, ainsi que des contextes d'intervention.

Plusieurs choix méthodologiques ont été arrêtés :

- situation d'impact *post* opérationnel qualifiée à travers une comparaison avant/après : l'étude a été réalisée sur les

sites de relogement après la réinstallation des ménages en situation d'impact immédiat ou à court/moyen termes. Les premiers bidonvilles ont été déplacés en 2005, une période moyenne de 4 ans s'est écoulée depuis la livraison des lots aux bénéficiaires. L'approche a donc consisté en une comparaison avant/après (*i.e.* au bidonville / au site de relogement) de la situation des ménages ;

- impacts social, économique et urbain : le choix a été fait de ne pas limiter l'analyse au logement *stricto sensu*, mais d'intégrer l'ensemble des dimensions liées à l'habitat, en particulier le développement économique et social, la vie sociale, la mobilité ;
- double approche quantitative et qualitative : le travail de terrain a combiné deux enquêtes ménages réalisées à plus d'un an d'intervalle (la seconde ayant eu lieu fin 2011) sur un échantillon représentatif (15 à 20 %) de la population sur le site d'accueil ; des entretiens individuels et groupés ont également été conduits auprès de personnes ressources et des habitants.

La mise en œuvre de l'étude a toutefois rencontré plusieurs difficultés, notamment la grande hétérogénéité des situations, des opérations, de leur état d'avancement (pour certaines, le déplacement des bidonvillois n'avait pas été effectué), ce qui a compliqué le travail sur le terrain. Les échelles des opérations évaluées sont en effet très

variables : de moins de 200 ménages à 3 500. Les populations enquêtées sont issues de contextes très contrastés, d'un point de vue sociospatial (entre les *douars* ruraux à Ain el Aouda<sup>[28]</sup> et les grands bidonvilles urbains à Casablanca, avec des situations inter-médiaires) et socioéconomique (employés des industries de la mer et de la pêche à Agadir, ouvriers et manœuvres des usines à Casablanca, etc.) Les sites d'accueil pour le relogement sont eux-mêmes très dissemblables avec des opérations en périphérie urbaine, d'autres plus intégrées à la ville. Les modes d'intervention ont également été extrêmement divers : « recasements » sur place ou déplacements sur des sites *ex nihilo*, relogement sur des lots auto construits, ou dans des logements en habitat collectif. Une autre difficulté a été l'absence d'une base de sondage utilisable pour déterminer l'échantillon quantitatif représentatif. Enfin, le biais des « absents » (seulement un peu plus d'un attributaire sur deux en moyenne installé sur les sites au moment de la première enquête) donne des résultats partiels. La première enquête ménage a ainsi été conduite exclusivement auprès de bénéficiaires présents sur les sites d'accueil, les « absents » n'ayant pas été représentés du fait de l'inexistence de suivi des familles après la démolition de leur baraque.

L'étude d'impact a enfin été guidée par un ensemble d'hypothèses sur les effets supposés des interventions et structurée autour des huit volets suivants : glissement<sup>[29]</sup> et ciblage des interventions ; conditions de

logement ; emploi et activité ; intégration urbaine et relations sociales ; financement du logement ; accès à la propriété foncière ; pratique de la copropriété ; mobilité.

#### 4.1.2. Les aspects positifs issus de l'évaluation

- *Un impact positif incontestable sur les conditions de logement des ménages*

Les ménages relogés voient dans leur très grande majorité s'améliorer leur espace de vie, leur confort et leurs conditions sanitaires par rapport aux bidonvilles. Cette évolution est plébiscitée par les familles au regard de la situation de précarité et à l'insécurité précédentes. Elle marque l'importance, à leurs yeux, d'un logement en dur et d'un « toit sur la tête » même non fini (« *andna l'dalla dabba*<sup>[30]</sup> »). Elle est l'aboutissement d'une attente parfois très longue et l'espoir d'une ascension économique et sociale, le logement étant un espace d'investissement matériel et symbolique important. L'amélioration des conditions de logement des familles déplacées sur les sites de relogement se traduit par :

- une augmentation de la surface habitable des logements qui passe en moyenne de 57 à 63 m<sup>2</sup> ;
- une progression de l'indicateur des conditions de sommeil : moins de 2 % des familles continuent à dormir dans la même pièce contre 38 % auparavant ;

[28] Chef-lieu de commune rurale située à 30 km de Rabat.

[29] Le glissement signifie la revente d'un lot ou d'un logement VSB par l'attributaire bidonvillois.

[30] « *Maintenant, on a une dalle* ».

- une amélioration de la configuration des logements à travers l'apparition des salons et des cuisines indépendantes ;
- une progression importante de salles de bains modernes et des éléments de confort (réfrigérateurs, cuisinières, machines à laver) ;
- une amélioration des services de base à domicile (eau, électricité, assainissement).

Entre le bidonville et le nouveau logement : ...

- le nombre de logements dotés de salons passe de 42 à 86 % et le nombre de logements dotés de cuisines indépendantes de 81 à 96 % ;
- le taux d'accès à l'électricité évolue de 48 à 71 %, à l'eau potable de 21 à 84 % et à l'assainissement de 22 à 99 % ;
- les salles de bains modernes progressent de 2 à 49 % ;
- le nombre de logements dotés de réfrigérateurs, cuisinières et machines à laver passe respectivement de 38 à 61 %, 51 à 66 % et 17 à 26 %.

Cette amélioration est constatée dès le premier passage en dépit de logements souvent inachevés et de conditions d'installation souvent difficiles. Elle est toutefois inégale selon les sites. La baisse de plusieurs indicateurs de confort ou d'appréciation du logement dans certains d'entre eux reflète la situation de transition et les difficultés rencontrées notamment par les familles démunies ou les grands ménages,

ainsi que de nombreux conflits avec les tiers associés à Casablanca.

- *Un sentiment majoritaire de promotion sociale et d'optimisme*

Les ménages expriment indéniablement un sentiment de promotion sociale lié au passage de la baraque et son « toit en tôle », vulnérable et fragile, au « logement » en dur, en « *béton armé* ». De même, être « *dans un quartier comme tous les autres* », et ne plus être dans un « *karian* », un « *bidonville* »,... ne plus être un bidonvillois contribue à un fort sentiment d'élévation sociale.

L'optimisme et l'espoir que « *les choses s'améliorent* » est majoritaire, indépendamment des situations objectives et des difficultés du présent. Beaucoup rappellent le fait que l'accès à un logement légal et en dur représente un projet de très longue haleine qui justifie les « souffrances » vécues au bidonville et « *le prix à payer* ». Ce constat ne doit pas faire oublier le sentiment de résignation, de révolte ou d'angoisse exprimé par d'autres, lié au poids de l'endettement (voire même les maladies ou les décès attribués au stress et à la surcharge de travail).

- *Le succès de l'expérience « tiers associé » à Essalam (Casablanca)*

L'opération de relogement des habitants des bidonvilles Thomas et Skouila, à Casablanca (opération Essalam), grâce au levier de financement généré par la formule du « tiers associé », a permis à plus de 60 % des ménages, en particulier les plus démunis, de devenir propriétaires d'un logement sans s'endetter ou sans avoir à revendre leur « bon »<sup>[31]</sup>. L'opération de Casablanca se

distingue des autres interventions : elle a été conçue de façon à reloger deux familles sur un même lot dans des immeubles à quatre étages (R+3) à travers un dispositif de financement des habitations impliquant un « tiers associé » : les deux ménages attributaires (appelés binôme) ont la possibilité de s'associer avec une tierce personne (promoteur, investisseur, accédant à la propriété...) et passent un contrat dans lequel ce dernier s'engage à financer et réaliser la construction des logements des deux familles bidonvilloises en échange

d'une partie des mètres carrés de plancher réalisés.

Malgré les problèmes rencontrés entre les attributaires et le tiers associé, ce dispositif d'association, aujourd'hui étendu aux autres opérations de relogement de Casablanca, est considéré comme une expérience particulièrement originale, alors que le financement du logement apparaît dans l'étude comme l'une des plus grandes difficultés des familles.

Photo 15

*Succès du dispositif de financement du logement via le « tiers associé » à Casablanca*



Droits : O. Toutain (2010).

[31] Bon nominatif octroyé par Al Omrane au ménage bénéficiaire d'une opération de résorption.

#### 4.1.3. Les aspects négatifs qui ressortent de l'étude

- *Les opérations parviennent difficilement à toucher leur cible*

Un peu plus d'un lot sur deux<sup>[32]</sup> est occupé ou construit au moment de la première enquête<sup>[33]</sup>. Ce bilan, qui recouvre une grande diversité de situations, témoigne des difficultés de certaines opérations<sup>[34]</sup> à atteindre leur cible, ce qui pose la question de l'efficacité et de l'adéquation des réponses publiques apportées. Ce bilan est le résultat d'arbitrages effectués par les ménages entre plusieurs éléments : l'analyse de leur situation (en particulier des possibilités qu'ils ont de financer la construction) et de ses perspectives d'évolution (positive ou négative), les avantages ou contraintes associés aux opérations (localisation et attractivité du site d'accueil, niveau d'équipements, typologie de logement, contraintes administratives), les prix de revente, les alternatives possibles.

Les enquêtes qualitatives effectuées dans la ville d'Agadir confirment la présence de nombreux ménages en dehors des opérations, en phase de transition ou d'attente. Ces ménages ont dû trouver un logement temporaire (souvent en location, parfois en propriété) plus ou moins proche de leur point de départ. Les entretiens qualitatifs effectués montrent qu'une partie d'entre eux est souvent dans l'incapacité de

financer son logement, face à des situations de précarité économique et sociale (chefs de familles malades, femmes seules veuves ou divorcées...). Leurs revenus sont en effet souvent insuffisants ou trop irréguliers pour accéder au crédit bancaire (beaucoup d'entre eux ont des emplois de journaliers ou de saisonniers liés au port et à la pêche). Le coût du déménagement et les frais de location et de paiement des services dans le logement transitoire ont en outre fragilisé leur situation financière au regard de leur condition précédente. Une autre catégorie de ménages déclare ne pas souhaiter ou vouloir construire, soit du fait de litiges ou de désaccords entre les membres de la famille ou entre des ménages en copropriété sur le lot attribué, soit parce qu'ils attendent l'amélioration de l'équipement du quartier. L'enquête auprès de ménages « absents » des sites d'accueil à Agadir a ainsi fait ressortir différents cas de figure : certains ont choisi de revendre ou ont échangé leur lot, d'autres ont dû le faire par contrainte, d'autres enfin ne le souhaitaient pas mais n'avaient pas les moyens de construire et risquaient ainsi de « glisser » par le bas. L'étude d'impact n'a pas permis de quantifier ces phénomènes, faute de suivi par l'opérateur public des personnes attributaires après la démolition de leur baraque. De nombreux témoignages de reventes ou de glissements montrent qu'il y a également des glissements « par le haut », certains non-ayants droits ayant obtenu des lots dans des conditions peu transparentes.

---

[32] 45 % de lots valorisés en septembre 2010.

[33] Sur certaines autres opérations, les « taux de valorisation » élevés montrent qu'elles ont bénéficié de conditions d'appropriation *a priori* beaucoup plus favorables.

[34] Sur certaines opérations, des « taux de valorisation » élevés montrent qu'elles ont bénéficié de conditions d'appropriation beaucoup plus favorables.

Cette forme de glissements, qui a pu opérer à des degrés divers, reste toutefois très difficile à quantifier du fait de l'opacité de ses mécanismes.

- *Des obstacles à l'intégration urbaine et sociale*

En dépit d'une amélioration du logement, sur presque tous les sites, les familles expriment leur mécontentement sur leurs conditions d'habitat<sup>[35]</sup> et leur intégration dans leur nouveau lieu de vie. Les causes de cette insatisfaction sont dues :

- au faible niveau de réalisation des équipements sociocollectifs (moins du quart des équipements prévus<sup>[36]</sup>) et de quartier (four collectif, hammam, crèches, garderie...);
- aux problèmes de fonctionnement et de gestion lorsqu'ils ont été réalisés ;
- à l'inachèvement des voiries ;
- à un éclairage public la plupart du temps défaillant ;

#### Photo 16

*Difficile intégration des habitats en l'absence des équipements sociocollectifs et de quartier : fours à pains traditionnels en terre sur le site d'Ain el Aouda*



Droits : O. Toutain, 2011.

[35] C'est-à-dire l'ensemble des dimensions constituant l'habiter (logement, quartier, équipements).

[36] A l'exception de l'opération de relogement de karian Thomas, « Essalam » à Casablanca où d'importants moyens financiers ont permis de réaliser les équipements publics.

- à un environnement souvent dégradé, les ordures n'étant pas (ou pas toujours) ramassées ;
- à l'absence d'espaces verts et d'espaces publics aménagés ;
- à une desserte en commerces et services en général très réduite<sup>[37]</sup>.

Cette détérioration est vécue au regard de la situation antérieure : « *avant, c'était mieux...* », « *on avait tout, tout près...* ». La plupart des bidonvilles, malgré leur précarité, étaient intégrés dans la ville et situés à proximité des équipements et des services, notamment les plus anciens (Casablanca, Kénitra, Agadir). L'arrivée dans le nouveau lieu de vie bouleverse l'organisation de la vie quotidienne des familles (gestion du budget,

usages du logement, relations de voisinage, perte des repères habituels, difficultés de scolarité pour les enfants...). Dans ce contexte, les habitants vivent mal l'isolement, l'insuffisance des infrastructures sociales et des services publics, le manque de transport, la privation d'éclairage public (fortement liée au sentiment d'insécurité), l'absence du *souk* traditionnel<sup>[38]</sup> et du facteur. Cette situation est vécue d'autant plus difficilement qu'ils ont le sentiment qu'elle dure depuis trop longtemps, ceux-ci étant souvent installés depuis plusieurs années.

Sur le terrain est également ressorti toute l'importance de la relation à l'espace et des représentations mentales du nouveau quartier. Les discontinuités spatiales et/ou topographiques (la montée – « *akba* » – séparant le site de relogement de karian

Photos 17 et 18

*Plateau de Taddert à Agadir (17) et « montée » séparant le site de relogement de karian Thomas à la ville de Casablanca (18)*



Droits : O. Toutain, 2011.

[37] Donnée moyenne qui ne reflète pas les écarts entre certaines opérations.

[38] Marché traditionnel.

Thomas à la ville de Casablanca [cf. photo 18] ainsi que le plateau de l'opération Taddert à Agadir [photo 17] comparé par les habitants à « Kandahar ») sont apparues comme des obstacles, autant physiques que psychologiques, qui alimentent un sentiment d'isolement et de relégation urbaine.

- *Des conséquences importantes sur la mobilité des ménages dans certaines opérations*

Des évolutions importantes sont observées après le transfert dans les opérations les plus éloignées et situées en périphérie urbaine (Agadir, Casablanca, Berkane), où la part des déplacements à pied et en bus régresse fortement. Ceci entraîne une augmentation proportionnelle des budgets de transport (taxis, motos) des ménages. L'éloignement des sites et l'absence de transport public a un impact négatif sur la mobilité sociale des familles, notamment des femmes et des jeunes (scolarité, alphabétisation, santé, loisirs), même si l'enquête n'établit pas de lien apparent entre l'accessibilité et l'activité des chefs de ménages<sup>[39]</sup>. Ceci est toutefois atténué par l'existence du transport informel, qui permet d'effectuer les déplacements indispensables. L'absence de transport public est enfin perçue comme une contrainte qui alimente le sentiment d'isolement des habitants.

#### 4.1.4. Des résultats mitigés issus de l'évaluation

- *Un impact inégal sur les situations financières des ménages*

L'impact du déplacement sur la situation financière des ménages ne montre pas de tendance générale mais des situations diversifiées selon les sites, les caractéristiques des opérations, les dynamiques professionnelles et les ressources des ménages. Le sentiment dominant d'une compression des marges de manœuvre financières tient à l'apparition de nouveaux postes budgétaires, notamment l'emprunt immobilier pour financer l'habitation ainsi que les factures d'eau et d'électricité. Les ménages expriment souvent le sentiment d'une dégradation par rapport au bidonville, où tout pouvait être consommé, et regrettent de n'avoir pas été mieux préparés au changement. L'absence de convergence des indicateurs nuance ce constat et fait ressortir une certaine dissonance quant à l'amélioration ou la détérioration du niveau de vie des familles consécutivement au recasement.

- *Un impact sur l'emploi a priori modéré*

En dépit de l'hypothèse de départ<sup>[40]</sup>, l'impact des déplacements semble globalement assez peu significatif sur l'emploi des actifs, même si les enquêtes quantitatives ne parviennent pas à traduire avec précision les évolutions de nature plus qualitative. Le taux

[39] Selon l'enquête, les déplacements ne se font pas au détriment des emplois des chefs de ménage ; les entretiens qualitatifs mentionnent en revanche des pertes d'emplois féminins.

[40] L'hypothèse de départ était que les déplacements dans des sites éloignés, dépourvus de transports publics et où les commerces ambulants ainsi que les commerces en rez-de-chaussée étaient interdits, pourraient avoir un impact négatif sur les taux d'emploi et les activités économiques.

de chômage est faible en général dans les opérations, presque partout inférieur à la moyenne nationale en milieu urbain<sup>[41]</sup>. Les attributaires n'ont pas d'autre choix que de conserver leur emploi dans des économies familiales le plus souvent fondées sur un actif unique, fragiles et particulièrement sensibles à la maladie et aux accidents du travail. Les charges supplémentaires supportées pour la construction et le paiement des services ne leur laissent par ailleurs guère le choix. Cette apparente stabilité de la structure des

emplois vaut aussi au sein des catégories de travailleurs les plus exposées telles que les vendeurs ambulants, particulièrement nombreux sur les sites de l'axe métropolitain (Casablanca, Kénitra où ils représentent presque le tiers des actifs). Malgré les interdictions, ils semblent avoir résisté.

L'hypothèse initiale ne semble pas confirmée par l'enquête. Les conclusions doivent cependant rester prudentes car le déplacement n'est qu'un facteur parmi

Photos 19, 20, 21 et 22

*Diversité d'accès au logement en fonction de la situation des ménages : logements construits et finis à 2 ou 3 étages (19 et 20) ; construction à coût minimum à RDC (21) ; ménages encore en « baraque » sur leur lot (22).*



Droits : O. Toutain, 2011.

[41] Chômage en milieu urbain à l'échelle nationale de 15,7 % en 2008.

d'autres susceptibles de jouer sur l'emploi des familles. Indépendamment du déplacement, des signes d'impact de la crise sont perçus sur certains emplois, notamment dans le secteur du bâtiment, ce qui pourrait fragiliser une partie des travailleurs, notamment lorsqu'ils se sont endettés.

- *Une offre de relogement insuffisamment diversifiée*

L'analyse d'impact a été faussée sur cette question du fait du biais des « absents » et de la probable surreprésentation sur les sites des ménages des plus solvables. Sur chacun d'entre eux, se retrouvent à des degrés variables des ménages pauvres ou insolvables en situation de précarité économique et sociale pour qui aucune solution de financement n'est adaptée. Certains louent dans l'attente d'une solution ou d'une revente ; d'autres sont déjà installés mais n'ont pas pu démarrer ou achever la construction de leur logement.

Pour ceux qui ont plus de possibilités, l'enquête conforte les connaissances acquises sur le sujet : les ménages mobilisent une diversité de ressources et de moyens, notamment les fonds propres et les prêts familiaux qui demeurent prépondérants. La contribution du crédit bancaire au financement du logement reste faible (un peu moins du cinquième des ménages), ce qui traduit les difficultés de pénétration du crédit hypothécaire. L'endettement ressort

comme une contrainte majeure et une source d'inquiétude – voire d'angoisse – face aux échéances de remboursement. Cette situation comporte le risque de voir les impayés s'accumuler et les difficultés de recouvrement s'accroître, un phénomène que l'on observe déjà dans plusieurs villes dans un contexte social particulièrement sensible à ces aspects.

- *Des appréciations contrastées sur l'importance du titre foncier*

L'enquête ne permet pas de dégager de tendances ou de conclusions sur l'impact de l'accès à la propriété foncière. Ceci vient en premier lieu du très faible taux de délivrance des titres fonciers (seul un quart des attributaires installés en dispose lors de la première enquête)<sup>[42]</sup>. Pour ceux qui ont construit, le titre foncier n'a pas partout la même importance : pour certains ménages, posséder « *ses papiers* » est essentiel et génère un sentiment de sécurité au regard du statut d'occupation précédent ; pour d'autres, c'est l'assurance de léguer un patrimoine à leur descendance. D'autres encore ne se sentent pas menacés par un risque d'expulsion<sup>[43]</sup> et n'ont pas besoin du titre à court terme. Ils repoussent son paiement à plus tard, priorisant, dans l'immédiat, la construction et la finition du logement. L'absence de titre foncier ne semble pas constituer un frein pour revendre, acheter ou échanger des lots par le biais de filières informelles.

---

[42] Du fait de leur indisponibilité pour des raisons administratives, du coût à payer pour son obtention, du désintérêt d'une partie des ménages lorsqu'ils sont disponibles, etc.

[43] Hormis le risque, réel pour certains, de perdre leur logement faute de pouvoir rembourser leur crédit.

## 4.2. Le programme dans le contexte du printemps arabe : un moyen de calmer les esprits ?

Remis dans le contexte du Mouvement du 20 février, les effets du programme ont-ils concouru à calmer les esprits ? Ou bien les résultats mitigés et les limites de l'action publique ont-ils échoué à freiner les revendications ?

### 4.2.1. Un programme qui produit de l'inégalité sociospatiale

Les résultats de l'étude mettent en lumière un paradoxe important : en dépit d'une indéniable amélioration des conditions de logement, les ménages sont souvent confrontés à une détérioration de leurs conditions de vie, au bouleversement de l'organisation de leur vie quotidienne, à l'affaiblissement de leurs liens sociaux et à l'incapacité de s'insérer dans les quartiers où ils ont été déplacés.

Ces difficultés, variables selon les contextes, tiennent à l'éloignement et l'enclavement physiques de certains sites d'accueil, au déficit généralisé d'équipements socio-collectifs de proximité, à une offre de services publics inadaptée, au caractère inachevé des opérations et à l'affaiblissement des réseaux sociaux. Elles sont amplifiées sur les sites où les enjeux sociaux sont les plus importants (concentration de population, de ménages pauvres, de jeunes sans emploi, mixité sociale réduite, etc.) et où les conditions d'intégration posent le plus de

problèmes (certaines opérations VSB, comme celles d'Agadir, sont prévues pour une population à terme de 100 000 habitants, dont le tiers de ménages bidonvillois, soit la taille d'une ville moyenne).

Les difficultés soulignent, enfin, les limites des opérations de résorption de bidonvilles qui contribuent aux inégalités territoriales et alimentent un sentiment de relégation, au risque de compromettre l'objectif d'intégration sociospatiale de ces nouveaux quartiers, voire d'y encourager des phénomènes de repli sur soi et d'enfermement.

### 4.2.2. Des familles relogées : entre espoir et possible contestation

Ces éléments renvoient à la dimension politique des opérations, à leur finalité et à leur contenu social. Ils interrogent l'opportunité de concentrer des ménages modestes, cumulant des difficultés économiques et sociales, dans des quartiers situés loin de leur lieu d'emploi et des réseaux de sociabilité. Alors que la stratégie de résorption des bidonvilles au Maroc continue à être animée par des dynamiques centrifuges, les mobilisations sociales et les contestations dans les villes rappellent, dans le sillage du printemps arabe, l'étendue des attentes sociales et l'impatience d'une jeunesse sans emploi et sans perspective.

Sur le terrain des enquêtes, le sentiment dominant est que les familles relogées n'expriment pourtant pas leur ressentiment par de la colère ou une volonté de rupture. Elles manifestent en général beaucoup d'espoir quant à l'évolution de leur situation, en dépit des difficultés et des tentatives d'instrumentalisation extrémiste ou populiste de cette situation. On perçoit bien à quel point il est important de ne pas laisser la situation se détériorer et il est urgent que les pouvoirs publics et les acteurs du développement humain engagé, sur le terrain, un travail d'accompagnement économique et social.

L'absence d'une partie des ménages sur les sites d'accueil interroge, enfin, sur le ciblage des interventions, l'efficacité et l'adéquation des approches adoptées pour identifier les familles et leurs attentes, les processus d'intervention, l'offre de logements et l'attractivité des sites. Les réponses apportées sont trop standardisées face à des situations démographiques, sociales et économiques très diversifiées. Ceci entraîne des glissements « par le bas » : de nombreuses familles ne peuvent s'installer sur les opérations ou se paupérisent une fois réinstallées, même si l'expérience de financement du tiers associé à Casablanca montre que des solutions existent.

#### 4.2.3. Derrière le bilan quantitatif, la nécessité d'expérimenter d'autres réponses que la démolition

Depuis son lancement, le PVSb peut avancer un indéniable bilan quantitatif : plus

de 174 000 baraques de bidonvilles ont disparu du paysage des villes et des périphéries marocaines. Au-delà de ces chiffres, l'étude d'impact des opérations du PARHIB fait toutefois ressortir un bilan social mitigé et des enjeux qui interpellent les pouvoirs publics. La deuxième enquête, en 2012-2013, sera l'occasion de dresser un bilan plus abouti de la contribution de ces opérations à l'amélioration des conditions d'existence des familles cibles, et de vérifier l'évolution des situations depuis la première enquête. On mettra cette question en perspective en transposant les propos du sociologue Henri Coing au sujet de la rénovation urbaine en France dans les années 1960 à l'action engagée aujourd'hui en Maroc pour rappeler que : « *la résorption des bidonvilles, c'est à la fois changer de logement mais, en changeant de logement, c'est aussi changer de vie* »<sup>[44]</sup>.

Au-delà des efforts engagés dans cette direction, la question de l'accès au logement et de la prévention de l'habitat insalubre ou précaire reste une question très sensible. Agadir, déclarée « villes sans bidonvilles », est l'illustration de la crise du logement urbain, en particulier pour les catégories sociales démunies, et d'un redéploiement du marché informel et de ses acteurs. Alors qu'elle en finissait avec les bidonvilles, la capitale du Souss a dû faire face en 2012 à d'importantes poussées d'habitat non réglementaire depuis le printemps arabe dans un contexte de desserrement du contrôle sur le terrain. La recrudescence de ce phénomène met à nouveau en avant les difficultés des pouvoirs publics à répondre à la demande des nouveaux ménages, qui reste encore très

---

[44] A l'occasion de ses travaux sur la rénovation urbaine en France dans les années 1960 (cf. Coing, 1966).

forte au Maroc, en particulier pour ceux qui ne peuvent accéder à l'offre régulière. Pour relever ce défi, d'autres réponses devront être apportées que les démolitions massives récemment effectuées dans ces quartiers (cf. photo 23). A défaut, le pays risquera une

aggravation du malaise et des attentes sociales et une intensification des mouvements de contestation, voire de violence, dans des quartiers et parmi des groupes sociaux qui ont décidé de revendiquer leurs droits.

Photo 23

*Démolition à grande échelle dans la banlieue est de Casablanca*



Droits : O. Toutain, 2010.

## Conclusion

Les premiers résultats de l'étude d'impact des déplacements sur les familles montrent toute la difficulté à déclarer, de façon tranchée, si la situation des ménages s'est améliorée, tant ses déterminants sont complexes. Son évolution participe en effet de dimensions multiples (matérielles, immatérielles, économiques, sociales, psychologiques) difficiles à isoler. Les situations ne sont, par ailleurs, pas homogènes. L'impact diffère en fonction des situations et des contextes, certains aspects en contrebalançant d'autres, ce qui ne permet pas de rendre compte d'une situation globale, objective et uniforme. Les enquêtes montrent une certaine ambivalence des opinions et des sentiments des ménages. Les situations ne sont en effet pas mutuellement exclusives et contradictoires : on peut regretter la vie sociale du bidonville et vouloir malgré tout s'intégrer au nouveau lieu, tout comme l'on peut aspirer à retourner vivre dans le bidonville, même si les conditions de vie y sont plus rudes. Le poids des représentations et des attentes fausse par ailleurs la perception des habitants sur leur situation dans leur nouveau quartier.

En dépit de ces limites, plusieurs éléments forts ressortent de la première enquête. Tout d'abord, l'impact est incontestablement positif sur l'amélioration des conditions de logement des ménages, même si celui-ci n'est pas égal pour tous. Ensuite, les difficultés sont rencontrées dans tous les sites d'accueil, et sont plus prégnantes encore lorsque les nouveaux lieux de vie sont situés en périphérie urbaine et mal reliés à la ville (contrairement à ceux localisés à proximité du bidonville d'origine). L'impact

est modéré sur les activités économiques et les emplois des chefs de ménage. Enfin, les problèmes de financement du logement sont importants pour les ménages insolvables (une forte part) qui ne peuvent achever la construction de leur logement ou qui doivent revendre leur lot.

Au final, l'absence d'une partie des ménages sur les sites d'accueil pose le problème du ciblage des interventions et du glissement des familles bénéficiaires mais également celui de l'efficacité et de l'adéquation des approches adoptées en termes d'identification des populations et de leurs besoins, d'offre de logements et d'attractivité des sites. Ce point souligne les difficultés d'adaptation des réponses apportées face à des situations démographiques, sociales et économiques très diversifiées. Faut-il parvenir, de nombreux ménages sortent des projets VSB « par le bas » et ne parviennent pas à accéder aux opérations, ou se paupérisent une fois réinstallés (même si, encore une fois, l'expérience de financement par le biais des « tiers associés » à Casablanca montre que des solutions existent).

Force est de constater, donc, que le programme crée de l'inégalité sociale et spatiale, avec des nouveaux quartiers de relogement inachevés et, pour certains, situés loin des villes-centres. Le bilan est par conséquent fragile et peut nourrir en raison de ses limites les contestations au Maroc alors même que le PVSb était sensé les calmer. Les modes d'action doivent ainsi évoluer : il faut en finir avec la démolition systématique des sites, inventer de nouvelles réponses urbanistiques et de relogement, et faire évoluer l'ingénierie de projet.

## Bibliographie

**ALLOU, S., E. BARRAU ET J.-F. TRIBILLON (2007)**, *Evaluation rétrospective du financement de l'AFD en faveur du programme d'intervention de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre au Maroc*, GRET-Act Consultants, Paris.

**BANQUE MONDIALE (2006)**, *programme Villes sans bidonvilles, Rapport final : analyse d'impact social et sur la pauvreté*, Rabat.

**BARTOLI, S. (2011)**, « Du bidonville au logement social, effet sur le bien être d'une mobilité urbaine », mémoire de Master 2 : Economie du développement international, Sciences-po Paris.

**COING, H. (1966)**, *Rénovation urbaine et changement social, L'îlot n° 4 (Paris 13<sup>e</sup>)*, Les Éditions ouvrières, Paris.

**GRET (2009)**, *Compte-rendu du séminaire « Études d'impact : partir de leur diversité pour énoncer quelques principes de base »*, mars, direction scientifique et direction des Opérations, Nogent-sur-Marne.

**HOLDING D'AMÉNAGEMENT AL OMRANE (2010)**, *Etude d'évaluation et d'impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB), Premier rapport d'impact*, Rabat.

**HOLDING D'AMÉNAGEMENT AL OMRANE (2008)**, *Bilan évaluation du dispositif d'accompagnement social dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre*, Rabat.

**LE TELLIER J. ET A. IRAKI (DIR.) (2009)**, *Habitat social au Maghreb et au Sénégal, gouvernance urbaine et participation en questions*, L'Harmattan, Paris.

**MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE (2008)**, *Nena Urban Forum, évaluation du programme "Villes sans bidonvilles", synthèse de l'évaluation et recommandations*, janvier, Rabat.

**NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2005)**, *Analyse de l'impact social et sur la pauvreté du programme Villes sans bidonvilles*, « annexe 3 - profils, problèmes et attentes de la population bidonvilloise, rapport de deuxième phase », Rabat.

**NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2002)**, *Les interventions en bidonville au Maroc : une évaluation sociale*, publications de l'ANHI, Rabat.

NAVEZ-BOUCHANINE, F. (2001), « Villes, associations, aménagement au Maroc - quelques clés de lecture », *Les annales de la recherche urbaine* n° 89, Paris.

TOUTAIN, O. (2011), « Retour sur l'expérience d'accompagnement social des projets de résorption de l'habitat insalubre au Maroc » in LAMIA, Z. (ed.), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, Karthala, Paris.

ZAKI, L. (2005), *Pratiques politiques au bidonville*, Institut d'études politiques de Paris.

# 5. Le développement du réseau de gaz naturel au Caire : une réforme qui pénalise les quartiers informels

*Jimmy Markoum et Eric Verdeil*

## Introduction

Dans le monde arabe, la consommation de gaz naturel ne cesse de croître, non seulement pour la production électrique mais de plus en plus comme énergie domestique. Ainsi, profitant de la découverte de nouveaux gisements et de meilleures conditions économiques, plusieurs projets de développement du gaz naturel voient le jour dans des villes méditerranéennes, que ce soit en Algérie, en Egypte, en Tunisie ou en Turquie. Cet essor du gaz naturel urbain est justifié par des raisons environnementales (intensité énergétique supérieure, pollution du charbon – cas de la Turquie – et danger du gaz de bouteille) mais aussi géostratégiques ou économiques (gisements nationaux), ainsi que industrielles (limiter les pointes électriques). Or, de tels projets de développement ont des implications sociales majeures.

Quand on pense aux services essentiels, on pense à l'eau potable, à l'assainissement, à l'électricité mais rarement au gaz. Pourtant, c'est une énergie domestique indispensable dès lors qu'elle est la seule source d'énergie utilisée en cuisine (les citoyens égyptiens déclarent faire la cuisine au gaz à 99,6 %<sup>[45]</sup>, et à plus de 90 % pour les ruraux). La généralisation de l'utilisation des bouteilles de gaz, dès la fin des années 1970, a petit à petit remplacé en Egypte l'usage de toute autre énergie pour la cuisine<sup>[46]</sup>. Ainsi, lorsque qu'apparaissent des difficultés d'approvisionnement en bouteilles de gaz, notamment lors des pics de consommation hivernaux, elles entraînent systématiquement et très rapidement de graves crises sociales,

---

[45] Source : Central Agency for Public Mobilization and Statistics - CAPMAS (2005), *Living Conditions and Poverty Report*.

[46] Et notamment des traditionnels réchauds à pétrole (*bagour*). L'électricité fait face, en cuisine, à la défiance tenace des ménagères qui demeurent perplexes devant ses vertus calorifiques ; quant au bois ou au charbon de bois, parfois encore d'usage en milieu rural, ils ont été largement abandonnés en ville.

notamment chez les populations les plus défavorisées situées majoritairement au Caire dans les quartiers informels (Sims, 2010).

Autrement dit, la réforme du service urbain du gaz (substitution du réseau au service de bouteilles) constitue pour les quartiers informels une promesse d'amélioration du service. Le développement d'un réseau de gaz urbain illustre la modernisation du service urbain, organisé de manière industrielle et visant une desserte universelle (Lorrain, 2002). Mais si l'accès au gaz représente un service urbain essentiel, il ne faut pas oublier que son organisation repose sur l'articulation entre le réseau en cours de déploiement et le gaz de bouteille, qui demeure irremplaçable pour certains quartiers. La différenciation du service n'est pas contradictoire avec son universalité. Il convient donc de penser cette articulation entre plusieurs formes de service, décrite sous la dénomination de « système composite » (Coutard, 2010 ; Jaglin 2007), alors même que l'extension du réseau introduit de nouvelles injonctions de la part des autorités publiques (notamment en termes de gestion du risque), en même temps qu'il entraîne la naissance de nouveaux usages, de nouveaux équipements, de nouveaux calculs pour les abonnés. Comme le déploiement des autres réseaux, le gaz transforme la géographie urbaine.

Ces enjeux sont explorés ici à partir du programme d'extension en cours du réseau de gaz au Caire (2006-2012) soutenu par la Banque mondiale. L'article vise à analyser les enjeux sociaux soulevés par cette extension, notamment au regard de la question du développement dans les zones d'habitat informel. La question posée est notamment celle du rôle du réseau de gaz naturel comme vecteur d'équité sociale, à travers l'introduction d'un combustible plus économique ayant vocation à équiper tous les quartiers. Le développement de ce réseau remet-il en cause la ségrégation sociale subie par les habitants des quartiers informels ? Les résultats, issus d'une recherche menée au Caire, au moment de la révolution de 2011, illustrent le malaise social qui a conduit aux soulèvements révolutionnaires et permettent de réfléchir aux limites du modèle de développement passé, en soulignant des contraintes et des impasses qui orientent le modèle de développement à mettre en œuvre dans la phase actuelle (Markoum, 2011 ; Ben Nefissa, 2006 ; Mitchell 2002).



## 5.1. La réforme du réseau urbain de gaz naturel : vers un nouveau service universel ?

### 5.1.1. Un nouveau service public

Depuis les années 1980, l'Etat égyptien, en coopération avec la Banque mondiale, développe l'accès à un nouveau service public du gaz à travers le raccordement des foyers à un réseau de gaz naturel. En 30 ans, près de 3,3 millions<sup>[47]</sup> de foyers égyptiens ont été raccordés. Pourtant, l'accès à ce service reste encore très limité : en ville, seul un Egyptien sur cinq utilise aujourd'hui le gaz naturel, et le milieu rural est encore pour ainsi dire non raccordé<sup>[48]</sup>. C'est pourquoi une nouvelle phase ambitieuse d'extension du réseau a été lancée sur la période 2006-2012. L'objectif est de connecter 6 millions de nouveaux foyers à travers toute l'Egypte. La région métropolitaine du Grand Caire est jusqu'à présent un laboratoire essentiel de cette réforme. Près de la moitié des foyers égyptiens raccordés se situent dans la capitale, et parmi les 6 millions de nouveaux foyers prévus pour le raccordement, près de 2 millions concernent Le Caire. En 2008, la Banque mondiale a ainsi accordé un prêt de 75 M dollars (USD) à l'Etat égyptien afin de l'encourager dans cet effort d'extension du réseau<sup>[49]</sup> urbain de gaz dans la capitale.

### 5.1.2. Une réforme motivée par des objectifs économiques

Les objectifs de cette réforme sont avant tout économiques : il s'agit, pour le gouvernement égyptien, de réduire de manière significative sa facture et sa dépendance énergétiques. Le projet consiste à substituer à la consommation des bonbonnes de gaz de pétrole liquéfié (GPL), dont près de la moitié de la ressource est importée, celle du gaz naturel issu de ses propres gisements. De plus, le gouvernement compte faire d'une pierre deux coups en réduisant également ses dépenses en subventions. En effet, le GPL est une énergie subventionnée à plus de 90 % par l'Etat, et l'Egypte en consomme chaque année plus de 3 millions de tonnes. En 2006, les subventions sur le GPL ont ainsi coûté 1,7 Md USD à l'Etat égyptien, soit 1,6 % du PIB.

### 5.1.3. Ciblage des quartiers informels : les enjeux sociaux de la réforme

Cette réforme s'incarne dans la substitution d'un service urbain moderne, organisé de

---

[47] En 2009 (site Internet de la compagnie nationale EGAS).

[48] 22,4 % des Egyptiens utilisent aujourd'hui le gaz naturel de réseau en ville, contre 0,1 % en milieu rural (essentiellement en périphérie des grandes villes). En ville, 77,2 % utilisent les bouteilles de gaz.

[49] Le Natural Gas Connection Project doit permettre de contribuer en quatre ans au raccordement de 300 000 nouveaux foyers du Grand Caire.

manière industrielle (réseau), à un service artisanal (distribution de bouteilles). Or, chaque année, notamment en hiver, les crises de pénurie de bouteilles de gaz sont dramatiques, notamment dans les quartiers populaires. Ainsi, l'accès au réseau constitue pour les Égyptiens la promesse d'une amélioration du service en termes de sécurité, de régularité de l'approvisionnement et de stabilité des prix, sans compter une réduction substantielle de la facture énergétique (le prix à la consommation du m<sup>3</sup> de gaz naturel est dix fois moins cher que celui du GPL). Enfin, elle est une promesse de confort, d'accès à une certaine modernité alors que le raccordement domestique concerne, non seulement les gazinières, mais également le(s) chauffe-eau pour la cuisine et la salle de bain.

La Banque mondiale a confirmé qu'elle « apportera son soutien à l'extension de l'approvisionnement en gaz naturel vers les zones densément peuplées à faibles revenus, permettant ainsi de faire profiter un plus large ensemble de consommateurs du prix très abordable [de cette énergie] (...) et de meilleures conditions de vie [...] »<sup>[50]</sup>. Or, les zones les plus densément peuplées en Égypte correspondent généralement aux quartiers informels, appelés en Égypte « *'ashwaïyyat* » (عشوائيات)<sup>[51]</sup>. Ainsi, en usant d'un argument économique – celui des économies d'échelles permises par un investissement dans les zones densément peuplées – la Banque mondiale entend inciter le gouvernement égyptien à raccorder en priorité les quartiers informels. Qu'en est-il alors de la pénétration de ce réseau dans les quartiers informels ?



[50] « Egypt: World Bank Supports Natural Gas Connections », communiqué de presse de la Banque mondiale, Washington, 24 janvier 2008

[51] Littéralement, ce qui est fait de manière irréfléchie, à l'aveuglette (provient de la racine عشو qui signifie "au soir", "dans l'obscurité" et qui donne "aveugle"). Autrement dit : ce qui n'est pas planifié.

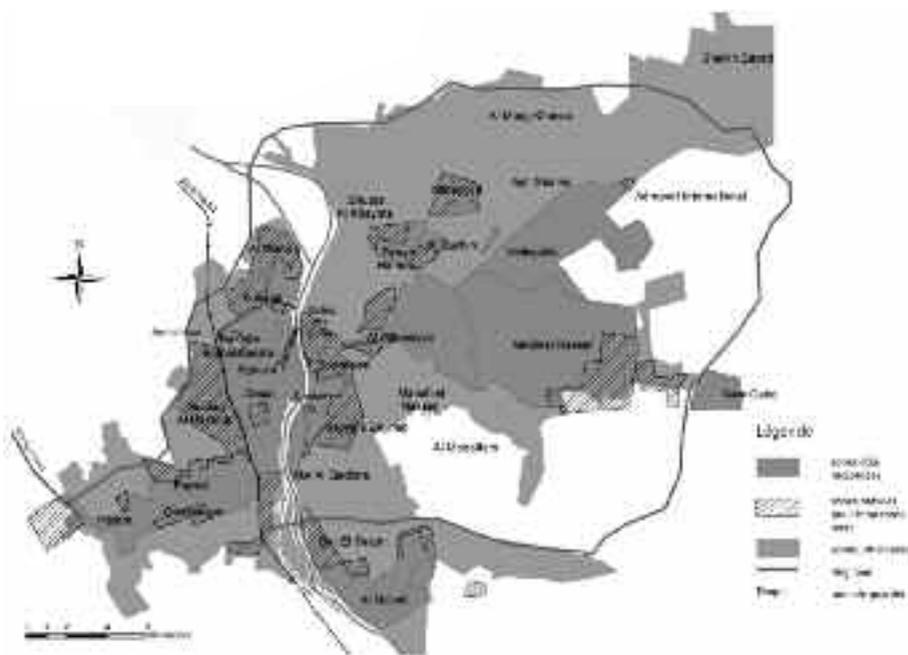
## 5.2. Un équipement au détriment des zones les plus pauvres

La superposition du réseau et des formes de l'urbanisation montre qu'après plusieurs décennies de raccordement dans l'espace du Grand Caire, l'immense majorité des zones

d'habitat informel n'avait, en 2008, toujours pas accès au réseau, à l'inverse des quartiers les plus riches. Le réseau semble ainsi renforcer la fragmentation urbaine.

### Carte 4

*Projet de raccordement au réseau de gaz naturel (2008-2012) dans la région centrale du Grand Caire*



Sources : réalisation J. Markoum (2011) d'après les plans du Natural Gas Program for Greater Cairo 2007 - Town Gas et plans de la GTZ pour le repérage des zones d'habitat informel.

### 5.2.1. Une première phase au profit des quartiers riches

Chaque année, l'Etat égyptien, à travers la société publique EGAS, décide des zones à

raccorder au réseau dans le cadre du plan général. Or, de fait, les premières phases de raccordement ont privilégié, dès les années 1980, les quartiers les plus riches (El Maadi, Medinat Nasser, Heliopolis, Zamalek,

Mohandessîn, Doqqi). De l'aveu même d'un représentant de la Banque mondiale<sup>[52]</sup>, devant l'investissement en temps et en efforts que demande leur raccordement, les quartiers pauvres ne constituent pas une priorité. Sans compter que les entreprises doivent s'assurer d'un retour sur investissement certain et rapide, et donc de la solvabilité de leurs consommateurs sur le long terme. Or, élément important, dans les années 1980-1990, aucun frais de raccordement n'a été demandé aux foyers connectés (si ce n'est à travers l'échange de leurs bouteilles<sup>[53]</sup>), ils ont été pris en charge par la seule puissance publique. Le projet était considéré comme expérimental. Les autorités expliquent qu'il s'agissait alors d'inciter les habitants à se connecter au réseau alors que le prix de la bouteille de gaz était très bas et que le nombre de foyers concernés était très limité. Aujourd'hui, ne pas pratiquer de frais de connexion reviendrait à créer un gouffre financier pour l'Etat alors qu'il compte sur ce projet pour alléger son déficit structurel.

### 5.2.2. Les frais de raccordement : un facteur de discrimination financière

- *Le refus de la connexion*

Actuellement, la quasi-totalité des quartiers aisés ayant été connectés, les plans de

raccordement concernent davantage les quartiers de classe moyenne et certains quartiers populaires. Or, la situation a depuis radicalement changé en ce qui concerne le coût de l'installation : les frais de connexion constituent désormais un obstacle majeur au développement du raccordement au réseau. Cela se traduit par une accentuation des clivages sociospatiaux. En effet, ces frais ne sont pas proportionnels aux revenus des familles mais un prix fixe de 1 500 EGP<sup>[54]</sup> est appliqué pour tous les foyers sur l'ensemble du territoire égyptien. Or, ce coût est prohibitif au regard du salaire moyen égyptien (entre 300 et 700 EGP/mois<sup>[55]</sup>). EGAS a donc instauré la possibilité de recourir à un prêt, remboursable sur une période allant de 1 à 6 ans. D'après leurs calculs, les frais de connexion ne devraient pas représenter un obstacle au raccordement. Le budget mensuel nécessaire au remboursement du crédit serait équivalent au budget énergétique mensuel du foyer consacré à l'achat de bouteilles de gaz, soit 35 à 40 EGP par mois pour une famille de 4 à 5 personnes.

Le raccordement n'est pas obligatoire : il est proposé dans le cadre des plans de raccordement annuels d'EGAS, et peut donc être refusé. De fait, de nombreux foyers déclarent avoir refusé la connexion pour des raisons financières. Une des raisons est que ces estimations des budgets des ménages et

[52] Entretien avec Mohab Halloua, spécialiste des questions énergétiques auprès de la Banque mondiale, 29/03/2011.

[53] Une bouteille vide coûtait alors moins de 100 livres égyptiennes - EGP (elle coûte actuellement sur le marché entre 200 et 250 EGP). Certains ont peut-être dû payer quelques centaines de livres pour des questions de conversion d'équipement ou de métrage supplémentaire des conduites (cf. entretiens).

[54] Ces connexions programmées sont subventionnées à hauteur de 40 % (1 000 EGP) par la compagnie nationale EGAS, le coût total de chaque connexion étant estimé à 2 500 EGP. Ce coût comprend le raccordement aux conduites moyennes et basses pressions du quartier (30 %), la pose et l'installation des conduites intérieures et du compteur (60 %), et la conversion des équipements (gicleurs) et la connexion proprement dite des appareils ainsi que les finitions (peinture notamment) (10 %).

[55] 1 EGP = 0,11 EUR (28 mars 2013).

des capacités de remboursement reposent sur des moyennes statistiques qui cachent en réalité des situations beaucoup plus complexes et variées. Selon la taille du foyer, le montant des revenus mensuels, la saison (été/hiver) et le quartier, le budget en bouteilles de gaz peut varier de quelques livres égyptiennes à plus de 60 EGP/mois. En outre, à la signature du contrat de crédit, le client doit obligatoirement s'acquitter d'un acompte de 100 à 150 EGP. Les frais peuvent également être augmentés si le métrage de conduites nécessaire à l'installation est plus important que prévu, ou s'il y a des équipements défectueux à remplacer. Enfin, le prêt n'étant pas libre de frais d'intérêts, la facture totale s'élève en général entre 1 800 et 3 000 EGP, soit jusqu'au double du coût initialement annoncé.

Au-delà de ces chiffres et des refus liés à une incapacité financière, plusieurs autres types de rejets apparaissent. Il y a d'abord un refus social et financier : une large majorité des Egyptiens vit au jour le jour, leurs revenus étant souvent inégaux d'un mois à l'autre ; or, s'ils ne peuvent pas régler 1 500 EGP d'une traite, ils ne souhaitent pas non plus contracter un crédit, qu'ils ne pourront peut-être pas totalement rembourser, au risque de s'attirer de graves ennuis avec la justice (dans un pays où justice est synonyme de corruption, d'arbitraire et de violence). Sans compter que, pour certaines personnes habitant un logement dans l'illégalité, signer un contrat signifie prendre le risque de se faire repérer par l'administration, et surtout par un fonctionnaire « zélé » qui pourrait exiger une régularisation de la situation contre un *bakshish*. Enfin, il y a un refus social et politique de payer des frais que les quartiers riches n'ont pas eu à régler lors des

phases de raccordement précédentes. Comme dans de nombreux cas, les habitants des quartiers pauvres ont l'impression de subir l'injustice sociale. Ainsi, si les plans officiels de raccordement semblent aujourd'hui offrir à des espaces moins favorisés un nouveau service, la discrimination perdure sous une autre forme.

Ces réalités permettent d'aborder les différentes échelles de la discrimination sociospatiale. D'abord, à l'échelle du quartier, de la rue et même de l'immeuble, les situations sont contrastées en raison même de la question des frais de connexion. Précisons alors que les travaux de raccordement d'une rue ou d'un immeuble ne sont entamés que si au moins 50 % des foyers ont accepté, et donc payé, le raccordement. De plus, si au sein d'un même immeuble, on trouve des foyers connectés et d'autres toujours consommateurs de bouteilles de gaz, certains n'ont pu connecter que la gazinière, alors que d'autres ont aussi des chauffe-eau alimentés au gaz naturel. Tout dépend alors de leur capacité financière à se procurer des équipements aux normes.

- *Des quartiers informels exclus de l'accès à un service moderne*

L'accès au réseau recouvre un enjeu symbolique : celui de l'accès à une certaine modernité, à une certaine urbanité. Outre le fait de ne pas avoir payé de frais de connexion, les quartiers riches ont accès à une modernité qu'envient les habitants des quartiers plus populaires. Quel n'a pas été en effet l'étonnement de Khaled, un jeune égyptien, résidant à Al Warraq (quartier

informel), lorsqu'il a appris que sa tante, résidant à Medinat Nasser (un quartier de classes moyennes), dépensait quatre fois moins que son foyer en gaz alors qu'elle avait une consommation supérieure à la leur : « *elle se paye le luxe de faire la vaisselle à l'eau chaude et de rester plus longtemps sous une douche chaude* ». De nombreux habitants des quartiers informels ressentent alors une frustration sociale, au sujet de considérations qui touchent au confort de la vie quotidienne. Les habitants se repèrent et interprètent ainsi la ville à l'aune de la fragmentation sociospatiale. Comme nous le rappelle une habitante de Mounira Al Gharbiya, quartier informel situé au nord du gouvernorat de Giza<sup>[56]</sup> : « *vivre de l'autre côté de la « voie de chemin de fer » (« sik el hadid »), c'est vivre en-dehors de la ville !* ». Soulignons alors que, par un effet pervers, l'obsession que constitue ce besoin d'être rattaché à la « ville » peut amener certains habitants à s'endetter lourdement pour avoir accès au réseau de gaz.

### 5.2.3. Les contraintes techniques, un facteur d'exclusion des quartiers informels

Le service du gaz présente certaines spécificités liées à la dangerosité potentielle de cette énergie : les conduites ne peuvent être installées dans des bâtiments instables, dans des rues trop étroites ou dans un quartier à la trame urbaine peu hiérarchisée en raison de certaines contraintes techniques

de sécurité<sup>[57]</sup>. Ceci explique en partie le fait que les quartiers les plus denses (en général, des zones d'habitat informel) ne soient pas connectés au réseau. Les fortes densités démographiques et du bâti sont en effet souvent synonymes de conditions physiques ne répondant pas aux normes urbanistiques. Le critère de densité utilisé par la Banque mondiale est donc inadéquat pour arguer du raccordement prioritaire des quartiers pauvres, un raccordement *a priori* économiquement très rentable au regard des économies d'échelles réalisables.

Ainsi, une différenciation se fait jour au sein même des quartiers informels entre les zones, rues, immeubles techniquement raccordables, et ceux qui ne le sont pas. Sur la carte 4, on remarque que quelques zones comprises dans des quartiers informels, notamment sur la rive gauche, ont déjà été connectées (Imbaba au nord-ouest) et que d'autres sont prévues pour la connexion dans la phase de raccordement actuelle (Boulaq Abu el 'Ila ou Omraneyya). Les quartiers informels ne sont donc pas totalement exclus de l'accès au réseau. Maintenant que la plupart des quartiers riches et de classes moyennes ont été connectés, la limite à la programmation de la connexion de certains quartiers est technique.

Le réseau renforce ainsi la marginalisation urbaine de zones qui subissent une double discrimination socioéconomique et

[56] Département constitutif de l'espace métropolitain du Grand Caire (rive gauche du Nil).

[57] Les normes dépendent de la pression des conduites qui, à l'arrivée dans les logements, n'est plus que de 15 mbar. Ainsi, dans les rues principales, les conduites sont enterrées à 1,5 m du sol et doivent être éloignées des habitations au minimum de 3 m et au maximum de 10 m. Les conduites secondaires sont ensuite branchées à la perpendiculaire sur les premières, elles doivent alors être séparées d'au moins un mètre de toute construction et de toute autre conduite et sont enterrées à 50 cm sous terre.

physique. En effet, ces espaces cumulent des « tares » sociales, économiques mais aussi en termes de conditions de vie (logements insalubres, quartiers aux mauvaises conditions d'hygiène, difficile accessibilité, etc.). L'exclusion y prend des formes caricaturales. Certaines de ces zones sont en outre d'anciens quartiers ou noyaux villageois taudifiés, enclavés dans l'urbanisation métropolitaine et qui, en raison de la valeur du foncier, sont réservées par l'Etat à de grands projets immobiliers, évidemment non consentis par les habitants (Maspero, Corniche d'Imbaba, quartier Al Horreya à Agouza). Le raccordement au réseau de gaz y est alors de toute façon exclu.

La discrimination sociospatiale qu'engendre le développement du nouveau réseau de gaz apparaît en grande partie en contradiction avec les objectifs sociaux mis en avant par ses promoteurs. Certes, on pourrait minimiser ses effets dommageables dans la mesure où les exclus du réseau de gaz peuvent toujours avoir recours au système traditionnel des bouteilles de GPL. Toutefois, l'argument n'est qu'en partie recevable puisqu'en théorie, le réseau de gaz a vocation à se substituer à la distribution des bouteilles, qui connaît elle-même de nombreuses déficiences.

Photo 24

*Illustration de l'exclusion urbaine d'un quartier taudifié (et objet d'une future opération immobilière) situé entre la rue El Horeyya et Ahmed El Orabi dans le quartier de Agouza*



Droits : Jimmy Markoum (2011).

## 5.3. Les défaillances du service de distribution de bouteilles de gaz

### 5.3.1. Crises de pénurie : les quartiers défavorisés les plus touchés

Chaque hiver depuis 2005, les Egyptiens font face à des crises de pénurie de bouteilles de gaz, qui entraînent de graves problèmes sociaux. Le gaz, souvent seule source d'énergie domestique, est une nécessité vitale pour les familles et leur quotidien est alors totalement bouleversé le temps de trouver une bouteille. Ainsi, dans les foyers, on s'organise pour garder sa place dans les files d'attente devant les dépôts. Les femmes sont souvent réquisitionnées pour cette tâche et se retrouvent immobilisées, dans l'incapacité de gérer les tâches quotidiennes habituelles (cuisine, garde des enfants...). Certains membres de la famille doivent s'absenter du travail, et courent ainsi le risque

d'une diminution de revenus, ce qui représente un sacrifice important pour les foyers vulnérables. Ces crises sont aussi l'occasion de violences : les femmes sont harcelées, des rixes éclatent, notamment lors des arrivages, provoquant parfois la mort de plusieurs personnes. Enfin, la spéculation sur les prix va bon train : le prix de la bouteille peut coûter plus de dix fois le prix normal (entre 3 et 7 EGP). Les familles les plus pauvres voient ainsi leur budget largement grevé par cette dépense imprévue. Or, ce sont toujours les mêmes quartiers défavorisés (Al Warraq, Imbaba, Boulaq El Dakrou, Dar El Salam...) qui sont les plus touchés par les pénuries : dans des quartiers plus aisés, comme Doqqi ou Mohandessin, la crise est à peine ressentie.

#### Photo 25

*L'attente interminable d'une bouteille devant un dépôt en rupture de stock du quartier informel de Imbaba*



Droits : Sherif Sonbol, Al Ahrum Weekly n° 986, 18 au 24 février 2010.

### 5.3.2. Les réformes récentes aggravent les inégalités de distribution

La pénurie s'explique pour plusieurs raisons. D'abord, la saison hivernale est propice à des pics de consommation : si les bouteilles sont utilisées pour la cuisine, elles le sont aussi en hiver pour le chauffage (dans un pays où très peu de gens possèdent des radiateurs). Le marché noir joue aussi un rôle majeur. Les bonbonnes à usage domestique sont en effet revendues illégalement aux commerces et petites industries (*fast foods*, briqueteries, couveuses dans les volaillères) car le gasoil et les grandes bonbonnes à usage commercial et industriel sont moins subventionnés et donc plus chers. Sans compter que certains distributeurs retardent la vente de leurs stocks pour attiser la spéculation sur les prix, ou volent les consommateurs sur les quantités de gaz réellement présentes dans les bouteilles. Enfin, d'autres accusent la mauvaise gestion étatique et l'absence de cohérence des politiques publiques. En effet, en raison de l'extension du réseau, le gouverneur du Caire a décidé ces dernières années de fermer de nombreux dépôts informels, ce qui accroît un peu plus chaque année l'ampleur de la crise dans les quartiers non connectés.

La crise, nous l'avons vu, touche toujours, au premier chef, les quartiers informels, les quartiers populaires, et les habitants les plus pauvres non connectés au réseau. Et pour cause : les vendeurs « informels », de « petits opérateurs privés » qui représentent une part substantielle de l'activité de distribution des bouteilles de gaz, revendent illégalement les

quotas de bouteilles réservés à certains quartiers, à des habitants plus aisés d'autres quartiers. En outre, le gouvernorat du Caire manquant de distributeurs, ceux de Giza vendent une partie de leurs stocks aux plus offrants du Caire, entraînant la généralisation de la crise à l'échelle de tout l'espace métropolitain. La crise révèle ainsi les défaillances d'un système qui manque de régulation publique et renforce *de facto* les discriminations socioéconomiques d'accès au service du gaz. Chaque année depuis 2005, la crise fait son apparition à l'hiver sans que l'Etat n'ait prévu de réserves stratégiques pour parer au problème.

### 5.3.3. Un service abandonné par l'Etat au secteur informel

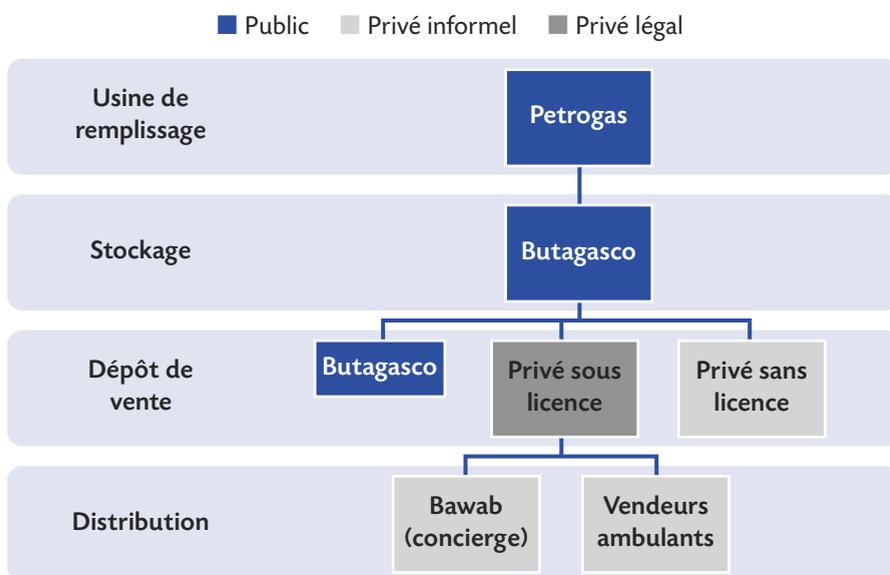
Comme l'illustre le schéma 1, le secteur informel représente une part substantielle de l'activité de distribution des bouteilles de GPL, et est ainsi complémentaire du secteur public. Ceci doit être replacé dans un cadre plus large concernant le rôle de l'Etat dans le contexte de l'ajustement structurel : il fait plus que tolérer l'informel, il encourage son développement. Par un décret gouvernemental de 1998, l'Etat reconnaît le concept de « gestion autonome » (المجبرية الذاتية, « *el majhoud el dhati* »<sup>[58]</sup>) pour pallier les défaillances des services publics. Le pouvoir a bien compris l'intérêt de capitaliser sur cette politique que d'aucuns qualifie de la *négligence* (Judson Dorman, 2007). Ce faisant, il fait d'un problème politique de régulation publique, un problème purement technique, lié à l'indiscipline et à l'opportunisme d'acteurs privés qu'il a, en fait, encouragé.

---

[58] Littéralement : « l'effort personnel » ou « le système débrouille ».

Schéma 1

Structure de la gestion du service de distribution de bouteilles de gaz



Source : J. Markoum.

Ainsi, en temps de crise, l'Etat accuse le « marché noir », des « mafias », d'être la source du problème. Or, ils ne sont que l'autre nom de l'« informel », soit « de petits opérateurs privés » dont l'activité n'est régie que par des logiques commerciales et de vente aux plus offrants. Par conséquent, dans

le cas du gaz, l'informel, loin de résorber les inégalités sociospatiales, participe de leur renforcement<sup>[59]</sup>. Il n'apparaît pas comme une alternative à la gestion étatique défailante mais comme une organisation qui la prolonge tout en lui étant indissociablement liée.

[59] A l'inverse, par exemple, de la gestion de la collecte des déchets par les désormais célèbres chiffonniers du Caire. Voir Debout, 2012 et Florin, 2010.

## 5.4. La nécessaire réforme de la tarification

L'origine de la réforme du gaz réside dans la volonté de l'Etat égyptien de réduire son déficit structurel en substituant au GPL, largement importé et surtout subventionné à plus de 90 %, le gaz naturel, produit localement et subventionné à 56 %. La réforme des subventions demeure particulièrement nécessaire : celles-ci constituent en effet un vrai fardeau pour le pays (un tiers du budget étatique<sup>[60]</sup>) et profitent, quantitativement, deux fois plus aux classes aisées qu'aux classes pauvres. Elles ont d'ailleurs été, ces derniers mois, l'objet d'âpres débats autour de l'établissement du budget étatique prévisionnel pour l'année fiscale 2011/2012. Or, parmi ces subventions, les deux tiers s'appliquent à l'énergie (électricité, produits pétroliers, gaz). Ainsi, dans le budget 2011-2012, les subventions à l'énergie représentent toujours un tiers des dépenses, soit 100 Md EGP<sup>[61]</sup>,

alors que le déficit budgétaire s'élève, quant à lui, à 134,3 Md EGP (8,6 % du PIB).

Or, la réforme est très impopulaire car les subventions constituent un pilier historique du contrat social égyptien depuis l'indépendance. Dans un contexte de défiance vis-à-vis de l'Etat, de crise sociale et économique aggravée et de nouveaux scandales financiers révélés chaque semaine par la presse nationale depuis février 2011, les nouveaux responsables politiques préfèrent s'en tenir au *statu quo*. Enfin, le gaz est un sujet d'autant plus explosif que l'Etat égyptien aurait livré ces dernières années du gaz naturel à Israël, largement en-dessous des prix du marché.

Une autre approche, proposée mais jamais réellement appliquée, consisterait à mettre en place un système de coupons de

**Tableau 3** Tarification à l'achat des bouteilles de gaz selon le système des coupons de rationnement

Taille du foyer	1 <sup>re</sup> bonbonne	2 <sup>e</sup> bonbonne	3 <sup>e</sup> bonbonne
3 personnes	5 EGP	20 EGP	48 EGP
4/7 personnes	5 EGP	5 EGP	20 EGP
plus de 7 personnes	5 EGP	5 EGP	5 EGP

Source : « Le gouvernement a décidé de mettre en place des coupons pour la distribution des bouteilles de gaz », Wahbi Madhout, Youm el Sabe', 02/07/2010 (en arabe).

[60] Sans compter que 22 % de ce budget concerne le remboursement de la dette. Autrement dit, plus de 50 % du budget annuel national n'est pas directement productif.

[61] Gasoil = 45 Md EGP ; GPL = 16,8 Md EGP ; mazout = 13,2 Md EGP ; gaz naturel = 7,8 Md EGP.

rationnement sur l'achat des bouteilles de gaz GPL (tableau 3). Ce système se voudrait socialement plus équitable par rapport au prix officiel et universel de la bouteille de gaz domestique subventionnée, qui s'élève à 2,5 EGP par bouteille de 12,5 kg (soit 3 EGP/m<sup>3</sup>). Or, un tel système est trop rigide : il ne prend en compte ni les différences de consommation selon les saisons, ni les revenus par famille, ni leur composition (âges). Enfin, la régulation est confiée aux

gérants des dépôts de bouteilles de gaz, déjà accusés de corruption.

Finalement, la solution la plus rationnelle serait le raccordement de la population au réseau de gaz naturel : la tarification serait socialement plus juste car plus progressive (tableau 4). Malheureusement, les contraintes financières et techniques empêchent une partie importante de la population<sup>[62]</sup> – les plus pauvres – d'être connectés.

**Tableau 4** Grille de la tarification à la consommation du gaz naturel de réseau

Consommation	> 30 m <sup>3</sup>	30-60 m <sup>3</sup>	> 60 m <sup>3</sup>
Domestique	10 piastres <sup>[63]</sup> /m <sup>3</sup>	20 piastres/m <sup>3</sup>	30 piastres/m <sup>3</sup>
Industrielle et alimentation des centrales électriques	21,7 piastres/m <sup>3</sup>		

Source : Ministry of Petroleum, 2005 (cité dans Alami, 2006).

[62] Entre 2000 et 2007, 31,2 % de la population vivait avec moins de 1,25 USD/jour et 49,4 % avec moins de 2 USD/jour, selon le *Rapport sur le développement dans le monde* (2009).

[63] 1 EGP = 100 piastres.

## Conclusion

En raison de l'iniquité des frais de raccordement et des contraintes techniques, le réseau ne pénètre que rarement les quartiers informels. Or, l'alternative au réseau – *i.e.* la distribution des bouteilles de gaz – est un service largement défaillant, en particulier dans les quartiers informels. C'est donc surtout dans ces quartiers que le réseau pourrait entraîner une amélioration du service. Pour les quartiers riches, déjà très bien desservis par le système de distribution de bouteilles de gaz, le réseau ne représente qu'une modernisation du service, un changement d'équipement (que certains d'ailleurs refusent<sup>[64]</sup>). Or, d'après nos résultats, le déploiement du réseau a privilégié ces quartiers aisés au détriment des secteurs informels. Et si beaucoup de ces derniers doivent prochainement bénéficier d'un raccordement, de nombreuses zones et foyers en resteront exclus pour des raisons financières ou techniques.

L'objectif de cette réforme n'a été ni social, ni énergétique, mais purement techno-économique. Il s'agit de réduire la facture énergétique du pays en substituant la consommation de gaz naturel local au GPL largement importé et subventionné. Si les inégalités d'accès au service ne sont pas réduites, c'est que cette réforme n'implique aucune transformation des modes de la gestion publique actuelle, au service d'intérêts politiques, marquée par l'incohérence, le centralisme exacerbé et le

clientélisme, sans prise en compte des facteurs sociaux. Cette réforme n'implique donc pas une amélioration de l'accès au service du gaz (développement socioéconomique) mais simplement un changement d'équipement, une modernisation technique du service.

A deux reprises, nous avons pointé dans notre analyse les erreurs d'appréciation de la situation, notamment de la part de la Banque mondiale (critère de densité et calculs statistiques de la solvabilité des foyers). Les modèles sont trop théoriques et pas assez en prise avec la réalité locale des situations urbaines, économiques et sociopolitiques. Notre cas d'étude prouve que l'amélioration d'un service urbain, du point de vue de l'intégration sociospatiale, ne dépend pas directement du modèle d'organisation du service (artisanal/industriel, universel/différencié, formel/informel) mais plutôt des modalités de la régulation publique. Ainsi, le développement, avant d'être une question technique, apparaît fondamentalement comme une question politique<sup>[65]</sup>.

A cet égard, les transformations issues du moment révolutionnaire sont ambiguës. La révolution égyptienne, en mettant fin au régime autoritaire, semble l'occasion d'ouvrir de nouvelles pistes d'action qui pourraient redonner du sens à l'aide au développement, notamment par une meilleure prise en compte des quartiers informels dans l'action publique. Cela passe notamment par

---

[64] Notamment par peur de devoir faire des travaux dans leur intérieur.

[65] C'est également le constat que fait Mitchell (2002) dans son étude des politiques de développement qui ont touché l'agriculture en Egypte au xx<sup>e</sup> siècle.

l'aménagement de subventions aux frais de connexion sur critères sociaux en faveur des habitants des quartiers défavorisés et, dans les secteurs où la connexion est techniquement impossible, une amélioration des conditions de distribution du gaz de bouteille.

Toutefois, c'est l'organisation de l'action publique elle-même qui est à réformer. Ces dernières décennies, les habitants ont développé une méfiance généralisée vis-à-vis de l'État, et avec la révolution, a émergé une nouvelle conscience politique de la force des mobilisations publiques des habitants. Les projets d'équipement et d'amélioration du cadre de vie nécessiteront un important processus d'information, d'explication et de concertation sur les enjeux techniques et sociaux, tout en prenant en compte les possibilités de participation des habitants. La tâche ne sera pas aisée car, dans de

nombreux cas, il s'agit en fait de redéfinir l'intérêt général. Dans un contexte où la corruption, les relations, et les passe-droits ont déterminé les politiques publiques pendant des décennies, les habitants ont du mal à distinguer ce qui sépare les intérêts individuels de l'intérêt collectif. Or, le paradoxe est que les responsables politiques locaux et le système n'ont, pour le moment, pas réellement changé. Le flou sur le partage des responsabilités, l'incohérence et la désorganisation des politiques publiques perdurent. Les renouvellements en cours de la classe politique, quand ils se traduisent par l'arrivée d'un nouveau personnel politique et de gestion n'impliquent pas pour autant un changement des cultures et des mentalités sur la question de la gestion publique. Et il n'est pas du tout certain que les questions techniques soient actuellement une priorité de l'agenda politique.



## Bibliographie

**ABUBAKR, K. (2005)**, "Development and Future of Natural Gas in Egypt", British-Egyptian Business Association. Future Opportunity for UK/Egypt Collaboration: Roundtable Discussion on Oil, Gas and Petrochemicals, 26 avril, Le Caire.

**ALAMI, R. (2006)**, *Egypt's Domestic Natural Gas Industry*, Oxford Institute for Energy Studies.

**BEN-NEFFISA, S. (2006)**, « Le pouvoir local en Egypte, les élus et l'Etat égyptien » in BARÉ, J.-F. (ed.), *Paroles d'experts. Etude sur la pensée institutionnelle du développement*, pp. 365-400, Khartala, Paris.

**COUTARD, O. (2010)**, « Services urbains : la fin des grands réseaux » in COUTARD, O. et J.-P. LEVY (dir.), *Ecologies urbaines*, pp. 102-109, Economica/Anthropos, Paris.

**DEBOUT, L. (2012)**, « Réseau mou » et intégration urbaine. Particularités du service de gestion des déchets ménagers », *Flux*, vol. 87, n° 1, pp. 7-17.

**FLORIN, B. (2010)**, « Réforme de la gestion des déchets et reconfigurations des territoires professionnels des chiffonniers du Caire », *Géocarrefour*, vol. 85, n° 2, pp. 109-118

**JAGLIN, S. (2007)**, « Décentralisation et gouvernance de la diversité : les services urbains en Afrique anglophone » in FOURCHARD, L. (ed.), *Gouverner les villes d'Afrique: Etat, gouvernement local et acteurs privés*, pp. 21-34, Karthala, Paris.

**JUDSON DORMAN, W. (2007)**, *The Politics of Neglect, The Egyptian State in Cairo, 1974-1998*, PhD Thesis, SOAS, University of London.

**LORRAIN, D. (2002)**, « Gig@city », *Flux*, vol. 47, n° 1, pp. 7-19.

**MARKOUM, J. (2011)**, *Enjeux de la réforme des services urbains. La mise en place d'un réseau de gaz naturel dans la région du Grand Caire*, mémoire de Master 2 Géographie, sous la direction d'Eric Verdeil, ENS Lyon.

**MITCHELL, T. (2002)**, *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*. University of California Press, Berkeley.

**SIMS, D. (2010)**, *Understanding Cairo: the Logic of a City out of Control*, AUC Press, Le Caire.

**VERDEIL, E. (2010)**, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux », *Géocarrefour* n° 85, pp. 99-108



# Pistes d'avenir



# 6. Pour un urbanisme de réparation dans les quartiers populaires : réflexions à partir du cas égyptien dans le contexte d'une transition

*Agnès Deboulet*

## Introduction

Cette analyse part essentiellement de terrains égyptiens remis en perspective. La question de la prise en compte technique et politique des quartiers dits « informels » se heurte à la représentation du « dedans », *i.e.* celle des citoyens concernés. Il s'agit ici de souligner les principaux éléments d'explicitation des mécanismes de production et de transformation urbaine par les résidents, en lien avec les cycles urbains et les systèmes fonciers immobiliers et légaux. Comment ces quartiers ont-ils été produits et par quels types d'acteurs ? Quelles sont les représentations de l'espace et de la ville sur lesquelles reposent ces productions ? Nous verrons comment cette question se pose dans le cas égyptien après avoir évoqué la situation assez contrastée dans d'autres pays du Moyen-Orient. Cette approche laissera apparaître les mutations radicales induites par l'aspiration globale et l'internationalisation des investissements immobiliers dans la plupart de ces villes.

L'hypothèse guidant le prolongement de cette réflexion est celui de l'indispensable changement de curseur des politiques urbaines. S'il s'agit bien de penser l'extension de la régularisation, et non des programmes ponctuels de titrisation, c'est avant tout dans une visée d'élargissement de la question de la citoyenneté urbaine. La demande considérable de reconnaissance qui émane des quartiers de création populaire se contentera t-elle de « recettes » techniques, de la transplantation de modèles, de catégorisations sommaires, de la poursuite des politiques de relogement hors site qui ont prouvé leur capacité à augmenter la

pauvreté ? L'aspiration actuelle à la démocratie au Moyen-Orient n'est-elle pas l'occasion de tester en grande nature un urbanisme de réparation ?

Certains pays ont eu un temps d'avance dans les réponses apportées à la production de quartiers populaires non réglementaires ; c'est notamment le cas de la Jordanie, avec une politique de réhabilitation *in situ* couplée à des trames assainies autour de Amman. A l'opposé, l'habitat dit « informel » au Liban souffre d'un *statu quo* préoccupant qui traduit la fragilité des positions partisans et la montée en puissance d'un gouvernement bis dans les quartiers shi'ites. *A contrario*, la situation égyptienne passe d'une reconnaissance *de facto* à un processus plus complexe et contradictoire, qui se caractérise par la production de zones d'exception que nous allons décrire. Celles-ci sont traitées dans une visée plus inclusive de gestion des territoires, mais laissent de côté la grande majorité de l'habitat dit « informel ». Afin de cerner certains éléments de cette donne complexe, persistante au principe de fortes inégalités territoriales et sociales, une première étape consistera à faire une rapide revue critique de la littérature et des descriptions de l'habitat dit informel pour y substituer une approche d'anthropologie foncière dynamique, intégrant les principales lignes de changement observées sur les marchés depuis une vingtaine d'années dans ces ensembles urbains majoritaires et délaissés. Dans une deuxième étape, nous nous demanderons comment privilégier une approche de la diversité de peuplement de ces établissements humains, y compris sur le plan interne : comment en donner une image qui rende compte de la complexité de la formation et de la transformation des sous-ensembles qui forment ces villes populaires négligées, et en font la spécificité urbaine ? Enfin, une dernière étape consistera à étudier les politiques récentes qui ciblent ces quartiers en montrant que l'action publique sur le risque urbain ne peut se substituer à une approche holistique.



## 6.1. Le « marché » de la production urbaine populaire et les premiers effets de la révolution égyptienne

Plutôt que de quartier informel, il nous semble plus juste de parler de quartier populaire, même si cette appellation reste encore imprécise, ou de quartiers d'émanation populaire. La prise en compte de la diversité de ces quartiers populaires est en effet essentielle pour bien les cerner et pouvoir y agir en profondeur. Nous montrons ici comment appréhender la diversité et l'autonomie relative de la production de l'urbain dans ces quartiers. Pour ce faire, nous étudions leur complémentarité, mais aussi les inégalités vis-à-vis du reste de la ville, et leur prise en compte (ou pas) dans les politiques urbaines. Cette partie est cependant, avant tout, un plaidoyer pour un renouveau des études socioéconomiques et une appréhension plus fine des processus de production.

La différenciation majeure demeure celle que l'on peut établir entre quartiers établis sans permis d'occuper le sol et lotissements sur terres privés, également dits « clandestins » (pour reprendre une terminologie également utilisée en Amérique latine). Si l'on considère les seuls quartiers établis par occupation foncière sans titre, les situations sont en fait extrêmement variées. Au Liban, comme en Turquie, les situations d'occupation foncière sont difficiles à éclaircir car plusieurs systèmes d'accès au sol peuvent être imbriqués. La disparition des anciens droits

d'occupation collective des terres, ou d'autres droits intermédiaires, complexifie la question du droit des occupants. En Egypte, dont nous traiterons principalement ici, la situation est dans un sens moins compliquée, car l'on y trouve deux principaux types d'occupation sans titre de terrains : d'un côté, l'invasion de terrains du domaine privé de l'Etat (appartenant, par exemple, à des institutions publiques ou à des ministères), éventuellement régularisable, mais en pratique jamais légalisés ; de l'autre, l'invasion de terrains du domaine public de l'Etat, en principe totalement sanctuarisés. Le squat, ou invasion foncière, est appelé (par ses initiateurs comme par les responsables) *wad 'al yad* (l'équivalent en français serait « mainmise »). Les lotissements clandestins, en revanche, compte tenu de la relative consistance de la petite propriété privée agricole, jouissent d'une grande sécurité de tenure dans l'ensemble du monde arabe. La détention de titres de propriété fonciers et, surtout, le caractère privé du terrain et son achat reconnu garantissent cette sécurité de transaction, même si le contrat de propriété n'est pas toujours dûment enregistré. Les lotissements de terres privées n'ont jamais cessé de se développer au détriment, en Egypte, des terrains agricoles, et ce en dépit d'une interdiction maintenant bientôt cinquantenaire.

Localisation des quartiers d'habitat non réglementaire évoqués dans l'article



Sources : fonds de carte GOPP ; cartographie F.L. Train, d'après Barthel, P.A. et al (2013).

A l'opposé des tendances à l'étalement urbain de la promotion immobilière et commerciale privée légale, le ralentissement de l'expansion de ces territoires urbanisés (observé depuis les années 1990) au profit de leur densification spectaculaire est allé de pair avec la montée en force de véritables filières de promotion immobilière (Deboulet, 1991). Ceci s'est traduit, par exemple au Caire, par un accroissement démographique supérieur à la moyenne métropolitaine, avec 2,5 millions d'habitants de 1996 à 2006, soit une hausse de 2,5 % par an (Séjourné, 2011). La production populaire de l'habitat et le transfert de responsabilité de la construction sur le secteur privé et les ménages ne sont d'ailleurs pas une spécificité cairote : elles se

retrouvent dans l'ensemble des villes et villages égyptiens. Même si elle se base sur des critères morphologiques contestables, la cartographie, réalisée en 2011, des zones catégorisées en anglais « *unplanned* » montre que certaines grandes villes de province, comme Qena ou Louxor, sont dans leur très grande majorité issues d'une succession de lotissements dans lesquels la puissance publique n'est pas intervenue. *A contrario*, depuis la révolution, la construction sur les terres agricoles a augmenté de plus belle. A titre d'exemple, au Caire, dans le gouvernorat de Gizah, la conquête de parcelles de terres agricoles par une production forte de logements (avec 20-30 % du stock de logements qui demeurent

vacants) s'est faite parallèlement à une densification des quartiers et au comblement des derniers terrains libres dans l'ensemble des quartiers non légalisés et d'ordinaire faiblement contrôlés.

Ainsi les quartiers « populaires » – puisqu'il faut bien appeler ainsi des secteurs bâtis pour l'essentiel par des acteurs privés sur des terrains non urbanisables ou dont la propriété est contestée – ne sont pas des zones à part, indifférentes aux changements réglementaires ou aux régimes politiques. La mise en place, depuis les années 2000, de facilités bancaires et législatives d'accès à la propriété privée a ainsi modifié le type de production de logements. Si, dans les années 1990, un propriétaire foncier faisait édifier un immeuble en faisant préfinancer les appartements par les futurs résidents, les quartiers populaires voient se multiplier des immeubles de 7/8 étages. Prenons ainsi le cas de ce couple d'Istabl Antar, issu des zones « rurales » de Giza<sup>[66]</sup> et arrivés en 1987-1988. A l'origine, ce n'étaient pas des squatteurs : comme une grande partie des occupants actuels, le ménage a acheté le terrain à 10 EGP le mètre carré à des gens qui avaient « pris le terrain » (illégalement) et édifié un premier bâtiment et un mur (sans doute plus par souci de protection symbolique – on disait alors construire « une ruine » – que par volonté de valorisation immobilière). Ce couple a décidé de démolir le premier bâtiment. Aujourd'hui le terrain libre de construction « utile » vaut autour de 600-700 EGP le m<sup>2</sup> (chiffres 2008) et peut coûter jusqu'à 1 000 EGP/m près des axes principaux.

Cette différence de prix est expliquée par le niveau de « développement » de la zone, constituée de coins plus *raqi* (chics) que d'autres. Les prix sont également nettement plus élevés près des axes passants surtout si le système de vente foncière se formalise. Dans l'informel, comme ailleurs, « *si beaucoup de clients de ce nizam tigar* ([itt : « système marchand »]) *achètent, les prix augmentent* » L'ensemble de ces échanges se produit sans agences immobilières, avec des « agents » (immobiliers) informels (*simsar*) qui n'ont pas pignon sur rue. Ils permettent à des étrangers au quartier de s'y faire une place mais aussi, à terme, de le modeler à leur image. Ainsi sur la rue el Nagah, l'un des principaux axes du secteur de 'Izbat Khairallah (vaste quartier squatté au sud du Caire ; cf. carte 5) qui reprend une piste rurale préexistante et dessert notamment une zone inattendue de monastères coptes, des immeubles de dix étages sont édifiés, alors même que la rue n'est pas bitumée et que le quartier ne dispose pas du tout-à-l'égout. Dans ce secteur, les acheteurs vont investir directement dans un ou deux étages, qu'ils vont en partie relouer, et non plus acheter un seul appartement (au coût moyen de 30 à 40 000 EGP) pour leur seul usage.

Il est trop tôt pour appréhender tous les effets de la révolution, mais une anecdote urbaine résume par certains aspects l'incroyable pression immobilière qui régit les attentes et les horizons des citoyens. En effet, depuis la révolution, le quartier de Dar as-Salam et d'autres ont vu surgir des « tours » dans l'appellation locale. Ces immeubles de

---

[66] *Merkaz Atfih et Hayat*, très gros pôles d'émigration rurale dans les années 1970.

12 étages, mis en chantier courant 2011, après être longtemps restés à l'état de projet, sont intégralement mis en vente sur un marché métropolitain<sup>[67]</sup> par un système de commercialisation qui persiste cependant à être faiblement publicisé en raison de l'illégalité des constructions. Autre effet de la révolution, les résidents les plus vulnérables ont vu leur situation se dégrader en raison de la quasi-disparition des services publics de ramassage des ordures dans les quartiers populaires et d'un laissez-faire, considéré comme une incitation au favoritisme.

Deux types de marchés immobiliers se sont développés depuis les années 1990. Outre la location libre, de plus en plus d'appartements neufs sont mis en vente alors que, dans les années 1990, celle-ci se faisait par fractions (*i.e.* avance avant construction). Cette vente se fait le plus souvent en espèces. On assiste à une certaine forme de renouvellement urbain avec de rares parcelles vides ou délaissées mises en valeur par des « associés », le propriétaire du terrain et un investisseur local, comme à Dar as-Salam. Peut-on pour autant vraiment parler de désengagement de l'État, alors que globalement, ici comme ailleurs, les quartiers populaires ont toujours été délaissés ? Au manque de capacités des échelons intermédiaires et à leur absence d'expertise urbaine est venu s'ajouter, depuis la révolution, dans les districts, un désengagement plus ou moins organisé. Les

investisseurs en ont donc « profité » pour faire fructifier un capital dormant qu'ils n'avaient jusque lors jamais osé investir dans des opérations de telle ampleur. En effet, si les quartiers sont encore considérés comme non régularisés, les règles constructives sont pourtant, paradoxalement, censées se caler sur la loi égyptienne : en principe on ne peut ériger plus de 1,5 fois la taille de la rue. Dans ce cas, les autorités n'ont pas fermé les yeux : elles ont décuplé le processus de corruption (*rachwa*) pourtant tant dénoncé durant la révolution. Même chose à Manshiyet Nasser, face à la citadelle cairote, où au printemps 2012 une soixantaine<sup>[68]</sup> d'immeubles situés sur des terrains de l'État ont été investis par des notables du quartier, donnant lieu à une médiation importante en présence de députés locaux pour éviter la démolition.

Toutefois, ce passage en revue des formes variées de la dynamique immobilière ne doit pas éclipser quelques traits persistants de la manière dont le secteur privé considère et aborde les quartiers populaires. Les problèmes qui s'y posent sont très variables, selon leur niveau d'acceptation sociale et d'ancienneté. Si certaines zones sont devenues des villes à part entières, dotées d'une pleine urbanité, certaines ne sont pas plus mal dotées en services et qualité urbaine que les cités nassériennes (Florin, 2010). On peut dire que la confusion actuelle *post* révolution a joué comme un levier d'aggravation des inégalités visibles.

---

[67] A Dar as-Salam, entretien avec un vendeur d'appartements, avril 2012 ; observations de même nature sur la multiplication de tours à Matareya.

[68] 50 selon le General Organization for Physical Planning (GOPP) et 70 selon un résident local.

## 6.2. Reconnaître un type de fabrique et ses qualités : peuplement, densification et évolution des tissus urbains

Au Caire, comme dans d'autres villes d'Égypte, l'idée d'une absence de structuration du tissu urbain dans les quartiers populaires est très largement répandue. On accorde très peu d'attention à la formation des tissus, et les travaux sur les représentations et modes d'action ou d'organisation des citadins sont peu nombreux (le CEDEJ et l'université américaine du Caire en ont produit une bonne partie ; cf. Singerman, 2010). Il existe, proportionnellement, une palette aussi large de travaux sur les quartiers sud de Beyrouth que sur les quartiers « informels » du Caire, où l'on recense peu de travaux égyptiens sur ces questions, et encore moins de thèses de doctorat, et très peu d'ouvrages (Sims, 2010). Si le système de recherche publique n'a été guère incitatif sur ces questions, il faut avouer que la faiblesse des dynamiques d'intervention publique dans les quartiers populaires, abandonnés à eux-mêmes, tant au Liban qu'en Égypte, n'ont en rien aidé à former un vivier de chercheurs motivés par d'éventuels débouchés de leurs travaux. La situation, dans ce domaine, n'a guère évolué depuis les travaux pionniers d'El Kadi (1987), à l'exception notable de Soliman (2004), qui établit une typologie complexe des formes d'habitat informel (semi-formel et anciennement formel – ou hybrides), en y intégrant aussi l'habitat populaire public dans ses évolutions.

Aussi, après avoir conspué l'aspect anarchique des rues et du tissu urbain de ces quartiers « aléatoires » (pour reprendre la traduction arabe du terme *'achwaiyat*) et après avoir cherché à souligner l'instrumentation politique de la marginalité sociale de ces quartiers (Denis et Bayat, 2000), les pouvoirs centraux, à la lumière des développements récents, s'accordent unanimement à souligner la dimension d'insalubrité de l'habitat et les problèmes de transport. Il est nécessaire de montrer le caractère réducteur de cette vision et de montrer en quoi elle empêche de saisir la complexité de la question et d'agir.

### 6.2.1. La tourmente du nombre et de la circulation

Les quartiers les mieux dotés en infrastructure, les plus anciens et consolidés, sur terrains privatifs, souffrent d'un sous-calibrage chronique des réseaux d'assainissement, tout comme les parties raccordées à Manshiyet Nasser (seul quartier bâti sur terrains de l'Etat). Comme pour la plupart des quartiers du Caire, l'absence d'entretien et un problème considérable de ramassage des ordures ménagères sont devenus le souci majeur de ces quartiers, vécu plus fortement encore que dans les quartiers centraux. Dans les grands quartiers populaires les plus anciens, comme

Imbaba<sup>[69]</sup>, la circulation est devenu le second problème des ménages, avec une congestion automobile et piétonne considérable qui nécessiterait un programme d'ensemble incluant une réflexion sur les circulations, et pas seulement (ou pas nécessairement) un élargissement de rues comme le prévoit un plan actuel conduit par le gouvernorat de Giza et le General Organization for Physical Planning (GOPP, bureau d'études interne au ministère du Logement) et pas non appliqué. Si le tissu urbain et son caractère mouvant, sont rendus responsables de cet état de fait, il devrait toutefois être possible de placer la réflexion à un autre niveau : celui de la planification des transports et de la densification. Ces problèmes de congestion terribles, de pollution, de mal être, n'ont en effet pas toujours existé dans ces quartiers, mais témoignent d'une motorisation encore faible, mais croissante, et surtout d'une densification infinie. Ce point de vue n'est pas seulement celui des observateurs, mais des résidents : « *Il faudrait tout détruire et tout reconstruire ; en même temps la compensation est un problème (al badil)* » (résident d'Imbaba, chauffeur de taxi) ; « *On ne peut plus circuler dans les rues, ni à pied ni en voiture et les femmes se font harceler [sous-entendu en raison de la promiscuité, notamment dans les transports et les espaces commerçants], c'est le problème central à Imbaba* » (secrétaire de direction, 29 ans, née à Imbaba).

Le prix des logements ne permet qu'une mobilité résidentielle très faible hors de ces quartiers. Le loyer d'un logement récent s'élève à 700 EGP, comme dans une banlieue populaire « formelle » telle que Helwan,

tandis que la plupart des ménages vivent avec moins de 2 000 EGP. L'achat d'un appartement représente, à titre d'illustration, 140 mois de salaire de ce gérant de magasin de 22 ans. Les individus ne peuvent vivre correctement qu'en mettant en commun leurs ressources et en comptant sur la solidarité intergénérationnelle. D'où la tendance à maintenir une résidence plurifamiliale. De ce fait les primo-arrivants dans ces quartiers ont la possibilité de faire vivre leur famille élargie et leurs enfants, mais les locataires sont clairement pénalisés. Ce double niveau est négligé par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds désireux de lancer des restructurations. Notons toutefois que nous manquons, sur ce sujet, d'enquêtes permettant de confirmer les prix moyens, de comprendre en profondeur le fonctionnement des marchés et d'appréhender la mobilité résidentielle des ménages sur le grand Caire.

## 6.2.2. Penser la densité résidentielle et la densification au pluriel

En 2010, la densité moyenne des quartiers informels au Caire est de 528 habitants/hectare, contre 300 en 1998 (Séjourné, 2011). Au-delà de ces moyennes, il est nécessaire de décomposer finement les modes d'occupation de l'espace et la densité pour parvenir à un traitement urbanistique qui appréhende ces espaces autrement que sous l'angle de l'inadaptation et de la disparition. Les quartiers informels sont non seulement nettement différenciés, mais aussi hétérogènes dans leur formation et leur peuplement. Cette diversité, longtemps négligée, illustre une carence de la prise en

---

[69] L'un des – voire le plus peuplé – des quartiers dits informels, situé dans le gouvernorat de Guizah, à l'ouest du Nil.

charge des attentes d'urbanité. Or, celles-ci changent au fur et à mesure de l'urbanisation et de la densification du quartier.

Comme Imbaba, Dar as-Salam s'est constitué pour partie autour d'un vieux noyau villageois, dont on reconnaît aisément les rues plus étroites, le tracé peu orthogonal, la fabrique plus semblable à un quartier ancien. Dans ces deux secteurs anciens des quartiers populaires, le bâti a beaucoup souffert, les rues se sont affaissées. La précarité des conditions d'habitation y est plus palpable qu'ailleurs. En revanche, les urbanisations des années 1970-1980, autour de bassins d'irrigation, montrent un autre profil, un tracé orthogonal bien connu. Le long des principaux axes, on trouve des bâtiments

(parfois de dix étages) construits par une véritable promotion immobilière, tandis que le système d'autopromotion se poursuit dans les rues secondaires. Ainsi, des familles continuent en effet à tenter des surélévations d'étages sur des bâtis sans fondations pour mettre le logement en location, ou accueillir un des enfants mariés. Ces mêmes quartiers, bâtis sur des terres agricoles, ont généré leurs propres centres commerciaux, allant de quelques rares petits magasins à des alignements de commerces de bouche et de vêtements, qui empiètent progressivement sur l'espace piétonnier. A titre d'exemple, la rue principale de Dar as-Salam, au débouché du métro, ne compte ainsi pas moins de 90 commerçants (la plupart de vêtements) très bien achalandés.

Photo 26

*'Izbat Khairallah, livraison de légumes à domicile dans des secteurs dépourvus de commerces*



Droits : A. Deboulet (2008).

Depuis plus de 20 ans les analystes soulignent que les quartiers populaires du Caire comptent parmi les plus densément peuplés du monde. Pourtant, des quartiers précaires ou des bidonvilles de centres urbains asiatiques dépassent largement les densités résidentielles moyennes, souvent avancées, de 1 000 habitants par hectare<sup>[70]</sup> (cf. photo 27). Depuis plus de 20 ans, des mesures plus précises de la densité dans ces quartiers ont rarement été effectuées, sans parler même de la prise en compte de la densité relative des différents segments du tissu urbain, sachant que l'on a trouvé des moyennes de 1 500 habitants/hectare à Manshiyet Nasser et presque 2 000 dans certains autres quartiers (Sims, 2010 et

Banque mondiale 2008). Or, en croisant les densités existantes avec le type de bâti, sa résistance aux surélévations, et la taille de la voirie, il serait possible d'anticiper sur la « vivabilité » future de ces quartiers. On pourrait aussi imaginer qu'une politique d'action dans les quartiers informels pourrait viser à les aérer de l'intérieur, *i.e.* à profiter des espaces vacants pour créer des poches vertes interstitielles, tout espace public autre que la rue faisant défaut dans ces contextes. Surtout, c'est à partir d'une prise en compte des densités et leur anticipation que l'on peut vraiment concevoir les infrastructures, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, d'où les défaillances chroniques des réseaux. Deux cartographies distinctes montrent la palette

Photo 27

*Une densité résidentielle absolument méconnue*



Droits : A. Deboulet (2008).

[70] Ainsi, à Mumbai, nous avons relevé un quartier de logements d'un à un étage et demi abritant 4 000 habitants/hectare, soit environ 10 personnes par *tenement* d'environ 9 m<sup>2</sup>.

des densités existantes correspondant à des tissus urbains et des actes de fondation distincts au sein d'une même entité territoriale (travaux de Leconte pour Imbaba en 2010, et de Deluc à Ismailiya, ville située sur le canal de Suez, en 2008) montrent des projections des densités dans les prochaines années sur la base du taux d'accroissement démographique actuel.

Un relevé de certains îlots a été effectué à Istabl Antar et 'Izbat Khairallah en 2008 avec B. Deluc. Dans ce quartier la « non-cartographie » a tenu lieu de politique de la chaise vide, correspondant à ce que Roy (2004) décrit comme stratégie de « *unmapping* ». Avec Google Maps®, la donne change : il n'est plus possible de

masquer l'existence de ce quartier, tout comme 'Izbat al Haggana, autre « méga-quartier » sur terrains de l'Etat. Pour autant, les autorités locales ou le gouvernorat n'ont jamais rendu publique une cartographie du quartier, à tel point qu'une ONG locale, Kheir wa baraka (cf. photo 28), a conduit elle-même ce travail d'investigation sur un territoire pourtant considérable (plus de 200 hectares). En effet, la lecture par Google ne permet pas de déceler les découpages au sein des grosses masses des îlots, condition pour considérer l'intervention urbanistique comme autre chose que le percement ou l'élargissement systématique de rues. Le tracé interne y est en effet largement composite et fait d'impasses ou cul-de-sac que l'on trouve aussi sur les terres agricoles.

Photo 28

*'Izbat Khairallah : espace public réalisé par une ONG locale*



Droits : A. Deboulet, 2012.

Rappelons, sur ce sujet, quelques éléments<sup>[71]</sup> : (i) les caractères rationnel et collectif des décisions prises en matière de division parcellaire dans ces quartiers ; (ii) la diversité interne des tissus liée à la génération de lotisseurs en place et au caractère plus ou moins marchand de la vente des parcelles ; (iii) le fait que la voirie n'a (contrairement à une idée répandue) jamais été résiduelle, les nouveaux voisins et le lotisseur informel s'accordant sur (et essayant de faire respecter) une taille de rue ; (iv) le caractère non orthogonal ou non linéaire du tracé, qui n'est en rien synonyme d'illogisme mais de règles de tracé tenant compte des aspérités du terrain et de la relative flexibilité des riverains ; (v) la densité première, qui est la règle, avec une norme

d'alignement des parcelles et de mitoyenneté des habitations respectée par tous ; enfin (vi) le respect de certains espaces ouverts à usage collectif.

Ainsi, un terrain d'environ 1 hectare, situé près du fort de Istabl 'Antar et préservé des squatters durant plus de 20 ans est devenu un lieu pilote : terrain de foot entretenu, plantations et récemment nettoyage du secteur alentour par l'ONG locale (cf. photo 28), alors que Le Caire est enseveli sous les ordures. Les petits potentiels de ces quartiers passent souvent inaperçus, alors qu'ils sont des moteurs de développement, catalyseurs de « petits changements » au sens de Hamdi (2004).

---

[71] Voir Deboulet, 1994.

## 6.3. Le spectre de l'insécurité foncière, prétexte aux démolitions

Bien que la plupart des quartiers informels soient *de facto* pourvus d'une sécurité foncière, car issus de transactions de terrains privatifs (agricoles), quelques tendances et récentes formes d'insécurité se sont cristallisées sur les quartiers de squat. S'ils sont estimés à 6 % du total des quartiers informels (Sims, 2011) dans la région du Grand Caire, la population est plus importante que dans les autres quartiers, avec des tailles moyennes de familles plus élevées.

Les pouvoirs publics utilisent donc l'argument du risque naturel pour justifier d'une intervention difficilement envisageable jusque là en dehors de projets de grands équipements. Avec une puissance décuplée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'élargissement de voies apparaît encore comme l'un des moteurs de l'action dans les quartiers populaires avec, par exemple, le périphérique qui, dans nombre de projets d'infrastructures au Moyen-Orient, est un moyen de pénétrer dans des quartiers populaires où l'Etat est en déficit de souveraineté (comme dans les banlieues sud de Beyrouth ; cf. Deboulet et Fawaz, 2011).

Dans un contexte d'accroissement démographique et de pénurie de services publics dans les quartiers populaires, les catastrophes naturelles et les accidents prennent une ampleur importante et déclenchent des mouvements de protestation. Pommier (2008) évoque justement ces éléments parmi « les dossiers à

charge » du gouvernement. Ainsi, les conséquences du tremblement de terre de 2002 au Caire, ainsi que la catastrophe de Duweiqā en 2008 (éboulement qui a coûté la vie à 119 personnes) ont révélé le principe du gouvernement par l'urgence qu'est devenu celui de l'Égypte. Cet éboulement est au fondement d'un renouveau d'investissement dans les quartiers informels. Cette fois, cependant, il ne s'agit plus d'agir par « composition », comme le fait Pommier pour les années 2000 (suite à la dénégation des années 1990 et à la stigmatisation d'ensembles accusés d'être des « nids à islamistes »), mais bien de démolir.

Parmi les facteurs d'insécurité, on peut tout d'abord citer la négation persistante de l'existence de certains quartiers. Autre facteur identifiable : la mise à jour, depuis 2008, d'une nouvelle classification opératoire entre, d'un côté, des quartiers « non planifiés », *i.e.* des ensembles de lotissements populaires dont l'Etat égyptien acte qu'ils doivent être améliorés par la mise en place d'infrastructures (et donc, d'une certaine façon, reconnus) et, de l'autre, les quartiers d'invasion, qui justifient en partie la mobilisation de la catégorie du risque comme outil de reconquête foncière. Pour ces derniers, l'accent est mis sur la régularisation en quartiers à risque soulignant l'équivalence entre « slums » (quartiers de squat) et quartiers à risques. Pour les quartiers désignés et cartographiés « à risque », l'Etat prône la démolition et le relogement *ex situ*. La formation de l'agence

dédiée, Informal Settlements Development Facility (ISDF), a accéléré cette reconquête du foncier public avec la reformulation de cette division entre quartiers de squat et lotissements clandestins, tout en se défendant de libérer le foncier pour les investisseurs (ce que l'incertitude politique actuelle ne permet pas encore de confirmer). Si les premiers ensembles urbains sont volontiers assimilés aux *slums*, catégorie véhiculaire et pratique de traitement urbanistique se calant dans les rails des objectifs du Millénaire pour le développement, l'ISDF réfute l'appellation de '*achwaiy*'. Ce dernier terme rassemble, dans le vocabulaire commun, l'ensemble de ces quartiers au profit d'une distinction entre dangereux, *gheir amena* (plus ou moins équivalent de squatt<sup>[72]</sup>) et zones non planifiées ou *gheir mukhâttat*, qui (selon cette agence) ne nécessiteraient pas la mise en œuvre d'une politique de légalisation globale mais une mise à niveau de leurs infrastructures.

Les années précédant la révolution ont été marquées par une multiplication des conflits ouverts liés au délogement sans garanties, associées à une tendance croissante à la privatisation des biens publics (dont les terrains publics squattés qui font l'objet

d'une convoitise accrue) par les conglomérats immobiliers et financiers (ou *corporate capital*, cf. Denis, 2011) et maquées par l'apparition de soutiens par des associations nationales. Il s'agit là d'une évolution contradictoire, avec des îlots de régularisation, toujours montrés comme des cas exemplaires, qui se superposent avec des zones ciblées pour une éradication progressive<sup>[73]</sup>. Indépendamment de ces résultats, certains quartiers sont « vidés », par d'anciens habitants qui ne croient plus (comme au Mexique, par exemple) en l'idéal de l'économie et de la ville formelle.

Depuis la révolution, en revanche, toutes les démolitions de morceaux de quartiers à risques prévues ont été arrêtées, par peur des réactions populaires. Le directeur de l'ISDF<sup>[74]</sup> observe d'ailleurs que son programme a été suivi dans de nombreuses provinces, sauf au Caire et à Suez qui sont (ce n'est pas un hasard) les villes d'où sont parties la révolution. Déjà, au mois de janvier 2011, un mini soulèvement populaire avait eu lieu dans le secteur d'Arab al yassar, face à la citadelle cairote ; la presse l'avait relayé lorsque des agents du CAPMAS (INSEE égyptien) étaient venus collecter des informations, un déplacement perçu comme un prétexte pour la démolition<sup>[75]</sup>.

---

[72] Voir à ce sujet l'article paru en 2012 in ABABSA, M., E. DENIS ET B. DUPRET, (dir.), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon and Turkey*, Le Caire, American University in Cairo Press.

[73] Ces « politiques d'éradication de l'impureté » (Monnet, 2011) s'appliquent aussi à certains marchés informels, nouvelle préoccupation gouvernementale qui, depuis la révolution, fait l'objet d'une demande nouvelle de cartographie et de recension à l'ISDF.

[74] Interview réalisée en avril 2012.

[75] Information donnée par Dina Shehayeb, consultante et enseignante en architecture et urbanisme à l'AUC et à l'université MSA.

Les divers programmes de régularisation mis en œuvre depuis trente ans n'ont pas résolu cette insécurité foncière. Au regard des sommes investies, le retour sur investissement pour la régularisation de quartiers de squat est contrasté : chaque opération aurait conduit à la régularisation d'entre 10 et 45 % de parcelles, soit des résultats modestes compte tenu du fait que le nombre de secteurs choisis au Caire (comme dans le pays) est très faible, comparé à l'intensité du phénomène d'habitat irrégulier. Si cet urbanisme d'exception offre certains avantages, il souffre de problèmes consécutifs à son acte même de fondation. Ainsi, l'absence d'étude sociale ou sociologique préalable ne rend par exemple pas justice à la présence de nombreux locataires. Tout se passe comme si la régularisation se produisait pour le compte

d'une figure de la petite propriété immobilière, sans tenir compte des conséquences de la valorisation foncière et immobilière sur les locataires, qui sont clairement les plus vulnérables dans tous ces quartiers (en raison précisément de la tendance à la concentration de la propriété et à l'investissement par des *nass kubar* – i.e. des gens importants –, entrepreneurs, protégés de l'armée, etc. Ceux qui ont tiré leur épingle du jeu sont souvent repartis, devenus bailleurs, nouveaux *slumlords*). Ce fonctionnement des quartiers de création populaire à plusieurs vitesses doit participer d'une politique compréhensive d'intervention, en incluant ce que nous appelons ici les « oubliés de la régularisation », soit la plupart des locataires qui recourent bien les populations en théorie cibles de l'action publique : les plus pauvres.



## 6.4. Réintégrer la connaissance de la pauvreté dans une politique urbaine intégrée

L'autre volet plus fréquent des actions étatiques et/ou de la coopération internationale concerne l'assainissement, sachant que l'accès à l'eau est réglé par le marché. La couverture des quartiers déshérités est réelle, même si l'on peut regretter qu'elle ait été si tardive dans certains quartiers non reconnus. Ces derniers n'ont pu bénéficier de l'assainissement qu'après des années de demandes réitérées et dans le cadre d'un appui par des députés locaux, comme pour 'Izbat Khaïrallah, un chantier encore en cours qui, semble t'il, souffre de nombreuses disparités locales dans l'accès à l'assainissement collectif. Néanmoins, ce service aux usagers est devenu impératif dans tous les quartiers populaires, tant la population y est importante. L'infrastructure tient ainsi lieu de politique de régularisation *de facto*. Si elle parvient à éviter aux ménages, déjà vulnérables, de faire face à de nouvelles dépenses, il s'agit là d'une intervention *a minima* d'un service minimum. Or, nos observations, effectuées sur le long terme, corroborent d'une certaine façon les études économiques menées par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IEED ; cf. Sabry, 2009) qui invalident la thèse gouvernementale de baisse de la pauvreté, (basée sur une sous-estimation du seuil de pauvreté et une sous-

comptabilisation notable des quartiers *achwai'yyat* et de leurs résidents).

Si l'on prend, comme Sabry (*ibid.*), le seuil de 143 EGP de dépenses non alimentaires par mois (en EGP constants) par jour correspondant au seuil de pauvreté pour un ménage de quatre personnes, alors comment qualifier les ménages des quartiers tels que Izbat Khaïrallah (dans lequel nous incluons Istabl Antar) ? Une écrasante majorité des actifs sont des hommes, par ailleurs occupés dans le secteur informel. Leur travail est rarement rémunéré plus de 50 EGP par jour, et parfois les auto-entrepreneurs gagnent difficilement 20-30 EGP par jour. Le sous-emploi est chronique : au moins la moitié d'entre eux ne travaillent pas plus de trois jours par semaine et la situation ne fait qu'empirer depuis plusieurs années pour les moins qualifiés. On peut donc estimer les revenus mensuels dans des fourchettes de 400 à 800 EGP. Si l'on retranche de ces montants le coût du vidage de la fosse septique (100 EGP/mois), de l'approvisionnement en eau (pour ceux qui n'ont pas une alimentation courante), des transports, alors la somme restant pour nourrir une famille rarement inférieure à cinq personnes (et parfois bien plus) est de 200 à 400 EGP. Malgré ces revenus dérisoires, certains arrivent encore, au prix

de disputes conjugales, à scolariser leurs enfants, ce qui revient à 100 EGP par mois en moyenne pour trois enfants petits (les cours payants et privés obligatoires)<sup>[76]</sup>. Ainsi, dans certains quartiers (et pas des moindres par la taille), une grande partie des ménages vivent dans une très grande précarité. Si l'on prend maintenant l'estimation d'ONU-Habitat (2011), la consommation moyenne par individu parmi les ménages pauvres, tous secteurs confondus, serait de 175 EGP/mois, soit 700 EGP pour un ménage de quatre personnes. Dans certains secteurs de squatt, et en particulier avec la crise qui frappe les moins éduqués, subvenir aux besoins vitaux est devenu impossible.

Cette année, pour la première fois, des ménages nous ont dit ne plus pouvoir payer leurs loyers. Dans certaines rues, les locataires sont majoritaires et sont ainsi sans aucune protection. Une politique de l'habitat

et une politique urbaine dignes devraient dépasser la politique de raccordement *a minima* et prendre en compte cette diversité en s'appuyant sur des répartitions de ressources urbaines à même de prendre en compte les ressources et compétences des individus.

A ces discriminations économiques s'ajoutent de fortes contraintes culturelles, dont les premières victimes sont les filles et les femmes : non seulement les familles ne peuvent parfois plus les scolariser, mais elles sont encore contraintes de se marier jeunes (18 ans, contre 14-15 à la génération précédente). Peu éduquées, elles sont donc également dans l'impossibilité de travailler. Cette situation n'est pas seulement le fait de questions culturelles : elle est renforcée par l'absence de reconnaissance des quartiers les plus marginalisés.



---

[76] Dans l'enquête ONU-Habitat (2011, p. 75), moins d'un tiers des interviewés des quartiers pauvres étaient en capacité de payer ces *majmou'at* (cours du soir).

## Conclusion

Plusieurs pistes pourraient servir à refonder les politiques d'intervention en faveur des quartiers populaires en Egypte. Il est temps, ici aussi, de tirer les leçons de la difficile démocratisation des restructurations de quartiers populaires.

### *S'inspirer des systèmes de développement communautaire*

On pourrait avancer une première piste : la nécessité d'élaborer, avec la population concernée, une cartographie des quartiers et une identification collective des problèmes. La sensibilisation des acteurs de la vie urbaine, professionnels ou pas, qui fait actuellement défaut profiterait en effet à tous. Ainsi serait-il possible d'imaginer une réflexion en amont des projets sur ce qu'il est utile et nécessaire de démolir, quand cela paraît indispensable, tant il est clair que la représentation par les experts ou les personnes concernées n'est jamais partagée. On pourrait s'inspirer de deux initiatives : (i) celle menée au Maroc par l'Agence de développement social (ADS), qui assure une maîtrise d'ouvrage sociale, avec le développement d'une ingénierie sociale (bien qu'encore très inégale) ; (ii) également les programmes thaïlandais (*urban community development office*) permettant de monter en échelle dans le développement progressif de programmes d'amélioration d'habitat avec des systèmes de microcrédits et d'aide à l'auto-organisation (Boonyabanha, 2005). Enfin, nous préconisons, sur le plan foncier, que la restructuration *in situ* s'appuie aussi sur une réflexion en amont autour d'une production moins standardisée de logements, qui

dépasserait les principes de la charte d'Athènes (prenant exemple sur le cas de plusieurs poches d'habitat très précaire à Port-Saïd sur lequel l'ISDF est en train de travailler – Zerzara et Abou Kabouty notamment). On pourrait également évoquer des systèmes de transferts de droits à bâtir et d'associations entre résidents et promoteurs sociaux sur le modèle de la ville de Mumbai. Enfin il serait nécessaire de poursuivre la réflexion sur un capacité des gouvernorats et ministères à gérer les statuts fonciers non reconnus, et en particulier le *hekr*, ce système de location de terrains à la puissance publique qui s'est souvent transformée en propriété sans sécurité.

### *Prendre appui sur les mouvements sociaux récents et les forces locales*

La transformation globale de ces secteurs peut faire l'objet d'une interprétation moins pessimiste que par le passé. En effet, on observe une montée en régime des contestations localisées et en réseau qui mettent en synergie les enjeux urbains et les revendications de justice et de redistribution. D'une certaine façon on peut risquer un parallèle entre (i) le mouvement de fond, né dans les usines et les villes industrielles, qui s'est transformé en grand mouvement de protestation débouchant sur la révolution du 25 janvier (Clément *et al.*, 2011) et (ii) le mouvement de protestation des habitants des quartiers populaires, de centres anciens ou de périphéries. Depuis 2007 en effet, Le Caire et certaines villes égyptiennes (notamment Port-Saïd) ont été le théâtre de luttes urbaine sur les questions des droits humains. Elles ont entraîné la création du

Centre égyptien pour les droits au logement au début des années 2000 (Deboulet, 2011a). Par droit au logement, on entend en Egypte, comme dans d'autres pays du Sud, non seulement la mise en place effective d'instruments légaux mis en sommeil (tels que la loi de réquisition ou la lutte contre les expulsions locatives pour impayés) mais aussi, et surtout, la lutte contre les évictions d'occupations de terrains classifiés comme illégaux par les pouvoirs publics. Ces nouveaux acteurs ont gagné l'obtention du droit au relogement en cas d'expulsion en 2009. Ils sont devenus des acteurs incontournables dans certains quartiers où, avec les comités populaires émergents et avec l'appui d'avocats et d'architectes actifs, ils peuvent aider à identifier et à former des interlocuteurs issus de la société civile.

### *Tester un urbanisme de réparation*

Une dernière piste serait de privilégier un urbanisme de réparation, fondé sur une meilleure formation des techniciens et urbanistes pour se passer des recettes techniques et des catégorisations sommaires. Une attention aux conditions de formation et de différenciation des quartiers doit ainsi urgemment se mettre se place avec de nouveaux outils d'investigation pour bien établir les diagnostics indispensables à toute action. Il devient indispensable d'envisager l'instauration de systèmes de péréquation financière entre quartiers permettant de rattraper des décennies d'investissement fortement inégalitaire dans les quartiers populaires, et à plus forte raison dans les secteurs considérés comme informels. Parmi

#### Photo 29

### *Travail autour d'une maquette dans un projet de restructuration participatif à Ismailiya*



*Droits : A. Deboulet, 2009.*

ces mesures de rattrapage, les expériences pilotes ou singulières ne sont pas à mêmes de véritablement répondre aux défis de l'urbanisation populaire. De fait, on peut suggérer que la régularisation soit entreprise à l'échelle métropolitaine dans une optique d'élargissement de la citoyenneté urbaine (quitter les zones « test »).

La question foncière, quant à elle, est complexe et nécessite un système d'acteurs très intégré. A ce stade il est peut-être nécessaire de faire une pause, et d'engager une réflexion sur la gouvernance foncière et la mobilisation des acteurs avant de penser une suite. Dans ce domaine, l'innovation vient souvent de la considération portée aux solutions conventionnelles, véritablement

pratiquées par les ménages. D'autres ont tenté, et parfois réussi à mettre en place une réforme foncière qui traite les territoires sur un pied d'égalité, par exemple en maillant le territoire de guichets fonciers, en promulguant une amnistie générale et en opérant un rattrapage par des infrastructures adaptées (*i.e.* légères et facile d'entretien) en matière d'assainissement notamment. Le Caire connaît une vraie crise environnementale qui touche ces quartiers avec plus d'acuité encore que les autres. L'enjeu écologique donc une chance de tester en grandeur nature une politique basée sur un principe de justice, orientée par l'équité et un souci de reconnaissance. Ceci suppose des acteurs de terrain, à l'écoute de la population...aujourd'hui inexistantes.



## Bibliographie

BANQUE MONDIALE (2008), *Towards an Urban Sector Strategy*, pp. 129.

BARTHEL, P.-A., A. DEBOULET ET M. PAPPALARDO (2013), « Le "Caire 2050" : l'entrée dans la compétition globale par le renouvellement urbain », in GIROUD M. (dir.) et ali., *Villes compétitives*, Presses universitaires de Paris-Ouest, à paraître.

BOONYABANCHA, B. (2005), "Going to Scale with 'Slum' and Squatter Upgrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, vol. 17, pp. 20-46

CLEMENT, F., M. DUBOC ET O. EL SHAFEI O. (2011), « Le rôle des mobilisations des travailleurs et du mouvement syndical dans la chute de Moubarak », *Mouvements*, n° 66, pp. 69-78

DEBOULET, A. (2011a), « Le droit au logement, école de la contestation (entretien avec Manal al-Tibi, responsable du Centre égyptien pour les droits au logement) », *Mouvements*, n° 66, pp. 79-88

DEBOULET, A. (2011b), « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le monde arabe et en Egypte » in MICHEL, A., E. DENIS et R. SOARES GONÇALVES (dir.), « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », *Tiers Monde*, n° 206.

DEBOULET, A. (2010), "Urban Highways as an Embodiment of Mega and Elite Projects: a New Realm of Conflicts and Claims in Three Middle-Eastern Cities" in BARTHEL, P.A. (dir.), "Arab Mega-Projects", *Built Environment*, Vol. 36, n° 9, pp. 18-33.

DEBOULET, A. (1991), « La diversification des filières de promotion foncière et immobilière au Caire », *Tiers Monde*, tome 37, pp. 115-133.

DEBOULET, A. (1994), *Vers un urbanisme d'émanation populaire. Compétences et réalisations des citoyens*, Institut d'urbanisme de Paris.

DEBOULET A. ET M. FAWAZ (2011), "Contesting the Legitimacy of Urban Restructuring and Highway's in Beirut's Irregular Settlements" in DAVIS, D. et N. LIBERTUN DE DUREN (ed), *Cities and Sovereignty-Identity, Politics and Urban Spaces*, pp. 117-151, Indiana University Press.

DELUC, B. (2008), « Alternatives à la régularisation physique et foncière. Projet urbain, el Hallus, Ismailiya, Egypte », projet de fin d'études (master) sous la direction d'A. Deboulet, ENSA-Paris La Villette.

DENIS, E. (2011), « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes » in MICHEL, A., E. DENIS et R. SOARES GONÇALVES (dir.), « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », *Tiers Monde* n° 206, pp. 139-158.

DENIS, E. ET A. BAYAT (2000), "Who is Afraid of Ashwaiyyat? Urban Change and Politics in Egypt", *Environment and Urbanization*, vol. 12, n° 2, pp. 185-199.

EL KADI, G. (1987), *L'urbanisation spontanée au Caire*, Urbama, Tours.

FLORIN, B. (2010), "Banished by the Quake: Urban Cairenes Displaced from the Historic Center to the Desert Periphery" in *Cairo Contested: Governance, Urban Space and Global Modernity*, AUC Press, Le Caire.

HAMDI, N. (2004), *Small Change. About the Art of Practice and the Limits of Planning in Cities*, Earthscan.

LECONTE, V. (2010), « Aménagement d'une friche dans un quartier informel. Etude du quartier d'Imbaba au Caire », projet de fin d'études (master) sous la direction d'A. Deboulet (stage dirigé par P.A. Barthel), ENSA-Paris La Villette.

MITLIN, D. ET D. SATTERTHWAITE (2010), « Asie, Afrique : soutenir les fédérations d'habitants » in JACQUET, P., R.K. PACHAURI et L. TUBIANA, *Regards sur la terre*, pp. 227-230, Presses de Sciences Po, Paris.

MONNET, J. (2011), « Dissociation et imbrication du formel et de l'informel : une matrice coloniale américaine », *Espaces et sociétés*, n° 143, pp. 13-29.

ONU-HABITAT (2011), "Cairo - A City in Transition", *Cities and Citizens Series (Series Title)*, 234 p.

PAGES-EL KAROUÏ, D. ET L. VIGNAL (2011), « Les racines de la "révolution du 25 janvier" en Égypte : une réflexion géographique », *EchoGéo* (disponible en ligne : <http://echogeo.revues.org/12627>)

POMMIER, S. (2008), *Egypte, l'envers du décor*, La Découverte, Paris.

ROY, A., (2004), "The Gentleman's City: Urban Informality in the Calcutta of New Communism" in ROY, A. et N. ALSAYYAD, *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, pp. 147-170, Lexington Books, Oxford.

SABRY, S. (2009), "Poverty Lines in Greater Cairo: Underestimating and Misrepresenting Poverty", "Poverty Reduction in Urban Areas Series", *Working Paper* n° 21, IIED, Londres.

SÉJOURNÉ, M. (2011), « La banalité d'une urbanisation illégale » in BATTESTI V. et F. IRETON (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant révolution*, pp. 111-128, Sindbad-Actes Sud, Paris.

SIMS, D. (2011), *Understanding Cairo: the Logic of a City out of Control*, AUC Press, Le Caire.

SINGERMAN, D. (2010), *Cairo Contested: Governance, Urban Space and Global Modernity*, AUC Press, Le Caire.

SOLIMAN, A. (2004), "Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia" in ROY, A. et N. ALSAYYAD (ed), *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lexington Books, Oxford.



# Liste des sigles et abréviations



## Liste des sigles et abréviations

<b>ADS</b>	Agence de développement social (Maroc)
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AMDH</b>	Association marocaine des droits humains
<b>ANHI</b>	Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (Maroc)
<b>ATU</b>	Association tunisienne des urbanistes
<b>AUC</b>	<i>American University in Cairo</i>
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>CAPMAS</b>	<i>Central Agency for Public Mobilization and Statistics</i> (Egypte)
<b>CEDEJ</b>	Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales (France)
<b>CNRS</b>	Centre national de la recherche scientifique
<b>EGP</b>	Livre égyptienne
<b>EPH</b>	Établissement public de l'habitat (Syrie)
<b>EUR</b>	Euros
<b>GIZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Allemagne)
<b>GOPP</b>	<i>General Organization for Physical Planning</i> (Egypte)
<b>GPL</b>	Gaz de pétrole liquéfié
<b>GRET</b>	Groupe de recherches et d'échanges technologiques (France)
<b>GTZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (devenu GIZ) (Allemagne)
<b>IFPO</b>	Institut français du Proche-Orient
<b>IIED</b>	Institut international pour l'environnement et le développement ( <i>International Institute for Environment and Development</i> )
<b>IRD</b>	Institut de recherche pour le développement (France)
<b>IRMC</b>	Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (Tunisie)
<b>ISDF</b>	<i>Informal Settlements Development Facility</i> (Egypte)
<b>JICA</b>	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Japon)
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Allemagne)
<b>LATTS</b>	Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (France)
<b>M20</b>	Mouvement du 20 février (Maroc)
<b>MAM</b>	Modernisation de l'administration municipale (Programme ; Syrie)

<b>MHUAE</b>	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace (Maroc)
<b>OGCMC</b>	Organisation générale pour le ciment et les matériaux de construction (Syrie)
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PARHIB</b>	Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (Maroc)
<b>PDP</b>	<i>Participatory Development Program</i>
<b>PJD</b>	Parti de la Justice et du Développement (Maroc)
<b>PVSB</b>	Programme « villes sans bidonvilles » (Maroc)
<b>SeRVeD</b>	Services en réseaux dans les villes en développement (Programme ; France)
<b>UDP</b>	<i>Sustainable Urban Development Program</i> (Syrie)
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i> (Etats-Unis)
<b>USD</b>	Dollar (Etats-Unis)
<b>USFP</b>	Union socialiste des forces populaires (Maroc)

# L'Agence Française de Développement (AFD)

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 70 agences et bureaux de représentation dans le monde, dont 9 dans l'Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

En 2012, l'AFD a consacré plus de 6,9 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 10 millions d'enfants au niveau primaire et de 3 millions au niveau collège, et à l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 1,79 million de personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 3,6 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an.

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12  
Tel.: 33 (1) 53 44 31 31 – [www.afd.fr](http://www.afd.fr)  
Copyright: 2<sup>e</sup> trimestre 2013  
ISSN: 2118-3872

# Quartiers informels d'un monde arabe en transition

## Réflexions et perspectives pour l'action urbaine

Cet ouvrage prend acte du « réveil arabe », nourri de contestations envers une privatisation accrue de la ville excluant les plus pauvres, alors même que les quartiers populaires, issus de l'informalité, sont toujours très majoritaires. Inégalement intégrés à la ville, ces derniers sont bien souvent exposés à des vulnérabilités de natures différentes. Ainsi, si l'on ne peut résumer la provenance des révoltés aux seuls quartiers relégués, le « printemps arabe » a été le révélateur d'une demande sociale multiforme, dont celle d'un droit à la ville et d'une invitation à repenser l'action publique de la part des autorités au-delà de la démolition et du relogement *ex situ*, trop souvent apportés comme uniques réponses.

L'action conduite (ou l'inaction) jusqu'au réveil de 2011 a-t-elle *a posteriori* constitué le talon d'Achille des régimes bousculés ? L'irruption des contestations dans les quartiers informels coïncide-t-elle avec 2011 ou est-elle plus ancienne ? Depuis deux ans, quels sont les changements majeurs observables dans la structuration de l'action urbaine et dans le quotidien des quartiers informels ? Peut-on identifier des signaux (même faibles) indiquant la réorientation de l'action urbaine ? Enfin, quels impacts les changements politiques ont-ils, ou auront-ils, sur les projets et programmes en cours ? C'est à ces questions que tentent de répondre les auteurs de cet ouvrage, qui s'inscrit dans le prolongement d'un séminaire organisé par l'AFD et le laboratoire LATTS (UMR CNRS 8134) le 9 décembre 2011. Six textes sont ici proposés par des chercheurs et des experts consultants, tous fins connaisseurs, chacun dans un pays plus particulièrement, de la réalité sociale des quartiers informels.

### Coordination :

Pierre-Arnaud BARTHEL  
[pierre-arnaud.barthel@enpc.fr](mailto:pierre-arnaud.barthel@enpc.fr)  
Sylvy JAGLIN  
[jaglin@enpc.fr](mailto:jaglin@enpc.fr)

### Contact :

Véronique SAUVAT  
Département de la Recherche, AFD  
[sauvatv@afd.fr](mailto:sauvatv@afd.fr)