

Rapport pour le **Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée**
Direction générale de l'étude : **François Moriconi-Ébrard** (CNRS)

RAPPORT DE SYNTHÈSE



François Moriconi-Ebrard

CNRS, Unité Mixte de Recherche 6012 « ESPACE », Université d'Avignon



Sommaire

Présentation

La géographie au cœur du développement

Désagréger l'espace géographique pour se rapprocher de la population

L'espace géographique reste discriminant

Homogénéisation des *clusters* et approche *bottom-up*

Renouveler les outils

Gouvernance et emprise spatiale des agglomérations

Maillage territorial, hiérarchie et gouvernance

Adéquation entre gouvernance et agglomérations

Egypte

Maroc

Tunisie

Liban

Jordanie

Bilan

Processus d'urbanisation *bottom-up*

Un record mondial dans la zone MENA

Du bâtiment à l'agglomération : processus d'urbanisation spontanée

Le poids des origines

Bottom-up à la rencontre du *top-down*

Reconnaître un état de fait

Dysfonctionnements hérités d'une mauvaise gouvernance

Points d'appuis pour restaurer une gouvernance durable

Etalement et prolifération des petites agglomérations

Conclusion

Principaux résultats en résumé



Présentation

Il est loin d'être courant, pour un programme de recherches, de poser comme objectif scientifique... la publication du matériel de recherche.

De même que, jusqu'à la Réforme, seuls les ecclésiastiques étaient fondés à interpréter les Textes Sacrés, l'idée court depuis des siècles, que, seul, un petit nombre de savants spécialistes accrédités par leurs diplômes et leurs titres, seraient en mesure d'interpréter la complexité des données sur le monde qui nous entoure. Le rôle institué de l'Universitaire, du Chercheur, aussi bien que de l'Instituteur ou de l'Ecclésiastique consistait en fait à énoncer « ce qu'il faut savoir sur » le sujet. Partant, la publication des données était facultative.

Depuis le milieu de la décennie 2000, cette posture vole en éclat l'accès généralisé et gratuit à de gigantesques corpus de données en ligne. En témoigne la multiplication des forums, des systèmes de production d'information collaboratifs (*Wiki*), la mise à disposition de corpus d'images, de musiques, d'ouvrages aussi bien que la mise à disposition d'informations telles que les images terrestres *GoogleEarth*, les données des recensements de population, les textes de Lois, etc.

De fait, ce ne sont plus seulement les « savants » qui sont menacés dans leurs monopoles de l'interprétation, mais aussi les Politiques. La nouvelle donne née de la révolution des T.I.C. oblige à reconsidérer radicalement certaines pratiques du pouvoir. Ainsi, dans le domaine de la maîtrise du développement urbain, de l'accès aux images aériennes ou satellitaires. Traditionnellement, les relevés de la cartographie officielle s'opéraient à partir du cadastre. Cependant, suivant cette méthodologie, si une construction n'est pas enregistrée, alors la parcelle apparaît vide et est rangée dans la catégorie des terres agricoles. Inversement, sur un plan ou une carte, un secteur urbain planifié – par exemple : une ville nouvelle - pouvait être rendu comme un espace édifié alors qu'aucune construction n'était encore sortie de terre.

Pour sa part, l'imagerie aérienne saisit l'occupation de l'espace, tel qu'il est, à la date où l'image a été prise, que cette occupation soit planifiée ou non, légale ou illégale. Et moyennant un ordinateur et une connexion *internet*, n'importe quel citoyen peut désormais vérifier, mesurer, comparer, puis diffuser, discuter, publier l'information.

Il serait néanmoins illusoire et démagogique de laisser croire que toute personne, quel que soit son niveau de formation, peut tirer le meilleur parti de toute information. Pour le scientifique, le matériel de recherche est rassemblé

pour satisfaire aux conditions d'une expérimentation formulée sur la base d'hypothèses théoriques formulées d'après son expérience, ses lectures, de sa connaissance des critiques et débats concernant le domaine qu'il a étudié. Cependant, le caractère « scientifique » de la démarche exige que toute expérience soit vérifiable et reproductible. Dans la nouvelle société de l'information, c'est donc ainsi que l'on conçoit la nécessité de rendre accessibles les données qui ont servi à la validation expérimentale des théories et des modèles, aussi bien qu'aux diagnostics et aux expertises.

Commandité par la Banque mondiale et le groupe Caisse des Dépôts et Consignation, le programme *MENapolis* entre résolument dans ce nouveau monde du savoir, où chercheurs et acteurs du développement cherchent à partager un diagnostic sur le développement urbain dans cinq pays de la zone MENA.

Si, tout comme les chercheurs, les décideurs ne pourront plus ignorer la nouvelle donne impulsée par les nouvelles technologies de l'information, il nous incombe, dans le présent rapport de synthèse de tenter de donner quelques clés de lecture sur les données et les analyses recueillies dans l'ensemble du rapport. Ce rapport n'est donc pas conçu comme un classique « *executive summary* », mais invite plutôt à réfléchir sur la façon de prendre en compte deux types de production de l'espace que l'on a l'habitude d'opposer : celle qui est décidée d'en haut (*top-down*) et celle qui émane d'en bas (*bottom-up*).

Précisons d'emblée que les excès de l'un ou de l'autre type de production d'espace – trop de planification ou trop de laisser-aller – ne sont pas l'apanage des pays de la zone MENA. Loin s'en faut... En Europe, aussi bien qu'en Amérique on détruit depuis les années 1990 des barres d'immeubles construites 30 ou 40 ans plus tôt. A Séoul, en Corée du Sud, on dynamite les autoponts qui survolent la ville pour les remplacer par des coulées vertes... De même, le laisser-aller dans la construction, le mitage du parcellaire agricole, l'allongement démesuré des distances induit par l'essaimage périurbain de l'habitat pose aujourd'hui des problèmes considérables dans des contrées réputées aussi riches que la Suisse, la Belgique, l'Italie ou la France. Pays qui, contrairement à ceux de la zone MENA, expérimentent pourtant une croissance démographique quasi nulle depuis 40 ans...

La même remarque prévaut en ce qui concerne la production d'informations statistiques visant à représenter l'extension urbaine. Ainsi, en France, il a fallu attendre 1954 pour que la fameuse définition statistique de l'« agglomération », telle qu'elle est utilisée dans la présente étude, entre en vigueur. Or, l'agglomération de Paris avait franchi les limites de l'actuel boulevard périphérique depuis près d'un siècle et, à ce moment, elle avait déjà débordé sur près de 200 communes... De même, en Allemagne, la notion d'agglomération est délibérément rejetée. Or, c'est dans la région de la Ruhr que l'on trouve la conurbation la plus vaste d'Europe. Une agglomération pourtant « invisible » par les statistiques allemandes...

Un certain nombre de remarques contenues dans le présent rapport, qui pourraient apparaître « critiques », non seulement ne visent pas à incriminer les responsables des pays de la zone MENA, mais ne le sont en réalité qu'au sens étymologique du terme (*crisis*), c'est-à-dire de risque qu'une situation comporte. Ces « risques » pouvaient autrefois être masqués par manque d'information. Dans la nouvelle société de l'information, cette pratique devra être abandonnée et, on le voit, dans ce domaine, les pays du Nord ont bien peu de leçons à donner à ceux du Sud.

Les meilleures pratiques de développement seront celles qui parviendront à articuler l'initiative locale avec l'intérêt général, dans un univers où le pouvoir doit faire en sorte que la représentation des choses soit conforme à ce que les choses sont elles-mêmes, sous peine d'être discrédité.

Le groupe de recherche e-Geopolis a, avec le CMI, choisi délibérément d'accompagner ce mouvement, avec un angle d'approche et des méthodes qui sont ceux des sciences géographiques.

La synthèse est exposée de la façon suivante :

- Dans un premier temps, il nous a paru indispensable d'expliquer comment le fait de spatialiser l'approche du développement était une façon de se rapprocher de la population.
- La deuxième partie éclaire l'intérêt de l'outil utilisé, qui permet de superposer la cartographie de l'emprise au sol réelle des agglomérations avec le système de découpage politico-administratif d'encadrement du territoire et de réfléchir sur leur adéquation.
- La troisième partie opère un « zoom » sur les tissus intra-urbains, afin de montrer quelques conséquences des conditions qui ont prévalu lors de l'édification des quartiers urbains. A ce niveau d'analyse, il était évidemment impensable de s'intéresser à chacune des quelques 1 584 agglomérations. Notre choix s'est porté sur les quartiers Ouest du Caire, qui représente l'archétype de la grande agglomération dans la région étudiée, mais pourrait bien entendu être nuancé en prenant d'autres exemples.
- La quatrième partie, quant à elle, explique la nécessité, évoquée en introduction, de conjuguer approches « bottom up » et « top down », aussi pour requalifier les tissus urbains existants que pour le développement des futures agglomérations.
- Cette présentation s'achève par une présentation résumée des principaux résultats obtenus.



La géographie au cœur du développement

En 2009, le *Rapport annuel sur le Développement dans le Monde (World Development Report)* de la Banque mondiale, intitulé *Reshaping Economic Geography*¹, mettait en exergue le rôle des concentrations urbaines dans les processus de développement. A la même époque, l'UNFPA intitulait son *State of World Population (2007) Unleashing the Potential of Urban Growth*. D'autres offices des Nations Unies déclinent traditionnellement différentes publications en rapport avec le thème de l'urbanisation, tel UN-ESA (New York) avec les *World Urbanization Prospects* ou UN Habitat (Nairobi) avec le *State of the World's Cities 2010/2011* intitulé *Cities for All: Bridging the Urban Divide*.

A l'aube du XXIème siècle, la question urbaine apparaît donc de plus en plus centrale dans les préoccupations des institutions multilatérales internationales. Au-delà de la stricte question « urbaine », apparaît également une autre préoccupation : celle de prendre en compte les dimensions spatiales du développement.

Désagréger l'espace géographique pour se rapprocher de la population

Traditionnellement et juridiquement fondées à s'occuper des statistiques internationales, la plupart des institutions multilatérales présentent des tableaux et des analyses comparatives agrégés par Etats. Au niveau international, statistiques et indicateurs sont produits sous forme de grands agrégats et livrés sur la maille des Etats. Or, d'une part, cette maille est extrêmement hétérogène en termes de superficie et de populations, renvoyant aussi bien à la Principauté de Monaco et la République Populaire de Chine. D'autre part, les Etats ne sont pas des territoires peuplés et mis en valeur de manière homogène : on y trouve des métropoles, des villes, des campagnes, des pôles de richesse, des îlots de pauvreté, des continuités et des ruptures. Au regard de n'importe quelle variable économique, démographique, sociale, socio-économique aussi bien que socio-démographique, la variance intranationale des indicateurs est toujours plus importante que la variance internationale.

Au début des années 1990, l'UNDP a été l'une des premières agences des Nations-Unies à s'intéresser aux dimensions infranationales du développement dans ses *Human Development Reports*, en complétant les études nationales par une approche visant les grandes subdivisions administratives du pays considéré. Cependant, les grandes divisions administratives restent encore

¹ www.worldbank.org/wdr2009

des unités territoriales à la fois trop vastes et trop hétérogènes à l'échelle internationale. Ainsi, une *muhafaza* « moyenne » d'Égypte est plus peuplée et plus vaste que le Liban entier.

Cette tentative représente néanmoins un premier pas pour associer le « pour qui ? » du développement à un « où ? ». Opérant un coup de zoom sur le terrain, la démarche revient à resserrer les mailles géographiques de la connaissance. Et resserrer les mailles revient, vu du terrain, à se rapprocher des besoins des populations.

L'espace géographique reste discriminant

Il y a une trentaine d'années, s'essayant à des prospectives, de nombreux intellectuels pensaient que la spatialité des choses allait passer au second plan. Les progrès fulgurants de la motorisation des déplacements, l'émergence des nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), la mise en place de nouvelles formes de déplacement rapide, la réorganisation du travail, le nombre croissant d'inactifs engendré par le vieillissement de la population auraient en quelque sorte aboli la question impérieuse du choix de la localisation tant des habitants que des activités.

S'il est vrai que, grâce à Internet, à la téléphonie mobile, au télétravail, à la prolifération des réseaux, un nombre de plus en plus grand d'activités ou de choix résidentiels sont aujourd'hui libérés des contraintes d'une localisation précise, on s'aperçoit pourtant que les révolutions technologiques ne résolvent en rien les problèmes, ni de ségrégation, ni de concentration, ni de relégation socio-spatiale. Dans le même ordre d'idées, l'historien Bernard Lepetit avait montré que la mise en place du réseau ferroviaire en France au XIX^{ème} siècle n'avait fait que renforcer la polarisation de l'espace national par la capitale et renforcé un vieil axe préexistant, le « PLM » (Paris- Lyon- Marseille).

Même si l'on note quelques exceptions, les espaces dévalorisés restent très largement dévalorisés, les classes sociales les plus aisées se regroupent en *gated communities*, les hypercentres des grandes villes, chargés de patrimoine, opèrent plus que jamais un tri au profit des populations aisées et des activités de pointe, par le biais de coûts prohibitifs d'accès au foncier. Les territoires vides peinent à se peupler, les poches de pauvreté peinent à disparaître...

En somme, on réalise aujourd'hui que, malgré ces bouleversements technologiques, l'espace géographique n'est pas davantage devenu plus lisse. Pire : lorsque, dans un espace géographique donné, les écarts entre riches et pauvres se creusent entre les catégories de population, on constate qu'ils se creusent également entre les territoires, et ceci à toutes les échelles : entre quartiers d'une même ville, entre villes d'une même région, entre régions d'un même pays, entre pays d'un même continent... Malgré l'apparente fluidité des échanges matériels et immatériels, l'espace géographique garde une propension à enregistrer les disparités socio-économiques. Il forme un système présentant une inertie considérable face au changement.

Homogénéisation des *clusters* et approche *bottom-up*

Lorsqu'il s'agit de désagréger des données, la démarche habituelle des experts consiste à considérer le territoire d'un Etat comme un gâteau que l'on va découper en *parts*. C'est, au demeurant, l'étymologie de *département*, unité territoriale générique qui constitue historiquement et traditionnellement la maille des divisions hiérarchiques territoriales de base de la grande majorité des pays centralisés modernes.

La méthodologie utilisée par le groupe de recherche e-Geopolis inverse en quelque sorte l'approche en partant du bas, c'est-à-dire des éléments les plus petits visibles sur les images satellitaires : les constructions, les maisons, les usines, etc.

Sont dès lors identifiés tous les clusters regroupant au moins 10 000 habitants dans un espace appelé « agglomération » et dont l'ensemble est défini par la proximité des constructions entre elles². Et c'est la somme de ces « objets » qui définit la population et l'espace urbains d'un territoire donné, sans autres préjugés que l'application d'une méthode objective.

La portée de ce choix dépasse en fait largement un simple intérêt méthodologique.

Tout d'abord, il garantit une définition homogène des clusters, chaque agglomération étant formellement conçue comme un *objet*, un objet délimité de la même façon, quel que soit le lieu, en s'appuyant sur un type d'occupation de l'espace géographique clairement défini. De plus, les limites spatiales de tous ces objets sont vérifiables par superposition avec les images satellites voire, sur le terrain, avec un GPS. La démarche est donc fondamentalement scientifique, vérifiable, critiquable et indépendante de toute pression politique étatique.

Ensuite, en partant du bas de l'échelle spatiale, au plus près du terrain, l'approche utilisée permet d'identifier les plus petites agglomérations, dès leur émergence dans le monde de l'urbain. Elle fonctionne ainsi à l'inverse des approches classiques, qui s'intéressent d'abord aux plus grandes villes, puis descendent dans la hiérarchie jusqu'à un certain seuil, qui est généralement très élevé, selon les sources : plus d'un million d'habitants (World Urbanization Prospects), 500 000 ou, au mieux, 100 000 (Annuaire démographique de l'ONU). Dès lors, les villes plus petites – soit en moyenne de 90% à 95% d'un échantillon d'agglomérations de plus de 10 000 habitants - sont plongées dans l'anonymat, non localisées, non énumérées. A partir de cet échantillon biaisé, ont pourtant été élaboré, testé, développé une multitude de modèles qui alimentent plus tard les crédos des politiques de développement.

Au contraire de cette démarche *top-down*, l'approche *bottom-up* proposée ici permet de saisir le phénomène d'agglomération à sa source, à savoir : l'émergence des (nombreuses) agglomérations nouvelles qui viennent sans

² Voir la méthodologie : la distance minimum entre deux constructions, recommandée par l'IESA ONU (1980) est de 200 mètres.

cesse enrichir par le bas tout réseau urbain, depuis l'aube de l'Histoire urbaine de l'humanité.

Tous les spécialistes savent combien il est difficile de créer, ex nihilo, depuis un bureau d'étude, une « ville nouvelle » fonctionnelle, durable, équilibrée. De même que la création du vivant reste encore largement un mystère pour les biologistes, la création concrète de l'urbain relève d'une alchimie délicate qui ne saurait être réduite à un savoir théorique ou technologique.

En éclairant par le bas le processus d'émergence de l'urbain, la démarche proposée par l'équipe e-Geopolis contribue entre autre à révéler les potentiels locaux de développement des sociétés systèmes de peuplement.



Renouveler les outils

Gouvernance et emprise spatiale des agglomérations

Si ce vieux mot de la langue française³, réimporté dans les années 1990 depuis le monde anglo-saxon sous une acception modernisée, a connu des fortunes diverses, nous limiterons ici son usage à un sens étroit, qui est celui de l'adéquation du découpage territorial à la réalité de l'occupation du sol.

La méthodologie utilisée dans le cadre du programme e-Geopolis permet de croiser les informations objectives concernant l'occupation du sol avec le découpage politico-administratif du territoire, donnant un sens étroit mais précis à cette acception du mot « gouvernance ».

Le problème de l'adéquation entre périmètre aggloméré et découpage territorial se décline autour de deux questions :

- a) le périmètre administratif correspond-il à celui de l'agglomération ?
- b) le statut administratif et politique de l'agglomération est-il urbain ou rural ?

a) Les périmètres

Idéalement, toute agglomération d'une certaine taille, où une part importante de la population active ne travaille pas dans l'agriculture, devrait être considérée comme une « ville » et une seule. Ce schéma est cependant fort éloigné de la réalité. Certaines agglomérations sont morcelées en plusieurs entités administratives différentes dont une, plusieurs ou toutes les entités administratives peuvent être classées officiellement comme « urbaines ». Dans ce cas se pose la question de la gouvernance de l'ensemble urbain, de la cohérence du développement de l'ensemble de l'agglomération, ainsi que des solidarités horizontales entre entités administratives.

L'adéquation entre périmètre administratif et périmètre aggloméré soulève également la question de la disponibilité du foncier. Lorsque l'agglomération est incluse dans un périmètre administratif plus vaste, les autorités locales disposent de réserves foncières pour orienter les plans d'urbanisme ou pour disposer de nouveaux équipements. Dans le cas contraire, les extensions urbaines s'opèrent sur des unités administratives voisines. Un processus de fusion ou d'unification est alors envisageable, mais il passe par le champ politique.

Enfin, ce schéma idéal est remis en question par les dimensions spatiales et démographiques de l'agglomération. La taille a des conséquences

³ Gouvernance : « Art de bien gouverner » au sens du Dictionnaire d'Antoine Furetière (XVII^{ème} siècle)

qualitatives sur le fonctionnement : on ne peut gouverner démocratiquement une agglomération de plusieurs millions d'habitants comme une agglomération de 10 000 habitants.

b) Le statut administratif et les compétences qu'il confère

Cette question dépend en réalité des traditions légales de chaque pays.

En France, comme en Espagne, en Belgique ou en Italie, la distinction entre catégories « urbaine » et « rurale » est purement statistique. En France, la classification dépend de la taille de l'agglomération. En Espagne et en Italie, elle dépend en revanche de la taille de la seule commune, que celle-ci soit agglomérée à une autre, ou que son territoire possède une ou plusieurs agglomérations distinctes.

Au contraire, la distinction est très forte et très vivante dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Russie, entre, d'une part, des « villes » dotées d'un statut spécial, et, d'autre part, de simples « communes ». Dans d'autres pays, différents niveaux de statuts « urbains » coexistent, comme en Roumanie (*municipe, oras*), en Irlande (*county borough, urban district, town*) ou aux Etats-Unis. Enfin, dans certains pays, comme les Pays-Bas ou la Suède, le vieux titre traditionnel de « ville » subsiste pour certaines communes, bien que le mouvement communal a unifié l'ensemble des découpages. Il convient donc de s'intéresser aux compétences réelles conférées par le statut « urbain » des entités administratives.

Par ailleurs, certains pays ont choisi une solution hybride. Ainsi les Russes distinguent à la fois sur leur sol des *Gorod*, ou « villes », et des agglomérations reconnues statistiquement « de type urbain » (*naselenje punkti gorodska tipa*) mais qui n'ont pas le statut administratif de ville.

La première chose à signaler est donc qu'il n'existe donc aucune norme mondiale en la matière, pas plus que de quelconque obligation de distinguer juridiquement et fonctionnellement des entités urbaines d'entités rurales.

En revanche, lorsque la distinction existe juridiquement, elle peut avoir des conséquences fondamentales sur le développement. Dans ces cas, la question de l'adéquation entre statut politico-administratif et périmètre aggloméré constitue un aspect de la gouvernance incontournable du développement.

Parmi les pays étudiés de la zone MENA, l'Egypte présente le cas nécessitant une attention plus particulière. D'une part, de nombreuses agglomérations comptant plusieurs milliers d'habitants restent classées dans la catégorie « rurale » et conservent une gouvernance de type « village » dont on peut penser qu'elle n'est pas adaptée. D'autre part, de nombreuses fractions d'agglomérations restent classées administrativement en zones rurales alors qu'elles sont devenues de facto des faubourgs d'une ville proche.

La distinction entre statut urbain ou rural des unités locales dépend donc d'abord, au cas par cas, des pays et de la tradition légale en vigueur sur leur sol en matière d'administration territoriale.

Ainsi, tout comme en France, cette distinction n'existe dans la zone MENA, ni en Algérie, ni en Libye (pays non étudiés dans le présent rapport) où les unités administratives locales sont respectivement appelées *communes* et *mahalla*.

Au contraire, elle est ancienne et de prime importance en Egypte, au Maroc et en Tunisie, tandis que le mouvement de municipalisation récent du Liban suit un chemin particulier.

Maillage territorial, hiérarchie et gouvernance

En identifiant des objets purement morphologiques, la méthode qui consiste à identifier des « agglomérations » s'affranchit totalement des catégories étatiques de l'encadrement politico-administratif du territoire.

Hormis dans les tous petits pays (Andorre, Saint-Marin...), ce système d'encadrement est hiérarchisé et souvent emboîté.

Selon les Etats, cette hiérarchie est plus ou moins démultipliée, entre des gabarits de niveau « état fédéré » (concernant les grands pays comme la Chine, l'Inde ou, les Etats-Unis et absent de la zone MENA), « région », « département », « pays » et « commune ». On les classe de façon systématique en fonction de leur taille démographique et de leur surface dans la base de données e-Geopolis⁴ :

- c3 (fédéral)
- c4 (régional)
- c5 (départemental)
- c6 (pays)
- c7 (cantonal)
- c8 (communal)
- c9 (infracommunal)

Tous les Etats ne possèdent pas tous les niveaux hiérarchiques.

Le niveau c7 correspond à un niveau intermédiaire entre commune et pays, par exemple le canton français, dont l'équivalent n'existe pas en Italie ou en Espagne. Inversement, les communes du Maroc qui ont approximativement le gabarit d'un canton français sont classées en c7, tandis que les « centres urbains » sont classés en c8.

C'est en principe au niveau c8 ou c7 que sont identifiés les « villes » et les « villages ». Toutefois, dans la plupart des pays, les villes majeures sont remontées dans la hiérarchie du découpage, tels les *muhafaza* urbaines d'Egypte (c4), ou les « préfectures » du Maroc (c5), ou les *qism* des villes secondaires d'Egypte (c6). Ces villes-régions, villes-départements ou villes-pays restent dès lors subdivisées en unités plus petites, avec parfois plusieurs niveaux hiérarchiques. Ainsi, le Caire est subdivisé en *qism*, lesquels sont à leur tour subdivisés en *shiyakha*.

Lorsque la population se densifie, la tendance est de diviser les unités administratives. Ainsi, au Maroc, le nombre de provinces/préfectures (c5) est

⁴ Tous les Etats ne possèdent pas tous les niveaux hiérarchiques. Le niveau c7 correspond à un niveau intermédiaire entre commune et « pays », par exemple le canton français. Ce niveau n'existe pas en Italie ni en Espagne. Inversement, les communes du Maroc qui ont approximativement le gabarit d'un canton français sont classés en c7.

passé de 18 en 1971 à 61 de nos jours, la population nationale ayant approximativement augmenté dans les mêmes proportions. Sur le terrain, ceci se traduit par un resserrement des mailles - les « chefs-lieux » se rapprochent pour ainsi dire des habitants - mais par un gabarit démographique inchangé de chaque entité.

Enfin, la démultiplication hiérarchique a tendance à engendrer des court-circuitages analogues à ceux que l'on observe à l'échelle d'une entreprise entre les niveaux hiérarchiques des employés.

On sait ainsi que l'ouvrier s'estimant malmené par son contremaître aura tendance à aller frapper directement à la porte du patron, prenant ainsi en sandwich le niveau intermédiaire de la hiérarchie. De même, l'Etat central aura tendance à s'appuyer sur le département qui lui-même comptera sur les communes, tandis que la région s'appuiera préférentiellement sur le pays en bas et sur l'international ou le supranational en haut.

Cette logique de court-circuitage des niveaux intermédiaires permet de comprendre les enjeux de déconcentration / décentralisation qui entrent en concurrence dans le climat libéral actuel. En « remontant » une ville dans la hiérarchie, l'Etat peut en profiter pour réaliser une opération de contrôle.

Adéquation entre gouvernance et agglomérations dans la zone MENA

Egypte

En Egypte, le statut de « ville » (*madīna*) va de pair avec celui de chef-lieu de *markaz*. Cette stratégie est typique d'une logique de contrôle du territoire.

Ce choix est hérité de la tradition turque ottomane, même si, sous l'égide de Muhammad 'Alī, l'administration territoriale fut globalement unifiée et modernisée au milieu du XIX^{ème} siècle, suivant le modèle napoléonien des départements. Le problème est, qu'à l'époque, l'Egypte comptait 4,5 millions d'habitants, contre près de 80 millions aujourd'hui.

Dans un environnement agricole de cultures intensives, tout chef lieu de *markaz*, attirant quelques fonctionnaires, bénéficiant d'une desserte préférentielle de l'Etat en matière de desserte des réseaux, d'équipements et de services publics, pouvait se prévaloir d'un indéniable caractère « urbain » par rapport à son environnement rural. Chaque chef-lieu de *markaz* est donc logiquement devenu une véritable petite ville, tandis que la taille des chefs-lieux de niveau supérieur, ceux des *muhafaza* (gabarit analogues au département) ont eu tendance à s'aligner sur un niveau supérieur - de l'ordre de 100 000 à 500 000 habitants à la fin du XX^{ème} siècle.

Cependant, malgré quelques fusions de villages situés à la périphérie des villes, ce dispositif n'a pas permis d'absorber l'énorme croissance démographique des villes.

D'une part, la plupart des villes officielles ont débordé de leur périmètre administratif sur les territoires villageois de la périphérie. D'autre part, des centaines de villages ont atteint puis largement dépassé les 10 000 habitants. Enfin, de nombreux villages se sont réunis en une seule agglomération.

La définition administrative de l'urbain explique que le taux d'urbanisation stagne depuis 1960 autour de 44% et que le nombre de villes a très

peu augmenté : seule, la division de quelques *markaz* jugés trop peuplés a permis de créer de nouvelles villes administratives.

Maroc

Au Maroc, on distingue deux types de villes officielles. Les villes principales sont des « municipalités urbaines ». Par ailleurs, le centre de certaines « municipalités rurales » est également statistiquement reconnu comme « centre urbain ».

L'adéquation géographique des périmètres des agglomérations aux périmètres des « villes » est bonne pour toutes les villes petites et moyennes. On n'a pas repéré d'agglomération de plus de 10 000 habitants qui soit située hors d'une municipalité urbaine ou d'un centre urbain. Les territoires des communes étant de surcroît relativement étendus, les zones non bâties constituent une réserve foncière qui permet aux agglomérations de s'agrandir. En revanche, quelques « communes rurales » ont été repérées comme appartenant à une grande agglomération.

La situation des grandes agglomérations elles-mêmes est toutefois différente, dans la mesure où ces dernières, après avoir été reconnues comme des villes, ont été redivisées volontairement en municipalités différentes, comme le montre le tableau suivant.

Agglomération	Nombre de communes (2004)
Casablanca	24
Fès	7
Marrakech	6
Sale	5
Rabat	5
Tanger	4
Meknès	3

Tunisie

Découpée en délégations (*mutamadiyya*), la Tunisie présente un système original et efficace qui consiste à créer une commune (*baladiyya*) dès qu'une agglomération se forme. La population des communes correspond ainsi à la population urbaine, qui correspond à la population agglomérée.

Le territoire d'une commune peut chevaucher celui des délégations. Il épouse d'assez près le contour des espaces bâtis mais est élargi en fonction des besoins.

Ce système est remarquablement rigoureux : aucune agglomération de plus de 10 000 habitants n'a été repérée en dehors d'une commune.

En revanche, plusieurs agglomérations s'étendent sur différentes communes. C'est en particulier le cas de la capitale, mais aussi de Sousse, Sfax, etc.

Liban

Comme en France, le statut « urbain » ou non d'une unité locale est secondaire : traditionnellement, la distinction est plutôt d'ordre statistique.

Morcelé en plus de 1 400 minuscules collectivités, le Liban expérimente actuellement la création de municipalités qui regroupent un certain nombre de communautés.

Dans ce pays, l'étalement urbain a été si considérable et le maillage administratif des collectivités si dense que la quasi-totalité des agglomérations s'étalent sur plusieurs unités locales administratives.

Jordanie

En Jordanie, la distinction est également statistique (localités de plus de 5 000 habitants). Les *nahya*, type d'entités territoriales héritées de la tradition ottomane, sont, au contraire du Liban, vastes, laissant en principe des territoires non bâtis à la périphérie des centres agglomérés.

En revanche, l'adéquation entre le périmètre des *nahya* et celui des grandes agglomérations est très mauvaise. Toutefois, si les deux grandes agglomérations (Amman, la capitale, et Irbid) sont morcelées en un grand nombre d'unités locales, elles prennent davantage la forme de conurbations dans lesquelles les centres des *nahya* restent bien repérables.

Bilan

L'adéquation entre découpage administratif et extension des agglomérations est donc conditionnée par les structures administratives des Etats lorsque l'opposition administrative entre territoires ruraux et territoires urbains est opérationnelle. Bonne en Tunisie et au Maroc, elle rencontre des difficultés en Egypte.

Le seul véritable point commun de tous les pays est la difficulté manifeste à concevoir une gouvernance des grandes agglomérations, qui sont toutes morcelées en différentes unités administratives. Ce morcellement est compensé au Maroc par l'instauration d'un niveau régional qui encadre l'ensemble, mais diffère en Egypte et à Tunis.



3. Processus d'urbanisation *bottom-up*

Quelles sont les conséquences d'une mauvaise adéquation de la gouvernance à la fois en termes de statut administratif (lorsque celui-ci est différencié) et de périmètre urbain ?

Un record mondial dans la zone MENA

C'est en Egypte, on l'a vu, que l'adéquation des découpages et des classifications politico-administratives des territoires pose les problèmes de gouvernance, au sens précis où nous avons pris ce mot, les plus manifestes.

Dès le recensement de 1986, l'Egypte détenait d'ailleurs un record mondial : si l'on s'en tenait à la classification officielle utilisée par le gouvernement, on y trouvait le plus gros « village » du monde : Warrâq al-'Arab, qui comptait alors 128 000 habitants sur 9,2 km², soit plus que la population de la ville de Nancy ou de Rouen.

En réalité, il s'agissait d'un faubourg dense du Caire dont le développement s'est opéré en dehors de tout contrôle des autorités et en stricte continuité avec le tissu de l'agglomération de la capitale. Dans le paysage, aucun indice ne permettait de distinguer un quelconque changement de catégorie de l'urbain vers le rural, de part et d'autre de la rue qui marquait la limite administrative entre l'arrondissement (*qism*) d'Imbabâ et le village (*qarya*) de Warrâq al-'Arab.

En revanche sur les cartes de l'époque, le territoire du village était représenté en vert, avec son parcellaire agricole au centre duquel on distinguait l'extension du vieux bourg originel comme seul espace bâti. Il faut attendre 1996 pour que Warrâq al-'Arab devienne officiellement « urbain » : le village est alors transformé en *shiyakha*⁶ et intégré avec les villages voisins dans un nouveau *qism* de 311 000 habitants, appelé *qism* Warrâq. A ce moment, la population du village de Warrâq al-'Arab était grimpée à 205 000 habitants⁶. Cependant, dès 2006, le nouveau *qism* est divisé en deux entités distinctes, une partie étant rattachée au gouvernorat de Gîza, l'autre au gouvernorat nouvellement créé du 6 Octobre. Restés ensemble, les deux nouveaux *qism* auraient totalisé à ce moment 501 000 habitants. Toutefois, l'ancien périmètre du « village », totalement saturé de construction, n'a vu sa population

⁶ Plus petite subdivision administrative caractérisant une entité urbaine. Le mot est intraduisible en français. Son étymologie vient du mot *cheikh* (homme respecté en raison de sa sagesse et de ses connaissances notamment religieuses) : la *shiyakha* est donc l'équivalent du découpage en « paroisses » civiles que l'on rencontre dans certains pays de tradition chrétienne (cf. : *civil parish* du monde britannique, *Församlig* de Suède, *freguesia* du Portugal, etc.). Voir : tableau de bord de l'Egypte

augmenter que de 5% en 10 ans : entre 1996 et 2006, l'essentiel de la croissance s'est opéré sur le front de l'agglomération, dans le reste du *qism*.

Les conséquences de cette classification sur l'analyse statistique ne s'arrêtent pas là. Par exemple, on notera que les migrations résidentielles de populations en direction de Warrâq al-'Arab, à l'instar de plusieurs dizaines d'autres « villages » égyptiens, étaient considérés comme des migrations rurales.

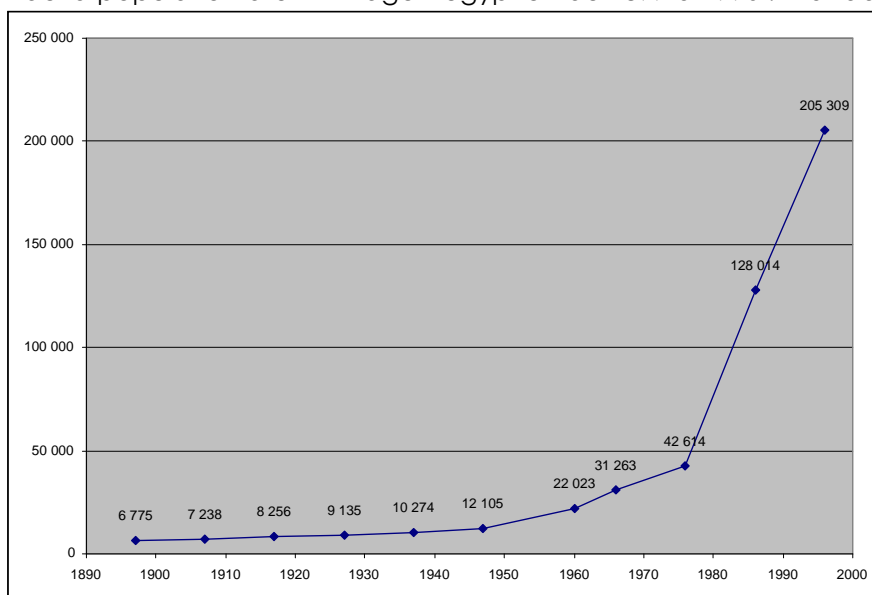
D'une part, lorsque le point de départ des migrants était un village de la vallée ou du delta du Nil, ces mouvements de population n'étaient donc pas comptabilisés comme de l'exode rural puisque le point d'arrivée était considéré comme rural.

D'autre part, quelle que soit l'origine des migrants, la croissance de Warrâq al-'Arab n'était pas comptabilisée comme une manifestation de l'extension de l'agglomération du Caire, puisque, dans ce pays, la notion d'agglomération n'est pas prise en compte : seules, prévalent les catégories officielles de la définition nationale qui partent d'une approche strictement administrative des localités.

Si l'on considère l'approche démographique (graphique 1), Warrâq al-'Arab aurait cependant pu être classé dans la catégorie des petites « villes » dès la fin des années 1930, puis, selon l'approche morphologique, et tout en restant urbaine, comme l'une des banlieues du nord-ouest de l'agglomération du Caire dès les années 1970.

On est donc loin du schéma idéal qui serait celui d'une adéquation entre la réalité du terrain et les catégories de la gouvernance. Avant d'aller plus loin, il convient cependant de partir de la base du processus, à l'instar de l'approche *bottom-up* qui est proposée dans la présente étude. Quelques remarques pourront par la suite être généralisées à partir de cet exemple.

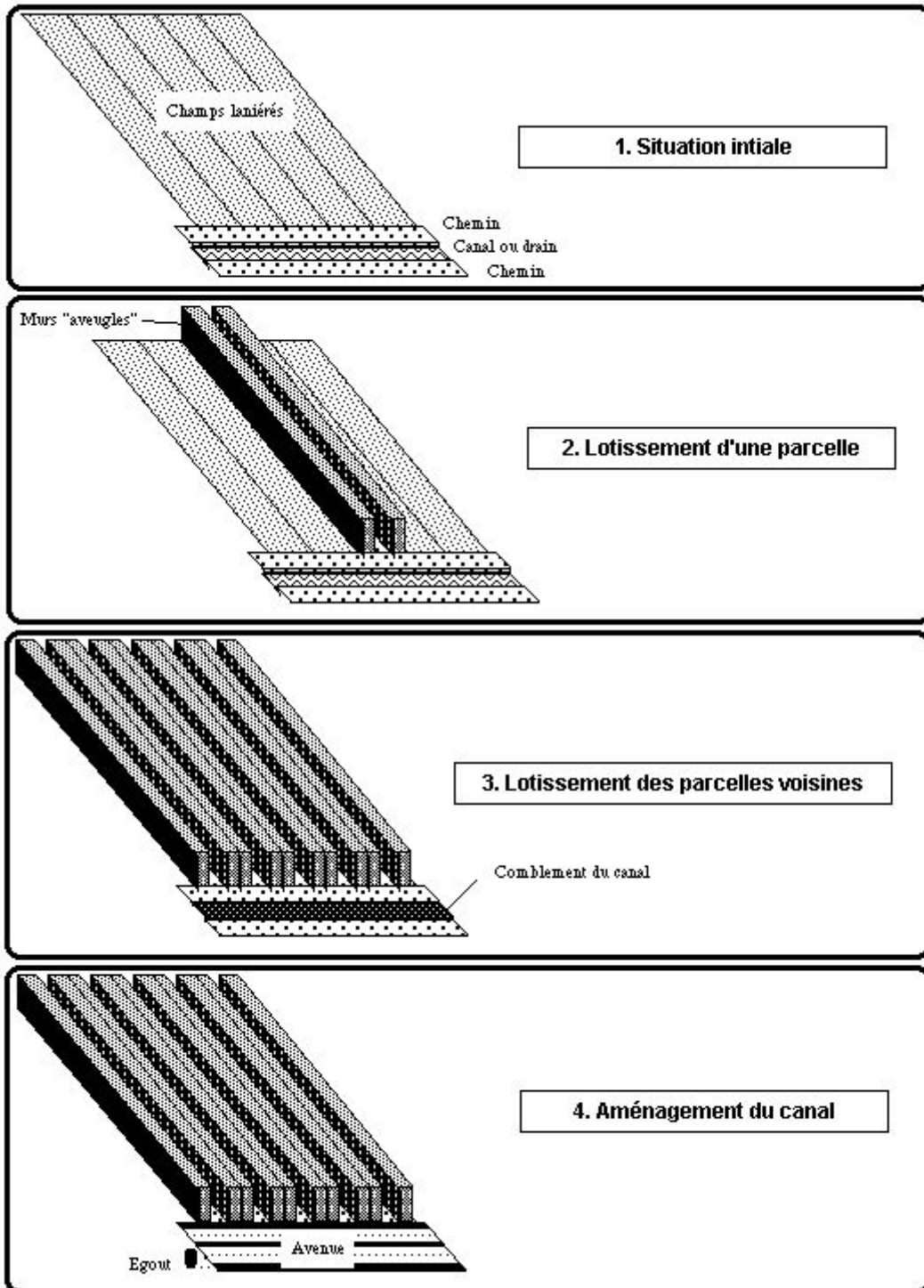
Evolution de la population d'un « village » égyptien de 1897 à 1996 : Warrâq al-'Arab



Source : compilation des recensements de la population

Du bâtiment à l'agglomération : processus d'urbanisation spontanée

Le schéma ci-dessous présente les quatre séquences d'un processus de lotissement spontané sur un parcellaire agricole irrigué.



Légende

1. Comme il est souvent le cas dans le Monde méditerranéen, les terres cultivées sont irriguées. En Egypte, la pluviométrie étant voisine de zéro, l'irrigation est, plus que partout ailleurs, une condition indispensable à l'agriculture. Il en résulte un parcellaire lanieré

caractéristique, les champs étant alimentés par l'un des petits côtés du rectangle et les résidus de l'eau d'arrosage étant évacués par le petit côté opposé dans un drain. Comme les berges des canaux et des drains sont bordés d'un chemin d'accès, il en résulte que le réseau hydraulique sert aussi de voie d'accès vers les champs.

2. Lorsqu'une parcelle est lotie, l'irrigation est non seulement inutile, mais elle doit être arrêtée au risque de compromettre la stabilité des constructions. La parcelle est donc lotie en totalité. Un axe d'accès interne est aménagé en cœur de parcelle, tandis que les deux grands côtés sont lotis jusqu'à la limite de la parcelle. Comme sur la photographie ci-contre, les constructions sont édifiées en murs aveugles sur les parcelles voisines, car ces dernières risquent d'être loties ultérieurement de la même manière.



Photo : FME

3. Progressivement, toutes les parcelles sont loties de la même manière.

4. Canaux et drains sont devenus inutiles puisque l'agriculture a disparu : ils sont comblés, et recouverts d'une chaussée. En ajoutant la largeur des anciens chemins sur berge, leur comblement donne finalement une avenue, large et rectiligne. A ce stade, le sous-sol sert aussi à acheminer les réseaux, notamment les collecteurs d'égouts, dans des quartiers qui en étaient dépourvus. Lorsque la largeur le permet, les pouvoirs construisent également de longs et minces bâtiments publics au centre de la chaussée.

On trouve sur l'image ci-dessous tous les stades d'évolution décrits sur le schéma précédent, présents à quelques centaines de mètres les uns des autres dans un même secteur du front de l'agglomération du Caire (Spot 1994).



Le poids des origines

Partir du terrain nous permet de comprendre non seulement la logique des processus d'agglomération, mais aussi leur origine. Cette approche est aussi un exemple de l'inertie temporelle des contrastes de l'espace géographique. L'image ci-dessous montre le contraste qui prévaut, plusieurs dizaines d'années après leur construction, entre deux quartiers séparés seulement par un axe de circulation. A l'est (à droite sur l'image), le quartier riche de Muhândissîn qui, comme son nom l'indique, était à l'origine un quartier résidentiel urbain planifié de la banlieue ouest du Caire destiné aux ingénieurs. A l'ouest du canal (à gauche sur l'image), s'est développé un quartier d'émanation populaire suivant un processus analogue à celui qui est décrit précédemment.

Si, aujourd'hui, l'ensemble est totalement urbanisé, il n'en subsiste pas moins de forts contrastes: en franchissant le canal, on passe sans transition d'un monde à l'autre. A l'est : ménages suréquipés en voitures de luxe, vastes appartements, rues bordées d'arbres, espaces verts privés, boutiques de mode, écoles privées... A l'ouest : équipements publics déficients, appartements minuscules et dépourvus de lumière naturelle dans les étages inférieurs, voirie impraticable à l'automobile, univers totalement minéral, petits commerces de proximité...

Si les interactions sont importantes entre les deux quartiers, en termes d'emplois, de commerces ou d'échanges de services, une telle logique spatiale, directement héritée des contrastes de la gouvernance, marque l'espace urbain pour longtemps. Tout comme Warrâq al-'Arab, Bûlaq al-Dakrûr est un ancien périmètre villageois dont le statut « urbain » n'a été reconnu qu'une fois le territoire totalement urbanisé.



Légende :

1 2 3 4 5 6

1. : tissu caractéristique d'un quartier spontané loti sur un parcellaire agricole (ici au tournant des années 1960-1970). Les espaces verts et les places sont totalement absents et la densité résidentielle extrême (en moyenne 400 habitants à l'hectare). La largeur de la voirie secondaire est de l'ordre de 2,5 mètres : il n'est donc même pas imaginable que les ménages s'équipent un jour en automobiles individuelles, suivant l'exemple des habitants du quartier voisin.

2. : ancien canal secondaire d'irrigation (approvisionnement en eau douce) ou ancien drain (évacuation des eaux) comblé et transformé en rue devenue le seul axe carrossable pour les automobiles et les bus.

3. : amorce de l'Avenue de la Ligue Arabe, considérée comme « Les Champs-Élysées du Caire ».

4. : ancien canal principal d'irrigation marquant la limite entre anciens espaces administrativement urbains (à droite : al-Duqqî) et « ruraux » (à gauche : Bûlaq al-Dakrûr). Le long de cet espace providentiel, les pouvoirs publics ont pu y caser quelques bâtiments publics, repérables sur l'image par leur vaste emprise au sol ;

5. : tissu caractéristique d'un quartier résidentiel planifié. Les anciennes villas individuelles ont cependant été peu à peu remplacées par des immeubles ;

6. : emprise d'un club privé (ici : le *Club de Chasse*) servant de zone récréative et d'espace vert pour les seules classes aisées. Le coût d'une carte d'entrée annuelle est en effet prohibitif pour les classes populaires du quartier voisin.



4. Bottom-up à la rencontre du top-down

L'immense majorité des villes existantes dans le monde à un moment donné de l'Histoire n'est pas née d'une décision autoritaire mais au contraire d'un processus d'émergence complexe, où les initiatives locales ont constitué le moteur du développement. En réalité, le succès d'une création pérenne se situe au point de rencontre d'une négociation entre les intérêts locaux et celui du Prince. C'est donc que le succès de cette « alchimie secrète » qui consiste à donner vie à une ville pérenne consiste, ni à partir exclusivement du haut, ni à partir exclusivement du bas.

Reconnaître un état de fait

Dans les trois exemples présentés ci-dessus, on constate que les pouvoirs publics ont fini par entériner un statut « urbain » acquis de facto depuis plusieurs décennies. On ne peut donc pas parler d'un « accompagnement » de la gouvernance, mais plutôt d'un « rattrapage ». Ce sont les populations locales qui ont mis les pouvoirs publics devant le fait accompli, et non l'inverse.

Il convient d'examiner quelques unes des conséquences de la posture qui a été celle des pouvoirs publics au cours des décennies passées.

Une première série de remarques laisse tout d'abord apparaître de graves et durables problèmes de fonctionnement hérités du passé. Toutefois, il ne s'agit pas, dans cette étude, de condamner les choix politiques de tel ou tel gouvernement, de tel ou tel régime. Ce qui a été fait dans le passé est fait. Les quartiers décrits ci-dessus existent et leurs populations ont pris leur place dans un monde réel et actuel. A cet égard, le problème n'est pas de dénoncer ou de juger une situation mais d'essayer de contribuer à trouver des solutions pour améliorer le fonctionnement de ce qui existe, dans une perspective de développement durable et démocratique.

Une seconde série de remarques insiste ainsi sur certaines caractéristiques des quartiers d'émanation populaire, lesquelles pourraient servir de points d'appui pour les futures politiques de développement, et afin d'éviter les erreurs du passé, les plus coûteuses en termes économiques, sociaux, aussi bien qu'environnementaux.

Cette deuxième série, pour ainsi dire, de « contre-remarques », n'est pas toujours prise en compte par les institutions gouvernementales. Il est vrai qu'une institution en charge du contrôle de son territoire ne peut pas

permettre de laisser ce dernier se transformer radicalement sans elle. Malheureusement, les autorités peuvent ignorer ce qui se déroule hors de leur contrôle.

Cette non reconnaissance se traduit par une dénaturation des données existantes. Ainsi, trouve-t-on des cartes officielles lacunaires représentant en vert un parcellaire agricole qui est en réalité couvert de constructions. De même, construit-on des outils statistiques nationaux qui ne reflètent pas la réalité, sous-estimant la taille des agglomérations, le nombre de villes, et modifie par la suite tous les indicateurs et les analyses de la croissance urbaine.

Les autorités adoptent une approche « top-down » qui induit de fortes différences entre les décisions prises et la réalité du terrain. Leur discours est par conséquent en décalage avec les attentes de la population, qui peut être entendu comme une indifférence vis-à-vis de leur situation, d'une exclusion, voire d'une déformation du contexte sécuritaire entourant ces quartiers.

Dysfonctionnements hérités d'une mauvaise gouvernance

Le décalage temporel entre le moment où un espace géographique s'urbanise et le moment où il est reconnu comme « urbain » par les pouvoirs publics a plusieurs conséquences.

a) Le stress de la période intermédiaire

Entre les stades 2 et 3, différentes formes de stress sont repérables.

Au stade 2, le voisinage de parcelles agricoles et de parcelles loties entraîne différents conflits liés à l'usage de l'eau et de la terre. L'inondation des parcelles irriguées menace la stabilité des constructions, tandis que les murailles des constructions font de l'ombre aux cultures. C'est aussi une période d'intense spéculation foncière et, le lotissement des terres agricoles étant formellement interdit depuis 1966, une source considérable de corruption.

Au stade 3, prévaut une situation catastrophique du point de vue sanitaire, esthétique et... olfactif. En effet, l'alimentation en eau du canal étant coupée et la collecte des ordures ménagères déficiente, les populations riveraines ont tendance à déverser toutes sortes de débris dans l'ornière. Autant de matériaux qui, du point de vue des entreprises qui seront chargées du comblement, permettront d'économiser l'apport de remblais. Cette situation désastreuse du point de vue de l'environnement peut durer plusieurs années.

b) Le manque d'espaces disponibles pour l'intervention public

Au stade 4, comme il a été souligné ci-dessus, se pose le problème des espaces disponibles pour disposer les infrastructures indispensables au fonctionnement urbain. Ainsi, en 1996, lorsque Warrâq al-'Arab a accédé à la catégorie administrative urbaine, la densité dépassait les 220 habitants par hectare, soit l'équivalent de la densité de Paris intra-muros. Il ne restait quasi

plus aucun terrain libre. Comme le village s'était développé en marge de toute planification, les équipements publics les plus élémentaires étaient absents : commissariat de police, écoles, dispensaires, espaces verts...

Les rares terrains où la puissance publique peut intervenir sont logiquement les plus mal situés. Dans ce contexte, une intervention trop tardive de l'Etat ne peut que se cantonner à un ravaudage du tissu urbanisé ou à des interventions périphériques. Par la suite, la distribution spatiale des équipements risque aussi d'être déséquilibrée et leur accessibilité peu équitable.

c) L'inertie des contrastes socio-spatiaux

Les contrastes extrêmes entre des quartiers voisins seront, dans le meilleur des cas, très long à réduire. Dans l'immédiat, l'impossibilité d'accéder à un niveau de vie équivalent à ceux d'un quartier riche est bien représentée, par exemple, par la voirie du quartier de Bûlaq al-Dakrûr, où l'accès des ruelles à l'automobile est quasi impossible.

Ces contrastes montrent une nouvelle fois la nécessité de s'attacher aux aspects spatiaux du développement, et pas seulement aux grands indicateurs agrégés au niveau national. Ainsi, la notion de développement « moyen » entre deux espaces aussi hétérogènes n'a guère de sens.

d) La durabilité du développement

De nombreux aspects fonctionnels rendent la durabilité du modèle de développement incertaine. Ainsi, le tissu urbain oppose une trame viaire étroite impraticable aux transports motorisés, à de grands axes ouverts sur l'extérieur. Cependant, la rareté relative de ces derniers en fait des espaces en permanence saturés non seulement par la circulation automobile et pédestre, mais par l'ensemble des activités qu'ils attirent sur leurs rives.

Une mise aux normes impliquerait des percées dans le tissu existant, non seulement pour la circulation, mais aussi pour aménager des respirations dans l'espace bâti (squares, parcs publics).

Cependant, outre leur coût, de telles politiques supposent le relogement des habitants partis vers les périphéries, à une époque où la tendance est, inversement, plutôt à la lutte contre l'étalement urbain.

e) La solidarité entre les quartiers

La solidarité entre quartiers riches et pauvres ne tient essentiellement que par l'utilité économique que constitue la présence d'une main d'œuvre pléthorique à bon marché, localisée à proximité immédiate des quartiers urbains développés : dans l'exemple de Bûlaq al-Dakrûr, le faible coût des transports permet ainsi aux actifs d'accepter des salaires très bas. Pour leur part, l'immense majorité des résidents du quartier de Muhândissîn se targuent de n'avoir jamais franchi le pont qui les sépare de leurs voisins.

Créer des solidarités entre des quartiers aussi disparates représente un véritable défi.

Points d'appuis pour restaurer une gouvernance durable

En dépit des dysfonctionnements exposés précédemment, l'émergence de quartiers d'émanation populaire abritant plusieurs millions de personnes laisse apparaître des structures qui sont loin d'être anarchiques, une relative sécurité, une réelle mixité sociale et de véritables capacités de développement des modes de vie et de l'éducation.

a) Mixité sociale

Dans ce domaine, un travail avait été réalisé au début des années 1990 sous l'égide du GOPP par l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain⁷, basé sur la cartographie des statistiques publiées par le CAPMAS.

Les planches montrent que tous les indicateurs socio-économiques et socio-démographiques des quartiers d'émanation populaire étaient bien meilleurs que ceux, non seulement de n'importe quelle zone rurale d'Égypte, mais aussi, de la plupart des « villes » des provinces du sud ou du delta : taux d'alphabétisation de la population, nombre d'années d'études, nombre d'enfants par ménage, mortalité infantile, taux de participation des femmes dans l'emploi.

Les études de terrains réalisées à cette époque montraient que les quartiers d'émanation populaire abritaient également leurs propres élites. Même s'il s'agissait en général de familles d'origine locale qui s'étaient enrichies par la spéculation foncière et demeuraient dans leur quartier pour continuer à contrôler leurs affaires, on ne peut donc pas affirmer que ces quartiers étaient peuplés exclusivement de pauvres, de chômeurs et d'illettrés.

Une forte identité marque les quartiers d'émanation populaire, bien au-delà de celle du village originel, et l'on y trouve ainsi, loin des clichés véhiculés par les élites officielles et par certains médias, une véritable société.

b) Etat du bâti et agencement spatial

Appelés fréquemment « bidonvilles » (*slums*) dans les publications officielles nationales ou multilatérales, les quartiers d'émanation populaire du Caire ne présentent en rien un habitat de fortune, construit de manière anarchique, et qui serait dépourvu d'électricité ou d'accès à l'eau. Les images ci-dessus montrent la régularité et l'ordonnancement logique du plan. Concernant les quartiers d'émanation populaire construits sur le désert, où le parcellaire agricole n'existe pas, Agnès Deboulet (1990) a de même décelé dès les années 1980 l'existence de remarquables logiques qu'elle a mis en relation avec les stratégies socio-spatiales des acteurs⁸.

Enfin, certains dysfonctionnements repérés dans l'organisation spatiale sont loin d'être l'apanage des quartiers d'émanation populaire : ainsi,

⁷ Greater Cairo Atlas, 1995. Atlas papier publié par le GOPP (Le Caire) et cédérom publié par Chadwyck-Healey Paris,

⁸ Agnès Deboulet, « État, squatters et maîtrise de l'espace au Caire ». Modes d'urbanisation en Égypte, Revue Égypte Monde Arabe, n°1, 1990 p. 79-96

l'insuffisance de la trame viaire caractérise de la même façon bien des quartiers et des villes planifiés, y compris dans certains pays développés.

c) *Emploi*

Dans toutes les villes du monde, les emplois de bureau les plus rémunérateurs, aussi bien que les services et les activités de commandement ont tendance à se regrouper dans les quartiers centraux ou dans des quartiers d'affaire spécifiques. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans les quartiers d'émanation populaire, qui sont situés à la périphérie des centres historiques des villes, essentiellement des fonctions résidentielles et des emplois peu qualifiés dans l'industrie, l'artisanat, la réparation, la sous-traitance. La production des PME s'y caractérise par son extrême adaptabilité à la demande, sa faculté d'adaptation aux changements économiques, son inventivité technique.

On découvre donc dans ces quartiers – et paradoxalement pour les élites officielles – un meilleur équilibre résidence/emploi et une proximité de l'emploi plus grande que dans bien des citées-dortoir de la périphérie qui ont été planifiées par les pouvoirs publics.

d) *Réseaux*

De nombreuses études techniques ont également montré comment, bien avant l'intervention de l'Etat, les sociétés des quartiers d'émanation populaire avaient inventé des solutions pour faire face à l'approvisionnement en eau, en électricité ainsi que pour la collecte des ordures et la gestion des eaux usées. La régularisation opérée par les pouvoirs publics ne fait bien souvent qu'entériner la situation de fait.

Cette série de points forts, même s'ils peuvent apparaître relatifs, méritent finalement l'attention des acteurs du développement. Là où d'autres sociétés auraient choisi d'en découdre avec le pouvoir central, les habitants ont ici plutôt choisi, une forme d'émancipation, en prenant collectivement leur destin en mains. Ce faisant, la non-reconnaissance des quartiers d'émanation populaire a contribué à révéler un extraordinaire potentiel d'auto-organisation qui est l'apanage des Civilisations anciennes et structurées.

Il existe à l'évidence un point de rencontre entre ce qui descend du haut et ce qui remonte d'en bas. C'est sur ce point de rencontre entre stratégies *top-down* et *bottom-up* qu'il s'agit de travailler pour construire des projets de développement urbains durables.

Étalement et prolifération des petites agglomérations

Analysé ici à partir d'un exemple d'étalement d'une agglomération qui est, de loin la plus vaste, la plus dense et la plus peuplée de la zone MENA, cette remarque vaut également pour les cas diamétralement inverses de la hiérarchie statistique des agglomérations : ceux des innombrables petites agglomérations qui émergent du monde rural et souffrent de la non-reconnaissance, ou d'une reconnaissance trop tardive de leur transformation

en centres urbains. Chaque Etat a inventé ses propres solutions pour faire face à ce processus d'émergence inexorable dans des sociétés où l'accroissement démographique reste encore fortement positif et lorsque l'exode rural ne suffit pas à compenser l'augmentation locale de la population.

Jusque dans les années 1980-1990, l'exode rural est resté soutenu. Il a notamment contribué à alimenter la croissance des grandes agglomérations. Toutefois, depuis cette époque, la mobilité quotidienne a eu tendance à se substituer à la mobilité résidentielle. Les réseaux se sont densifiés, le nombre d'automobiles, de taxis collectifs, de micro-bus et de minibus a explosé et l'agilité de leur desserte permet de couvrir la quasi-totalité du territoire.

Ce changement a été accéléré par deux facteurs : le coût très bas des carburants dans les pays producteurs d'hydrocarbures et la forte densité démographique. En effet, plus un lieu où un axe desservi est dense, plus le taux de remplissage des véhicules peut être maximisé. Partant, plus l'activité est rentable et plus les transporteurs peuvent abaisser leur prix. Ces deux facteurs conjugués ont pour effet d'abaisser le poids du coût des déplacements dans le budget des ménages, ce qui conduit les actifs à accepter des salaires très bas.

Ces facteurs semblent expliquer les différences de forme de développement des systèmes urbains que l'on observe entre les différents pays de la zone MENA. Ainsi, des cinq pays étudiés, l'Egypte est à la fois le plus dense et celui où le coût des carburants est le plus faible. Dans les années 1990, le prix du litre de gas-oil était ainsi resté bloqué à 15 piastres (soit environ 4 centimes d'euros) alors qu'il était, par exemple, de l'ordre de 50 centimes d'euros dans les pays d'Europe. Or, c'est au cours de cette période que l'on a observé l'émergence du plus grand nombre de nouvelles agglomérations. Même si les taxes ont fortement augmenté depuis le début des années 2000, chaque tentative d'augmentation des prix des carburants présente un risque de déstabilisation économique et sociale. Ainsi, à maintes reprises, le gouvernement a été contraint de renoncer à des projets d'augmentation des taxes.

Dans ce contexte, un trop faible prix de l'énergie entretient une logique d'essaimage. Le problème est que l'espace géographique entérine rapidement une donnée conjoncturelle comme une structure : une fois installés loin de leur lieu de travail, les ménages ne dépendent plus que du faible coût des déplacements.



Conclusion

L'inertie de l'espace géographique s'explique par le fait que l'espèce humaine a une forte propension à créer des objets et des formes d'occupation de l'espace dont la longévité est supérieure à celle des individus qui les construisent. Ceci est particulièrement vrai pour l'espace urbain, fait de pierre, de béton, de brique, d'acier, d'asphalte.

De ce fait, l'espace géographique constitue une créance généalogique. Davantage qu'il n'invente son habitat, chaque sujet hérite d'un espace géographique façonné par ses ancêtres. Ces héritages, adaptés à un moment donné à une société doivent être sans cesse remaniés au fur et à mesure que le niveau de développement et de technologie évolue. En particulier, adaptés à une certaine « masse » de population, ils deviennent parfois inadéquats lorsque le nombre d'habitants augmente de manière drastique.

Le problème, on l'a vu, se pose aussi bien à la périphérie des grandes agglomérations dont des secteurs entiers grossissent démesurément hors du contrôle des pouvoirs publics, qu'à travers l'essaimage des populations dans des espace ruraux où l'on assiste à une prolifération spectaculaire de petites agglomérations.

Les outils développés par l'équipe e-Geopolis et mis à disposition de différents publics, ont pour ambition de contribuer à une meilleure connaissance des processus à l'œuvre en insistant sur deux de leurs dimensions.

Premièrement, celle du caractère « physique » de la croissance urbaine. Quels que soient les lieux et les pays, l'édification de l'agglomération présente des caractères lourds du fait du caractère durable - de la dimension transgénérationnelle - des matériaux qui occupent l'espace et des chemins qui définissent la circulation. Ainsi, les « agglomérations » définies dans le programme sont des objets repérés à partir des photos aériennes et des images satellites, indépendamment de toute contrainte statistique nationale.

Deuxièmement, celle du changement qui affecte les dynamiques urbaines des pays développés aussi bien que des pays en développement. Celui-ci se traduit dans un premier temps par une prolifération de petites agglomérations. Puis, lorsque la densité est forte - autrement dit : qu'elles sont proches les unes des autres dans l'espace géographique - par des formes de conurbation, de conglomérats de villages.

La présente étude ouvre ainsi un nouvel horizon à la connaissance en livrant un ensemble de données différentes des statistiques nationales, permettant ainsi de confronter système de gouvernance et occupation réelle du sol.

C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'intérêt des résultats du programme *MENapolis*, basé sur un travail minutieux de cartographie et de

collecte de données des recensements de population, et qui a conduit à l'identification de quelque 6 000 agglomérations, dont, seules, celles qui dépasseront les 10 000 habitants projetés en 2030 ont été finalement retenues dans l'étude.

Cette définition de l' « urbain », bien entendu, n'a pas vocation à se substituer aux définitions nationales. Si elles sont néanmoins qualifiées d' « urbaines » dans l'étude, c'est seulement pour éviter l'utilisation de longues périphrases : « population vivant dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants ».

Ce matériau, une fois constitué, devient un point de repère qui permet de comparer états et processus d'urbanisation à la fois dans le temps, dans l'espace national, puis entre différents pays.



Principaux résultats en résumé

Le programme *MENapolis* a permis d'identifier environ 6 000 agglomérations dans les 5 pays étudiés, à partir d'une cartographie minutieuse des espaces bâtis. Parmi elles, 1 346 avaient plus de 10 000 habitants en 2010. La plus peuplée est la capitale de l'Egypte, avec 15,7 millions d'habitants, ce qui en fait sans conteste le record à la fois du Monde arabe, du continent africain, du Monde Méditerranéen (devant Istanbul, 12,8 millions d'habitants) et de l'Ouest de l'Ancien-Monde devant Moscou (14 millions).

Avec plus de 80% dans 3 des 5 pays, les taux d'urbanisation sont extrêmement élevés, supérieurs à ceux de l'Europe et comparables à ceux de quelques pays d'Amérique du Sud (Argentine, Chili), du Canada ou du Japon. Ce taux élevé s'explique de deux façons : d'une part, un « manque » de population rurale, qui se traduit par exemple par le fait que ce sont les régions les plus arides du Sahara où les taux sont les plus élevés. D'autre part, une extrême densité du peuplement dans les zones autrefois à forte densité rurale. La forte croissance démographique observée depuis quelques décennies a ainsi progressivement entraîné mécaniquement l'urbanisation de centaines de gros villages, ainsi que des phénomènes d'étalement qui conduisent à la coalescence des noyaux urbanisés entre eux. Seuls le Maroc et la Tunisie, pourvus de relativement vastes surfaces de terres arables, présentent encore des réserves de population rurale assez importantes.

Du fait que les taux d'urbanisation sont parvenus à un niveau élevé, et aussi par suite du tassement prévisible de l'accroissement naturel, la population urbaine devrait continuer à augmenter, mais de manière plus raisonnable à l'horizon 2030. Passant à 1 584 agglomérations, le nombre d'agglomération devrait également augmenter modérément, pour les mêmes raisons mais aussi parce que beaucoup de petites agglomérations situées à la périphérie de grandes villes devraient être absorbées par ces dernières.

En 2030, 26 millions sont prévus selon nos projections à la fois démographiques et spatiales ; Il faut cependant savoir que ces chiffres sont déjà dépassés actuellement par Hong Kong/Shenzhen (48,5 millions d'habitants), Shanghai, Tokyo (40 millions), New York/Philadelphie (près de 30 millions) et presque atteints dès 2010 par Delhi, Djakarta et Manille...

Le défi qui se pose à terme n'est pas seulement celui, classique, de la gouvernance des grands organismes urbains, comme Amman, Beyrouth, Tunis, Casablanca et Le Caire.

Les résultats de l'étude, convergeant avec ceux des programmes de recherche sur l'urbanisation de l'Afrique (*Africapolis*) et de l'Inde (*Indiapolis*) posent aussi la question des centaines de petites agglomérations qui émergent du monde rural, et qui ne peuvent plus être gouvernées comme des « villages ». La mise au grand jour de leur importance est l'un des résultats originaux de l'ensemble des programmes de e-Geopolis. Moins médiatisées que les capitales, moins connues et moins reconnues, elles méritent une attention particulière de la part des acteurs. Quel est leur rôle dans l'économie globale et nationale ? Quelle place leur donner dans le processus de développement ? Quelles sont les raisons de leur prolifération ? Quels impacts ce phénomène a-t-il sur la mobilité, l'empreinte carbone ?

Au-delà de ces quelques aspects généraux, les principaux défis de la gouvernance urbaine se décrivent principalement par pays. Ceci tient aux conditions particulières qui prévalent dans chaque Etat : des Etats forts différents en termes de superficie, de taille démographique, de croissance, de répartition géographique des terres habitées, mais aussi par leur histoire, leurs traditions juridiques qui aboutissent à des formes d'encadrement territorial, de centralisation et/ou de gouvernance fort contrastées. Ces conditions sont ainsi détaillées dans les « tableaux de bord » de chaque pays.

Comparaison de quelques indicateurs entre les cinq pays

	Egypte	Jordanie	Liban	Maroc	Tunisie
Population du pays (millions)					
Totale (2010)	77	6	4.3	32	10.5
Projetée (2030)	104	9	4.9	38	12.5
Nombre d'agglomérations					
Identifié (2010)	1 033	39	35	175	64
Projeté (2030)	1 236	49	42	189	68
Part de la population vivant dans une agglomération de plus de 10 000 habitants					
Calculé (2010)	82.1	80,0	80.4	55.7	60.5
Projeté (2030)	86.1	88.2	82.7	61.2	66.1
Part de la plus grande agglomération dans la population agglomérée (%)					
Calculé (2010)	32	66	56	29	29
Projeté (2030)	37	68	54	30	34