



**HAL**  
open science

# LES ACTEURS URBAINS A L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION EN EGYPTE

Roman Stadnicki

► **To cite this version:**

Roman Stadnicki. LES ACTEURS URBAINS A L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION EN EGYPTE.  
Égypte Soudan mondes arabes, 2014, 11, pp.7-22. halshs-01062088

**HAL Id: halshs-01062088**

**<https://shs.hal.science/halshs-01062088>**

Submitted on 9 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## INTRODUCTION

### LES ACTEURS URBAINS A L'EPREUVE DE LA TRANSITION EN EGYPTE<sup>1</sup>

Trois ans se sont écoulés depuis la révolution de 2011 qui a engendré la chute du régime de Moubarak. C'est le temps qu'il aura fallu aux contributeurs de ce dossier d'*Egypte Monde Arabe* pour tenter d'y voir un peu plus clair dans le jeu des acteurs urbains pris dans la transition politique en Egypte. C'est à ces acteurs en particulier – pouvoirs publics, urbanistes et citoyens –, à leur inscription dans la mécanique de changement enclenchée en 2011, à leur repositionnement sur la scène politique et professionnelle et à leurs nouveaux modes d'action, que se consacre cette livraison.

Avec l'ambition de reconsidérer les dynamiques urbaines à l'aune des grands changements politiques et sociaux qui secouent l'Egypte depuis la révolution de 2011, ce dossier fait état de la mutation de l'action urbanistique et de « l'imaginaire aménageur »<sup>2</sup> alors que le pays vit l'un des moments les plus critiques de son histoire contemporaine.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous porterons notre attention sur le contexte urbain égyptien dans lequel les acteurs locaux s'expriment aujourd'hui, repensent leurs tactiques et stratégies, expriment parfois des résistances et s'engagent dans diverses luttes.

### LES VILLES REFLETENT LES CRISES POLITIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES QUE TRAVERSE LE PAYS DEPUIS 2011

La période postrévolutionnaire est synonyme d'inertie décisionnaire en matière d'aménagement urbain<sup>3</sup>. Alors que l'amélioration des conditions de vie dans l'espace urbain figurait parmi les

---

1. L'auteur tient à remercier Leïla Vignal (Université Rennes II) et Pierre-Arnaud Barthel (Université de Marne-La-Vallée) pour leur aide précieuse tout au long de ce processus éditorial. Bernard Rougier (directeur du CEDEJ), Thibaud Smerko, qui a relu et traduit certains articles, Rana Kotb, Maha Galal, Anne-Elise Jolicard, Samuël Poisson et Hala Bayoumi ont également participé à la fabrication de ce numéro. Qu'ils soient ici chaleureusement remerciés, au même titre que l'ensemble des collègues sollicités pour en expertiser les articles.

2. « Par imaginaire aménageur en mutation, il faut entendre l'ensemble nouveau et ouvert des représentations, des significations, des idées prégnantes ou récurrentes, des référents et des référenciations, des orientations, etc., implicites ou explicites, contradictoires mais aussi complémentaires, qui paraissent désormais structurer les pratiques urbanistiques » (Chalas, 2004).

3. Estimée à 60 à 70 %, la part de la population urbaine égyptienne résidant dans des quartiers auto-construits et non réglementaires (Sims, 2010) montre que l'action gouvernementale dans ce domaine avant la révolution doit également être relativisée. Presque exclusivement engagé dans la construction de villes nouvelles fermées et sécurisées dans le désert, sentées désengorger la capitale, l'action des gouvernements de Sadate et Moubarak a consisté, au mieux à apporter *a posteriori* les services de base (électricité et eau) dans certains de ces quartiers

revendications des manifestants de 2011, l'urbanisation est restée un sujet de préoccupation secondaire lors des campagnes législative et présidentielle de 2011 et 2012<sup>4</sup>. Par la suite, dans le cadre de leur mandat électif, les Frères musulmans seront fustigés par la communauté urbaine dans son ensemble (population, architectes-urbanistes, ONG) pour avoir, d'une part, maintenu le cap de la politique néolibérale mise en œuvre par Moubarak, et d'autre part, favorisé la production des inégalités territoriales. Ces critiques apparaissent comme la résultante de promesses électorales sur l'amélioration des conditions de transport non tenues, de l'annulation d'élections municipales, de l'opacité de la politique de logement social<sup>5</sup> ou encore d'une politique coercitive menée à l'égard des habitants des quartiers informels. Il faudra attendre le retour de l'armée sur la scène politique à l'été 2013 pour voir se réactiver les grands chantiers d'infrastructures : autoroutes, ponts, travaux de voirie, construction de logements sociaux, etc. Se substituant aux ministères compétents (Logement, Développement local, etc.), l'armée en est même venue à signer en janvier 2014 un protocole avec l'agence publique en charge des quartiers informels (*Informal Settlements Development Fund*), en coopération avec les gouvernorats du Caire et de Giza, visant à débloquer 350 millions de Livres égyptiennes<sup>6</sup> pour réhabiliter trente « bidonvilles » en un an. Ces différentes opérations sont réalisées par des entreprises liées de près ou de loin à l'armée égyptienne, sans appel d'offre au préalable, plaçant l'armée au cœur de la stratégie de développement et de reconstruction du pays<sup>7</sup>.

Au-delà de cette inertie gouvernementale en matière de politique urbaine au cours de la séquence 2011-2013, la plupart des acteurs, publics ou privés, impliqués dans l'aménagement du territoire égyptien, subissent de plein fouet le séisme politique. Outre le phénomène de *turnover* au sein des Ministères compétents (Logement, Transport, Environnement, etc.) et les gouvernorats, l'agence officielle d'aménagement du territoire (*General Office for Physical Planning*) a également été contrainte de remplacer un nombre important de ses cadres dirigeants après leur démission et/ou éviction, empêchant *de facto* l'implémentation des différents schémas directeurs produits par cette institution avant la révolution et au lendemain de celle-ci.

S'ajoute aux méandres de la transition politique du pays, une crise économique majeure dont les répercussions se font sentir sur la production urbaine. La baisse de 25% en 2011 des profits d'*Arab Contractors*<sup>8</sup>, principale entreprise publique de construction et de promotion immobilière, est symptomatique des difficultés rencontrées après la révolution par les acteurs importants du secteur. De même, les grands groupes immobiliers égyptiens (Sodic, Ehaf, Bahgat group, Orascom, etc.) accusent-ils des retards importants dans la réalisation des projets immobiliers, à l'instar des nouveaux quartiers Westown et Eastown, respectivement situés dans les villes nouvelles de 6 Octobre et New Cairo, en périphérie du Caire. L'inflation des prix des matériaux de construction<sup>9</sup> et la flambée des prix des terrains accroissent l'effet de crise ressenti par les promoteurs immobiliers. Le remplacement de leurs interlocuteurs habituels à la tête de l'État et la complexité des relations qu'ils entretiennent avec eux (conflits au sujet de la viabilisation de terrains constructibles par exemple) les obligent par ailleurs souvent à changer de stratégie.

Enfin, les grandes villes d'Égypte portent aujourd'hui de nombreux stigmates d'une période révolutionnaire dominée par la forte présence militaire en ville et les affrontements de rue : bâtiments endommagés, présence de chars et de barrages, murs de pierres empêchant les rassemblements, axes de circulation fermés, etc. Les villes, et plus particulièrement leurs centres, sont ainsi le théâtre régulier de la rivalité entre forces de l'ordre et citoyens. Il en résulte un élargissement du spectre de la lutte et de la

---

informels, au pire à « invisibiliser », voire à détruire les installations produites prétextant le tracé d'infrastructures routières (rocade et autoroutes urbaines), ou invoquant le risque sanitaire ou naturel.

4. Kardoush, Hutchinson, 2012.

5. Voir, sur ce point, l'article de Yahia Shawkat dans ce dossier.

6. Environ 36 millions d'euros.

7. Talon, 2013.

8. Oxford Business Group, 2012.

9. Le prix de l'acier a augmenté de 5,6 % entre 2011 et 2012, celui du ciment de 6,6 % (Oxford Business Group, 2012).

contestation urbaine dans le pays (déplacement des affrontements, apparition de nouvelles formes de délinquance urbaine, élargissement du champ de l'activisme, etc.)<sup>10</sup>.

## CES CRISES MULTIDIMENSIONNELLES NE TROUBLENT PAS LE PRINCIPAL MODE DE PRODUCTION URBAINE EN EGYPTE, A SAVOIR L'URBANISATION NON REGLEMENTAIRE

Profitant de la baisse de contrôle politique dans les mois qui ont suivi la révolution ainsi que de la dimension « refuge » de l'économie informelle et *a fortiori* de l'immobilier en période de crise économique, certains habitants semblent avoir développé de nouvelles capacités auto-organisationnelles<sup>11</sup>. Cela est notamment marquant dans les secteurs de la construction, du commerce et des transports, au sein des quartiers informels mais aussi en dehors. Au Caire, par exemple, l'augmentation du nombre de minibus s'affranchissant des taxes imputées au transport de personnes, tout comme la multiplication des vendeurs de rue depuis la révolution, n'est pas circonscrite aux territoires de l'informalité. On assiste en effet à une propagation des activités économiques informelles dans l'ensemble de l'agglomération, et plus particulièrement dans le centre-ville et autour de la place Tahrir (augmentation du nombre de vendeurs à la sauvette, retour des triporteurs appelés *tuk-tuk* pourtant interdits dans les limites du Gouvernorat du Caire, etc.), un paradoxe si l'on considère la prégnance des forces armées dans ces secteurs.

Il n'existe cependant que très peu de données ou d'études précises sur l'expansion des quartiers informels après 2011<sup>12</sup>. Cette expansion, aussi bien horizontale que verticale, est pourtant considérable. Elle s'est traduite par l'extension du bâti existant (ajouts ou surélévations à des constructions réglementaires ou non), l'augmentation des constructions illégales *ex nihilo* et l'accroissement des modes d'occupation collective (squat) de terrains et/ou de bâtiments vacants. D. Sims a montré, à l'aide de photographies aériennes superposées, que le nombre annuel de nouvelles constructions fut 4,5 fois plus important au cours des années 2011 et 2012 qu'entre 2003 et 2011 dans certains sous-quartiers de Giza, l'un des trois gouvernorats du Grand Caire<sup>13</sup>. Au sujet de Giza encore, M. Elshahed évoque une « promotion immobilière insensée », qui résulte de la division des terres agricoles et de leur cession à bas prix en contournant la réglementation foncière et la fiscalité, le tout dans des temps record en l'absence de tout contrôle<sup>14</sup>. Le gouvernorat d'Alexandrie a quant à lui reconnu que le nombre de bâtiments construits sans autorisation avait crû à un taux annuel deux fois et demi supérieur à celui pratiqué avant 2011.

Non seulement l'urbanisme informel aurait donc connu un boom après la révolution<sup>15</sup>, révélant ainsi les capacités des acteurs « de la marge » à tirer profit de la fluidité politique actuelle, mais il aurait de surcroît engendré de nouvelles pratiques. Dans une ethnographie de Manshiet Nasser, J. Furniss montre que ceux qui ont édifié, sans autorisation, des immeubles sur une carrière de ce quartier du Caire, appartiennent aux catégories les plus aisées de la population locale, laquelle est majoritairement pauvre et travaille dans le recyclage des déchets<sup>16</sup>. Et Furniss d'ajouter que pour ces investisseurs, l'illégalité n'est pas contradictoire avec l'ambition d'imposer un nouvel ordre à ce quartier – considéré par l'ensemble des élites urbaines comme un archétype d'*ashwaiyya* (quartier informel) – en y érigeant des bâtiments de bonne facture aux façades colorées.

---

10. Stadnicki, 2014.

11. Barthel, Jaglin, 2013.

12. Le ministère de l'Agriculture a pour sa part publié dans la presse (*Al-Ahram* du 6 mars 2013) l'information suivante : depuis la révolution, 29486 *feddans* (soit environ 118 000 km<sup>2</sup>) de terres agricoles auraient été construits sans permis.

13. Sims, 2013.

14. Elshahed, 2013.

15. Rappelons simplement ici que l'informel n'est certes pas un enjeu nouveau en Egypte : 90 % des nouveaux bâtiments auraient déjà été construits de façon illégale dans les années 1970 (Harris, Wahba, 2002).

16. Furniss, 2014.

---

Ainsi, les dynamiques récentes de ces « quartiers de formation populaire »<sup>17</sup> posent l'informel comme une réponse de la société urbaine dans toute sa diversité aux défaillances des politiques publiques en matière d'aménagement urbain. Ils produisent un développement urbain tout à fait composite, participant également de ce que Bayat a nommé le « *quiet encroachment* » des citoyens ordinaires<sup>18</sup>.

## LES MILIEUX PROFESSIONNELS ET ASSOCIATIFS DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME SONT AGITES PAR L'EMERGENCE DE NOUVEAUX MILITANTS DE LA « CAUSE URBAINE »

Cette transformation fut permise à la fois par l'ouverture du champ de l'activisme, et notamment l'apparition du « *street activism* »<sup>19</sup> après les révolutions, par la diversification et la pluralisation de la société civile<sup>20</sup> et, enfin, par l'existence d'un faisceau de contestations urbaines antérieures à la révolution ayant contribué à fixer les attentes des habitants et à formuler leurs exigences<sup>21</sup>. Le nombre d'organisations et de collectifs dédiés à la ville a donc considérablement augmenté après 2011. Ils agissent, au travers de moyens variés, en faveur de la protection des espaces publics, du patrimoine et de l'environnement, mais aussi du droit au logement. Alors qu'aucun discours de politique urbaine générale n'a été en mesure de s'imposer depuis 2011, ces « activistes urbains » ont su politiser les questions d'urbanisme, en s'engageant dans diverses luttes mettant en scène la population aux prises avec l'Etat et/ou l'armée, mais aussi en faisant des contre-propositions à la planification officielle sur des sites internet *ad hoc*<sup>22</sup>. Plus généralement, la multiplication de lieux de débat, de *think tanks*, d'expositions, de blogs et de bureaux d'étude consacrés à l'urbanisme donne à voir la réappropriation voire la réinvention de l'espace public par des citoyens trop longtemps victimes d'un urbanisme autoritaire. Sur Internet, de nouveaux espaces donnent la parole aux habitants, critiquent les projets gouvernementaux et invitent à repenser les pratiques urbanistiques<sup>23</sup>.

On parlera alors volontiers d'une reprise en main de la « question urbaine » par les acteurs de la société civile égyptienne, qui s'inscrit par ailleurs dans le contexte d'un mouvement social mondialisé qui dépasse le cadre géographique du monde arabe et s'accompagne d'un retour en force des théories critiques sur l'urbain<sup>24</sup>. Les efforts déployés par les enseignants et praticiens égyptiens, pour changer les façons d'envisager les métiers de l'urbanisme et de l'architecture, s'inscrivent tout à fait dans cette tendance à la montée d'une question urbaine critique dans la région<sup>25</sup>.

Pour parler du rôle des acteurs urbains égyptiens dans ce contexte révolutionnaire, il fallait, à côté des spécialistes issus des milieux académiques, que des acteurs urbains égyptiens eux-mêmes puissent apporter leurs éclairages. C'est le cas dans les deux tiers des contributions de ce dossier (essentiellement rassemblées dans les parties 2 et 3), rédigées par des acteurs de premier plan (professionnel de l'urbain, expert, consultant, militant et même chef d'entreprise) qui font avancer le débat sur l'urbain en Egypte<sup>26</sup>. Le débat en question s'oriente ici dans trois directions majeures.

---

17. Deboulet, 2008.

18. Bayat, 2013.

19. El Naggar, 2012.

20. Ben Nefissa, 2011a.

21. Voir l'article d'A. Deboulet et B. Florin dans ce dossier.

22. Stadnicki, 2013.

23. Voir par exemple [cairoobserver.com](http://cairoobserver.com), [cairofrombelow.org](http://cairofrombelow.org), [blog.shadowministryofhousing.org](http://blog.shadowministryofhousing.org), etc.

24. Busquet, 2013.

25. Voir les articles de N. Elhady / O. Nagati et de H. Safey Eldeen dans ce dossier.

26. Cette rencontre entre des chercheurs et des acteurs de terrain fut possible grâce à l'organisation, au CEDEJ en 2012, du colloque international « Révoltes et transitions dans le monde arabe : vers un nouvel agenda urbain ? ». Il a porté sur la dimension urbaine des grands changements qui touchent actuellement le monde arabe, depuis les origines des épisodes révolutionnaires de 2011 jusqu'aux expériences actuelles de démocratisation et aux situations conflictuelles dans lesquelles se trouvent encore certaines sociétés de la région. Voir Stadnicki, Vignal, Barthel, 2014, et programme :

## SE MOBILISER DANS/POUR LA VILLE

Revendiquer la ville comme un espace de contestation et d'ouverture politique est, selon certains auteurs<sup>27</sup>, l'une des principales significations des « Printemps arabes ». Mais les mobilisations urbaines sont nées, en Egypte, avant la révolution de 2011. A. Deboulet et B. Florin rappellent dans leur article que la révolution politique égyptienne constitue « le point d'orgue imprévu de nombreuses contestations sociales » réclamant davantage de justice et « s'exprimant dans des espaces centraux ou excentrés, mais perçus par les acteurs dominants comme des marges de la ville » : grèves des ouvriers du textile et des fonctionnaires ; rassemblements des habitants des quartiers populaires contre les évictions forcées, des agriculteurs en activité sur les îles du Caire contre les projets immobiliers et des *zabalîn* (ramasseurs/recycleurs) contre la privatisation de la collecte des déchets. Ces mobilisations, d'après les auteurs, « prennent une dimension éminemment politique qui se rapproche de la lutte pour davantage de citoyenneté ». Bien que suivies d'effets inégaux, elles ont eu le mérite de poser les termes du débat, lequel figure désormais au rang des « problèmes publics » relayés par les canaux de la contestation sociale post-2011 et bien ancrés dans la symbolique révolutionnaire.

Comment ces mobilisations se sont-elles traduites lors des « élections fondatrices »<sup>28</sup> qui ont eu lieu en Egypte en 2011 et 2012 ? On pourra s'étonner de la présence dans ce dossier, de l'article de R. Bianchi, faisant plutôt écho à la précédente livraison d'*Egypte Monde Arabe* consacrée à la sociologie électorale<sup>29</sup>. Sa stimulante et parfois provocante analyse des différents suffrages nous enseigne toutefois que la dimension contestataire est loin d'être homogène en milieu urbain. D'après lui, si le vote majoritaire en faveur des Frères musulmans (et de leur candidat à la présidentielle Mohamed Morsi) dans les périphéries marginalisées des villes s'inscrit bien dans la dynamique révolutionnaire (opposition au candidat issu de l'ancien régime, Ahmed Shafiq), ce n'est pas le cas du vote dans les quartiers centraux et/ou habités par les catégories sociales plus aisées. Ces dernières, alliées aux « foulouls » (revanchards) de l'ancien régime, au parti Wafd, aux libéraux, aux laïcs et aux coptes, seraient mêmes à l'origine d'un mouvement « contre-révolutionnaire » ayant contribué, avec le soutien de l'armée, au renversement du premier gouvernement élu démocratiquement en Egypte à l'été 2013. R. Bianchi affirme retrouver un clivage similaire à l'échelle nationale entre les grandes villes d'un côté, majoritairement anti-Morsi, et les campagnes et petites villes de l'autre, plutôt pro-Frères musulmans. Si ces divisions demeurent discutables, tant les catégories ville/campagne, mais aussi centre/périphérie à l'échelle urbaine, semblent mouvantes et floues dans l'Egypte contemporaine<sup>30</sup>, comme l'écrit Bianchi, les « luttes révolutionnaires de l'Egypte se retrouvèrent saturées par des divisions croissantes de territoires et de classes qui vinrent saper toute possibilité de compromis politique »<sup>31</sup>. Ces divisions perdureront d'après l'auteur, de même que cette géographie électorale spécifique devrait s'ancrer dans la durée, compliquant de ce fait, les possibilités d'un compromis *territorial* aux échelles régionales et urbaines.

K. Ibrahim et D. Singerman montrent quant à eux que la révolution du 25 janvier a permis à certains citoyens de s'opposer aujourd'hui plus fermement que par le passé à des décisions gouvernementales qu'ils jugeaient spatialement et socialement injustes et d'accéder plus facilement à

---

[http://www.cedej-eg.org/IMG/pdf/programme\\_colloque\\_cedej\\_nov.2012\\_pdf-2.pdf](http://www.cedej-eg.org/IMG/pdf/programme_colloque_cedej_nov.2012_pdf-2.pdf)

27. Lipietz, Lopes de Souza, 2012.

28. Steuer, 2013.

29. <http://ema.revues.org/3083>

30. E. Denis, 2007, parle d'un « monde d'agglomérations au ras des terroirs » qui s'est principalement développé grâce au sous-prolétariat rural. Il rappelle également que 20% des « urbains » vivent en réalité dans des « villages urbains » de plus de 10 000 habitants – phénomène qu'il nomme « ruralopolis » –, tandis que le poids de certaines grandes agglomérations tend à stagner.

31. « Egypt's revolutionary struggles were saturated with growing regional and class divisions that undermined any effort at political compromise ».

certains services urbains. Leur objectif, à travers le programme *Tadamun* qu'ils ont créé ensemble<sup>32</sup>, est de mettre en relation et de soutenir l'ensemble des initiatives locales d'autogestion de la vie urbaine qui ont émergé après la révolution à travers les comités populaires (*lajân shaabiya*) ou dans un cadre encore plus spontané. Ils souhaiteraient que ces initiatives forment une base nouvelle à la gouvernance locale en Egypte (comme ce fut par exemple le cas au Brésil), laquelle n'est plus incarnée que par l'Etat central depuis la dissolution des conseils populaires locaux en 2011.

Depuis 2011, les habitants mobilisés – que ce soit à travers des manifestations, des élections ou des initiatives d'autogestion – n'ont cessé de réinventer les espaces publics en développant de nouveaux registres d'expression populaire et artistique, comme le montre le développement des graffitis sur les murs du Caire<sup>33</sup>. Ces derniers, variant avec les aléas de la transition/répression, dessinent tout aussi bien une géographie de la révolte urbaine et des « espaces contestés »<sup>34</sup> que de nouvelles formes d'appropriation symbolique de la ville.

## CONTESTER LES POLITIQUES URBAINES

La société urbaine égyptienne semble affectée par des dysfonctionnements majeurs, fruits de décennies d'incurie politique, qui permettent donc de comprendre en partie le soulèvement de 2011. La redéfinition de politiques urbaines orientées vers les besoins des habitants des villes sera de ce point de vue une étape importante de la reconstruction politique en Egypte et dans les autres pays du Monde arabe touchés par des épisodes révolutionnaires. C'est ce qui explique la forte implication de certains acteurs dans les débats sur la planification territoriale dans les premiers mois après la révolution, comme le montrent R. A. Mahmoud et A. S. Elattar dans leur article. Constatant, comme d'autres avant eux, l'échec, depuis les années 1950, des politiques d'aménagement « qui ne s'articulent pas aux manières populaires d'habiter le territoire »<sup>35</sup>, ces auteurs voient l'année 2011 comme un « tournant pour la planification urbaine ». D'un côté le gouvernement décide dès 2011 d'abandonner le très controversé « *Cairo 2050* », « rêve urbain de l'ancien régime », et le remplace partiellement par le schéma directeur « *Egypt 2052* » moins fondé sur la compétitivité de la capitale que sur le principe de décentralisation. De l'autre côté, d'autres documents d'aménagement et d'urbanisme (*Egypt Vision 2030*, *Egypt 712*, etc.) sont conçus par des acteurs issus de la société civile suivant une idéologie participationniste ayant largement resurgi avec la révolution. Bien que modérément novateurs pour les uns et relativement utopiques pour les autres, ces nouveaux projets incarnent néanmoins « la contestation de la politique aménagiste de l'ancien régime mais aussi des politiques portées par les gouvernements de transition qui se sont succédés depuis 2011 ». La révolution égyptienne se joue donc aussi dans les arènes de l'aménagement du territoire.

M. Nada, quant à lui, rend très précisément compte, à l'aide d'un matériau empirique inédit, de l'inapplicabilité de la réglementation urbaine en vigueur en Egypte. Mais l'apport de ses travaux est encore plus large. Très bon connaisseur des institutions égyptiennes, il commence par inventorier l'action publique urbaine qu'il classe en trois grandes catégories : les politiques de limitation de l'étalement urbain appliquées dans le cadre d'un schéma directeur à long terme ; la conception de « plans détaillés » à l'échelle infra-urbaine pour organiser le développement d'un site particulier ; l'application d'une taxe sur les plus-values foncières. Il montre ensuite que les dysfonctionnements ne viennent pas tant des instruments politiques et juridiques eux-mêmes que d'une série de problèmes de gouvernance. Ces problèmes (il en dénombre sept) proviendraient principalement de l'incapacité des différents gouvernements égyptiens à mettre en place autre chose qu'une « décentralisation informelle et sans politique »<sup>36</sup>. M. Nada écrit : « L'inaptitude du gouvernement à obtenir les résultats escomptés par les politiques étudiées dans cette recherche ne peut pas être comprise sans porter un regard

---

32. <http://www.tadamun.info/?lang=en>

33. Klaus, 2014.

34. Singerman, 2009.

35. Denis, 2011.

36. Ben Nefissa, 2011b.

critique sur la longue histoire de la centralisation et son impact sur le comportement des acteurs à différents niveaux »<sup>37</sup>. La démonstration de M. Nada s'appuie sur des discours d'acteurs officiels (fonctionnaires des ministères, gouvernorats et agence de planification) qui, dans le contexte de l'après révolution et de la libération de la parole publique, se révèlent extrêmement lucides, voire autocritiques. Ces prises de conscience en appellent à une réforme urgente de l'administration territoriale en Egypte.

Dans son approche sectorielle consacrée à la politique du logement, Y. Shawkat, soulève un autre problème, celui de la continuation de politiques publiques déficientes après la révolution de 2011, en l'occurrence le *National Housing Programme (Iskan Mubarak al-Qawmy)* lancé par Moubarak dans les dernières années de son règne. A la suite de B. Florin qui a déjà relevé l'échec des « politiques abusivement dites de logement social » en Egypte depuis les « cités nassériennes » dans les années 1960<sup>38</sup>, Y. Shawkat montre, chiffres à l'appui, que le *National Housing Programme* n'a pas atteint ses objectifs. En dépit d'un nombre élevé d'unités de logement construites en quelques années (380 000 environ entre 2005 et 2012), « le NHP a failli à tous ses objectifs sociaux »<sup>39</sup>, notamment en termes d'accessibilité, de distribution spatiale, d'habitabilité et de disponibilité de services. Le problème principal viendrait, d'après l'auteur, d'une conception lacunaire par le gouvernement de la catégorie « population à faibles revenus », à qui était sensé s'adresser en priorité ce programme de logement. Cette définition « excluait tous ceux qui exercent une activité professionnelle informelle et intégrait les fonctionnaires à revenu moyen »<sup>40</sup>. Ces mécanismes spécifiques viennent illustrer un climat plus général de méconnaissance des besoins de la population et d'une politique du logement reposant avant tout sur des effets d'annonce. L'auteur, connu en Egypte pour son militantisme en faveur du droit au logement, s'inquiète enfin de l'absence de remise en question, par les gouvernements de transition qui se sont succédés après 2011, de ces modes sélectifs d'allocation des logements subventionnés, malgré les exigences en termes de « justice sociale » formulées par la jeunesse de Tahrir. Il interprète ceci comme la preuve de la persistance des pratiques politiques clientélistes et non transparentes au plus haut sommet de l'Etat.

---

37. « The lack of the government capacity to achieve intended outcomes from the policies investigated in this research cannot be understood without critical examination of the long history of centralization and its impact on actors' behavior at the different levels ».

38. Florin, 2011.

39. « The NHP missed all of its social targets ».

40. « (...) excluded all those who have informal jobs and embedded middle-income government employees ».

---



## CHANGER LES PRATIQUES URBANISTIQUES

La troisième partie de ce dossier accueille trois contributions de praticiens portant chacune un regard spécifique sur l'urbain en situation révolutionnaire. Précisant à chaque fois d'où ils parlent – des universités où ils enseignent, des bureaux d'études et agences d'architecture qu'ils dirigent, des associations dans lesquelles ils militent – les auteurs osent faire ici des propositions concrètes pour améliorer la condition urbaine en Egypte à la lumière des changements politiques récents. K. Ibrahim rappelle avec beaucoup de modestie que la nouvelle génération, à laquelle il appartient, d'acteurs fortement engagés pour la cause urbaine en Egypte depuis la révolution, s'inscrit en réalité dans un courant de pensée né dans les années 1940. Le célèbre architecte Hassan Fathy, auteur du livre *Architecture for the Poor*, est, d'après Ibrahim, le premier défenseur de ce qu'il nomme le « alternative urban development paradigm ». Autrement dit, la pratique d'un urbanisme « socialement engagé, sensible à l'environnement et profondément enraciné dans la culture égyptienne »<sup>41</sup>, telle que la défend Ibrahim, caractérisait déjà les réalisations de Fathy, ainsi que celles d'un certain nombre d'architectes et urbanistes « à contre-courant » dans les années 1970 et après. Ainsi, sans nier la force du mouvement activiste-urbain qui émergea après 2011, Ibrahim resitue ce dernier dans l'histoire contemporaine des résistances urbaines et de « l'urbanisme participatif » en Egypte. Prônant une « gouvernance plus ouverte, délibérative et responsable »<sup>42</sup>, *Takween*, le bureau d'études que dirige Ibrahim<sup>43</sup>, ambitionne de constituer un intermédiaire entre les décisionnaires et les « communautés locales » afin de perpétuer l'esprit d'Hassan Fathy et de résister à une planification urbaine « par le haut », apparemment invariable d'un gouvernement de transition à l'autre.

Les trois textes de cette partie convergent vers un même point : l'urgence qu'il y a à reconsidérer l'action urbanistique en direction des quartiers populaires et informels, dont on a dit plus haut qu'ils constituaient une « marge-norme » dans l'Egypte urbaine. L'article de N. Elhady et O. Nagati puis celui de H. Safey Eldeen comportent une dimension programmatique inédite et innovante. Enseignant l'urbanisme à l'université, les auteurs font état de leur réflexion en matière de pédagogie et présentent, pour les uns, la mise en place d'ateliers d'urbanisme dans les périphéries du Caire et, pour l'autre, la conception d'un nouveau programme d'enseignement centré sur l'urbanisme informel.

N. Elhady et O. Nagati ont donc recueilli des propositions d'étudiants concernant les quartiers, populaires et informels dans la plupart des cas, dans lesquels ces derniers résident. L'objectif de ces ateliers, nous disent les auteurs, est d'explorer le potentiel des « initiatives locales »<sup>44</sup> dans le développement et la légitimation d'« espaces urbains citoyens ». Cette expérience pédagogique permet en outre à ses instigateurs de s'interroger avec pertinence : « quelle serait la future position des architectes et des urbanistes au sein d'une évolution socio-politique si fluide, où les rôles des institutions d'État, des communautés locales et d'autres acteurs sont constamment redéfinis et reconstitués ? »<sup>45</sup>.

Heba Safey Eldeen, se livrant à une critique des modalités d'enseignement actuelles en Egypte, condamne l'attitude « déterministe » de certaines écoles d'architecture qui n'envisagent l'informel que comme un territoire à formaliser en le réhabilitant au plan architectural. Elle tente donc de modifier le contenu des programmes pédagogiques au sein de l'université qui l'emploie afin que les étudiants intègrent les « aspects sociaux et économiques » des quartiers informels, en développant des méthodes de travail qui impliqueraient les habitants. Cette démarche réflexive et autocritique sur le métier d'architecte et d'enseignant en architecture et urbanisme est précieuse dans un contexte de remise en question de l'ordre établi dans tous les milieux professionnels.

41. « (...) socially engaged, environmentally sensitive and deeply rooted in the Egyptian culture ».

42. « (...) more open, deliberative and accountable urban governance structure ».

43. <http://www.takween-eg.com/>

44. Ces initiatives locales sont elles-mêmes présentées comme un « excellent matériau pédagogique » dans un ouvrage de référence coordonné par O. Nagati et ses collègues (Stryker, Nagati, Mostafa, 2013).

45. « What would be the future position of architects and planners within such a fluid socio-political transformation, whereby the roles of state institutions, local communities and other stake-holders are being redefined and reconstituted? ».

Pour conclure, cette livraison d'*Egypte Monde Arabe* permet, entre autres, que soient mis en lumière deux groupes d'acteurs avec lesquels il faudra désormais compter en Egypte : urbanistes et experts de l'aménagement d'un coté et « société civile » (ONG, activistes, etc.) de l'autre. Les premiers, qui prônent un urbanisme plus engagé et inclusif, ont l'opportunité d'œuvrer en faveur d'un rapprochement entre les experts et les habitants, afin de donner un sens au concept d'aménagement participatif, au-delà de son aspect « bonne pratique » véhiculé par les organisations internationales. Dans ce contexte, les nouveaux programmes universitaires égyptiens peuvent définir un chemin à suivre. L'autre groupe, celui de la société civile et des activistes urbains, pourra continuer à constituer un pont entre les besoins des habitants et les structures du pouvoir (gouvernement mais aussi bailleurs internationaux qui agissent souvent de concert).

---

**Roman Stadnicki**, docteur en géographie, chercheur MAEE, responsable du pôle d'études urbaines au CEDEJ, Le Caire. Il analyse les effets de la transition politique sur l'urbanisation dans le Monde arabe : développement de l'urbanisme informel, émergence de l'activisme urbain, réécriture des politiques urbaines, etc. Il a travaillé sur le Yémen, les pays du Golfe et l'Egypte. Il a récemment co-publié : R. Stadnicki, L. Vignal, P.-A. Barthel., 2014, *Arab Cities after the "Spring"*, Built Environment, vol. 40, n° 1 ; C. Beaugrand, A. Le Renard, R. Stadnicki, 2013, *Cities and Urban Dynamics in the Arabian Peninsula*, Arabian Humanities, n° 2.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE

- BARTHEL P.-A., JAGLIN S., (dir.), 2013, *Printemps arabes: bilan et perspectives de l'action dans les quartiers informels*. Paris: Agence Française de Développement.
- BAYAT A., 2013, *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*, 2<sup>nd</sup> ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- BEN NEFISSA S., 2011, « La vie politique locale : les *mahalliyât* et le refus du politique », in BATTESTI V. et IRETON F., *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes-Sud.
- 2011. « Révolution civile et politique en Égypte. La démocratie et son correctif ». *Mouvements*, n° 66, p. 58-55.
- BUSQUET G., 2013. Question urbaine et droit à la ville. *Mouvements*, vol. 2013/2, n° 74, p. 113-122.
- CHALAS Y. (dir.), 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris : L'harmattan.
- DEBOULET A., 2008, *Restructurations urbaines et construction des compétences. Vulnérabilités et implications des citoyens dans les villes internationales*, HDR, Lyon II.
- DENIS E. (dir.), 2007, *Villes et urbanisation des provinces égyptiennes*, Paris : Karthala/CEDEJ.
- 2011, « Transformations du territoire, urbanisation et libéralisme autoritaire », in BATTESTI V., IRETON F. (dir.), *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes Sud.
- ELSHAHEH M., 2013, « Cairo: a megacity without a mayor », *The Cairo Review of Global Affairs*. <http://www.aucegypt.edu/gapp/cairoreview/pages/articleDetails.aspx?aid=477>
- FLORIN B., 2011, « Des cités nassériennes aux villes nouvelles du désert : la fin du logement social ? », in BATTESTI V., IRETON F. (dir.), *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes Sud.
- FURNISS J., 2014 (à paraître), "The quiet encroachment of the informal: urban development in Cairo since the revolution", *Environment and Planning D: Society and Space*.
- HARRIS R., WAHBA M., 2002, "The urban geography of low-income housing : Cairo (1947-96) exemplifies a model", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26-1.
- KARDOUSH D., HUTCHINSON M., 2012, « The Lens of Land », *Cairofrombelow.org*, <http://cairofrombelow.org/2012/07/07/the-lens-of-land-egypt/>
- KLAUS E., 2014, "Graffiti and urban revolt in Cairo", *Built Environment*, vol. 40-1.
- LIPIETZ B., LOPES DE SOUZA M., 2012, "Where do we stand? New hopes, frustration and open wound in Arab cities", *City*, 16-3, pp. 355-359.
- Oxford Business Group, 2012, *The Report: Egypt 2012*, OBG : Oxford.
- SINGERMAN D. (dir.), 2009, *Cairo contested. Governance, urban space and global modernity*. Cairo : AUC press.
- SIMS D., 2010, *Understanding Cairo. The logic of a city without of control*, Cairo: AUC Press.
- 2013, « Trends in Informal Areas Development since January 2011 », communication au colloque *Egypt Urban Future*, CEDEJ/GIZ/UN-Habitat, Le Caire, inédit.
- STADNICKI R., 2013, « De l'activisme urbain en Égypte : émergence et stratégies depuis la révolution de 2011 », *Echogéo*, n° 25.
- 2014, « Le Caire : géographie de la contestation et de la violence urbaine », *Moyen-Orient*, n° 21.
- STADNICKI R., VIGNAL L., BARTHEL P.-A., (dir.), « Arab Cities after the 'Spring' », *Built Environment*, vol. 40, n° 1.

STEUER C., 2013, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte Monde Arabe*, 3<sup>ème</sup> série, n° 10.

STRYKER B., NAGATI O., MOSTAFA M., 2013, *Learning from Cairo. Global Perspectives and Future Visions*. Cairo: Cluster, The American University in Cairo.  
[http://issuu.com/clustercairo/docs/learning\\_from\\_cairo](http://issuu.com/clustercairo/docs/learning_from_cairo)

TALON C., 2013, « Egypte : l'armée met la main sur les secteurs clés de l'économie », *Médiapart*.

## INTRODUCTION

*Translated from French by Thibaud Smerko*

### URBAN ACTORS PUT TO THE TEST BY THE EGYPTIAN TRANSITION<sup>46</sup>

Three years have passed since the 2011 revolution led to the fall of the Mubarak regime. This lapse of time has given the contributors to *Egypte Monde Arabe* enough perspective to see more clearly through the events and players of the transition in Egypt. Specifically, this new issue is dedicated to urban players – government authorities, planners, and citizens –, their inclusion in the mechanisms of change set in motion in 2011, their repositioning on the professional and political scenes, and their new *modi operandi*.

With hopes to reassess urban dynamics in light of the major political and social changes that have shaken Egypt since the 2011 revolution, this issue reports on the mutation of urban action and the “imaginary urban planner”<sup>47</sup> in one of Egypt’s most critical periods in recent history.

Before delving into the heart of the matter, we will focus on the current Egyptian urban context in which local players take part, rethink their strategies and tactics, occasionally express resistance, and engage in their various struggles.

### CITIES REFLECT THE POLITICAL, ECONOMIC, AND SOCIAL CRISES EGYPT HAS BEEN GOING THROUGH SINCE 2011

The postrevolutionary period is synonymous with decision-making inertia with regard to urban planning<sup>48</sup>. Even though improving living conditions in urban areas was one of the demands of the

---

46. The author would like to thank Leïla Vignal (Rennes II University) and Pierre-Arnaud Barthel (Marne-La-Vallée University) for their valuable help throughout the long editorial process. Bernard Rougier (Director of the CEDEJ), Thibaud Smerko, who read over and translated some of the articles, Rana Kotb, Maha Galal, Anne-Elise Jolicard, Samuël Poisson, and Hala Bayoumi also contributed to making this issue possible. A very warm thanks to them, as well as my colleagues for their help in evaluating the articles.

47. “By “changing imaginary urban planner” (*“imaginaire aménageur”* in French), we mean all new and open representations, meanings, pervasively present or recurring ideas, references, and orientations, etc., implicit or explicit, contradictory but complementary, which now appear to be structuring urban practices” (Chalas, 2004).

48. Estimated at 60-70%, the share of the Egyptian urban population living in self-built and non-regulatory areas (Sims, 2010) shows that government action in this area before the revolution must also be qualified. Almost exclusively engaged in the construction of private and secure new cities in the desert, supposed to decongest the capital, government action by Sadat and Mubarak has been, at best, able to provide basic services *a posteriori* (electricity and water) in some these informal settlements, at worst to “invisibilize” or to destroy installations

2011 protests, urbanization remained a matter of secondary concern during the legislative and presidential campaigns of 2011 and 2012<sup>49</sup>. Subsequently, as part of their electoral platform, the Muslim Brotherhood would be castigated by the urban community as a whole (inhabitants, urban planners and architects, NGOs) for, on the one hand, having stayed the course of neoliberal policies implemented by Mubarak, and, on the other hand, for having encouraged the creation of regional inequalities. This criticism appears to be a result of unfulfilled election promises to improve transportation, the cancellation of municipal elections, opaque low-income housing policies<sup>50</sup>, and coercive measures taken towards the inhabitants of informal areas, etc. It was not until the return of the army to the political arena, in the summer of 2013, that we witnessed the reactivation of major infrastructure projects: highways, bridges, roads, the construction of social housing, etc. Replacing the relevant ministries (Ministry of Housing, Ministry of Local development, etc.), in January 2014, the army even signed an agreement with the public agency in charge of informal settlements (Informal Settlements Development Fund) in cooperation with the Governorates of Cairo and Giza, to disburse 350 million Egyptian pounds<sup>51</sup> to rehabilitate thirty “slums” in one year. These projects are carried out by companies with direct or indirect ties to the Egyptian army, without any bidding process, thus putting the army at the heart of Egypt’s development and reconstruction strategy<sup>52</sup>.

Beyond this government inaction in urban policy during the 2011-2013 timeframe, most of the players involved in the development of Egypt – whether public or private –, bore the full brunt of the country’s political upheaval. Besides the high turnover issue in the relevant ministries (Housing, Transport, Environment, etc...) and governorates, Egypt’s official planning agency (General Office for Physical Planning) was also forced to replace a large number of its upper level staff after their resignation and/or dismissal, thus preventing the implementation of various master plans produced by this institution before and after the revolution.

Beyond the intricacies of the country’s political transition, a major economic crisis has impacted urban constructions. The 25% drop in profits<sup>53</sup> in 2011 of Arab Contractors – the main state-owned construction and real estate company – exemplifies the difficulties faced by firms in this sector after the revolution. Similarly, the large Egyptian real estate companies (Sodic, Ehaf, Bahgat Group, Orascom, etc.) complain of significant delays in the implementation of real estate projects, like the new Westown and Eastown neighbourhoods, located in the new cities of 6<sup>th</sup> of October and New Cairo, respectively, on the outskirts of Cairo. Price inflation of building materials<sup>54</sup> and soaring land prices increase the effects of the crisis on property developers. With their usual contacts at the head of the state now replaced and the increased complexity of their relationship with high-level officials (disputes over the land zoning for example) such companies have been forced to change strategies.

Finally, the major cities of Egypt today carry many marks of a post-revolutionary period dominated by street clashes and a strong military presence in the city: damaged buildings, the presence of tanks and barricades, stone walls preventing rallies, closed intersections, etc. Cities, especially their centres, have become arenas for showdowns between police and citizens. This has resulted in a broadening spectrum of the urban struggle in the country (shifting confrontations, new forms of urban dissent, broadening the scope of activism, etc.)<sup>55</sup>.

#### **MULTIDIMENSIONAL CRISES DO NOT DISRUPT THE MAIN FORM OF URBAN PRODUCTION, I.E., UNREGULATED URBANISATION**

---

produced claiming the route of road infrastructure (highways and urban ring road), or invoking health or natural hazards.

49. Kardoush, Hutchinson, 2012.

50. For more on this topic, see Yahia Shawkat’s article in this issue.

51. Approximately 36 million Euros.

52. Talon, 2013.

53. Oxford Business Group, 2012.

54. The cost of steel increased 5.6% from 2011 to 2012, and the cost of cement increased by 6.6%. (Oxford Business Group, 2012).

55. Stadnicki, 2014.

---

Taking full advantage of the decline in political control in the months that followed the revolution, the "refuge" provided by the informal economy, and, to an even greater extent, the real estate market in a time of economic crisis, some residents seem to have developed new self-organisational capacities<sup>56</sup>. This is particularly the case in the fields of construction, trade, and transport in informal areas but also outside. In Cairo, the increase in the number of minibuses that do not pay taxes, as well as the proliferation of street vendors, is not confined to the informal areas alone. Indeed, there has been a spread of informal economic activity in the entire metropolitan area, particularly in the city centre and around Tahrir Square (increase of street vendors, return of the illegal *tuk-tuk* scooters to the Governorate of Cairo, etc.), a paradox, considering the significant presence of the Armed Forces in these areas.

However, few accurate studies and little data exist regarding the expansion of informal areas after 2011<sup>57</sup>. Yet, this expansion, both a horizontal and vertical one, is considerable. It has resulted in the expansion of existing buildings (add-ons or extra storeys to legal or illegal buildings), the increase in illegal *ex nihilo* constructions, and an increase in collective modes of occupancy (squatters) of land and/or of vacant buildings. D. Sims showed, using superimposed aerial photographs, that from 2011 to 2012 the annual number of new constructions was 4.5 times greater than from 2003 to 2011 in certain sub-districts of Giza (one of the three governorates of Greater Cairo)<sup>58</sup>. Once again, regarding Giza, M. Elshahed evokes a "senseless real estate promotion", which results from the division of agricultural land and its sale by bypassing land regulations and taxation, all in a record time in the total absence of control<sup>59</sup>. Meanwhile, the Governorate of Alexandria recognized that the number of buildings constructed without proper authorization grew at an annual rate 2.5 times higher than prior to 2011.

Not only is informal urbanism said to have experienced a boom after the revolution<sup>60</sup>, revealing the capacity of "marginal" stakeholders to take advantage of the current political fluidity, but it also created new practices. In an ethnographic study of Manshiet Nasser, J. Furniss shows that those who built without permission (on a quarry) belong to the more affluent segments of the local population, which is largely poor and works recycling waste<sup>61</sup>. Furniss adds that, for these investors, illegality does not contradict with ambition to establish a new order in this district – considered by all urban elites as an archetype *ashwaiyya* (informal neighbourhood) – through the construction of good quality buildings with colourful facades.

Thus, the recent dynamics of these "popular neighbourhoods"<sup>62</sup> present informality as a diverse response to the failings of public policy in urban planning. They produce a very mixed urban development, belonging to what Bayat calls the "quiet encroachment" of ordinary citizens<sup>63</sup>.

---

56. Barthel, Jaglin, 2013.

57. The Ministry of Agriculture published in the press (Al-Ahram 6 March 2013) the following information: since the revolution, 29,486 feddans (about 118,000 km<sup>2</sup>) of farmland are said to have been built on without a permit.

58. Sims, 2013.

59. Elshahed, 2013.

60. Let us recall here that informality in Egypt is certainly not a new phenomenon: already in the 1970s, 90% of new constructions were built illegally (Harris, Wahba, 2002).

61. Furniss, 2014.

62. Deboulet, 2008.

63. Bayat, 2013.

---

## PROFESSIONAL CIRCLES AND ASSOCIATIONS OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING DISRUPTED BY THE EMERGENCE OF NEW ACTIVISTS OF THE “URBAN CAUSE”

This transformation was possible by both the opening of the field of activism –especially the appearance of the “street activism”<sup>64</sup> after the revolution–, by the diversification and pluralisation of civil society<sup>65</sup>, and, finally, by the existence of a stream of protests which preceded the revolution and contributed to fixing inhabitants’ expectations and framing their demands<sup>66</sup>. The number of organisations and collectives dedicated to the city has drastically increased after 2011. Through various means, they take action for the protection of public spaces, heritage and environment, but also for housing rights. While no comprehensive urban policy discourse has been able to gain significant traction since 2011, these “urban activists” managed to politicize planning issues, engage in various struggles between people and the state and/or the army, but also by making counter-proposals to official planning on *ad hoc* websites<sup>67</sup>. More generally, the proliferation of spaces for debates, think tanks, exhibitions, blogs, and consulting firms dedicated to planning, are all examples of this appropriation or reinvention of public urban space by citizens who were long-time victims of authoritarian planning. On the Internet, new spaces give a voice to people to criticize government projects, and encourage people to rethink urban planning practices<sup>68</sup>.

We frequently speak of the takeover of the “urban issue” by players in Egyptian civil society. This fits in a context of a global social movement that goes beyond the geographic scope of the Arab world and is accompanied by a resurgence of critical urban theories.<sup>69</sup> The efforts of teachers and Egyptian practitioners to change perception surrounding careers in urban planning and architecture fit perfectly into the rising trend of critical urban planning issues in the region.<sup>70</sup>

To discuss the role of the Egyptian urban players in this revolutionary context, along with academic experts, it was necessary that Egyptian urban actors contribute directly themselves. This is the case in two-thirds of the contributions of this issue (mainly in parts 2 and 3), written by movers and shakers (urban planning professional, expert, consultant, activist, and even an entrepreneur) of the Egyptian urban debate<sup>71</sup>. In this issue, this debate is steered in three general directions.

### RALLYING IN/FOR THE CITY

Proclaiming the city as a space meant for contestation and political openness, according to some authors<sup>72</sup>, is one of the most significant outcomes of the “Arab Spring”. Yet, urban protests in Egypt were born long before the 2011 revolution. A. Deboulet and B. Florin remind us in their article that the political revolution in Egypt is “the unexpected highlight of many social protests”, demanding more justice, “exhibiting themselves in central or outlying areas, but perceived by the dominant players as at the margins of the city”: strikes by textile workers and civil servants; gatherings of people from poor neighbourhoods against forced evictions; farmers on the islands of Cairo resisting against real estate projects; and *zabaleen* (garbage collectors/recyclers) against the privatization of waste collection, etc.

---

64. El Naggar, 2012.

65. Ben Nefissa, 2011a.

66. See the article by A. Deboulet and B. Florin in this issue.

67. Stadnicki, 2013.

68. See, for example, [cairoobserver.com](http://cairoobserver.com), [cairofrombelow.org](http://cairofrombelow.org), [blog.shadowministryofhousing.org](http://blog.shadowministryofhousing.org), etc.

69. Busquet, 2013.

70. See the articles by N. Elhady and O. Nagati and H. Safey Eldeen in this issue.

71. This meeting between researchers and field workers was made possible through the symposium organised by the CEDEJ in 2012 called “Revolts and transitions in the Arab world: towards a new urban agenda?” It focused on the urban dimension of the major changes currently affecting the Arab world, from the beginning of the revolutionary events of 2011 to the current experiences of democratization and conflict situations in which some societies of the area are still embroiled. See Stadnicki, Vignal, Barthel, 2014, and the agenda: [http://www.cedej-eg.org/IMG/pdf/programme\\_colloque\\_cedej\\_nov.2012\\_pdf-2.pdf](http://www.cedej-eg.org/IMG/pdf/programme_colloque_cedej_nov.2012_pdf-2.pdf)

72. Lipietz, Lopes de Souza, 2012.

---



These mobilizations, according to the authors, “take a highly political dimension which resembles the struggle for more citizenship”. Although met with unequal responses, these early mobilizations had the merit of setting the tone for the debate, and are now some of the mainstream “public problems” which was communicated through the channels of post-2011 social dissent and is now firmly rooted in the symbolism of revolutionary social protest.

How were these mobilizations reflected in the “founding elections”<sup>73</sup> that took place in Egypt in 2011 and 2012? One might be surprised by the presence of R. Bianchi’s article in this issue, as it is more related to the precedent edition of *Egypte Monde Arabe* on electoral sociology<sup>74</sup>. His stimulating and sometimes provocative analysis of the voting results teaches us that the defiant tendencies in urban areas are far from homogeneous. According to him, if the winning vote in favour of the Muslim Brotherhood (and their presidential candidate Mohamed Morsi) in the marginalized urban peripheries does indeed fit into the revolutionary dynamic (through opposition to the former regime candidate, Ahmed Shafiq), this is not the case for the vote in the central districts and/or districts inhabited by the wealthier social classes. These, combined with the “*foulouls*” (leftovers) of the former regime, the Wafd party, the liberals, the secular, and Copts, are said to have been the source of the “counter-revolutionary” movement, which caused –with the support of the army– the overthrow of the first democratically elected government in Egypt in the summer of 2013. R. Bianchi claims to find a similar split at the national level between major cities on one side (mostly anti-Morsi), and the countryside and small towns on the other side (rather pro-Muslim Brotherhood). These divisions (both the urban/countryside and centre/periphery) remain questionable, as they seem to be ephemeral and blurred in contemporary Egypt<sup>75</sup>. Nevertheless, as Bianchi states, the “Egypt’s revolutionary struggles were saturated with growing regional and class divisions that undermined any effort at political compromise”. According to the author, these divisions will persist, and, with time, will become more deep-seated, thereby complicating also the possibilities of territorial compromise on a regional and urban scale.

K. Ibrahim and D. Singerman show that the January 25 revolution has, more strongly than in the past, permitted some city dwellers to oppose government decisions they considered spatially and socially unjust and given them easier access to certain urban services. Their goal, through the *Tadamun* programme they created together<sup>76</sup>, is to connect and support all local self-management urban initiatives that emerged after the revolution, whether through the popular committees (*Lajan Sha’abiya*) or in a more spontaneous manner. They would like these initiatives to form a new basis for local governance in Egypt (as was the case in Brazil), which is no longer represented in the central government since the dissolution of the local people’s councils in 2011.

Since 2011, engaged residents – whether through protests, elections, or self-governance initiatives – have been constantly reinventing public areas by developing new means of popular artistic expression, as shown with the development of graffiti on the walls of Cairo<sup>77</sup>. These artists vary their work according to the political whims of transition/repression, equally talented in rendering works against a backdrop of urban revolt and “contested spaces”<sup>78</sup> as they are with new forms of symbolic appropriation of the city.

## CONTESTING URBAN POLICIES

Egyptian urban society seems to be affected by severe malfunctions. In part, the result of decades of political negligence helps up to understand the 2011 uprising. From this point of view, redefining urban policies to be catered towards the needs of urban dwellers will be an important step in Egypt’s political

---

73. Steuer, 2013.

74. <http://ema.revues.org/3083>

75. E. Denis, 2007, speaks of a “plethora of cities on the soil” which were developed mainly by the rural underclass. He also noted that 20% of “the urban” actually live in “urban villages” of more than 10,000 people – a phenomenon he calls “ruralopolis” – while the weight of some large cities tends to stagnate.

76. <http://www.tadamun.info/?lang=en>

77. Klaus, 2014.

78. Singerman, 2009.

---

reconstruction and that of other Arab countries affected by the revolutionary phases. This explains the strong involvement of certain players in the debate on spatial planning in the first months after the revolution, as shown by R. A. Mahmoud and A.S. Elattar in their article. Like others before them, the authors note the failure of planning policies since the 1950s, “that do not correspond to the popular ways of inhabiting the territory”<sup>79</sup>. The authors see the year 2011 as a “turning point for urban planning”. On the one hand, in 2011 the government decided to abandon the controversial “Cairo 2050”, “urban dream of the old regime”, and replaced it partly with the “Egypt 2052” master plan – less focused on the capital’s competitiveness than the idea of decentralization. On the other hand, alternative planning and development documents (Egypt Vision 2030, Egypt 712, etc.) have been developed by stakeholders from civil society by following the participative ideology that widely resurfaced with the revolution. While moderately innovative for some, and relatively utopian for others, these new projects nevertheless embody “a challenge to the former regime’s planning policy, and also to the planning policies undertaken by transitional governments since 2011”. In a way, the Egyptian revolution is also fought in the arenas of spatial planning.

Mr. Nada, meanwhile, using unique empirical material, gives a very precise account of the inapplicability of the urban regulations in force in Egypt. But the contribution of his work is even wider. Very knowledgeable on Egyptian institutions, he starts by identifying urban public action that he classes into three broad categories: policies limiting urban sprawl applied in the context of a long-term master plan; designing “blueprints” on the micro-urban scale to organise the development of a particular site; and the application of a betterment levy. He then shows that problems are not so much due to the political and legal instruments as to a series of governance issues. These problems (he mentions seven) originate primarily from the inability of various Egyptian governments to implement something other than “informal decentralization devoid of any political process”<sup>80</sup>. Mr Nada writes: “The lack of the government capacity to achieve intended outcomes from the policies investigated in this research cannot be understood without critical examination of the long history of centralization and its impact on actors’ behaviour at the different levels”. Mr. Nada’s argument is supported by the rhetoric of various official players (officials from ministries, governorates, and the planning agency) who, in the context of the revolution and the freeing up of public speech, are extremely lucid and self-critical. These realizations call for urgent reform of territorial administration in Egypt.

In his sectoral approach dedicated to housing policy, Y. Shawkat raises another problem, that of continuing deficient public policies after the 2011 revolution, namely the “National Housing Programme” (*Iskan Mubarak al-Qawmy*) launched by Mubarak in the last years of his reign. Following what B. Florin has already noted, the failure of “abusive policies of so-called ‘social housing’” in Egypt since the “Nasserist cities” of the 1960s<sup>81</sup>, Shawkat shows, with supporting data, that the National Housing Programme has not achieved its stated goals. Despite a large number of housing units built in just a few years (around 380,000 units between 2005 and 2012), “the NHP has missed all of its social targets”, particularly in terms of accessibility, spatial distribution, habitability, and availability of services. According to the author, the main problem comes from a flawed governmental definition of “low-income population”, to whom this project was meant to help the most. This definition “excluded all those who have informal jobs, and embedded middle-income government employees”. These specific mechanisms illustrate the general climate of ignorance towards the needs of the population and a housing policy primarily based on media hype. Finally, the author, known in Egypt for his activism in favour of housing rights, is concerned with the lack of questioning by the transitional governments of these selective methods for allocating subsidized housing despite the requirements in terms of “social justice” made by the youth of Tahrir. He interprets this as evidence of the persistence of vote-catching and non-transparent political practices up to the highest levels of government.

---

79. Denis, 2011.

80. Ben Nefissa, 2011b.

81. Florin, 2011.

## CHANGING URBAN PLANNING PRACTICES

The third part of the issue contains three contributions from practitioners, each with a specific perspective on the urban revolutionary situation – from the universities where they teach, the consultancies and architectural firms they manage, or the activist organisations in which they participate. Here the authors dare to make concrete proposals for improving urban conditions in Egypt in light of recent political changes. K. Ibrahim reminds us with great modesty, that the new generation of players (to which he belongs) who are strongly committed to urban issues in Egypt since the revolution, actually fit into a current of thought born in the 1940s. The famous architect Hassan Fathy, author of the book *Architecture for the Poor*, is, according to Ibrahim, the first Egyptian advocate of what he calls the “alternative urban development paradigm”. In other words, the practice of urban planning which is “socially engaged, environmentally sensitive, and deeply rooted in Egyptian culture”, such as K. Ibrahim claims, already characterized Fathy’s achievements, as well as those of a number of “against the tide” architects and planners of the 1970s and after. Thus, without belittling the strength of the urban-activist movement that emerged after 2011, Ibrahim situates it in contemporary Egyptian history of urban resistance and “participatory urban planning”. Advocating a “more open, deliberative and accountable urban governance structure”, *Takween*, the consulting firm that Ibrahim manages<sup>82</sup>, aims to establish a link between policymakers and “local communities” to perpetuate the spirit of Hassan Fathy and resist top-down urban planning – apparently a constant from one transitional government to another.

The three texts in this last section converge towards the same point: the urgent need to reconsider urban action toward popular and informal settlements, on which we mentioned above that they are a “normalized-margin” in urban Egypt. The article by N. Elhady and O. Nagati and then that of H. Safey Eldeen include a new and innovative programmatic dimension. As urban planning teachers in universities, the authors share their thoughts on pedagogy: for Elhady and Nagati, the establishment of planning workshops in the outskirts of Cairo; and for Safey Eldeen, the design of a new focus on urban informal curriculum.

N. Elhady and O. Nagati collected student proposals for neighbourhoods – in most cases popular and informal and usually where the students reside. The objective of this design studio, explain the authors, is to explore the potential of “local initiatives”<sup>83</sup> in the development and legitimization of “citizen urban spaces”. This educational experience also allows its instigators to pose a pertinent question: “what would be the future position of architects and planners within such a fluid socio-political transformation, whereby the roles of state institutions, local communities, and other stakeholders, are being redefined and reconstituted?”

Heba Safey Eldeen, engages in a critique of the current teaching methods in Egypt. She condemns the “deterministic” attitude of some architecture schools who consider informal neighbourhoods as areas to be “formalized” in order to conform them to their standard view of architecture. Thus, she seeks to modify the content of educational programmes within her university so that students internalize the “socio-economic aspects” of informal settlements so as to develop working methods that involve the concerned inhabitants. This reflexive and self-critical approach to this field of professional architecture and the teaching of architecture and urban planning is valuable in the context of questioning the established order in any professional environment.

To conclude, this issue of *Egypte Monde Arabe* highlights, among others, two groups of actors to be reckoned with in Egypt: urban planners and development experts on one side, and the “civil society” (NGOs, activists, etc.) on the other. The former, who advocate a more engaged and inclusive urban planning approach, have the opportunity to work towards rapprochement between experts and

---

82. <http://www.takween-eg.com/>

83. These local initiatives are themselves presented as “excellent teaching material” in a book coordinated by O. Nagati and his colleagues (Stryker, Nagati, Mostafa, 2013).

inhabitants in order to give meaning to the concept of participatory development beyond its “good practice” aspect carried by international organisations. In this context, the new Egyptian university programmes can define a path to follow. The latter group, that of civil society and urban activists, will continue to act as a bridge between the needs of residents and the structures of power (governmental and international donors – often acting in concert).

---

**Roman Stadnicki**, PhD in Geography, Fellow, Director of the Urban Studies Department at CEDEJ in Cairo. He analyses the effects of the political transition on urbanization in the Arab World: development of informal urbanism, emergence of urban activism, rewriting of urban politics, etc. He worked mainly in Yemen, the Gulf Countries and Egypt. He has recently co-published: Stadnicki, L. Vignal, P.-A. Barthel, 2014, *Arab Cities after the "Spring"*, Built Environment, vol. 40, n° 1 ; C. Beaugrand, A. Le Renard, R. Stadnicki, 2013, *Cities and Urban Dynamics in the Arabian Peninsula*, Arabian Humanities, n° 2.

## REFERENCES

- BARTHEL P.-A., Jaglin, S. (dir.), 2013, *Printemps arabes: bilan et perspectives de l'action dans les quartiers informels*. Paris: Agence Française de Développement.
- BAYAT A., 2013, *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*, 2<sup>nd</sup> ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- BEN NEFISSA S., 2011, « La vie politique locale : les *mahalliyât* et le refus du politique », in BATTESTI V. et IRETON F., *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes-Sud.
- 2011. « Révolution civile et politique en Égypte. La démocratie et son correctif ». *Mouvements*, n° 66, p. 58-55.
- BUSQUET G., 2013. Question urbaine et droit à la ville. *Mouvements*, vol. 2013/2, n° 74, p. 113-122.
- CHALAS Y. (dir.), 2004, *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris : L'harmattan.
- DEBOULET A., 2008, *Restructurations urbaines et construction des compétences. Vulnérabilités et implications des citoyens dans les villes internationales*, HDR, Lyon II.
- DENIS E. (dir.), 2007, *Villes et urbanisation des provinces égyptiennes*, Paris : Karthala/CEDEJ.
- 2011, « Transformations du territoire, urbanisation et libéralisme autoritaire », in BATTESTI V., IRETON F. (dir.), *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes Sud.
- ELSHAHEH M., 2013, « Cairo: a megacity without a mayor », *The Cairo Review of Global Affairs*. <http://www.aucegypt.edu/gapp/cairoreview/pages/articleDetails.aspx?aid=477>
- FLORIN B., 2011, « Des cités nassériennes aux villes nouvelles du désert : la fin du logement social ? », in BATTESTI V., IRETON F. (dir.), *L'Égypte au présent : inventaire d'une société avant révolution*, Arles : Sindbad/Actes Sud.
- FURNISS J., 2014 (à paraître), “The quiet encroachment of the informal: urban development in Cairo since the revolution”, *Environment and Planning D: Society and Space*.
- HARRIS R., WAHBA M., 2002, “The urban geography of low-income housing : Cairo (1947-96) exemplifies a model”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26-1.
- KARDOUSH D., HUTCHINSON M., 2012, « The Lens of Land », *Cairofrombelow.org*, <http://cairofrombelow.org/2012/07/07/the-lens-of-land-egypt/>
- KLAUS E., 2014, “Graffiti and urban revolt in Cairo”, *Built Environment*, vol. 40-1.
- LIPIETZ B., LOPES DE SOUZA M., 2012, “Where do we stand? New hopes, frustration and open wound in Arab cities”, *City*, 16-3, pp. 355-359.
- Oxford Business Group, 2012, *The Report: Egypt 2012*, OBG : Oxford.
- SINGERMAN D. (dir.), 2009, *Cairo contested. Governance, urban space and global modernity*. Cairo: AUC press.
- SIMS D., 2010, *Understanding Cairo. The logic of a city without of control*, Cairo: AUC Press.
- 2013, « Trends in Informal Areas Development since January 2011 », communication au colloque *Egypt Urban Future*, CEDEJ/GIZ/UN-Habitat, Le Caire, inédit.
- STADNICKI R., 2013, « De l'activisme urbain en Égypte : émergence et stratégies depuis la révolution de 2011 », *Echogéo*, n° 25.
- 2014, « Le Caire : géographie de la contestation et de la violence urbaine », *Moyen-Orient*, n° 21.
- STADNICKI R., VIGNAL L., BARTHEL P.-A., (dir.), « Arab Cities after the ‘Spring’ », *Built Environment*, vol. 40, n° 1.

STEUER C., 2013, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte Monde Arabe*, 3<sup>ème</sup> série, n° 10.

STRYKER B., NAGATI O., MOSTAFA M., 2013, *Learning from Cairo. Global Perspectives and Future Visions*. Cairo: Cluster, The American University in Cairo.  
[http://issuu.com/clustercairo/docs/learning\\_from\\_cairo](http://issuu.com/clustercairo/docs/learning_from_cairo)

TALON C., 2013, « Egypte : l'armée met la main sur les secteurs clés de l'économie », *Médiapart*.