



## Le Caire (Égypte) : Programme de Réhabilitation de Logements al-Darb al-Ahmar <sup>1</sup>

**Nom de la politique :** Programme de Réhabilitation de Logements Al-Darb al-Ahmar (ADAA HRP)

**Date de début :** mars 2004-2009

**Date de fin :** programme en cours

### CONTEXTE

#### CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

##### Contexte de la ville

Le Caire est l'une des métropoles les plus peuplées du monde arabe et possède un vaste héritage islamique architectonique et urbain. Elle absorbe près de 40 % de la population égyptienne et partage son nom arabe, *Misr*, avec le pays. Au siècle dernier, les politiques de gestion urbaine ont dû faire face à une croissance graduelle continue de la population et à des questions liées à l'immense zone géographique qui gravite autour de la conurbation du Caire. Ceci s'est traduit par une effectivité limitée des politiques et par l'apparition de différents problèmes tels que la prolifération de solutions informelles de logement, d'entassements dans des zones historiques, la transformation, la *gentrification* et la détérioration d'anciennes

---

<sup>1</sup> L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory).





structures urbaines, ainsi que l'utilisation de monuments, de cimetières et de zones éloignées de la ville (comme les rives et les îles du Nil) à des fins résidentielles.

Aujourd'hui, la métropole de la Région du Grand Caire a une population de plus de 18 millions d'habitants, dont plus de la moitié vivent dans des agglomérations informelles ; ces dernières ont connu une expansion urbaine et démographique impressionnante et de rapides changements dans leur structure sociale, très marquée à l'origine par une organisation arabo-islamique traditionnelle. La Gouvernance du Caire a une population officielle de 7 137 218 habitants (3 505 376 femmes et 3 631 842 hommes).

La pauvreté, le manque d'infrastructures de base, le logement et le chômage sont quelques-uns des principaux problèmes du Caire, aussi bien en général qu'en particulier, dans les zones historiques :

- En Égypte, le PIB par habitant était de 2 161 \$ en 2008, avec un taux de pauvreté de 23,4 %, 16,7 % de la population se trouvant en-dessous du seuil de pauvreté nationale. Dans la Gouvernance du Caire, 99,2 % des foyers ont accès à l'eau (définie de manière générale) et la consommation d'eau potable est de 975,1 litres/jour/personne. Cependant, la qualité du service est mauvaise en raison du fait que, dans différentes zones, l'approvisionnement en eau n'est pas continu, notamment dans les zones ayant une densité de population qui augmente rapidement –40 % des habitants du Caire ne dispose d'eau que trois heures par jour. De plus, des réseaux d'approvisionnement vétustes dans les zones urbaines et un réseau d'égouts insuffisant nuisent à la qualité de l'eau potable. De même, alors que 98,2 % des foyers ont accès à un réseau d'assainissement de base, seulement un faible pourcentage d'entre eux est connecté à un système d'égouts.
- Au Caire, la politique publique relative au logement est incapable de répondre à la demande totale. Dans la période constructive 2005-2006, les services de logements sociaux ont construits 2 877 unités de logement à loyer modéré et 80 unités de logements sociaux, sur un total de 8 294 unités de logement construites. Dans le gouvernorat du Caire, il existe 1 783 335 logements (6 687 961 personnes), dont 693 unités de logement sociaux qui hébergent 70 620 personnes.
- Au Caire, le taux d'emploi est de 89,2 % (66,9 % d'hommes et 22,3 % de femmes) et le taux de chômage, de 10,8 % (6,6 % pour les hommes et 4,2 % pour les femmes). Le secteur informel représentait 51 % de l'emploi total en 1990, un taux qui atteignait 54 % en 1998. Le pourcentage de femmes ayant des emplois informels est passé de 33 à 39 % et celui des hommes a diminué, passant de 67 à 61 % au cours de la même période. En 2006, le taux d'emploi informel dans des secteurs non agricoles était de 69,3 %.

### Niveau de décentralisation du pays

Le système d'administration locale est régi par la Loi n° 43/1979 (ensuite modifiée par la Loi 145/1988). La Constitution de 1971 a reconnu l'autonomie locale et identifié au moins trois niveaux, c'est-à-dire, les gouvernorats (provinces), les villes et les villages. La Loi 52/1975 a ajouté deux autres niveaux : les markaz et les districts (le Caire est un gouvernorat entièrement





urbain et se divise en districts). La constitution a également établi un système bicaméral dans les entités locales : conseils populaires élus et conseils désignés, ce qui a été considéré comme un pas vers la décentralisation administrative. Plus tard, la Loi 145/1988 a limité les prérogatives du gouvernement local et a privé les conseils populaires de leur pouvoir de contrôle sur les comités exécutifs locaux. Chaque collectivité locale est gouvernée en collaboration avec un conseil populaire et un conseil exécutif dont le président est élu. Leur rôle principal est de mettre en place des politiques publiques dans le cadre local.

La situation générale de l'administration locale en Égypte est caractérisée par un cadre normatif et fonctionnel restreint et rigide qui affecte les processus de planification et de financement, ainsi que l'exercice des fonctions:

- Il existe des tendances contradictoires dans la décentralisation. Par exemple, alors qu'en vertu de l'application de la loi, les collectivités locales ont toute autonomie dans la gestion des affaires de la communauté, les chefs de l'exécutif contrôlent en fait les conseils populaires, et les représentants des ministères centraux au niveau local ne dépendent pas des gouverneurs dans la plupart des cas.
- La capacité de planification est faible au niveau local. De plus, cette planification vise à établir le budget et non pas à atteindre des objectifs concrets. La plupart des projets mis en œuvre dans au niveau local sont planifiés par des ministères centraux, en tenant compte des priorités et des besoins locaux, mais uniquement tels qu'ils sont perçus par l'autorité centrale. Les projets suggérés au niveau local ne peuvent pas être mis en place sans l'approbation des ministères centraux et se voient restreints par des normes fiscales et par des structures administratives complexes.
- La flexibilité financière est limitée. Le système budgétaire rigide a une flexibilité limitée, ce qui restreint la réassignation de ressources au niveau local entre différents postes budgétaires. La réassignation des ressources entre postes requiert l'approbation du Parlement et du ministère du plan. Au niveau local, la flexibilité financière est aussi limitée par le manque de fonds alloués par les autorités centrales, la complexité des procédures de versement et des créations de ressources insuffisantes.
- L'autorité du gouverneur est le plus souvent en contradiction avec les prérogatives des collectivités locales et d'autres organismes qui sont entièrement subordonnés au pouvoir central. La plupart des organisations rattachées aux ministères centraux ne sont pas autorisées à prendre des décisions et se limitent à appliquer les directives du pouvoir central, ce qui réduit encore davantage le potentiel de prise de décisions au niveau local.
- La participation de la communauté est limitée en raison du manque de moyens de communication. De plus, la communauté, qui doit faire face à l'incapacité de ses représentants d'exercer toute influence sur les comités exécutifs, accorde peu d'intérêt au maintien d'outils de communication. D'ailleurs, la concentration du pouvoir au niveau central est démontrée par le nombre considérable de problèmes locaux discutés au Parlement.
- Récemment, les processus de participation de la communauté ont été pris en compte dans le programme du gouvernement en raison de la pression croissante exercée par la société, insatisfaite de l'allocation des ressources de l'État. La participation de la communauté est un outil de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre de



projets car les projets qui mobilisent les ressources de la communauté peuvent recevoir des fonds complémentaires du gouvernement.

**Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique :** district

## CONTEXTE SOCIAL

Les foyers d'Al Darb al-Ahmar, notamment ceux qui se trouvent à proximité d'Ayyubid Wall, sont parmi les plus pauvres d'Égypte (voir tableau 1). Les habitants de cette zone du Caire doivent survivre avec moins de l'équivalent d'un dollar par jour et les niveaux moyens de dépense des foyers démontrent que plus de 50 % des revenus des personnes sont destinés à l'achat de nourriture. Le loyer représente une très petite part des dépenses, non seulement en termes de pourcentage par rapport aux dépenses réelles, mais aussi en termes absolus. Ces loyers extrêmement faibles sont représentatifs de contrats de bail très anciens et indiquent aussi l'absence quasi totale d'entretien des habitations situées dans la zone. Le district d'Al Darb al-Ahmar, avec ses étroites ruelles, ses baraquements et ses ordures éparpillées, a souvent été considéré comme un bidonville.

Malgré cela, la vie des familles et de la communauté est solide. Des petites entreprises familiales, notamment de charpenterie, de fabrication de tuiles et d'autres petits métiers, continuent à constituer un moyen de vie pour une partie de la population.

Cependant, la participation sociale est limitée : il existe environ 76 ONG actives au Caire (Worldwide NGO Directory 2010), mais l'état d'urgence égyptien pose certaines limites à la vie associative du pays. La loi impose des restrictions à l'activité des ONG et à la capacité de recueillir des fonds ; de même, elle donne au Ministère des affaires sociales et non pas aux tribunaux, le droit de dissoudre toute ONG accusée de réaliser des activités illégales. Elle exige aussi des 16 000 organisations égyptiennes qu'elles aient été inscrites auprès du Ministère des Affaires Sociales avant le mois de juin 2003. Il est significatif que les demandes de certaines organisations de droits humains établies depuis des années aient été rejetées. De plus, il n'est pas permis aux ONG de participer à des activités politiques ou syndicales. En application du régime légal général applicable aux ONG en Égypte, les organisations doivent servir l'intérêt public, être formellement enregistrées, avoir des règlements internes et remplir une mission laïque. Les associations ne peuvent participer à des activités politiques que si elles sont enregistrées comme partis politiques.

**Tableau 1. Données contextuelles pour le district d'Al-Darb al-Ahmar**

<i>Distribution de la population du district d'Al-Darb al-Ahmar</i>	
Population totale estimée :	100 000 habitants
Par sexes et âges :	0-15 ans : 28 % (14 % de femmes et 14 % d'hommes) 15-60 ans : 65 % (33 % de femmes et 32 % d'hommes) > 60 ans : 8 % (4 % de femmes et 4 % d'hommes)



Par population autochtone, selon le lieu de naissance :	83 % al-Darb al-Ahmar 8 % quartier historique du Caire 9 % autres
<i>Revenu disponible par personne / par foyer dans le district d'Al-Darb al-Ahmar (%) :</i>	
Revenus annuels moyens (fin 2003) :	Moins de 193 USD par habitant
<i>Taux d'emploi / de chômage dans le district d'Al-Darb al-Ahmar, total et par sexes :</i>	
Emploi :	39,3 % (35,9 % d'hommes et 3,4 % de femmes)
Chômage :	60,7 % (8,7 % d'hommes et 52 % de femmes)
<i>Niveau d'éducation à Al-Darb al-Ahmar :</i>	
Niveau d'éducation élevé :	11 % certificat d'éducation primaire 6 % éducation secondaire 7 % diplômés universitaires
Niveau d'éducation bas :	45 % analphabètes 24 % éducation élémentaire 7 % sans éducation formelle

## **DESCRIPTION COMPLÈTE**

### **Description de la politique**

Il a plus de deux siècles, al-Darb al-Ahmar était l'un des quartiers les plus prospères du Caire. Aujourd'hui, les 100 000 habitants de ce district historique (1,2 km<sup>2</sup>) se trouvent parmi les plus pauvres. Malgré sa localisation centrale, sa taille humaine, ses bâtiments historiques et sa communauté active, les conditions de vie à Al-Darb al-Ahmar ont empiré au cours de ces dernières décennies; de plus, le nombre d'habitants de la zone s'est réduit de moitié depuis les années 1970 en raison du manque d'entretien des infrastructures, des faibles revenus familiaux et d'une grave détérioration des monuments et des habitations privées. Cette situation s'est aggravée en raison de restrictions imposées par une planification obsolète, un état généralisé d'insécurité de la propriété et des mesures peu réalistes de contrôle des loyers. Malgré ces problèmes sérieux, Al-Darb al-Ahmar présente plus de cohésion sociale et reste architectoniquement plus authentique que bien des quartiers du Caire. Par conséquent, toute intervention planifiée doit être ajustée à différents besoins et répondre à des critères de santé. Ainsi, dans le but de consolider le tissu urbain existant, le Programme de Réhabilitation de Logements a été créé pour améliorer la qualité et le nombre de logements et maintenir simultanément les traits architectoniques originaux et sécuriser les propriétés de manière équitable.

### **Antécédents / Origines**

En 1984, l'Aga Khan a décidé de donner un parc aux citoyens du Caire. La fondation Aga Khan Trust for Culture (AKTC) a choisi le terrain d'al-Darassa, situé du côté Est d'Al-Darb al-Ahmar. Le projet du parc Azhar a attiré des investisseurs du secteur public et du secteur privé dans la zone, ce qui a amélioré les perspectives du district et a fortement encouragé des efforts parallèles de réhabilitation à Al-Darb al-Ahmar. En 1996, alors que l'AKTC prenait le terrain en







charge par le biais du gouvernorat du Caire dans le but de gérer et de prévoir les risques de pressions spéculatrices et le développement incontrôlé, l'AKTC et sa filiale locale, Aga Khan Cultural Services-Egypt (AKCS-E), mettaient en œuvre un programme complet de réhabilitation urbaine pour l'ensemble du programme d'al-Darb al-Ahmar.

En 1999, une étude a été réalisée dans le quartier d'Aslam Mosque comme initiative pilote visant à identifier des politiques de planification et des stratégies de logement, dans le but de conserver et de développer toute la zone de manière appropriée.

En 2003, une étude préliminaire d'Al-Darb al-Ahmar a révélé que 22 % des unités de logement n'avaient pas de salle de bains privée ; de nombreuses familles partagent donc des toilettes publiques. De plus, 51 % des foyers ne disposaient pas d'une source d'eau constante dans la cuisine et 32 % des maisons étaient composées de pièces dépourvues d'aération. Dans l'étude, un pourcentage alarmant de résidents se plaignait de problèmes de santé tels qu'une mauvaise vue, des rhumatismes et des maladies thoraciques. Les résultats de l'enquête ont aussi révélé que 86 % des résidents souhaitaient continuer à vivre à Al-Darb al-Ahmar malgré les conditions de vie délétères. .

### **Objectifs de la politique**

La stratégie de l'AKTC visait à long terme l'amélioration physique des bâtiments existants et le développement socioéconomique de la communauté, deux objectifs complémentaires visant à un même objectif général, celui de redonner vie à l'ensemble du district.

### **Chronologie de la mise en œuvre de la politique**

Initialement, l'AKTC avait concentré ses efforts sur trois zones d'action, chacune d'elles ayant ses propres caractéristiques, ses propres besoins et ses opportunités particulières : la rue Burg al-Zafar et ses alentours, le quartier d'Aslam et la zone de Bab al-Wazir et son extension le long de la rue al-Darb al-Ahmar Street. En 2004, 19 maisons appartenant à la communauté (environ 70 familles), une clinique, un centre d'affaires, la restauration du bâtiment d'une école et la reconstruction de deux minarets avaient été terminés. 11 autres maisons seraient réhabilitées, soit à travers les activités de l'AKTC, soit à travers le programme de microcrédit (la réhabilitation de 8 maisons de plus a commencé au printemps 2004). Parmi les 19 projets de logements terminés en 2004, 7 faisaient partie du programme pilote initial de crédit. Pour 2008, jusqu'à 200 maisons avaient été construites (50 par an) grâce au programme de crédit destiné au logement. La vitesse à laquelle le Programme de Réhabilitation de Logements a été mis en œuvre a été plus lente que prévu, mais son objectif de 200 maisons (13 % des maisons dans les trois zones d'action) pour la fin de l'année 2009 a été maintenu. Les projets de logements que l'AKTC accepte de réhabiliter sont choisis au cas par cas, pour la plupart avec l'aide des programmes de conservation de l'AKTC à Ayyubid Wall et d'autres programmes de restauration de monuments.

Au cours de la deuxième phase, l'AKTC a entamé un plan de développement à plus grande échelle pour le district ; son but était d'améliorer et de développer l'infrastructure publique de la zone et les espaces ouverts, ainsi que de créer de meilleures conditions pour l'investissement privé. Étant donné que le projet emploie la majorité de ses membres parmi la communauté d'al-Darb al-Ahmar, à la fin de la deuxième phase, le personnel du projet était capable, techniquement et administrativement parlant, de réaliser les activités du projet et de diriger ce



dernier. Les services de crédit du projet sont conçus pour s'auto-suffire et seront poursuivis suite au versement initial. Les investissements sont récupérés au cours de la deuxième phase. Il est prévu que les activités de microcrédit puissent évoluer pour devenir une banque de microfinances.

### Agents impliqués

Le Programme de Réhabilitation de Logements (HRP) s'inscrit dans une approche intégrée qui utilise les synergies des ressources disponibles. Etablissant des liens directs avec les autorités locales, des groupes communautaires et d'autres initiatives de la Société pour le développement de la communauté comme la formation professionnelle et l'emploi, l'HRP a pu mobiliser des ressources et les transformer en mécanismes capables d'employer des stratégies de réhabilitation pour atteindre ses objectifs. Parmi les types de ressources, les rôles et les participants, nous trouvons :

- Ressources financières du Fonds Social de Développement, subventions des fondations Aga Khan Trust for Culture et Ford Foundation, contributions directes financières et en espèces de résidents (la participation aux coûts va de 30 à 50 % des coûts de réhabilitation) et prêts de l'Agence de l'Aga Khan pour les Microfinances pour soutenir différents niveaux de revenus.
- L'expertise technique en matière de réhabilitation de la fondation Aga Khan Trust for Culture et de la Société pour le développement de la communauté; partenaires de différents niveaux allant du gouvernorat du Caire, des autorités municipales et des organisations de la communauté, à des membres de la communauté et au personnel local de l'HRP, qui fournissent leur soutien technique et administratif.
- Microentreprises, fournisseurs et petits entrepreneurs d'Al-Darb al-Ahmar qui réalisent des travaux de construction et de finition.
- Ressources institutionnelles et administratives mobilisées et fournies par le gouvernorat du Caire, par le Conseil Suprême des Antiquités et par le Fonds Social pour le Développement.
- Transfert de connaissances en matière de techniques de construction et de bonnes pratiques à travers une préparation et une formation structurée permettant la diffusion des connaissances techniques aux habitants, engendrant un effet multiplicateur et permettant au programme d'atteindre des objectifs plus élevés et d'obtenir des résultats techniques durables.

### Bénéficiaires

La politique s'adresse aux résidents, aux travailleurs, aux entreprises et aux groupes sociaux du district. Le programme d'amélioration urbaine proposé par l'AKTC requiert non seulement des actions physiques, sociales et économiques simultanées, soutenues pendant une longue période de temps, mais aussi un renforcement des capacités institutionnelles. Ici, la tâche est de soutenir la création d'ONG locales dans différents domaines jusqu'à ce que celles-ci soient prêtes à poursuivre leurs objectifs sans l'aide, ou presque, de l'AKTC. Une société de développement mixte –publique et privée– a été créée comme organisation parapluie à Al-Darb al-Ahmar sous les auspices des autorités du district, dans le but de coordonner les activités en cours, de créer des revenus à partir des installations restaurées et des services fournis et, enfin,



de prendre sous sa responsabilité un processus de réhabilitation autosuffisant.

### **Processus participatifs mis en œuvre**

Le renforcement de la conscience communautaire et l'autogouvernement sont reconnus comme moyens de rétablir les éléments distinctifs des villes traditionnelles musulmanes dans des zones résidentielles et de sensibiliser les habitants à leurs traditions culturelles. À cet effet, le projet a encouragé la création de l'association d'entreprises de Darb al-Ahmar Business et le centre de promotion de la santé familiale, deux organismes locaux chargés de la prestation de services à la communauté dans les secteurs, d'une importance cruciale, que sont la santé et le développement des entreprises. De plus, il a soutenu un grand nombre d'ONG de la zone, considérées comme des partenaires clés pour la sensibilisation de la communauté et la mobilisation des ressources locales pour la revitalisation à venir du district. L'AKTC a fondé une société de développement de la communauté (DACDC) ayant son siège dans la zone. Cet organisme opère comme une initiative autosuffisante du secteur privé gérée par la communauté, qui se consacre à des activités d'amélioration physique et environnementales, tout en mobilisant les ressources de la communauté dans le cadre de problèmes, de besoins et de priorités identifiés localement. Un bon exemple de cela est constitué par les activités pilotes du groupe « Women Working Together » (*femmes travaillant ensemble*). Le groupe a été créé pour encourager et soutenir des activités éducatives et génératrices de revenus pour les femmes vivant dans le quartier .

Pour soutenir la réhabilitation physique du quartier, l'HPR a engagé une équipe spécialiste du logement social pour aider à fournir la documentation légale nécessaire à la réhabilitation des bâtiments, à la négociation entre les différentes parties et à garantir que toutes les conditions sont réunies avant la mise en œuvre de la réhabilitation physique. Suite à un accord préliminaire pris avec les résidents des bâtiments objet de la réhabilitation, une équipe de crédit indépendante effectue une évaluation pour établir la solvabilité de chaque famille en question.

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

La stratégie de l'HRP a donné lieu à des changements de politiques significatifs du point de vue de la participation de la communauté et du rôle du logement dans les plans de revitalisation en Égypte. Au cours de ces six dernières années, le Conseil Supérieur des Antiquités a modifié ses politiques de démolition, politiques qui avaient donné lieu à l'expulsion de centaines de familles d'Al-Darb al-Ahmar. En se basant sur la stratégie de l'HRP, en 2005, le Conseil Supérieur des Antiquités avait émis un décret approuvant la protection des logements actuels se trouvant à proximité de monuments déjà existants. Par conséquent, le gouvernorat du Caire avait révisé le Plan de District de 1973 qui permettait des démolitions massives sur la base des politiques du Conseil Supérieur des Antiquités. En 2008, le gouvernorat du Caire a ratifié le nouveau Plan de Conservation pour Al-Darb al-Ahmar, le premier du genre dans le contexte égyptien qui permettait une participation active de la communauté tout en maintenant des mesures de conservation réalistes.

De plus, en 2007, dans le cadre national, l'Organisation Nationale pour l'Harmonie Urbaine, dans ses « Guidelines for Historic Areas » (plan d'action pour les quartiers historiques), identifiait l'approche de l'HRP comme une bonne pratique à mettre en œuvre au niveau national. En 2008, au niveau local, le gouvernorat Caire modifiait les exigences légales pour la





réhabilitation des logements existants dans le but de promouvoir un meilleur processus de réhabilitation.

### Financement

Le programme d'al-Darb al-Ahmar fait partie du programme plus vaste de soutien aux villes historiques « Azhar Park Project » de la fondation Aga Khan Trust for Culture. À la fin de l'année 2004, plus de 25 millions de livres égyptiennes (près de 4 millions de dollars) avaient été investis dans la réhabilitation socio-économique d'al-Darb al-Ahmar, dans la réhabilitation de monuments et dans des projets de logements, avec des subventions reçues du Fonds de Développement Égyptien-Suisse, de la Ford Foundation, du Fonds des Monuments Mondial et de l'AKTC. De 2005 à 2008 a eu lieu la mise en place d'un programme plus large de réhabilitation d'al-Darb al-Ahmar avec d'importantes contributions du Fonds Social pour le Développement, de la Ford Foundation, de l'Agence Canadienne pour le Développement International et de l'AKTC, qui ont fait l'apport de 5 millions de livres égyptiennes de plus (environ 800 000 dollars). Le budget total final pour l'HRP d'Al-Darb al-Ahmar a été de 17 382 000 livres égyptiennes (3 249 000 dollars).

### Principaux résultats et réalisations

L'HRP adopte l'approche LogFrame pour améliorer l'efficacité et le contrôle. Pour le groupe de résidents bénéficiaires, le programme :

- a fourni 285 habitations assortis de droits de propriété garantis ;
- a réhabilité 85 bâtiments ; et
- a amélioré les conditions de vie à travers la construction de 42 nouvelles salles de bains privées, 55 nouvelles cuisines, plus d'espace habitable, une amélioration de la vie privée des membres de la famille, de la lumière du jour et de la ventilation pour tous les espaces habitables, ainsi qu'un meilleur accès au réseau de distribution de l'eau et aux services d'assainissement.

Les résultats secondaires du programme ont été les suivants :

- L'obtention de droits de propriété garantis grâce à une plus grande collaboration et à la volonté des propriétaires et des locataires de contribuer à la réhabilitation (44 % des propriétaires et 56 % des locataires) ;
- Malgré l'augmentation des coûts partagés et l'inflation des prix des matériaux de construction, la demande d'artisans locaux et de sous-traitants pour le programme n'a pas cessé d'augmenter ;
- L'établissement du prêt HRP de microcrédit, qui a atteint un taux de paiement de 99,6 % au cours de ces cinq dernières années ;
- Une transmission des connaissances en techniques de construction non conventionnelles de faible coût ; et
- L'établissement d'un mécanisme pratique de réhabilitation élaboré et reconnu.

En termes plus généraux, le premier effet du programme a été l'établissement de politiques de planification nationale reconnaissant les besoins de la communauté pour les résidents de zones historiques, ce qui a permis une révision des plans existants de démolition et l'établissement d'un nouveau processus de participation. De plus, un pourcentage élevé du coût total de



réhabilitation reste dans la communauté, ce qui donne lieu à la création de 400 postes de travail et aide les entreprises commerciales locales.

### Principaux obstacles

L'HRP a été confronté aux enjeux suivants :

- *Procédures légales complexes, limitations de la planification et plans obsolètes* : l'HRP et d'autres initiatives de la Société de développement de la communauté ont traité ce problème en travaillant avec différentes autorités dans le but de changer les plans de démolition au profit de la réhabilitation, de coordonner des processus transparents de prise de décisions impliquant différentes parties intéressées, d'exercer une médiation entre locataires et propriétaires, de formuler et de mandater des organisations issues de la communauté et capables de réaliser des activités de réhabilitation, et d'établir un mécanisme formel de prise de décisions participatives.
- *Manque de connaissances techniques pour la réhabilitation de structures traditionnelles* : Il existe un manque de connaissances techniques appropriées pour l'entretien et la conservation des maisons d'Al-Darb al-Ahmar qui datent du début du XXe siècle. Pour surmonter ce problème, l'HRP a développé avec les artisans locaux un ensemble de connaissances sur des techniques de réhabilitation bon marché et appropriées et a diffusé ces connaissances à travers des manuels techniques et des activités de formation.
- *Faibles revenus et manque de mécanismes financiers destinés aux logements* : la plupart des résidents ne peuvent pas accéder à des hypothèques en raison de complications collatérales et de faibles revenus. L'HRP a stimulé les investissements de la communauté et les a consacré à la réhabilitation sans mettre en danger le niveau de vie des résidents. L'HRP a introduit un mécanisme financier pour le logement qui combine subventions et prêts, renforce l'égalité sociale à travers des « paquets » d'intervention flexible en fonction des différents niveaux de revenus et réduit les coûts à travers des technologies de construction de faible coût.
- *Sens de la propriété et de la participation communautaire presque inexistant* : cela est essentiellement dû à l'insécurité de la propriété et aux limitations de la planification. L'HRP a cherché à développer un plus grand sens de la responsabilité civique communautaire à travers la planification basée sur la communauté avec une conception participative impliquant différents groupes de la communauté, promeut des modèles de leadership à travers des politiques qui récompensent les efforts collectifs et renforce l'égalité des sexes à travers une conception et des mesures de planification sensibles au genre qui offrent des services à différents groupes, essentiellement aux femmes.

### Évaluation globale

L'HRP représente une véritable alternative aux recettes traditionnelles pour faire face au déclin des quartiers historiques. Ces recettes impliquent généralement l'isolement des monuments et le déplacement forcé des habitants vers les quartiers des alentours ou l'acceptation d'une approche de *laisser-faire* permettant aux entrepreneurs d'établir les priorités d'un quartier. Dans les deux cas, les résidents sont déplacés. En revanche, l'approche de l'HRP a consisté à stimuler la réhabilitation sans déplacer les résidents, principalement, en faisant en sorte que ceux-ci soient sensibles à l'avenir de leur communauté, en aidant à créer des entreprises viables à travers la provision de microcrédits et en aidant les propriétaires à la restauration de





maisons en ruines. Le programme global d'AKTC Al-Darb al-Ahmar traite aussi les priorités de la communauté, qui comprennent la santé, l'éducation, l'élimination des déchets solides, la formation professionnelle et l'emploi.

Dans sa période initiale de six ans, l'HRP a amélioré substantiellement l'image et la perception d'al-Darb al-Ahmar et a promu un cadre solide pour l'investissement assorti d'une garantie hypothécaire et la participation de donateurs. Il est essentiel de continuer à mobiliser conjointement les institutions publiques, les organisations donatrices, les résidents, les entrepreneurs locaux et les investisseurs privés dans le but de parvenir à la masse critique nécessaire pour atteindre le redressement final du quartier.

### **Répliquabilité ou « appropriation » de la politique dans d'autres contextes**

L'HRP et le programme de développement socioéconomique pour le district de Darb al-Ahmar font conjointement partie d'un concept de planification urbaine intégrée, conçu pour la partie Est du district de Darb al-Ahmar, préparé en coordination avec les autorités du district. L'importance de ces différentes initiatives va au-delà de ce district en particulier, puisqu'elles offrent un modèle alternatif de gestion urbaine et de développement pour des zones historiques négligées et économiquement déprimées, qui trouve une application plus large au Caire et dans d'autres villes islamiques.

La politique peut être reproduite dans d'autres quartiers historiques et dans d'autres villes dans lesquels la présence de monuments anciens est significative et ayant un tissu urbain et des conditions de vie similaires. L'approche du projet pilote participatif, qui apporte un exemple de réussite –comme la réhabilitation d'une allée de maisons– peut inverser les attentes pessimistes lorsque les personnes se rendent compte que cela est possible, ce qui est extrêmement important dans des quartiers où la détérioration est souvent acceptée comme quelque chose d'inévitable. Les monuments historiques et le tissu urbain traditionnels peuvent devenir des éléments importants de la vie communautaire au lieu de constituer une perte de ressources. À travers la réutilisation adaptative, les monuments et les biens culturels peuvent retrouver leur fonction originale comme parties intégrantes de la vie quotidienne.

Mais aucun des aspects du développement ne peut être traité en marge des autres : un problème environnemental ne peut être traité sans tenir compte des affaires sociales qui l'entourent. Pour que la réhabilitation physique soit une réussite et soit durable, elle doit être coordonnée avec des programmes sociaux de manière globale.

Certains éléments ne sont valables que pour le contexte urbain d'Al-Darb al-Ahmar et, dans ce sens, peuvent constituer un obstacle indirect à la répliquabilité de la politique dans d'autres contextes. La proximité d'importants centres commerciaux et culturels, ainsi que d'attrayants sites archéologiques est un avantage supplémentaire : la localisation stratégique de la zone donne à Al-Darb al-Ahmar des opportunités uniques d'investissement privé dans le logement, les installations pour les visiteurs et l'espace commercial. De plus, la grande disponibilité de terrains en ruines et vides peut être utilisée pour répondre au manque actuel de logements avec de nouveaux sites résidentiels attrayants aux yeux des résidents locaux et des personnes venant d'autres lieux.





## RÉSUMÉ

Al-Darb al-Ahmar est un district historique du Caire et ses 100 000 habitants sont parmi les plus pauvres de la ville. On y trouve une riche concentration de monuments islamiques, mais le quartier manque aussi cruellement de services et d'infrastructures appropriées, comme l'a révélé une étude préliminaire réalisée en 2003 (par exemple, manque de salles de bains privées, de sources d'eau et de pièces ventilées dans les maisons). Par conséquent, un alarmant pourcentage de résidents se plaint de problèmes de santé. Dans le but de consolider le tissu urbain existant, l'HRP a été créé non seulement pour améliorer la qualité et nombre de logements et pour répondre à des critères de santé, mais aussi pour conserver les traits architectoniques originaux et pour garantir le droit de propriété.

Le Programme de Réhabilitation de Logements d'Al-Darb al-Ahmar (ADAA HRP) a démarré en 2004 avec un objectif de 200 maisons pour la fin de l'année 2009. Suite à la phase de lancement, le programme est toujours en cours mais dépend de l'action des communautés locales et de nouvelles contributions de différents donateurs. L'HRP a pour but d'améliorer la qualité et le nombre de logements plus adaptés aux besoins des populations à travers la réhabilitation durable. L'HRP a formulé une stratégie multidisciplinaire pour faire face aux principales causes qui aggravent le déclin du logement, en coopération avec toutes les parties intéressées :

- Réviser les mécanismes institutionnels pour combler le fossé entre les politiques législatives et les besoins des résidents ;
- Faciliter aux résidents un accès à des subventions au logement et à des prêts abordables ;
- Améliorer la garantie du droit de propriété par le biais de la médiation entre propriétaires, locataires et organisations institutionnelles ; et
- Promouvoir des critères plus élevés de conservation grâce au conseil, à la formation et au suivi des activités de construction.

Les bénéficiaires du programme sont les habitants du district d'Al-Darb al-Ahmar et différents groupes de la communauté locale, ainsi que des entreprises.

Les processus de participation mis en œuvre ont comporté des études approfondies des besoins urbains, sociaux et économiques des résidents locaux. De nombreuses réunions ont eu lieu afin d'identifier les priorités de conservation et de développement telles que perçues par la communauté locale. Des négociations avec les résidents ont permis l'établissement de priorités, y compris la restauration de maisons et de bâtiments historiques, d'espaces et de zones publics, ainsi que la détermination des besoins de financement pour des petits projets, des services sanitaires et des centres pour le développement de la communauté locale. L'instrument de mesure principal est une enquête de satisfaction réalisée avant et après le déroulement du projet auprès de tous les bénéficiaires. Sont aussi utilisées l'observation et des techniques d'entretien de groupes communautaires pour mesurer des changements dans la valeur, dans le loyer et dans le nombre de nouveaux logements.

L'approche et la mise en œuvre de l'HRP ont donné lieu à des innovations politiques à différents niveaux. Le Conseil Supérieur des Antiquités a modifié ses politiques de démolition, politiques qui avaient eu pour conséquence l'expulsion de centaines de familles à Al-Darb al-





Ahmar. Par la suite, le gouvernorat du Caire a révisé le Plan de District de 1973 qui permettait des démolitions massives sur la base des politiques du Conseil Supérieur des Antiquités. Enfin, en 2008, le gouvernorat du Caire a ratifié le nouveau Plan de Conservation pour Al-Darb al-Ahmar. En 2007, l'Organisation Nationale pour l'Harmonie Urbaine, dans ses « Guidelines for Historic Areas » (*Plan pour les quartiers historiques*), identifiait l'HRP comme une bonne pratique à mettre en place au niveau national. En 2008, le gouvernorat du Caire modifiait les exigences légales pour la réhabilitation des logements existants dans le but de promouvoir un meilleur processus de réhabilitation.

L'HRP d'Al-Darb al-Ahmar fait partie du projet plus vaste « Azhar Park Project » du Programme d'Aide aux Villes Historiques de la fondation Aga Khan Trust for Culture (AKTC), financé par des subventions de différentes institutions (Fonds de Développement Égyptien-Suisse, Ford Foundation, Fonds de Monuments Mondial, AKTC, Fonds Social pour le Développement et Agence Canadienne de Développement International). Entre 2004 et 2008, le budget total d'Al-Darb al-Ahmar a atteint 3 249 000 dollars.

Les principaux résultats de la politique ont été les suivants :

- 285 habitations assortis de droits de propriété garantis ;
- Réhabilitation de 85 bâtiments ;
- Amélioration des conditions de vie à travers la construction de salles de bains privées, de cuisines, plus d'espaces habitables, de lumière du jour et de ventilation, ainsi qu'un meilleur accès au réseau de distribution d'eau et d'assainissement.
- L'obtention de droits de propriété garantis grâce à une plus grande collaboration entre propriétaires et locataires ;
- Augmentation de la demande d'artisans locaux et de sous-traitants pour le programme ;
- Établissement d'un microcrédit HRP qui a atteint un taux de remboursement de 99,6 % sur cinq ans ;
- Diffusion des connaissances en techniques de construction non conventionnelles de faible coût.

Les principaux obstacles ont été les suivants :

- Procédures légales complexes (autrement dit, la documentation requise pour chaque bâtiment avant de pouvoir le réhabiliter), limitations de la planification et plans obsolètes ;
- Manque connaissances techniques et de critères pour la réhabilitation de structures traditionnelles ; et
- Sens de la propriété et de la participation communautaire presque inexistant, surtout en raison de l'insécurité de la propriété et des limitations de la planification.

**Pour plus d'informations :**

Kareem Ibrahim ABDEL RAHIM

Directeur exécutif de l'Al-Darb Al-Ahmar Community Development Company (DACDC)

7, Zuqaq Aybak, al-Darb al-Ahmar, El Cairo - Postal Code: 11621 – Égypte

Tél. (+202) 2510 6793, (+202) 2510 6754

E-mail : [Kareem.ibrahim@akdn.org](mailto:Kareem.ibrahim@akdn.org)

Site web de la ville : [www.cairo.gov.eg](http://www.cairo.gov.eg)







## Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tif : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

### Remerciements et crédits

Mme le Dr Michelle Morbidoni a réalisé l'étude de cas et en a fait la rédaction sous la supervision du Dr Giovanni Allegretti, du Centre des Études Sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) en 2010.

### Références bibliographiques

- Administrative Reform in the Mediterranean Region. Summary of Egypt*, CAIMED Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region. [www.caimed.org](http://www.caimed.org)
- Aga Khan Trust for Culture, 1999, *HCSP Technical Brief n° 2. Conservation Planning in the Aslam Mosque Neighbourhood. The Status of Activities of Urban Revitalisation in Historic Cairo's al-Darb al-Ahmar*. Historic Cities Support Programme. Historic Cities Support Programme & Darb Al-Ahmar Community Development Co.
- Aga Khan Trust for Culture, 2005a, *Al-Azhar Park, Cairo and the Revitalisation of Darb al-Ahmar. Project Brief*. [www.akdn.org](http://www.akdn.org)
- Aga Khan Trust for Culture, 2005b, *Cairo: Urban Regeneration in the Darb Al-Ahmar District. A Framework for Investment*. Historic Cities Support Programme.
- Bianca, S. & Siravo, F. (eds.), 2005, *Cairo: Urban Regeneration in the Darb al-Ahmar District. A Framework for Investment*. Artemide Edizioni s.r.l. Rome: The Aga Khan Trust for Culture. [www.akdn.org](http://www.akdn.org)
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), 2010, *National Census Preliminary Results 2006*. [www.capmas.gov.eg](http://www.capmas.gov.eg)
- IMF, 2009 (April), *World Economic Outlook database*: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- May, M. & Wahba, J., 2002, Informalization of Labor in Egypt, in R. Assaad (ed.), *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform* (Chapter 4). Cairo: American University in Cairo Press.
- Monitoring, Verification, and Evaluation Unit of the Egyptian Environmental Policy Program (EEPP-MVE), 2004 (February), *Analysis of the Decentralization of Environmental Management in Egypt*. U.S. Agency for International Development. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)
- United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG
- United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG
- United Nations Development Programme (UNPD), *Egypt Human Development Report 2010*, [www.undp.org](http://www.undp.org)
- United Nations Development Programme (UNPD) POGAR Programme on Governance in the Arab Region, 2010. [www.undp-pogar.org](http://www.undp-pogar.org)
- UN-Habitat, 2008, *Al-Darb Al-Ahmar Housing Rehabilitation Programme, UN-Habitat 2008 Best Practices Database in Improving the Living Environment*. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)
- Wahba, J., 2009, *Informality in Egypt: A Stepping Stone or a Dead End?*, Working Paper 456,





Economic Research Forum.  
*Worldwide NGO Directory*, 2010. [www.wango.org](http://www.wango.org)

