

## L'Égypte urbaine : de la révolution vers l'État ? Gouvernance, urbanisme et justice sociale

Kareem Ibrahim et Diane Singerman

Traducteur : Thibaud Smerko

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/3292>

DOI : [10.4000/ema.3292](https://doi.org/10.4000/ema.3292)

ISSN : 2090-7273

### Cet article est une traduction de :

Urban Egypt: On the Road from Revolution to the State? Governance, the Built Environment, and Social Justice - URL : <https://journals.openedition.org/ema/3281> [en]

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 6 avril 2014

Pagination : 121-142

ISBN : 978-2-905838-84-1

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Kareem Ibrahim et Diane Singerman, « L'Égypte urbaine : de la révolution vers l'État ? Gouvernance, urbanisme et justice sociale », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 11 | 2014, mis en ligne le 09 avril 2014, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/3292> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.3292>

---

**L'EGYPTE URBAINE : DE LA REVOLUTION  
VERS L'ETAT?  
GOUVERNANCE, URBANISME ET JUSTICE  
SOCIALE**

*Traduit de l'anglais par Thibaud Smerko*

RÉSUMÉ

Trois ans après la révolution égyptienne, les demandes pour davantage de justice sociale continuent d'être exprimées mais demeurent largement frustrées. Nombre de ces demandes ont trait au développement urbain, recouvrant une distribution spatiale plus équitable des services publics, la démocratisation des processus de planification et de gouvernance locale, et des politiques de développement urbain au service de l'intérêt général plutôt qu'à celui de résidents aisés, d'investisseurs étrangers, ou de spéculateurs immobiliers. L'actuel système administratif local manque de représentativité et ne permet pas la participation citoyenne. Récemment, un nombre croissant d'initiatives a cherché à bâtir des relations plus réciproques entre les communautés urbaines et l'Etat. Le gouvernement reste cependant hésitant à encourager la démocratisation des administrations et politiques locales et une meilleure représentation à l'échelon local. Au lieu de cela, il continue de concevoir et de réaliser des projets qui ne correspondent pas aux défis urbains touchant la vie quotidienne de millions d'Égyptiens.

A partir du travail de TADAMUN : « The Cairo Urban Solidarity Initiative », et à la lumière d'expériences de gouvernance participative dans divers pays, cet article soutient qu'une réforme de la gouvernance locale pourrait contribuer à répondre à la demande de justice sociale

née de la révolution de 2011 et consolider le processus démocratique. Ces réformes passeraient par une institutionnalisation des canaux de communication entre citoyens et Etat, par un approfondissement de leur engagement via des coalitions, par la création de nouveaux canaux sollicitant du gouvernement sa responsabilité et sa réactivité, et enfin par une distribution plus équitable des services publics.

**MOTS-CLES :**

Egypte, gouvernance participative, décentralisation, développement urbain, politiques locales.

**L**ère postrévolutionnaire approche son troisième anniversaire. La mobilisation et les manifestations populaires continuent d'émerger dans de nouveaux espaces politiques et sous de nouvelles formes. L'acte de manifester est devenu ordinaire. Alors que certaines forces politiques sont en train de se ré-imaginer et continuent de maintenir leur légitimité et leur popularité, d'autres s'effacent ou sont victimes du retour de la répression gouvernementale.

Au cours des trois dernières années, la politique nationale a connu nombre de changements controversés. Au plan local cependant, les initiatives nouvellement mobilisées ont cherché le moyen de construire une relation plus réciproque entre les communautés urbaines d'une part et l'État et ses ministères d'autre part, leur permettant d'élargir respectivement leurs capacités et leur soutien. Au cours des trois dernières années, l'attente de justice sociale a également été formulée de manière à renouveler l'attention portée aux problèmes urbains en Egypte. Il s'agit là de demandes telles qu'une distribution spatiale des services publics plus équitable, une démocratisation des processus de planification et de gouvernance locale, ou de politiques de développement urbain qui servent le grand public plutôt que des riches résidents, des investisseurs étrangers, ou des spéculateurs immobiliers. Sans surprise peut-être, malgré les demandes largement formulées de la révolution de 2011, il persiste une profonde ambivalence du gouvernement en ce qui concerne un élargissement de la représentation au niveau local et un approfondissement de la démocratisation de l'administration et de la politique locale. A nos yeux, cela reste un obstacle à la normalisation et à la démocratisation des relations État-société.

## LE MOMENT RÉVOLUTIONNAIRE

Immédiatement avant et pendant la révolution égyptienne de janvier 2011, Le Caire et d'autres parties du pays ont connu des manifestations massives et des mouvements de résistance collective issus d'un grand nombre de groupes ou d'organisations pré-révolutionnaires. La force des communautés locales a été démontrée par la formation rapide et impressionnante des *Ligan Cha'biyya* (comités de quartier) lorsque police et forces de sécurité se sont retirées de la ville le 28 janvier 2011, après une violente répression policière.

Après la chute du régime de Moubarak le 11 février, les groupes et

les initiatives nouvellement mobilisés ont réalisé qu'ils avaient besoin de rester actif et d'accroître leurs forces pour atteindre les principaux objectifs de la révolution : liberté, dignité et justice sociale. De ce fait, certaines des nouvelles initiatives ont compris que pour survivre et lutter contre les « restes » de l'ancien régime, ils avaient besoin de s'institutionnaliser afin de faire face à d'autres problèmes, aussi difficile à mettre en place que cela a pu se révéler.

D'autres groupes ont continué à organiser des manifestations publiques dans l'espoir d'influencer la direction et la composition du nouveau gouvernement, mais en se tenant à distance de tout engagement étatique, craignant d'être souillés ou corrompus par le pouvoir. Généralement, après tout changement de régime, certains groupes réussissent à négocier leur passage au-delà des manifestations vers une institutionnalisation de leurs demandes en s'engageant avec l'État – le forçant à changer son moule autoritaire. D'autres initiatives perdent leur popularité et disparaissent simplement, ou échouent dans leurs tentatives concertées de réformer l'État. Le défi de la transformation de l'État égyptien reste presque aussi difficile qu'il l'était avant le soulèvement de 2011.

## MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVOLUTION : DEMANDES ET INITIATIVES IMMÉDIATES

La justice sociale était l'un des fondements principaux de la révolution. Elle continue de motiver les manifestations et l'action collective, particulièrement depuis que les conditions économiques se sont détériorées. Les révolutionnaires, les groupes de la société civile et les nouveaux partis politiques expriment un programme fondé sur la justice sociale lorsqu'ils demandent du pain (ou plus abstraitement, un niveau de vie adéquat), une meilleure efficacité et une répartition plus équitable des services publics, ou un droit du travail plus protecteur.

Les stratégies de contestation révolutionnaire au cours des deux dernières années ont inclus manifestations et *sit-in*, procès pour l'application de droits civils, politiques, et de la terre (*Kazeboon*) ; et une gouvernance du faire soi-même (telles que les communautés construisant leurs propre voies d'accès pour la rocade du Caire, l'appropriation de terrains non aménagés à diverses fins). Les activistes ont également utilisé les médias sociaux pour surveiller les services publics et exiger une plus grande responsabilisation des collectivités locales (*'Ayziin Ne'yish / Nous voulons vivre*), ainsi que l'organisation de mouvements de non-paiement (*Mish Dafa'yiin / Nous ne paierons pas*) par frustration devant les défaillances des services publics. D'autres initiatives ont organisé des mises en scène visant à pointer l'incompétence de représentants gouvernementaux, notamment

en jetant des ordures par dessus les portes de gouvernorats ou de ministères.

## LES RÉGIMES D'APRÈS JANVIER 2011 : DEUX CHEMINS VERS LE CHANGEMENT

Suite à la révolution, des élections globalement régulières ont eu lieu, deux séries de réformes constitutionnelles ont été lancées, et une multitude de nouveaux partis politiques, de nouveaux chefs de file et de nouveaux groupes sont apparus. Deux chemins vers le changement politique commencèrent à se dessiner. Le premier comprenait des stratégies de réforme de l'État (y compris la façon dont l'État propose de se réformer) et donnait priorité à une réforme constitutionnelle et électorale. La deuxième voie s'est unie autour des initiatives communautaires locales déployant des stratégies pour répondre aux besoins immédiats à travers des manifestations politiques, des initiatives révolutionnaires, et l'activisme juridique. Cependant, ces deux voies ont partagées un désintérêt surprenant pour la transformation et la démocratisation de la gouvernance et de la politique locale. Cet article soutient que sans une réforme de l'administration locale, le plus grand engagement des citoyens, l'exigence de transparence, de responsabilité et de réactivité envers le gouvernement, de services publics plus équitables – autant d'attentes générées par la révolution de 2011 – seront loin d'être comblées. Notre analyse se dégage du travail de "TADAMUN: *The Cairo Urban Solidarity Initiative*" qui travaille depuis 2011 à promouvoir l'idée que tous les citoyens ont un droit égal à leur ville ainsi qu'une responsabilité partagée envers elle. Cette initiative s'efforce de travailler avec toutes les parties prenantes, pour créer des alliances et des coalitions afin de promouvoir le changement et présenter alternatives réalistes et solutions aux problèmes urbains existants. Elle le fait à travers un travail de terrain, des revues de presse, des séminaires, des réunions publiques et une démarche de sensibilisation du public. Plutôt que le maintien de décisions antidémocratiques et élitistes, nous explorons et promovons des nouvelles politiques urbaines, plus efficaces, équitables, participatives et durables. Malgré la complexité des défis urbains, de nombreuses initiatives – y compris TADAMUN – travaillent à établir une coopération et une solidarité entre les résidents locaux, les activistes, les responsables gouvernementaux, les architectes, des activistes du droit au logement, la société civile, les initiatives locales et les planificateurs, pour répondre à ces questions cruciales<sup>1</sup>. Si ce programme semble naïf ou irréaliste, ignorer les problèmes de fond de nos villes et les échecs de gouvernance n'est pas non plus une option.

---

1. Voir <http://www.tadamun.info> pour plus d'informations sur le projet et ses activités.

## Première voie : tentatives de réforme de l'État

Malgré les crises sur la fourniture de services publics (pénuries d'eau, de carburant, d'électricité) qui ont émergé au cours des deux premières années de la révolution, le gouvernement élu du président Mohamed Morsi a essayé de transférer la responsabilité des services publics à la population et de promouvoir l'austérité et le rationnement. Par exemple, l'une des premières grandes initiatives de gouvernement du président Morsi était « *Watan Nazif* » « un pays propre » au sein de laquelle il demanda aux citoyens de balayer les rues des ordures accumulées. Le gouvernement Morsi n'a pas pris la responsabilité du problème des ordures et n'a pas essayé de forcer des changements internes et bureaucratiques pour le résoudre. Dans ses discours, le gouvernement de Morsi a fait valoir que la solution pour la réforme de l'État était celle d'une plus grande efficacité, d'une meilleure gestion, de l'intégrité morale. Plutôt que de blâmer les citoyens pour les ordures dans les rues, son gouvernement aurait dû engager les *zabaleen* (une communauté de chiffonniers résidant notamment dans le quartier du Caire Manshiet Nasr, qui recycle les déchets), les sociétés privées sous contrat et les autres parties prenantes dans le secteur des déchets, en particulier au sein de l'État, afin de servir l'intérêt public (Fahmy et Sutton 2010 ; Furniss 2012).

Il est important de noter que les paradigmes prérévolutionnaires de planification étaient restés intacts malgré les revendications révolutionnaires et les rêves qui accompagnaient le nouveau gouvernement dirigé par le Parti de la Liberté et Justice (PLJ) (Singerman 2009). Le gouvernement de Morsi poursuivit la politique de Moubarak de construction de villes nouvelles dans le désert, éloignant les populations des possibilités d'emploi et de leurs liens sociaux, empirant les problèmes de ségrégation sociale. Par exemple, en mai 2013, le Ministre du Logement a déclaré un plan pour construire 44 nouvelles villes dans toute l'Égypte entre 2013 et 2052. Cet effort devait commencer immédiatement avec la construction de la ville d'al-Fairuz de Port-Saïd, et la ville de Nouvelle-Alamain sur la côte Nord (Nagila 2013). Les projets de Morsi pour le logement ont été conçus pour être abordables, mais il a poursuivi l'utilisation de fonds publics pour la création de villes nouvelles encore plus isolées, plus impopulaires, plutôt que l'élaboration de politiques plus créatives et durables qui favorisent le développement *in situ* des zones informelles du Caire afin que les gens puissent rester près de leurs emplois, leurs familles et leurs réseaux sociaux.

## Deuxième voie : les initiatives des communautés locales

La deuxième voie vers le changement repose sur l'activisme communautaire pour promouvoir la justice sociale et répondre aux besoins locaux immédiats. Ce chemin utilise les manifestations politiques, la mobilisation et l'activisme juridique et présente de nouveaux récits et terminologies au public. Des entités tel que *Ligan Cha'biyya* (comités populaires) et *'tilafaat Shabbab* (coalitions de jeunes) étaient tous des produits de la mobilisation révolutionnaire quand les gens ont commencé à explorer les limites de l'action collective en l'absence de gouvernement et de sécurité. Ce qui a commencé comme un effort pour protéger les quartiers et les rues au cours de la crise politique et sécuritaire du début la révolution de 2011 a évolué vers un effort collectif visant à fournir des services communautaires (Bremer, 2011). Ce rôle se développa encore plus quand certains groupes communautaires ont commencé à adresser des revendications au gouvernement et à scruter la gestion gouvernementale des services publics.

Il y a des exemples de réussite pour cette façon d'engager l'État – la plus évidente étant la révolution elle-même – et certaines demandes ont trouvé des réponses après une contestation prolongée. Cependant, ce type d'activisme n'a pas changé l'État lui-même, pas plus qu'il n'a contraint l'État d'améliorer la justice sociale à l'égard de l'environnement urbain dans ses différentes échelles. Malheureusement (et sans surprise) la puissance de ces nouvelles initiatives locales était souvent éphémère, car elles étaient volontaristes, non représentatives et mal ou irrégulièrement financées.

Néanmoins, il existe de nombreux exemples de cet activisme communautaire : à Alexandrie, en mettant en œuvre contestations, *sit-in* et médias sociaux, un groupe d'activistes a réussi à arrêter et faire annuler les décrets de démolition délivrés par le Premier ministre pour deux bâtiments revêtant une valeur architecturale. A Boulaq Aboul-Ela et Boulaq Al- Dakrou, la *Ligan Cha'biyya* a agi en remplacement des conseils locaux élus dissous et a veillé au maintien des services publics dans leurs quartiers à travers des accords avec les gouvernorats du Caire et de Gizeh. Dans une zone densément peuplée de Muhandasiin (Mit 'Oqba) un comité populaire a négocié avec les autorités locales du quartier pour réaliser une extension des canalisations de gaz naturel longtemps repoussée et refaire le pavage de ses rues de manière beaucoup plus rentable. Ils ont été en mesure de jouer un tel rôle en accédant à des informations détaillées sur le coût de la main-d'œuvre et des matériaux pour le projet de pavage dans le climat politique plus ouvert après 2011, bien qu'ils aient eu à se battre pour convaincre les autorités locales de travailler avec eux plutôt qu'en ignorant la

communauté. Ils ont également contribué directement au projet, en y apportant main d'œuvre et suivi, et ont été en mesure de réduire les coûts de ce dernier et d'étendre le pavage de 2 petites rues à 9 (voir TADAMUN 2013).

Ces initiatives ont «revendiqué» l'espace politique et se sont engagées avec l'État pendant un moment de mutation politique pour atteindre des objectifs de court terme et résoudre les problèmes liés à leurs communautés ou leurs intérêts directs. Toutefois, dans le long terme, il n'y a aucune garantie qu'un tel espace politique revendiqué survivra.



Photo 1 : Des membres du comité populaire « Meet Oqba pour la défense de la Révolution » pavent leurs rues après l'installation de nouvelles canalisations de gaz. Le comité populaire a fait pression sur le gouvernorat de Gizeh pour améliorer le réseau de fourniture de gaz et adopter un plan communautaire pour le pavage des rues. Des volontaires issus du quartier ont fourni une partie de la main d'œuvre et étaient responsables du suivi des travaux. Crédit : TADAMUN/Salma Belal.

## TRANSITIONS ET INSTITUTIONNALISATION DES OBJECTIFS DE LA RÉVOLUTION : CIBLER ET ENTREPRENDRE AVEC L'ETAT

Les initiatives locales sont confrontées à un défi pour créer des synergies fonctionnelles entre le renforcement des institutions et la mobilisation. Comment passer au-delà des manifestations vers une institutionnalisation du pouvoir ? Comment l'État, ses institutions, et les organisations locales peuvent-ils être transformés pour incarner les idéaux révolutionnaires?

Sans surprise, en 2013, à la fois pendant le gouvernement de Morsi et après qu'il fut déposé, les révolutionnaires et leur activisme ont été mis de côté par l'État reconsolidé et les partis politiques soucieux de protéger leur pouvoir nouvellement acquis et de consolider leur base politique. L'espace politique revendiqué par les manifestations est en train de disparaître. Le gouvernement et les collectivités pourraient bientôt remettre en question la représentativité des initiatives locales si elles ne s'institutionnalisent pas davantage. La question à laquelle font face beaucoup de ces groupes est de savoir s'ils doivent continuer à se concentrer en priorité sur les besoins directs de la communauté, ou s'ils devraient, en parallèle, exiger une plus grande reconnaissance de l'État et une représentation légale et institutionnalisée?

Malheureusement, le système administratif local actuel est imperméable aux idées qui viennent de l'extérieur de l'appareil gouvernemental (c'est-à-dire très peu de participation locale et très peu de sensibilisation du public, d'audiences publiques, peu d'approbation des politiques de l'administration locale). Dans ces circonstances, il est très difficile pour une initiative locale de forcer ou convaincre le gouvernement de l'écouter. Est-il vraiment possible dans le contexte institutionnel actuel que quiconque puisse intervenir dans les plans gouvernementaux de développement ? Peu de temps après la révolution, les conseils populaires locaux ont été dissous et les conseils exécutifs au niveau local gèrent seuls les affaires locales, avec peu de participation officielle des citoyens<sup>2</sup>. Dans le même temps, même si les élections municipales – promises depuis longtemps – ont lieu après les prochaines élections présidentielles et législatives en 2014, leurs membres seront-ils en mesure d'influencer les plans de développement et de disputer les politiques avec les conseils exécutifs, les équipes ministérielles et le gouvernorat, étant donné leur manque de connaissances techniques et leur relative faiblesse politique ? Le vrai pouvoir demeure entre les mains du gouvernement central et de ses institutions bureaucratiques locales.

---

2. Voir TADAMUN 2013b pour plus d'informations sur les limites de l'administration locale en Egypte.

De toute évidence, il n’y a pas eu de changements importants dans la politique locale ou dans l’administration locale en bas de l’échelle du système gouvernemental. Les articles régissant l’administration locale promulgués dans la Constitution de 2012 ont été très décevants pour beaucoup et ont largement maintenu le caractère très centralisé et encadré de l’administration locale de l’ère Moubarak. Par exemple, ces articles ne permettent pas aux citoyens d’élire leurs propres gouverneurs ou maires. Les constitutions postrévolutionnaires n’ont pas donné à l’échelon municipal plus d’autonomie pour lever localement leurs propres fonds ou leur permettre d’exercer un plus grand contrôle sur les services habituellement fournis par le gouvernement central en Egypte, tels les services de santé et d’éducation. Une nouvelle dimension positive des articles de la nouvelle constitution relative à l’administration locale est que l’âge minimum des candidats pour les conseils locaux a été abaissé à 21 ans, que le quart des sièges est alloué aux jeunes et un autre quart aux femmes.

Pour qui s’intéresse à l’approfondissement de la démocratie en Egypte, nous devons nous demander comment les limites actuelles (et celles proposées) de la participation et de la représentation peuvent être élargies au-delà des conseils locaux élus. Comment les initiatives locales peuvent-elles transférer leur attention vers la mobilisation et la construction de coalitions plus vastes ? Bien que souvent écartée dans le passé, la société civile et les initiatives locales doivent diriger leur énergie et leurs exigences à ce niveau de la politique et se concentrer sur la transformation de l’administration locale en entités compétentes, réactives, transparentes et responsables, au lieu d’être un dépotoir ou un filet de sécurité pour le personnel militaire/policier retraité (Sayegh 2012).

## QUELLE EST LA VALEUR DES INITIATIVES LOCALES ?

### **Les initiatives locales maximisent l’utilisation des connaissances et des ressources locales**

Tout d’abord, il y a de multiples rôles importants que les initiatives locales peuvent jouer pour promouvoir le contre-récit du développement *in-situ* et élaborer des solutions localisées en utilisant les connaissances locales pour résoudre les problèmes de justice sociale au lieu de politiques « par le haut » et « fourre-tout ». Les initiatives locales devraient faire pression sur le gouvernement pour que les ressources financières soient investies là où vit la majorité des habitants<sup>3</sup>. Une coalition d’initiatives promouvant un nouveau

---

3. SIMS 2011.

paradigme urbain pourrait avoir une grande influence dans l'exigence de transition d' « une ville pour quelques uns » vers « une ville pour tous ». Tout le monde au Caire devrait profiter du « droit à la ville » – idée selon laquelle les villes appartiennent à tout le monde, et que chacun doit pouvoir intervenir dans la conception et la création de ce qu'elles deviennent, pour qu'elles soient en accord avec les besoins et aspirations de chacun. L'ensemble des droits collectifs urbains et environnementaux (inclus dans la notion du « droit à la ville ») favorise le bien-être commun de tous les habitants et encourage tous les citoyens à participer à la planification et aux processus décisionnels qui affectent leur environnement.



Photo 2: Une organisation de quartier appelée Fondation Nahia a lancé le projet d'ordures de Nahia en janvier 2012. Le projet résulte de la forte augmentation de la participation du public et l'action civique qui a suivi le soulèvement populaire de 2011. Le projet a fourni des services indispensables de collecte des ordures à un prix raisonnable et a démontré la viabilité des projets dirigés par des citoyens dans les zones informelles du Caire. Crédit : TADAMUN/Sherif Gaber.

## **Compléter le rôle de l'état: «القفة أم ودنين. يشيلوها اتنين» (Un panier à deux poignées devrait être porté par deux personnes)**

L'État égyptien est trop «soft» aujourd'hui (administrativement, financièrement et politiquement) pour contrôler le développement urbain et il a besoin de partenaires pour compléter ses propres ressources. En fait, l'État a beaucoup moins de ressources qu'il n'en avait avant la révolution et les attentes en matière de progrès restent élevées. L'État doit reconnaître ses limites, solliciter des contributions, collaborer avec des citoyens, apprécier la valeur des atouts communautaires (humains, physiques, sociaux, financiers et naturels) de l'ensemble de la ville plutôt que stigmatiser les quartiers pauvres et informels et sous-estimer leurs ressources internes, comme il le fait depuis des décennies. L'État a besoin d'explorer et d'élargir ses moyens d'action pour collaborer avec de nouvelles initiatives de manière institutionnalisée et mutuellement bénéfique.

### **Les initiatives locales sont bonnes pour la démocratie**

Comme nous l'avons vu dans plusieurs cas dans le monde, tels que le Brésil ou l'Inde, la gouvernance participative peut renforcer la démocratie. Une plus grande participation au niveau local permet non seulement la contestation des décisions d'État, mais peut être un moyen indirect d'approfondir la démocratie représentative par la création d'une citoyenneté plus exigeante et engagée. Autrement dit, la participation n'est pas seulement un but mais est aussi un moyen vers plus de représentation. Après un régime autoritaire, il y a un grand besoin d'augmenter la délibération publique et la légitimité du gouvernement. L'État doit ouvrir plus « d'espaces invités » à des acteurs non-gouvernementaux, en particulier ceux qui ont réussi à se mobiliser pour mettre fin à des régimes autoritaires.<sup>4</sup>

L'approfondissement d'une gouvernance locale participative peut améliorer le suivi des services publics et l'efficacité des projets de développement local, tout en enrichissant la démocratie délibérative en exprimant des besoins de communautés jusqu'alors marginalisées.

En Inde, par exemple, une petite ONG dans le Rajasthan – Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS – Association pour l'*empowerment* des travailleurs et des paysans) – était au premier rang du renforcement du droit indien à l'information, en exigeant que les responsables locaux répondent aux questions sur les budgets publics locaux, les projets et les absences de fonctionnaires, cela au cours de réunions publiques dans les villages et villes. Leur utilisation d'audits sociaux, répandus dans tout le pays, a finalement abouti à la Loi du Droit à l'Information

---

4. CORNWALL 2002.

de 2005, permettant à des millions de citoyens d'avoir accès aux documents publics et gouvernementaux afin de responsabiliser leurs représentants et de mieux surveiller les dépenses liées à des projets publics.

Comme pour d'autres pays qui ont connu une transition depuis un régime militaire et sécuritaire, il nous semble instructif d'observer les mouvements sociaux et les initiatives qui ont survécu à la transition en développant des institutions plus largement participatives dans un cadre de dialogue et d'engagement avec l'État. Typiquement, pour surmonter l'épuisement dû aux manifestations et les nouvelles réalités politiques dans une situation postrévolutionnaire, les citoyens doivent passer de la mobilisation *contre* le pouvoir à l'engagement et la coopération avec le pouvoir, s'ils ne peuvent pas rejoindre le gouvernement lui-même. Bien sûr, des exemples tels que celui de l'Afrique du Sud sont autant de mises en garde contre l'absorption rapide de groupes de l'opposition dans un nouveau gouvernement, laissant la société civile gravement appauvrie.

En Egypte, les initiatives doivent soigneusement définir leurs priorités, notamment dans la lutte contre l'injustice sociale – une des préoccupations principales de la révolution de 2011. En Amérique latine, par exemple, après la défaite des régimes militaires des années 1970 et 1980, les mouvements promouvant la justice sociale dans un milieu urbain et une démocratisation accrue au niveau local, ont permis une compréhension nouvelle du droit collectif ou social à la propriété. Ils ont encouragé l'utilisation des formes d'habitat coopératif et plus généralement ont politisé le discours autour de la planification urbaine en demandant davantage de délibérations citoyennes dans les processus de planification. Ils sont à l'origine d'une nouvelle approche de la planification, devenue plus politique et redistributive plutôt que « descendante », technique et bureaucratique – fréquente dans les régimes autocratiques.

En Amérique latine, les partis de gauche et les mouvements sociaux ont fait du « local » leur priorité. Ils ont promu le développement participatif et l'engagement des citoyens. Ce faisant, ils ont augmenté leur pouvoir électoral et leur popularité, aspects essentiels dans le nouveau contexte électoral. La gouvernance participative a promu la décentralisation de l'État pour améliorer les politiques locales et renforcer de nouveaux acteurs de la démocratie, ce afin de renforcer la responsabilité du nouveau gouvernement. En outre, afin de répondre aux questions de justice sociale et de remédier aux inégalités, ces initiatives ont mis l'accent sur un droit foncier plus progressiste et équitable, la fourniture de services de base, les biens et les espaces publics, et le « droit à la ville ». L'appel à l'activisme citoyen est également essentiel à l'affaiblissement des réseaux clientélistes, y compris ceux au sein

des partis politiques qui avaient conduit les transitions et commencés à recourir à des politiques d'achat de votes dans le nouveau climat électoral<sup>5</sup>.

## **L'élaboration des lois via la mobilisation publique**

Au Brésil, la société civile et les mouvements sociaux avaient été incapables de déloger des forces militaires et de sécurité du pouvoir, même après la transition démocratique. Cependant, la gouvernance participative et les budgets participatifs ont élargi leur légitimité et leur popularité et ont renforcé leur position pour faire progresser le pouvoir civil dans l'Etat.

Les forces démocratiques au Brésil étaient en mesure d'influencer la nouvelle constitution, extrêmement longue et contenant plusieurs dispositifs innovants pour encourager la participation et l'engagement du public. Paradoxalement, le législatif et l'exécutif étaient encore dominés par les forces conservatrices de l'ère militaire et l'armée brésilienne n'a jamais été tenue responsable pour ses violations des droits de l'homme. Cependant, l'article 61 (2) de la constitution brésilienne de 1988 permettait aux citoyens de proposer une loi à condition que « au moins un pourcent des électeurs brésiliens, répartis dans au moins cinq États, avec pas moins de trois dixièmes d'un pourcent des électeurs de chacun de ces Etats » soient signataires de la pétition. Grâce à ce processus constitutionnel participatif, une coalition a réuni 150.000 signatures de tous les coins du pays pour ajouter à la constitution l'amendement des « mouvements citoyens pour la réforme urbaine ». Les principes fondamentaux de cette réforme étaient le « droit à la ville », la promotion de la « fonction sociale » de la ville, la réforme foncière, ainsi que la gestion démocratique et participative de la ville.<sup>6</sup>

Bien que peu de constitutions au Moyen-Orient permettent des initiatives populaires similaires, un mouvement de femmes au Maroc et en Iran a lancé une campagne d'un million de signatures pour réformer la loi du statut personnel. Au Maroc, la pression liée à ce mouvement a conduit à des réformes importantes. En Iran, les activistes ont moins bien réussi. L'utilisation de campagnes de médias sociaux était évidemment une partie importante de la réussite de la révolution égyptienne, en particulier le groupe Facebook « Nous sommes tous Khaled Saïd ». Ces stratégies peuvent être utilisées à nouveau pour des campagnes de lobbying massif et des pétitions exigeant davantage de participation locale, l'engagement des citoyens et des changements constitutionnels. Les coalitions doivent se concentrer sur les grandes questions de justice sociale, plutôt que sur l'idéologie ou l'affiliation

---

5. HELLER 2001.

6. ZANELLI 2008.

politique, afin de nourrir la justice sociale en milieu urbain et de renforcer la démocratie municipale.

Au Brésil, en 2001, après de nombreuses années d'activité et de lobbying, le Mouvement national pour la réforme urbaine, avec d'autres coalitions, ont convaincu le gouvernement de créer un Ministère national des villes. Bien qu'il soit sous-financé, il a conduit des politiques importantes pour améliorer l'environnement urbain.

### **Les prévisions budgétaires participatives et les politiques municipales : Une approche novatrice**

L'activisme constitutionnel au Brésil est allé de pair avec la construction de vastes coalitions de groupes et de mouvements consacrés aux questions de justice sociale dans les zones urbaines et rurales du pays. Certains de ces groupes ont joué un rôle actif dans la lutte contre l'armée. D'autres ont continué à lutter pour les droits fonciers, les services publics, l'égalité raciale, les droits des peuples indigènes, ou un salaire décent. Le cas du Brésil apporte la preuve que l'approche participative de la gouvernance –réalisée de manière séquentielle, incrémentale– peut avoir des retombées favorables pour les populations urbaines, tout en appuyant les processus démocratiques nationaux.

L'idée des prévisions budgétaires participatives au niveau municipal a été lancée au Brésil par le Parti des travailleurs (PT) qui a finalement élu le président Lula en 2002. Depuis, le modèle s'est propagé à travers l'Amérique latine et le monde. Le PT a augmenté sa force électorale et sa présence régionale par la promotion du budget participatif dans tout le pays, au niveau municipal, invitant les citoyens à participer à une série de réunions et d'ateliers très organisés pour prioriser et financer les besoins locaux. A Porto Alegre, au Brésil, à la fin des années 1980 et 1990, des citoyens ont pris le contrôle de nombreux postes habituellement réservés aux bureaucrates : ils y ont établi des priorités en matière de dépenses à l'échelle de la ville, ont planifié les investissements, ont révisé les salaires, ou ont encore établi des règles pour le budget participatif lui-même et le suivi de ses résultats.

Une partie importante du budget municipal annuel (entre 9 et 21% du total) a été décidée de cette manière, finançant des centaines de projets avec un taux de réussite de 100%. En 2004, environ 20.000 personnes dans la ville ont été présentes à la première série de réunions, beaucoup d'entre elles pour la première fois. On estime que 10% des adultes dans la ville y ont participé au moins une fois. La méthode du budget participatif forge un « langage du droit et de la responsabilité publique qui évolue à travers le travail en commun ».<sup>7</sup> En général, le

---

7. BAIOCCHI 2006, p. 3.

budget participatif a été plutôt réussi en termes de décentralisation du pouvoir, de l'autorité et d'une autonomie financière au niveau local. Il a aussi été accompagné d'une amélioration des services locaux, de la réactivité du gouvernement, de la délibération publique et de la transparence de l'État.

Bien sûr, ce n'est pas la panacée, mais en 2004, au moins 200 villes avaient mis en place des budgets participatifs, et au moins la moitié de ces municipalités étaient dirigées par un parti différent de celui qui avait lancé l'initiative. Le processus a non seulement conduit à un suivi plus rigoureux des services publics et des projets de développement, en raison de l'examen plus approfondi de ces instances de délibération, mais aussi en raison des citoyens engagés qui étaient souvent en mesure de rediriger davantage de ressources nationales au niveau local. Dans le même temps, il y avait non seulement un apprentissage politique de citoyens nouvellement actifs, mais aussi une croissance du nombre de collectifs qu'ils créaient. La dynamique a également renouvelé le sang politique, lorsque de nouveaux candidats se sont présentés pour des fonctions représentatives et des positions de chef de file, suite à leur implication dans le budget participatif.

## CONCLUSION : UN NOUVEL AGENDA URBAIN

Alors que les citoyens égyptiens ont peut-être eu de grands espoirs de changement après 2011, beaucoup d'entre eux ont été déçus par la politique nationale au cours des trois dernières années. Pourtant, nombre d'activistes urbains, d'organisations des droits de l'homme, d'organisations de la société civile, d'architectes et d'urbanistes, ainsi que des initiatives locales ancrées dans les communautés et les quartiers, continuent leur lutte pour défendre la justice sociale et améliorer l'environnement bâti et le développement urbain. Nous soutenons qu'un agenda urbain qui privilégie les objectifs suivants, aussi difficiles à atteindre soient-ils, est toujours aussi pressant.

Pour redistribuer le pouvoir et rendre l'État plus réceptif et responsable envers ses citoyens, les manifestations et les stratégies de ces derniers devraient s'éloigner des rues et s'approcher des allées du pouvoir. Après tout, c'est l'État et ses institutions qui doivent répondre aux exigences de la révolution de 2011. Souvent, les demandes populaires se limitent à la résolution d'un problème immédiat : une maison sans électricité, une route en très mauvais état, des ordures qui n'ont pas été ramassées depuis un mois, ou une habitation menacée de destruction. Ce sont là des problèmes légitimes, mais qui exigent des solutions limitées. Il est rare qu'une seule requête pour l'obtention de services publics adéquats engendre une stratégie pragmatique de long terme pour changer la nature des services ou leur distribution dans la ville. Les demandes

pour sauver une communauté de la démolition ne se transforment pas en exigences d'un système d'urbanisme participatif plus délibératif, responsable, inclusif, ni en un rejet du régime économique néolibéral dominant. Il n'est pas question de suggérer que les Egyptiens n'ont pas la capacité de voir les liens entre les problèmes isolés affectant seulement certains et la cause profonde ou le contexte plus large de ces problèmes. Les rôles et les responsabilités ministérielles sont parfois tellement opaques et incertains –même pour les représentants du gouvernement eux-mêmes– que parfois, les citoyens ne savent même pas à quel ministre, ministère ou organisme parapublic s'adresser. Le gouvernement est conscient de cela et cherche à maintenir ses intérêts bureaucratiques, à s'isoler du public, et à servir les dirigeants au sommet en poursuivant une relation paternaliste et autocratique avec les citoyens. La stratégie urbaine du gouvernement vise souvent l'apaisement ou l'ignorance obstinée envers des comportements « illégaux » obligeant les citoyens à se débrouiller par eux-mêmes ou à payer pour des services privés. Néanmoins, ce sont les politiques et les régulations qui doivent être transformées afin que l'Etat puisse subvenir aux intérêts du public.

Les planificateurs du gouvernement devraient passer de l'approche actuelle de l'urbanisme, technique, bureaucratique et gestionnaire, à une approche plus politique, appuyée sur le débat public, l'information et le partage d'idées. Il s'agit d'une pratique courante parmi les planificateurs du monde entier d'éviter la politique en s'appuyant exclusivement sur des solutions « rationnelles » issues de statistiques, de mesures, et de modèles. Certes, impliquer les citoyens dans le processus de planification peut être difficile et plus complexe pour eux. Il ne s'agit pas de prétendre qu'il n'y a pas de place pour une approche rationnelle de l'urbanisme –les données et les statistiques sont un outil puissant et le gouvernement égyptien doit faire tout ce qu'il peut pour améliorer les efforts de collecte de données. Mais une vision pour une ville ou un quartier qui émane du peuple qui y vit, sera non seulement plus démocratique, mais aura aussi probablement plus de succès.

La politique gouvernementale doit aussi être radicalement réorientée pour renforcer le développement *in situ* et reconnaître les atouts des nombreuses communautés, y compris dans les zones d'habitations informelles. Au cours des dernières décennies, dans le cadre du plan stratégique national pour le développement urbain, le gouvernement égyptien a dépensé des milliards de livres égyptiennes pour la construction d'une dizaine de villes nouvelles. Ce plan prévoit de construire 44 villes supplémentaires d'ici 2052. En théorie, la construction de villes nouvelles peut aider à atténuer certaines pressions de développement sur les zones urbaines les plus denses de l'Égypte. Mais en pratique, les zones urbaines existantes ne

reçoivent pas l'attention et les investissements dont elles ont besoin pour maintenir leur vitalité ; les nouveaux projets urbains ne sont jamais à la hauteur de leurs objectifs projetés.

Afin de mettre en place certaines de ces nouvelles politiques, les citoyens doivent construire des coalitions transversales autour des questions de justice sociale pour exiger des changements qui profiteront au grand public plutôt qu'à un segment réduit de la population. Les mouvements sociaux à travers le monde ont démontré l'efficacité des coalitions et des réseaux d'activistes. Il y a des centaines d'organisations en Égypte qui travaillent sur une multitude de questions de justice sociale, des droits de l'homme à la durabilité environnementale. Pourtant, la construction des coalitions fortes autour de problématiques communes a été plus difficile à atteindre. Par exemple, le droit à l'information est un problème que la grande majorité de la population, y compris les écologistes, les médias, les historiens, et les activistes de la santé publique peuvent soutenir. Néanmoins, une élite minoritaire refuse aux égyptiens le droit à l'information pour des raisons « d'intérêt général ». Un autre exemple est le transport en commun. L'investissement dans les transports en commun bénéficie à la fois aux passagers et aux commerces, augmente l'accessibilité des services publics à une plus grande part de la population, aide à intégrer plus étroitement les zones périurbaines du Caire dans l'économie régionale, soulage les embouteillages, réduit la pollution et renforce la valeur de l'immobilier. Pourtant, une plus grande proportion du budget du transport de l'État est investie dans les autoroutes qui bénéficient aux propriétaires de voitures – une minorité en Égypte. Ce ne sont que deux exemples de questions de justice sociale autour desquelles les associations pourraient collaborer, mais les possibilités sont infinies.

Face au défi que représente un changement de la bureaucratie et de la politique gouvernementale, les coalitions doivent être aussi généralistes que possible. Elles doivent mobiliser un éventail de groupes de la société civile, de professionnels, de mouvements syndicaux, d'associations de résidents, d'industriels, hommes d'affaires, artistes, acteurs, médias, et réformistes, « alliés de l'intérieur » au sein du gouvernement.

Une grande partie de l'instabilité dans les zones urbaines d'Égypte provient du fait que les gens n'ont pas l'espace politique nécessaire pour exprimer leurs besoins au gouvernement. Sans cet espace, les citoyens descendent dans la rue pour protester. Malgré le scepticisme récent vis-à-vis de la démocratie électorale, la nouvelle vague répressive depuis l'été 2013 et la réaffirmation des forces armées dans la politique, l'Égypte a encore besoin d'une assemblée législative représentative qui fonctionne et d'un approfondissement de sa démocratie. Une façon d'ouvrir les canaux de communication entre les citoyens et le gouvernement est la réforme du gouvernement local pour donner plus de puissance

démocratique aux conseils élus, élargir leurs responsabilités et leur autonomie, et s'assurer que les ressources publiques sont partagées à tous les niveaux du gouvernement et non uniquement au niveau central au Caire. Il est vrai que de nombreux responsables gouvernementaux locaux n'ont pas les compétences techniques ou administratives pour gouverner efficacement et il y aura un débat considérable sur la manière de transférer des responsabilités au niveau local en Egypte. Ainsi, tout effort de réforme doit être accompagné par un engagement sérieux et soutenu de la part des responsables au plus haut niveau de l'État, ceci sous la forme d'un programme de développement des capacités du gouvernement à former des fonctionnaires locaux. Sans la démocratisation de ce que l'on appelle aujourd'hui « l'administration locale », les égyptiens n'auront pas les outils ni les droits nécessaires pour résoudre leurs problèmes localement et réfléchir à leur avenir. Etant donnée la remarquable capacité des égyptiens à se mobiliser autour de revendications politiques, le véritable risque n'est pas la réforme, mais plutôt le maintien du statu quo.

KAREEM IBRAHIM est architecte et urbaniste, diplômé de l'université du Caire en 1995. En 1997, il a travaillé sur le projet de réhabilitation du Caire historique (UNDP). Il a également travaillé pour Aga Khan Cultural Services-Egypt entre 1997 et 2010, en tant que coordinateur du projet de revitalisation de Darb al-Ahmar, l'un des programmes de revitalisation urbaine les plus ambitieux du Caire. En 2009, il a co-fondé Takween Integrated Community Development et a travaillé depuis sur des projets incluant des dimensions d'architecture durable, de planification participative, de logement abordable, d'infrastructures publiques et de revitalisation urbaine, ce à travers toute l'Égypte et en partenariat avec nombre d'organisations locales et internationales. Il est également codirigeant de TADAMUN (Cairo Urban Solidarity Initiative) qui vise à encourager les citoyens à faire valoir leur droit à la ville et à une gouvernance démocratique.

DIANE SINGERMAN est professeure associée au département Government, School of Public Affairs de l'American University, Washington D.C. Elle a obtenu bachelor, master et doctorat à Princeton University, et a poursuivi ses recherches à l'AUC (American University in Cairo). Parmi ses publications, on citera : *Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo* (1995), *Cairo Contested: Governance, Urban Space, and Global Modernity*, (ed., 2009), *Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture, and Urban Space in the New Globalized Middle East* (co-ed. with Paul Amar 2006), et *Development, Change, and Gender in Cairo: A View from the Household* (avec Homa Hoodfar, 1996). Ses recherches portent sur les politiques comparées, les liens entre genre et politique en Égypte et au Moyen-Orient, les politiques de l'informel, la participation politique, l'urbanisme, la jeunesse, la globalisation et les mouvements sociaux. Elle est actuellement co-directrice d'un projet concernant la gouvernance urbaine, le développement urbain et la justice sociale dans les villes d'Égypte. Il s'agit de « *Tadamun : The Cairo Urban Solidarity Initiative* », soutenu par la fondation Ford.

## REFERENCES

- BAIOCCHI G., 2006, "Citizens of Porto Alegre: In Which Marco Borrows Bus Fare and Enters Politics," *Boston Review*, March/April, Retrieved from <http://www.bostonreview.net/gianpaolo-baiocchi-the-citizens-of-porto-alegre>
- BOEX J., 2011, "Democratization in Egypt: The Potential Role of Decentralization," Center on International Development and Governance, Urban Institute, Washington, D.C., February, p. 3.
- BREMER J.-A., 2011. "Leadership and Collective Action in Egypt's Popular Committees: Emergence of Authentic Civic Activism in the Absence of the State," *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 13: 4, December, Retrieved from [http://www.icnl.org/research/journal/vol13iss4/art\\_2.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol13iss4/art_2.htm).
- CORNWALL A., 2002, "Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development," Institute for Development Studies Working Paper 170, October, Sussex.
- FAHMI W. and KEITH S., 2010. "Cairo's Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City." *Sustainability* 2, n° 6: 1765-1783.
- FURNISS P.-J.D., 2012. "Metaphors of Waste: Several Ways of Seeing "Development" and Cairo's Garbage Collectors." Unpublished PhD dissertation, University of Oxford.
- HELLER P., 2001, "Moving the State: The Politics of Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre," *Politics and Society* 29: 131-163.
- IBRAHIM K., "Extract from a Diary: Marginal Notes on the Soft Dialectics of Historic Cairo. In *Cairo Contested: Governance, Urban Space, and Global Modernity*, SINGERMAN D., ed., 235-267. Cairo: American University in Cairo Press, 2009.
- NAGILA B. A-S., 2013, "The Construction of 44 New Cities, Implemented Immediately." 12 May. *Al-Ahram*. Retrieved from <http://www.ahram.org.eg/newsq/209464.aspx>.
- SAYIGH Y., 2012, "Above the State: The Officer's Republic in Egypt." Carnegie Middle East Center. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- SIMS D., 2011, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Cairo: The American University in Cairo Press.
- SINGERMAN D., ed., 2009, *Cairo Contested: Governance, Urban Space, and Global Modernity* Cairo: American University in Cairo Press.
- SINGERMAN D., and PAUL A., ed., 2006, *Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture, and Urban Space in the New Globalized Middle East*. Cairo: American University in Cairo Press.
- TADAMUN, 2013, "Mit 'Uqba Paving Project." Tadamon: The Cairo Urban Solidarity Initiative, 2013. Retrieved from [http://www.tadamun.info/?post\\_type=initiative&p=497&lang=en&lang=en](http://www.tadamun.info/?post_type=initiative&p=497&lang=en&lang=en).
- TADAMUN, 2013a, "Participatory Budgeting: What Can Egypt Learn from Porto Alegre?" Tadamon: The Cairo Urban Solidarity Initiative, 2013. Retrieved from <http://www.tadamun.info/2013/06/23/participatory-budgeting-what-can-egypt-learn-from-porto-alegre/?lang=en#.U0JfWMdRXsw>

ZANELLI M.-L., 2008, "Building Strategic Partnerships for Advocacy in Latin America/Caribbean," *The Forum*, Habitat for Humanity e-newsletter, Volume 15, n° 2, April: 13-16. Retrieved from [http://www.habitat.org/lc/theforum/english/partners/Strategic\\_partnerships\\_for\\_advocacy.aspx](http://www.habitat.org/lc/theforum/english/partners/Strategic_partnerships_for_advocacy.aspx).