



HAL
open science

Les Frères Musulmans au pouvoir et la question urbaine en Égypte : un rendez-vous manqué ?

Roman Stadnicki

► To cite this version:

Roman Stadnicki. Les Frères Musulmans au pouvoir et la question urbaine en Égypte : un rendez-vous manqué?. Les Cahiers d'EMAM, 2015, Politiques urbaines et inégalités en Méditerranée, 27. halshs-01203281

HAL Id: halshs-01203281

<https://shs.hal.science/halshs-01203281>

Submitted on 25 Sep 2015

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Les Frères Musulmans au pouvoir et la question urbaine en Égypte : un rendez-vous manqué ?

Ruling Muslim Brotherhoods and the Urban in Egypt: a missed opportunity?

Roman Stadnicki, Université de Tours, CITERES

Résumé : L'article tente de montrer que l'action publique urbaine des Frères Musulmans – au pouvoir en Égypte entre 2012 et 2013 –, si elle ne constitue pas directement une cause de leur échec, a en partie motivé la contestation sociale dont ils ont très tôt fait l'objet. On essaie donc de comprendre ici comment s'est diffusée, au Caire, cette idée de l'échec de l'action urbaine des islamistes auprès de la population et des acteurs urbains. Ces derniers ont d'abord reproché aux dirigeants Frères Musulmans leur inertie décisionnaire, puis, la poursuite de politiques urbaines mises en place sous Moubarak et largement contestées par les révolutionnaires et, enfin, l'adoption de mesures coercitives visant principalement les quartiers populaires. Ce dernier acte apparaît en totale contradiction avec l'action antérieure des islamistes au niveau local. Mais, au-delà de la critique de l'action politique des Frères Musulmans, cet article vise à montrer qu'il faudra plus qu'un gouvernement de transition pour inverser la tendance à la division socio-spatiale dans les villes égyptiennes, résultat de plusieurs décennies de politiques urbaines autoritaires et néolibérales.

Mots-clés : Égypte, Le Caire, politiques urbaines, Frères Musulmans, transition, mobilisations, informel

Abstract: The article attempts to show that although the urban public action of the Muslim Brotherhood (in power in Egypt between 2012 and 2013) are not the root cause of their failure, they were an impetus for the social dispute to which they have been subjected. Therefore, it is for us to understand how this idea of the failure of the islamists' urban action towards the population, and other urban actors, has circulated in Cairo. Initially, they have blamed the leaders of the Muslim Brotherhood for their inertia, before criticizing them for pursuing Mubarak's urban policies – which were greatly contested by the revolutionaries – and then the adoption of coercive measures that mainly targeted the popular neighborhoods. This latest action being in total contradiction with the islamists' previous action local-wide. But beyond the criticism of the political action of the Muslim Brotherhood, this paper aims at showing that it will require more than a transitional government to reverse the orientations regarding the socio-spatial's division within Egyptian cities resulting from a number of decades of authoritarian and neoliberal urban policies.

Keywords: Egypt, Cairo, urban policies, Muslim Brotherhoods, transition, mobilizations, informal

Introduction

En une année passée au pouvoir – de juin 2012, date de l'élection de Mohamed Morsi à la présidence de la république, à juillet 2013, date du coup d'État militaire soutenu par une large majorité de la population – les Frères Musulmans n'ont pas réussi à se saisir pleinement de la question urbaine et des enjeux politiques et sociaux qui en découlent.

Douze mois d'exercice du pouvoir sont certes insuffisants pour porter un jugement sur des actions relevant de surcroît d'un champ – l'urbanisme et l'aménagement – qui n'occupait pas la meilleure place parmi les priorités liées à la reconstruction politique du pays par le premier gouvernement élu démocratiquement en Égypte. Ce laps de temps aura cependant suffi aux Frères Musulmans à s'attirer les foudres d'une bonne partie de la société urbaine (population, architectes-urbanistes, société civile) qui leur a reproché d'avoir maintenu le cap de la politique néolibérale mise en œuvre par Moubarak, d'une part, et d'avoir accentué les inégalités territoriales d'autre part.

Or, avant leur accession au pouvoir, les Frères Musulmans s'étaient montrés très actifs dans le champ de l'action sociale – notamment à travers l'organisation caritative *Gamaaya Charaaya*¹ – en direction des catégories les plus pauvres installées dans les nombreux quartiers informels des agglomérations égyptiennes. C'est ce qui explique que l'attente fut si forte au sein des classes populaires, en termes de représentation de leurs intérêts et d'amélioration de leurs conditions de vie². Cette attente s'était d'ailleurs traduite dans les urnes, les Frères Musulmans ayant remporté l'élection présidentielle de 2012 principalement grâce aux voix des habitants des périphéries populaires des grandes villes et de ceux des provinces rurales de Haute-Égypte (Bianchi, 2014 ; Rougier, Bayoumi, 2015).

La désillusion, au sein des classes populaires, semble avoir été proportionnelle à l'attente suscitée par l'accession des Frères Musulmans au pouvoir. Plusieurs éléments peuvent l'expliquer, comme le résume P. Haenni (2015). Selon le politiste, les Frères Musulmans semblent avoir privilégié le renforcement de leur appareil politique, en nommant des membres de la confrérie à la tête des grandes institutions. Leur politique fut par ailleurs avant tout sécuritaire : ils promulguèrent une « loi de protection de la révolution », proche de celle décrétant l'état d'urgence et mise en place par Moubarak, qui interdisait les rassemblements. Leur politique fut également contraignante pour le monde ouvrier, dont elle a cherché à contrôler les syndicats. Mais c'est surtout la politique économique des Frères qui renforça la critique populaire à leur égard. Leur doctrine fut en effet largement néolibérale³. Sur la ligne

¹ *Gamaaya Charaaya* est la plus importante association caritative islamiste en Égypte. Elle dit venir en aide à plus de 9 millions d'égyptiens. Menacée de dissolution par le pouvoir en 2014, elle a finalement été maintenue après que les responsables aient annoncé avoir pris leurs distances avec les Frères Musulmans.

² De manière générale l'« inhabitabilité » des villes appartient au registre contestataire des révoltes arabes et méditerranéennes. Dans certains cas, elle constitue même l'élément déclencheur de mobilisations sociales de grande ampleur, comme ce fut le cas à Laghouat (Algérie) en 2011 avec les protestations des habitants des bidonvilles ou encore à Istanbul (Turquie) avec les oppositions des citoyens au projet d'aménagement de la place Taksim.

³ A. Adly nuance toutefois : « Les Frères n'ont jamais penché de manière définitive du côté du capitalisme (...). Il n'était pas possible pour un parti recherchant l'hégémonie sur la nouvelle scène politique égyptienne d'afficher publiquement une idéologie économique conservatrice ou néolibérale. Dès lors, la continuation des politiques néolibérales fut justifiée par la poursuite de l'intérêt général – la nécessité de défendre le secteur privé et d'attirer

du Fonds Monétaire International⁴ et du Conseil de Coopération du Golfe, ils encouragèrent les privatisations dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des transports et de l'énergie. En parallèle, afin de résorber la dette publique (et sur injonction du FMI également), ils menacèrent de faire appliquer des taxes sur les produits de consommation de première nécessité, comme le pain, le gaz domestique et l'essence, jusque là très largement subventionnés par l'État.

Ainsi, l'échec des Frères Musulmans dépasse largement le seul cadre de leur action urbaine et sociale. Il s'explique, en plus de cette attitude partisane et sécuritaire, d'une part conciliante à l'égard du monde des affaires et d'autre part défiante envers le monde ouvrier, par une série de « bras de fer » politiques que ces derniers ont eu avec « l'État profond » (Haenni, 2015), à savoir l'armée, les juges, sans oublier le peuple, qui a demandé le départ de Mohamed Morsi lors de la grande manifestation du 30 juin 2013⁵.

L'objectif de cet article est, par conséquent, de montrer que l'action urbaine des Frères Musulmans⁶, si elle ne constitue pas directement une cause de leur échec, a toutefois en partie motivé la contestation dont ils ont très tôt fait l'objet⁷.

On essaiera alors de comprendre comment s'est diffusée, au Caire, cette idée de l'échec de l'action urbaine des islamistes auprès de la population et des acteurs urbains. On s'intéressera ensuite à l'intention des Frères Musulmans de mener une politique coercitive visant principalement les habitants des quartiers informels situés dans les périphéries urbaines (*ashwaiyyat*) : renforcement de la stigmatisation et poursuite des expulsions telles que pratiquées par le régime de Moubarak et, dans le même temps, menaces d'arrêter la distribution des services urbains pourtant assurée sous Moubarak et qui traduisait une reconnaissance légale *a posteriori* des quartiers non réglementaires. Ces mesures apparaissent en outre en totale contradiction avec l'action antérieure des Frères Musulmans au niveau

des investisseurs étrangers pour stimuler la croissance, créer des emplois, augmenter le niveau de vie de la majorité des Égyptiens, en visant en particulier les classes moyennes traditionnelles dans les campagnes et dans les villes » (Adly, 2015 : 82-84).

⁴ « La réticence des Frères à accepter un prêt du FMI reposait sur des considérations tactiques, et non sur une quelconque position de principe sur le rôle du Fonds ou sur la nature de conditionnalité accompagnant le prêt ou ses effets sur la politique monétaire, financière et économique » (Adly, 2015 : 77).

⁵ Organisée par le mouvement *Tamarrod*, la manifestation du 30 juin 2013 aurait rassemblé 14 millions d'égyptiens sur tout le territoire. En quelques mois, *Tamarrod* avait reçu le soutien de l'ensemble des adversaires des Frères Musulmans ainsi que celui des médias privés. L'armée, comme en 2011, a dit se « ranger aux côtés du peuple » et a donné 48 heures à Morsi pour quitter le pouvoir, ce qu'il a refusé de faire. Elle l'a destitué le 3 juillet.

⁶ Par action urbaine on entend ici l'ensemble des discours/politiques à destination des espaces urbains et plus particulièrement les aspects liés à la planification stratégique, le logement et la réhabilitation urbaine à travers lesquels s'illustrèrent les Frères Musulmans au cours de leur mandat.

⁷ Ce travail s'appuie sur une série d'entretiens réalisés avec des responsables Frères Musulmans au pouvoir entre 2012 et 2013, et avec des professionnels de l'urbanisme des secteurs privés et associatifs. L'analyse de la réception des politiques urbaines fréristes par la population fut permise grâce à des observations menées à l'échelle d'un quartier périurbain du Caire, Al-Khoussous, situé au nord de l'agglomération, mais aussi grâce à l'analyse de la presse quotidienne.

local. Elles renforcent l'idée que leur passage à la légalité s'est accompagné d'une victoire du credo néolibéral sur l'« ADN social » de ce mouvement islamiste⁸.

L'action urbaine des Frères Musulmans avant leur accession au pouvoir

L'expérience politique des Frères Musulmans doit beaucoup à la ville et au quartier (*hâra*). C'est ce que confirment les travaux de P. Haenni et M. Vannetzel entre autres. Pour cette dernière, les « pratiques d'ancrage social avaient été au cœur de leurs stratégies politiques mais aussi de l'économie militante de l'organisation frériste depuis sa réémergence dans les années 1970 » (Vannetzel, 2015 : 52)⁹. P. Haenni affirme en outre que c'est dans le contexte des années 1970 marqué par la densification du tissu urbain et par l'apparition subséquente de problèmes d'insalubrité, que les Frères Musulmans incarnèrent un « nouveau style de leadership » (Haenni, 2005 : 209). Constatant le délaissement des quartiers par le gouvernement, les Frères Musulmans personnifièrent ce leadership en mettant en place ce que l'auteur appelle un « civisme de proximité ». Apparut alors un nouveau tissu d'associations, chargées d'encadrer les initiatives autogestionnaires dans des domaines aussi variés que le nettoyage des rues, la vidange des fausses sceptiques, la distribution d'eau potable, etc.

Dans l'illégalité la plus totale, les Frères Musulmans occupèrent donc un terrain fondamental de la vie sociale égyptienne, celui de la « rue » et des quartiers populaires du Caire. Cette situation fut précisément rendue possible grâce au « laisser-faire » pratiqué par le pouvoir égyptien en matière d'urbanisation. Celui-ci semble en effet plus occupé, depuis les années 1970, à soutenir une politique d'ouverture économique et de grands travaux, qu'à prévenir, encadrer ou réhabiliter l'urbanisme non réglementaire, qui concerne pourtant une grande majorité de la population urbaine. Les Frères Musulmans cherchèrent ainsi à s'installer dans tous les domaines où l'État était défaillant et multiplièrent, entre les années 1980 et 2010, les actions caritatives (distribution de nourriture pour les fêtes par exemple) destinées aux classes populaires mais aussi aux couches moyennes, les secondes cohabitant avec les premières dans les quartiers informels localement nommés *'ashwaiyyat* (Denis, 2007).

Si les activités fréristes se déployèrent dans ce que l'on peut nommer les « marges de l'État » (Agiar, 1999), elles s'appuyèrent, paradoxalement, sur les hommes de Moubarak et sur son parti (le PND). « Cette intrication des réseaux PND et Frères au niveau local ne doit pas surprendre. Elle était une réalité, certes souvent méconnue et mal comprise, du système moubarakien : coopération et conflit tenaient ensemble, variant dans leur équilibre selon les

⁸ Sur les contradictions des Frères Musulmans entre idéologie capitaliste d'une part et vellétés de politique sociale et interventionniste d'autre part, voir Adly, 2015.

⁹ L'auteur évoque trois grandes stratégies d'implantation territoriale des Frères Musulmans qui leur permettent de mener des activités à la fois politiques, prédicatives, caritatives et éducatives, sans qu'une frontière entre ces dernières ne soit jamais réellement établie : « l'appropriation symbolique d'espaces non structurellement liés à l'organisation frériste », qui se traduit par la création d'associations, de syndicats, de clubs de jeunes et de scouts, mais aussi par la construction d'hôpitaux et de mosquées ; « l'action sociale sans institution formelle », qui regroupe l'ensemble des activités d'intermédiation sociale réalisées sous l'égide des Frères Musulmans à travers différentes instances de quartier ; « la mobilisation de petites notabilités locales non Frères, fortement insérées dans les sociabilités de quartier », qui permet aux Frères de s'appuyer sur d'autres acteurs politiques et sociaux (Vannetzel 2015 : 61-62).

lieux et les périodes » (Abo Elkasem, Vannetzel, 2014). Il n'était pas rare, en effet, que des hommes du PND, à travers les conseils populaires locaux dans lesquels ils étaient notamment élus, assistent les organisations fréristes dans la mise en place d'associations de développement local ou dans la distribution de divers services sociaux à la population.

Après la révolution, trois moments vinrent progressivement mettre un terme à l'action urbaine des Frères Musulmans : d'abord la chute du régime de Moubarak en février 2011, qui entraîna la dissolution du PND et avec lui celle des conseils populaires locaux, faisant voler en éclats le subtil équilibre local entre le régime et les Frères. Ensuite, l'accession des Frères au pouvoir en juin 2012, qui se traduisit par un renoncement de leurs activités d'ancrage social au niveau de la *hâra* (fermeture de nombreux bureaux locaux de la confrérie et suspension de certaines activités caritatives). Enfin, l'interdiction, à la fin de l'année 2013, de toute activité liée aux Frères Musulmans, désormais considérés comme une « organisation terroriste » par le régime de Sissi, qui a destitué Mohamed Morsi.

C'est le deuxième de ces trois moments qui nous intéresse le plus dans ces pages. Elles tendent à confirmer que les quartiers populaires se désolidarisèrent des Frères Musulmans après que ces derniers eurent accédé au pouvoir. Ce moment marque en effet un « changement abrupt de pratiques (...), une grave erreur qui vaut aux Frères une perte nette de soutien populaire » (Abo Elkasem, Vannetzel, 2014). Les politiques urbaines du mandat de Morsi semblent également en attester.

La poursuite, par les Frères Musulmans au pouvoir, de politiques urbaines largement contestées après la révolution de 2011

La non-tenu des promesses électorales faites par Morsi pendant sa campagne, relatives à l'amélioration des conditions de circulation, l'éradication de la corruption dans le secteur immobilier, l'accès au logement et l'organisation d'élections locales, fut la première source de mécontentement populaire durant les six premiers mois de son mandat.

L'annulation des élections locales fut, par exemple, considérée comme un premier signe de recul démocratique des Frères Musulmans, tout comme la « frérisation » des gouvernorats, qui a eu pour effet de renforcer l'hypercentralisme politique – un phénomène très prégnant en Égypte et même récemment fustigé par certains gouverneurs (Nada, 2014). De même, la politique de compromis que mena Morsi à l'égard de certains hommes d'affaire liés au régime de Moubarak, s'éloigne de la ligne sociale de son programme électoral. Il contribua par exemple personnellement à faire revenir en Égypte le milliardaire copte Naguib Sawiris, patron du groupe Orascom¹⁰, qui s'était exilé aux Émirats Arabes Unis peu après la victoire des islamistes, s'estimant en désaccord total avec les Frères Musulmans auxquels il s'était durement opposé, notamment à travers le Parti des Egyptiens Libres qu'il a fondé en 2011.

¹⁰ Orascom est notamment le constructeur du complexe *Nile Towers* situé sur la corniche du Nil au Caire. Ces deux tours modernes abritent des bureaux, un hôtel de luxe et un centre commercial. Ce vaste chantier engendra la destruction de certaines maisons construites illégalement par les habitants du quartier Boulac, adjacent. Mais en 2013, les habitants du quartier remportèrent un procès face à Sawiris, ce qui a eu pour conséquence de bloquer les extensions de ce projet immobilier et de stopper les expulsions d'habitants.

Multipliant la création de « groupes de contact » et de « clubs d'affaires » dans les grandes villes du pays (Haenni, 2015 : 34), les Frères Musulmans cherchèrent à rassurer le plus possible les investisseurs liés à Moubarak, afin de relancer l'économie productive du pays.

Dans la seconde partie du court mandat de Morsi, deux éléments incarnent encore plus directement la continuité des politiques d'aménagement urbain mises en œuvre sous Moubarak et à propos desquelles il a déjà été dit qu'elles « ne s'articulaient pas aux manières populaires d'habiter le territoire » (Denis, 2007). Il s'agit, d'une part, de la « planification stratégique » réalisée par le *General Office for Physical Planning* (GOPP), agence publique chargée de l'aménagement du territoire égyptien, et, d'autre part, de la politique de logement social défendue par le ministère du Logement.

Cairo 2050 vs Egypt 2052

Quelques mois après le déclenchement de la révolution de 2011, le schéma directeur *Cairo 2050*, conçu par le GOPP en 2008 et commandé par Gamal Moubarak¹¹ lui-même, fut abandonné. Fondé sur la compétitivité de la capitale égyptienne à l'échelle internationale et sur la poursuite de la conquête des terres désertiques par l'urbanisation, *Cairo 2050* révèle une politique de modernisation très ambitieuse. Critiqué dès sa sortie par des associations de défense des droits de l'homme, qui condamnèrent par exemple la volonté affichée de remplacer de nombreux quartiers populaires par des tours de verre orientées vers les pyramides, ce schéma directeur fut présenté en 2011 comme l'illustration de ce qu'il ne faut pas faire en planification stratégique (absence totale de concertation, opérations « bulldozer », etc.) et de la collusion entre pouvoirs publics, milieux d'affaires et bailleurs internationaux qui soutinrent le projet (PNUD, UN-Habitat, Banque Mondiale, coopérations bilatérales, etc.).

Le GOPP, sous la présidence Morsi, procéda alors au remplacement de ce schéma directeur par un autre document de planification stratégique, *Egypt 2052*¹². Conçu dans un premier temps par l'équipe auteure de *Cairo 2050*¹³, le nouveau document fit mine de corriger les défauts du précédent, en se fondant sur le principe de décentralisation, le développement des pôles urbains secondaires et la limitation de l'expansion du Caire. Mais, dans le contexte de l'émergence de l'activisme urbain post-révolutionnaire, se manifestant non seulement par la multiplication des actions collectives en faveur des différents droits urbains, mais aussi par la montée des critiques émanant des milieux académiques et professionnels de l'urbanisme (Stadnicki, 2013), les dysfonctionnements de ce nouveau schéma, tout comme sa proximité avec le précédent furent mis au jour. La vision à long-terme y fut en effet jugée tout aussi utopique. L'urbanisation du désert, ou encore la volonté d'éradiquer les « zones urbaines dangereuses » (sans préciser quels sont les critères retenus pour une telle classification et sans

¹¹ Fils de l'ancien Président Hosny Moubarak.

¹² Aujourd'hui, au sujet du Caire, les autorités parlent parfois du Master Plan *Cairo 2052*, qui serait, d'après ce que l'on peut en lire dans la presse, une révision de *Cairo 2050*, mais élaborée en fonction des grandes directions proposées par le plan *Egypt 2052*. La multiplication des schémas directeurs (portant des titres proches mais différents) ajoute à la confusion qui règne sur la planification territoriale en Egypte.

¹³ La « frémissement » des institutions voulue par Morsi (évoquée plus haut) n'atteignit pas, ou peu, le GOPP ainsi que d'autres agences gouvernementales techniques moins exposées que les ministères et les gouvernorats. Cependant, certains cadres de ces agences ont eux-mêmes choisi de démissionner, voire de quitter temporairement l'Égypte, sous le règne des Frères Musulmans.

proposer d'alternative crédible à l'urbanisation informelle), y furent toujours présentées comme des solutions majeures¹⁴.

Finalement, la communication autour de ce document de planification par le GOPP, sous le feu de critiques variées, se fit beaucoup plus discrète en 2013. Il faudra même attendre 2014 pour voir le nouveau ministre du Logement Mostafa Madbouly en refaire la promotion. Principal défenseur de *Cairo 2050* avant la révolution, Mostafa Madbouly est aussi celui qui entérina *Egypt 2052* en 2012, alors qu'il dirigeait encore le GOPP. Dans un entretien accordé à la télévision en novembre 2014, il loua les qualités de la planification gouvernementale, notamment le fait qu'elle dépasse les clivages politiques, sans pour autant avoir intégré les critiques faites par la société civile à son endroit : « *La planification existe depuis 2012, ce plan court jusqu'à 2052, c'est un plan de 40 ans. Tous les grands projets d'aujourd'hui s'inspirent de cette planification, y compris ceux de l'État (...). Tous les gouvernements passés ont connu ce projet, qu'ils soient d'accord ou pas. Je vais vous dire que le gouvernement, même à l'époque du Dr. Morsi et des Frères Musulmans, travaillait sur cette planification, c'est elle qui était d'actualité. Comme je vous l'ai dit, le projet était une sorte de planification du développement de l'Égypte, sans prendre en compte les couleurs politiques des uns et des autres. Ce sont tous les savants de l'Égypte qui ont participé à l'élaboration de cette planification. La question était seulement quelle forme aura l'Égypte dans quarante ans (...). Notre objectif dans cette planification est d'augmenter la superficie que nous occupons qui est aujourd'hui de 6%. Nous voulons atteindre les 12% durant les quarante prochaines années. Pour atteindre cet objectif, il faut absolument qu'on conçoive de nouvelles idées, hors des urnes, comme on le dit (...)* »¹⁵.

Les programmes de logement social en question

Peu de temps après son élection, Mohamed Morsi avait promis de faire construire, sur 5 ans et dans 22 villes du pays, un million de nouveaux logements sociaux. Ce programme, alors défendu par Tarek Wafiq, ministre du Logement, n'était en réalité qu'une copie du « Programme national de logement » (*Iskan Mubarak al-Qawmy*) lancé par Moubarak en 2005 (Shawkat, 2014). Même revu à la baisse – Tarek Wafiq souhaitait finalement construire 1000 logements sur les 140 000 prévus la première année – ce programme, à l'instar de celui de Moubarak, apparut à la fois peu réaliste et très peu « social »¹⁶.

D'une part, cette vaste politique de logement social ne sembla associer que faiblement les promoteurs et constructeurs privés, lesquels continuèrent donc de répondre à la demande des catégories sociales supérieures, un segment qui procure des marges financières plus importantes. Elle ne prévoit en outre pas un plan de développement des infrastructures de transport. La construction de nouvelles cités de logements sociaux en bordure des agglomérations (380 000 environ depuis le lancement du programme par Moubarak), conduit

¹⁴ Ces éléments de continuité semblent faire des Frères les « héritiers du projet de Gamal Moubarak » (Adly, 2015 : 80) au plan économique.

¹⁵ Entretien traduit et retranscrit dans sa totalité par les Carnets du CEDEJ : <http://egrev.hypotheses.org/1196>

¹⁶ Le nombre très élevé de logements vacants (les estimations varient entre 30 et 40% pour la ville du Caire) montre en outre que l'urgence n'est pas tant à la construction de nouvelles unités qu'à la régulation de tout un secteur, voire à la limitation des phénomènes de spéculation foncière et immobilière.

en effet à isoler des populations qui n'ont pas les moyens de posséder une voiture ou de supporter le coût du transport en commun, lequel augmenta fortement en 2012 et 2013, concomitamment à l'augmentation du prix de l'essence et du gaz.

D'autre part, on releva dans ce programme une interprétation très contestable par le gouvernement Morsi de la catégorie « population à faibles revenus », qui, comme l'a bien montré Y. Shawkat (2014, *op. cit.*), exclut tous ceux qui exercent une activité professionnelle informelle et intègre les fonctionnaires à revenu moyen¹⁷. Or, 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, et ce malgré les exigences en termes de « justice sociale » formulées par les jeunes révolutionnaires, témoigne de la persistance des pratiques clientélistes et non transparentes au plus haut sommet de l'État. Ces mécanismes spécifiques viennent plus largement illustrer la négligence des réalités de l'informel par le pouvoir égyptien (Dorman, 2007), ainsi qu'une politique du logement reposant avant tout sur des effets d'annonce.

Du caritatif au coercitif: changement d'attitude des Frères Musulmans vis-à-vis des périphéries urbaines non réglementaires

La seconde partie du mandat des Frères Musulmans fut marquée par une politique plus coercitive visant principalement les habitants des quartiers populaires non réglementaires (*ashwaiyyat*), ce qui détone avec l'empathie que ces derniers purent leur témoigner avant leur accession au pouvoir (voir *Supra*)¹⁸. À plusieurs reprises, les Frères Musulmans donnèrent l'impression de s'acharner sur les populations les plus démunies. On releva en effet une conjonction d'actions menées à leur encontre alors même que, dans le contexte post-révolutionnaire, on assista à de nombreuses campagnes visant à mieux intégrer les *ashwaiyyat* dans les opérations de développement, que ce soit par le biais d'émissions de télévision, du travail des ONG sur le terrain, des comités populaires¹⁹ qui redoublèrent d'inventivité, ou encore des programmes de bailleurs de fonds internationaux (Sims, 2013).

¹⁷ « In terms of providing affordable housing to low-income families (those of the bottom two income quintiles) the National Housing Programme (NHP) ignored its advertised target. The units most suited to the poorest income quintile, the rental *Igar*, *Awla bel-Reaya* and *Beit al-'Aela*, constituted less than a tenth of the total completed units even though they were supposed to constitute double that figure. Meanwhile, a full 60 per cent of the programme was theoretically affordable for only the top half of the second income quintile and up. This is because it excluded all those who have informal jobs and embedded middle-income government employees, parliamentarians, governors into the allocation system –allowing these regime supporters to profiteer as middlemen between those who did not meet NHP criteria–, and investor/speculators, all profiting from a well-below-market-price unit that could be sub-let or 'flipped' once the resale price was right. The remaining third of the NHP was affordable only to the richest earners » (Shawkat, 2014).

¹⁸ Il faut toutefois préciser que les Frères musulmans ont fait face à une franche accélération de l'urbanisation informelle. Elle peut s'expliquer par la baisse des contrôles policiers dans ces zones urbaines après 2011, tout comme par la dimension « refuge » de l'économie informelle et *a fortiori* de l'immobilier, alors que la crise économique touche le pays de plein fouet (Sims, 2013 ; Stadnicki, 2015).

¹⁹ Les comités populaires (*lajân sha'abeya*) se sont constitués de façon spontanée pendant la révolution de 2011. Créés d'abord pour assurer la sécurité des citoyens et le maintien de l'ordre, ils ont ensuite, dans de nombreux quartiers informels notamment, élargi leur champ d'action en cherchant à répondre aux besoins les plus divers des habitants, tels que la collecte de déchets, l'organisation de la circulation routière, la résolution des conflits, la

Dans certains quartiers informels du Caire (Batn al Baqara, Boulaq, Duweiq, Ezbet al Nakhl, pourtour du Ring Road, etc.), sans se laisser influencer par ces différentes campagnes, les pouvoirs publics multiplièrent les expulsions d'individus (non systématiquement suivies de propositions de relogement) de leur habitation jugée « dangereuse pour eux-mêmes et pour autrui »²⁰. Le gouvernement, via son agence de réhabilitation urbaine (*Informal Settlement Development Fund*), le nia et affirma ne plus expulser et reloger par la force et sans sommation²¹.

Dans le même temps, le gouvernement de Morsi adopta une loi limitant l'activité des commerçants ambulants non déclarés, sans pour autant leur garantir d'alternative. Dans un pays où l'économie est informelle à plus de 40% et dans une ville, Le Caire, où les vendeurs de rue furent un temps les bénéficiaires directs de la transition politique (Nagati, Stryker, 2013)²², le commerce ambulant est un sujet éminemment sensible. Le dépôt de cette loi suscita l'incompréhension et afin de préserver leur activité, les marchands durent créer une sorte de syndicat en 2012, l'« Union indépendante des vendeurs de rue ». En août 2012, cette union parvint à s'opposer à un projet de relocalisation des vendeurs de la rue Qasr al-Nil du Caire par le gouvernement de Morsi qui cherchait alors à réaffirmer son autorité, et ce « cent jours » après son élection²³. Vendeurs de rue et habitants se mobilisèrent en quelques jours et effacèrent le marquage au sol des emplacements prévus par le gouvernement, qui souhaitait assigner les vendeurs dans trois quartiers périphériques du centre-ville²⁴.

Mais, ce qui créa l'indignation générale dans les quartiers populaires, ce fut la décision d'annuler, le 22 avril 2013, le décret assurant l'obligation d'équiper en services publics toutes les zones peuplées, y compris les quartiers informels, établi par l'ancien premier ministre Essam Charaf²⁵, lequel avait ainsi officialisé une pratique gouvernementale plus ancienne. Le premier ministre Frère Musulman Hicham Qandil prit donc la décision d'annuler ce décret pour cause d'« insécurité » et de « danger de mort » encouru par les habitants²⁶. Hassan Alâm, directeur des bâtiments au sein du ministère du Logement, accusa alors Essam Charaf et son décret d'avoir provoqué 214 000 constructions « sauvages », occupées par 12 millions d'Égyptiens dans 3 millions d'appartements, représentant un « gaspillage » de 250 milliards

santé, la réparation d'infrastructures, etc. Encore très actifs sous Morsi, les comités populaires semblent s'essouffler depuis l'arrivée de Sissi au pouvoir, selon nos observations.

²⁰ Classification de l'agence publique en charge des quartiers informels, *Informal Settlement Development Fund* (ISDF).

²¹ Entretien avec un responsable de l'ISDF, 20 janvier 2013.

²² Après 2011, le nombre de vendeurs de rue augmenta considérablement dans les rues des grandes villes, vidées ou presque des forces de l'ordre. « It was perhaps inevitable that this ground [Tahrir], which was 'won back' from the State be overtaken by street vendors who, shortly after the first eighteen days of the Revolution, and in the absence of security police or local authorities, transformed Tahrir into a fair grounds and marketplace » (Nagati, Stryker, 2013 : 38).

²³ Cette opposition symbolisa plus largement les tensions entre le parti Justice et Liberté des Frères Musulmans et l'ensemble des syndicats suite au dépôt d'un projet de loi limitant les libertés de ces derniers (Adly, 2015).

²⁴ Ce syndicat n'aura cependant pas réussi à empêcher l'éviction totale du commerce ambulant des rues du centre-ville du Caire par le gouvernement de Sissi en 2014.

²⁵ Premier ministre nommé en février 2011 par le Conseil Supérieur des Forces Armées assurant alors la présidence par intérim du pays.

²⁶ Article du quotidien *Al-Ahram* (en arabe) du 22 avril 2013.

de livres égyptiennes sur une surface de 80 000 *feddans*²⁷. À travers l'annulation de ce décret, c'est l'*ashwaiyya* dans son ensemble, en tant que système social, économique et territorial, qui fut dénoncé et donc 60% de la population urbaine environ qui fut visée. Cette annonce eût de fortes répercussions dans les quartiers populaires. « On l'a élu Président et lui, il nous assoiffe ! », nous dît un habitant d'un quartier populaire au nord du Caire (Al-Khoussous) à propos de Morsi. Un autre habitant du même quartier pensa que cela encouragerait les raccordements illicites aux réseaux, ce qui est « déjà le cas dans certaines zones du quartier (...). Tant pis, ils [le gouvernement] ne recevront jamais d'argent de notre part pour ces services »²⁸. Les habitants d'Al-Khoussous que nous avons rencontrés, qui s'attendaient, après l'élection de Morsi, à bénéficier de politiques volontaristes d'intégration, ont eu l'impression que ce dernier accentua au contraire l'illégalisme du quartier : « *il y a de nouveaux marchés illégaux très juteux dans le quartier, pour la construction et les services pour lesquels l'habitant de base n'a aucune compétence. Comme il ne peut plus rien attendre de l'État, il doit, soit se débrouiller seul, soit avoir recours aux petites mafias du quartier* »²⁹.

La politique répressive des Frères Musulmans à l'égard de l'informel urbain semble donc avoir entraîné, ou plutôt exacerbé, des tensions à plusieurs niveaux. Entre habitants d'un même quartier d'abord, qui ne disposent pas tous des mêmes compétences face à l'obtention illégale des services urbains. Au sein du mouvement des Frères Musulmans ensuite, les liens semblent en effet s'être délités entre la base populaire revendicative et l'encadrement plutôt conservateur et répressif³⁰. Entre gouvernants et gouvernés enfin, déjà opposés depuis longue date sur le théâtre des quartiers populaires faisant l'objet de campagnes politiques incessantes de ségrégation et de stigmatisation (Bayat, 1997).

Parallèlement à la forte croissance que connurent les quartiers informels après la révolution, on observa un durcissement des conditions de vie dans ces derniers – ou du moins l'augmentation du sentiment de dégradation des conditions de vie durant le mandat des Frères Musulmans. Simultanément, les ONG égyptiennes, très présentes sur le terrain entre 2011 et 2013, sous l'effet de l'ouverture du champ de l'activisme et de la montée en puissance de la société civile après la révolution (Stadnicki, 2013), contribuèrent à documenter les difficultés de la vie quotidienne dans les quartiers populaires, notamment en termes d'alphabétisation, d'accès aux soins, de différences de salaires, ou encore de coût des services d'évacuation des

²⁷ Idem.

²⁸ Le débat sur le manque à gagner pour le gouvernement que pourrait représenter la non facturation en eau et électricité de certains quartiers auto-construits est tranché par Hassan Alâm dans le journal qui évoque l'annulation du décret en question (*Al-Ahram*, 22 avril 2013). Le journaliste rapporte que « selon des études menées par le ministère du Logement », les pertes de l'État sont cent fois supérieures à ce que ne rapporterait le raccordement des quartiers informels, en raison « des pertes d'énergies et des irrégularités » liées au logement informel.

²⁹ Entretien avec un habitant d'Al-Khoussous en mai 2013.

³⁰ Pour M. Vannetzel, le « relâchement du travail d'enchantement des relations clientélares et des manières de politiser le quotidien » est une conséquence de la conquête du pouvoir par les Frères Musulmans (Vannetzel, 2015 : 65).

eaux usées et des déchets³¹. Les Frères Musulmans n'ont-ils pas manqué leur rendez-vous politique avec les quartiers populaires ?

On pourrait enfin oser l'hypothèse suivante : alors que la contestation islamiste est fortement réprimée par l'armée depuis le mois d'août 2013, sa difficulté à mobiliser, notamment dans les périphéries urbaines où elle tente de se redéployer aujourd'hui³², s'explique aussi peut-être en partie par ce rendez-vous manqué. Les Frères Musulmans semblent en effet avoir échoué là où ils pensaient le mieux réussir, à savoir dans les quartiers populaires, ceux-là même dans lesquels ils avaient, dans leur passé de clandestins, établi leurs réseaux d'influence et exercé un fort contrôle territorial. C'est aujourd'hui l'impression d'une déception qui règne, « voire d'une colère, grandissante à l'égard des Frères auprès d'une partie de la population autrefois plutôt portée à les soutenir » (Vannetzel, 2015 : 54). C'est donc là – dans les quartiers populaires – que les désillusions, proportionnelles aux espoirs suscités par l'élection des Frères Musulmans en 2012, semblent les plus grandes aujourd'hui. Quadrature du cercle pour la contestation islamiste au Caire, qui doit pourtant pouvoir compter sur le soutien des périphéries délaissées par les gouvernements urbains successifs si elle veut tenir sur la durée³³.

Conclusion

Le délaissement des périphéries urbaines, par les Frères Musulmans, ne serait-il pas symptomatique d'une certaine forme de persistance de l'action publique urbaine en Égypte ? Les révoltes de 2011 ont certes constitué des moments historiques majeurs, mais les éléments de continuité, dans le domaine des politiques urbaines, entre un avant et un après 2011, sont parfois plus importants que les éléments de rupture (Stadnicki, Vignal, Barthel, 2014)³⁴. De Moubarak à Sissi en passant par Morsi, on peut être frappé par la difficulté, pour ne pas dire l'incapacité, des dirigeants politiques et des cadres administratifs et techniques à réguler et à gérer l'informel. Les mécanismes de division sociale de l'espace urbain, insufflés par des décennies d'autoritarisme politique et renforcés par le néolibéralisme, semblent par conséquent profondément installés dans le pays. Certes, la profondeur de ces mécanismes est aujourd'hui proportionnelle à la montée d'un sentiment d'injustice socio-spatiale au sein d'une couche relativement large de la société urbaine, dont les moyens d'expression sociale et

³¹ Voir par exemple les rapports publiés par *Egyptian Initiative for Personal Rights* ou par le bureau égyptien de *Habitat International Coalition* : <http://eiipr.org/en> ; <http://www.hic-mena.org/>

³² Les manifestations en soutien aux Frères Musulmans depuis 2013 ont principalement lieu, malgré leur interdiction par le régime de Sissi, dans des quartiers périphériques du Caire tels que Al-Marg, Ain Shams, Shubra al-Khaima, Zeitoun et Matariya.

³³ Il n'est sans doute pas anodin que le Président Sissi ait choisi de s'adresser prioritairement, dans les discours qu'il a prononcés après son élection, aux catégories populaires, en évoquant notamment les futurs investissements du gouvernement en matière de logement social (avec l'aide financière apportée par les Emirats Arabes Unis) (Adly, 2014).

³⁴ Pour illustrer cette continuité en matière de traitement de l'informel – ici, entre les Frères Musulmans et le gouvernement de Sissi –, le discours de ce représentant du Gouvernorat du Caire en novembre 2014 relevé lors d'un entretien : « Doit-on continuer à apporter les services à des quartiers qui sont construits illégalement ? Je crois, à titre personnel, qu'il est préférable d'investir ailleurs ».

politique ont, quant à eux, considérablement évolué³⁵. Il n'en demeure pas moins qu'il faudra aux nouveaux pouvoirs faire preuve d'un fort volontarisme politique³⁶, en plus des nombreux outils juridiques dont ils disposent déjà (Sims 2015), pour inverser les tendances lourdes de l'urbanisation qui touchent l'Égypte : désengagement de l'État du champ urbain et laisser-faire, privatisation des opérations d'urbanisme, concentration des financements dans les plus grandes agglomérations, etc.³⁷.

Cela invite à ne pas placer trop d'espoir dans ce que peut apporter, en termes de changements, un gouvernement de transition dans le cadre de l'après « printemps arabe ». Comme l'écrit plus généralement S. Jaglin (2013 : 15-16), « les périodes de bouleversement 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 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'État ». Surtout lorsque le premier pouvoir démocratiquement élu en Égypte, les Frères Musulmans en l'occurrence, reproduit certaines politiques qu'il a lui-même dénoncées pour être élu. Au-delà des choix politiques, il y a là une preuve manifeste de l'incompétence de la Confrérie à assurer le pouvoir, mais aussi, plus gravement de sa carence de réflexion sur la responsabilité gouvernementale ainsi que son manque de volonté de traiter les maux de l'Égypte urbaine, et ce en dépit de sa connaissance intime et inégalée de ses problèmes.

Aujourd'hui, depuis la destitution de Morsi et l'élection de Sissi, on s'interroge sur l'éventualité d'une remise en question des principes de la politique urbaine, alors que l'on assiste plutôt au retour d'un nombre important d'acteurs de l'ancien régime, celui de Moubarak, dans les arènes de l'aménagement du territoire. Moustafa Madbouly incarne cette continuité politique flagrante : longtemps directeur du *General Organization for Physical Planning* (GOPP) sous Moubarak, où il a notamment assuré la promotion du schéma directeur *Cairo 2050* (voir *Supra*), il a été nommé ministre du Logement sous la présidence intérimaire d'Adly Mansour, puis reconduit à ce poste après l'élection de Sissi. Quant à Ibrahim Mahlab, l'actuel Premier Ministre (également passé par le ministère du Logement juste après la destitution de Morsi), il n'est autre que l'ancien patron d'*Arab Contractors*, la plus grande entreprise publique de construction, jadis au cœur du système de corruption de Moubarak.

Ces « nouveaux anciens » acteurs devront toutefois faire face, outre la montée du sentiment d'injustice, à la défiance vis-à-vis des institutions politiques et des organisations internationales. Or, la rencontre de ces deux sentiments peut engendrer de nouvelles initiatives. L'inscription de la garantie à un logement décent pour tous dans la nouvelle

³⁵ Pour une analyse de ces nouveaux moyens d'expression, voir Stadnicki, 2013 et 2015.

³⁶ La création du ministère du Développement urbain en juin 2014 par le gouvernement Mahlab (Premier Ministre de Sissi), dont la mission exclusive est, en réalité et comme son nom ne l'indique pas, la réhabilitation des quartiers informels, constitue un signe de ce volontarisme. Cela révèle, indépendamment des faibles moyens financiers de ce ministère – un secrétariat d'Etat en réalité –, une prise de conscience des pouvoirs en place, de l'importance du problème de l'informel dans les équilibres politiques et sociaux de l'Égypte et, par la même occasion, de l'incapacité des politiques répressives à résoudre cette « question ».

³⁷ Sur tous ces sujets, qui ne concernent pas seulement l'Égypte mais aussi d'autres pays du monde arabe, voir Hibou, 1999 ; Singerman, Amar, 2006 ; Elsheshtawy, 2008.

Constitution égyptienne de 2014, qui ouvre de nouveaux horizons en termes d'amélioration du niveau de sécurité foncière dans le pays, en est une. Elle fut le fruit du combat de plusieurs ONG soutenues par des habitants et des comités populaires, qui ont ainsi fait leur entrée remarquée dans le jeu politique égyptien³⁸.

Bibliographie

Abo Elkasem M.-H. ; Vannetzel, M., 2014, « Égypte : la politique au village. Le surprenant itinéraire d'un « feloul » », *Orient XXI*, <http://orientxxi.info/magazine/egypte-la-politique-au-village.0548>

Adly A., 2014, « The economy of Egypt's rising authoritarian order », *Carnegie*, <http://carnegie-mec.org/2014/06/18/economics-of-egypt-s-rising-authoritarian-order/hdzt>

Adly A., 2015, « Les Frères Musulmans entre populisme social et conservatisme pragmatique », in Rougier B., Lacroix S. (dir.), *L'Égypte en révolution(s)*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 75-96.

Agier M., 1999, *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*. Paris, Édition des Archives Contemporaines, 176 p.

Bayat A., 1997, « Un-civil society: the politics of the informal people », *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 1, p. 53-72.

Bianchi R.-B., 2014, « Urban backlash against democracy: battling the tyranny of the majority or the rise of rural power? », *Egypte Monde Arabe*, n°11, p. 67-82. <http://ema.revues.org/3280>

Denis E., 2007, *Villes et urbanisation des provinces égyptiennes. Vers l'écoumènopolis ?*, Paris/Le Caire, Karthala/CEDEJ, 440 p.

Dorman W.-J., 2007, *The politics of neglect*, PhD Thesis, London, SOAS, 309 p.

Elsheshtawy Y. (Ed.), 2008, *The evolving arab city. Tradition, Modernity and Urban Development*, Londres/New-York, Routledge, 328 p.

Haenni P., 2005, *L'ordre des caïds. Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris, Karthala/CEDEJ, 322 p.

Haenni P., 2015, « Les Frères Musulmans au pouvoir : les causes d'un échec », in Rougier B., Lacroix S. (dir.), *L'Égypte en révolution(s)*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 23-49.

Hibou B., 1999, « L'Etat en voie de privatisation », *Politique africaine*, n° 73, p. 6-15.

Jaglin S., 2013, « Préface », in Barthel P.-A., Jaglin S. (dir.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Paris, AFD, p. 15-19.

³⁸ Voir le document « Constitution pour l'Habitat » ici : <http://ecesr.org/en/wp-content/uploads/2013/11/Hab-Constit-Doc-Eng2.pdf>

Nada M., 2014, «The Politics and Governance of Implementing Urban Expansion Policies in Egyptian Cities », *Egypte Monde Arabe*, n°11, p. 145-176. <http://ema.revues.org/3294>

Nagati O., Stryker B., 2013, *Archiving the city in flux; Cairo's shifting urban landscape since the January 25th Revolution*, Le Caire, Cluster, 77 p.

http://issuu.com/clustercairo/docs/archiving_the_city_in_flux

Rougier B., Bayoumi H., 2015, « Sociologie électorale de la nouvelle Egypte », in Rougier B., Lacroix S. (dir.), *Egypte en révolution(s)*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 165-189.

Shawkat Y., 2014, « Mubarak's Promise. Social justice and the *National Housing Programme*: affordable homes or political gain? », *Egypte Monde Arabe*, n° 11, p. 203-233. <http://ema.revues.org/3318>

Sims D., 2013, « Les quartiers informels du Caire tirent-ils avantage de la « révolution » égyptienne ? », in Barthel P.-A., Jaglin S. (dir.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Paris, AFD, p. 71-87.

Sims D., 2015, « The Increasing Dysfunction of Urban Control Mechanisms and the Resulting Duality: The Cases of Egypt and Tunisia », in Stadnicki R. (dir.), *Villes arabes, cités rebelles ?*, Paris, Éditions du Cygne, p. 123-131.

Singerman D., Amar P. (Eds.), 2006, *Cairo cosmopolitan. Politics, culture, and urban space in the new globalized Middle East*, Le Caire, The American University in Cairo Press, 564 p.

Stadnicki R., 2013, « De l'activisme urbain en Égypte : émergence et stratégies depuis la révolution de 2011 », *EchoGéo*, n° 25, <http://echogeo.revues.org/13491>

Stadnicki R., 2015, « Une révolution urbaine en Egypte ? », in Rougier B., Lacroix S. (dir.), *L'Égypte en révolution(s)*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 271-290.

Stadnicki R., Vignal L., Barthel P.-A., 2014, « Assessing urban development after the 'Arab Spring': illusions and evidence of change », *Built Environment*, vol. 40, n° 1, p. 5-13.

Vannetzel M., 2015, « Les Frères Musulmans à l'épreuve du passage à la légalité », in Rougier B., Lacroix S. (dir.), *L'Égypte en révolution(s)*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 51-73.