

ÉGYPTE
monde arabe

Égypte/Monde arabe

20 | 1994
L'Égypte en débats

La loi qui n'existait pas

Marianne Guillet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/532>

DOI : 10.4000/ema.532

ISSN : 2090-7273

Éditeur

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

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 1994

Pagination : 167-174

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Marianne Guillet, « La loi qui n'existait pas », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Première série, L'Égypte en débats, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/532> ; DOI : 10.4000/ema.532

Ce document a été généré automatiquement le 6 mai 2019.

© Tous droits réservés

La loi qui n'existait pas

Marianne Guillet

- 1 Chaque année, lors de la rentrée du Conseil constitutionnel, la presse égyptienne se fait l'écho des débats de cette assemblée sur la question du logement¹, qui concerne aussi bien Le Caire que le reste du pays, y compris les zones rurales : réglementation de la construction, régulation des loyers, entretien des bâtiments, reconduction des baux et manque d'unités locatives disponibles en sont quelques-uns des principaux aspects... Le problème touche particulièrement deux catégories d'habitants ; d'une part, les couches pauvres et les franges les plus modestes de la classe moyenne, tantôt en quête de logement, tantôt contraintes de vivre dans un espace exigu ou de s'endetter pour pouvoir se loger ; d'autre part, les propriétaires d'immeubles anciens, atteints par les dévaluations successives et le blocage des loyers depuis un demi-siècle, malgré l'augmentation continue du coût de la vie — le loyer perçu est parfois inférieur au prix de la réparation d'un robinet. En d'autres termes, locataires (potentiels ou effectifs) et propriétaires peuvent être considérés tour à tour comme les victimes ou les profiteurs du système.
- 2 Pour venir à bout de ces difficultés, une nouvelle loi est en cours d'élaboration, censée notamment assainir les relations entre propriétaires et locataires. C'est d'ailleurs sur ces relations que la presse centre le débat, plutôt que sur le contenu de la prochaine loi, ceci pour une bonne raison : aucune proposition n'a encore été déposée devant le parlement et, à cet égard, la presse ne rend compte que d'avis plus ou moins autorisés sur le sujet, chacun (ministres, experts, ingénieurs, juges, etc.) donnant son avis sur les problèmes que le législateur devrait prendre en compte et sur les solutions qu'il devrait y apporter. L'enjeu véritable du débat est de peser, par avance, sur ce dernier en considérant les divers intérêts en présence et, pour cela, d'anticiper les termes de la loi. Le projet n'a pas vu le jour que déjà on le condamne. On ne parle plus de la « loi sur le logement » mais de la « loi sur la relation propriétaire-locataire ». La loi devra régir la complexité des rapports entre des propriétaires mal rétribués et des locataires mal logés, mais aussi départager les responsabilités des uns et des autres dans l'entretien des immeubles, la prise en charge des réparations, l'amélioration ou l'installation de nouveaux équipements... Toutefois, la presse se concentre surtout sur l'élément pécuniaire.

3 Ainsi, ce que l'on appelle « crise du logement » concerne principalement des personnes déjà logées et des appartements déjà construits et loués, alors que le problème majeur, qui devrait constituer l'essentiel du débat — la « crise du logement » au sens strict —, c'est le manque d'unités locatives correspondant aux possibilités financières des classes moyenne et populaire. Car si l'on considère le parc immobilier de l'Égypte, il n'y a pas pénurie de logements. Le dernier recensement (1986) dénombre près de 2 millions de logements inoccupés. Il s'agit plutôt d'une inadéquation entre l'offre et la demande : des habitants sans logements et des logements sans habitants.

4 « Il existe nombre de logements vacants et bien équipés pour des dizaines de milliers d'habitants qui ne sont pas logés décemment. Il n'y a pas de problème de logement en Égypte, seulement une mauvaise répartition du parc existant », écrit Milad Hanna² qui, depuis des années, tire la sonnette d'alarme et dénonce l'immobilisme du gouvernement en matière de politique d'habitat. L'apparition de ce qu'il appelle le « pseudo-problème » du logement — voire le « complot » — a fait tomber l'Égypte dans le piège des dettes et de la dépendance (importation de matériaux de construction, etc.). La « crise du logement » est un leurre : le vrai débat concerne l'économie du secteur immobilier, le manque de logements sociaux, l'enrichissement des entrepreneurs et des coopératives aux dépens du citoyen.

Origines de la crise

5 En 1941, la guerre et la pénurie de béton entraînent une augmentation des prix des appartements : les loyers s'envolent. Le premier gel des loyers est décidé.

6 Par la suite, la loi 121 de 1947 — toujours en vigueur aujourd'hui et qu'il s'agit donc de modifier — maintient les loyers à un prix fixe.

7 En 1952, la promulgation du décret-loi 199 du 18 septembre abaisse de 15 %, à compter du 1er octobre, les foyers contractuels des logements construits et loués depuis le 1er Janvier 1944. Quant aux loyers des autres constructions, ils sont libres et leur montant découle d'un accord entre le propriétaire et le locataire. Une nouvelle loi sera promulguée en 1958 (loi 55/1958), qui stipule un nouveau gel des loyers et réduit également de 20 % le loyer contractuel.

8 Mais l'expérience de 1952 a rendu les propriétaires prudents, et les contrats de location affichent souvent un prix supérieur à celui réellement perçu, les propriétaires craignant l'adoption de nouvelles mesures gouvernementales. En effet, trois ans plus tard, la loi 169 de 1961 impose une nouvelle baisse des loyers, de 20 %.

9 Le problème est donc législatif. Chaque année, on reparle de la nécessité de modifier la législation et diverses propositions voient le jour. Pendant ce temps, des appartements de 300 m² en centre-ville sont loués à des prix dérisoires, des propriétaires cessent d'entretenir leurs immeubles et demandent aux locataires éventuels des pas-de-porte équivalant à la moitié du prix de l'appartement, des promoteurs frileux hésitent à investir dans l'immobilier et des milliers d'habitants se trouvent contraints de recourir à la construction informelle, qui fait à son tour l'objet de spéculations.

10 Comment réviser les loyers des appartements anciens et fixer ceux des plus récents ? Comment transformer les termes des baux pour leur donner une durée déterminée ? Que faire du pas-de-porte ? Comment gérer l'entretien du bâtiment ? Qui doit prendre en charge le logement social ? Comment relancer le marché du logement et de la construction dans le secteur privé ?

- 11 Le débat se polarise autour de deux questions ; celle de la justice et de l'équité (le droit des citoyens à des conditions de vie honorables, le droit universel au logement — avoir un toit est pour chacun le troisième élément de sécurité, après l'eau et l'air — mais également le droit à la propriété), et celle de la protection et du renouvellement du patrimoine immobilier (d'où l'intérêt presque exclusif porté aux propriétaires de bâtiments anciens). Il y a donc hiérarchisation des logements et hiérarchisation des priorités, que l'on penche pour les droits du propriétaire ou pour ceux du locataire. La question de la production de logements par le secteur privé est totalement mise à l'écart et apparaît comme un problème dissocié de ce que l'on appelle le « problème du logement ». De fait, elle apparaît dans un autre débat, celui de la nouvelle loi sur la construction qui, elle aussi, fait les choux gras de la presse égyptienne.

Justice doit être rendue

- 12 La notion de justice sociale sous-tend la plupart des discours. Les termes de « coupable » et d'« innocent » sont prononcés, qui désignent tantôt les propriétaires, tantôt les locataires. La paix sociale devient l'enjeu de la future loi, surtout depuis que le problème des quartiers informels et celui de la crise du logement ont été mis en parallèle.

Je demande que justice soit faite dans la nouvelle loi, puisqu'au moins 40 % des habitants des villes habitent des maisons datant de plus de 50 ans. Il aurait fallu que les propriétaires les entretiennent... Mais les lois qui, les unes après les autres, ont abaissé les loyers au lieu de les augmenter proportionnellement au coût de la vie, ont semé le trouble, et les propriétaires, au lieu d'entretenir leurs biens, les ont laissés se dégrader en cessant complètement de s'en occuper.³

De 1944 à aujourd'hui, quinze lois ont été promulguées pour résoudre les conflits entre propriétaires et locataires. La crise se situe à un niveau législatif. Nous espérons que la nouvelle loi rétablira la justice.⁴

Si l'État était sérieux dans sa recherche de paix sociale et de justice, il devrait cesser totalement d'intervenir (je ne dis pas du jour au lendemain, mais graduellement) dans la relation entre propriétaires et locataires.⁵

- 13 Si l'État se doit de « rétablir la paix et la justice », ce n'est donc pas en intervenant dans cette relation mais en procurant des logements aux personnes à bas revenus, qui ne sont pas les cibles potentielles des investisseurs privés. Comment la nouvelle loi peut-elle être « juste et équitable » pour le propriétaire comme pour le locataire ? La « solution miracle » préconisée par les « experts » du Ministère de la Justice, ce serait de soumettre le secteur immobilier à la loi du marché. C'est du moins ce qu'ils affirment dans le journal *al-Siyâsî al-Misrî*, qui les considère comme les « vrais juges de ce problème » :

On doit laisser la relation entre propriétaires et locataires suivre la loi de l'offre et de la demande.⁶

C'est la loi du marché qui doit présider aux relations entre propriétaires et locataires. Il faut que le nouveau projet entraîne de fait l'abolition des anciennes dispositions.⁷

- 14 Mais les « experts » et ceux qui demandent justice prennent souvent le parti du propriétaire, qui « subventionne les locataires depuis des années » : « Il n'y aura pas d'amélioration des relations entre propriétaires et locataires puisque, selon Hasab Allah al-Kafrawî, le ministre de l'Habitat, la nouvelle loi va être conçue dans l'intérêt du locataire, ce qui va à rencontre de l'équité. »⁸

Toutes les lois qui ont été promulguées sur la question ont été injustes pour les propriétaires et ont entraîné la dégradation du parc immobilier.⁹

- 15 Milad Hanna, pour sa part, se déclare hostile à l'application de la loi du marché : le blocage des loyers protège les locataires aux faibles revenus. On peut avoir des doutes sur

l'efficacité de la solution consistant à construire, légalement cette fois, des logements sociaux (d'un coût réellement accessible) pour reloger cette catégorie de population hors des zones informelles. Et, comme le souligne M. Hanna dans *Le logement en Égypte*, « 60 % des familles payent un loyer oscillant entre 1 et 2,5 LE par mois. Le gel des anciens loyers est donc, très clairement, un instrument primordial garantissant un minimum de stabilité pour cette couche sociale la plus défavorisée. »

- 16 Pour résoudre le problème des loyers bloqués, il est proposé de réajuster leur montant à moyen et à long terme, en prenant en compte les taux d'intérêt sur les immeubles et les terrains ainsi que les coûts de construction, cela pour établir le prix moyen d'un appartement donné datant de telle époque, situé dans tel immeuble et dans tel quartier. De cette manière, on devrait aboutir à un chiffre précis, adapté à l'unité de logement, qui augmenterait chaque année à un taux équivalent à celui de l'inflation. L'application, chaque année, de ce taux devrait permettre d'éviter maints problèmes à l'avenir.
- 17 A ce type d'analyse, Milad Hanna, qui défend le principe de remise sur le marché des appartements fermés, répond :

Prenons un appartement de 70 m², en banlieue ; le coût minimum, pour 1 m² construit, est de 300 LE (livres égyptiennes), ce qui en fait 21.000 pour toute la surface. Si l'on calcule un taux d'intérêt sur le bâtiment de 12 % par an, soit 2.520 LE/an et 210 LE/mois, le propriétaire devra donc louer son appartement 210 LE/mois au minimum. Il ne sera donc accessible qu'aux familles ayant un revenu mensuel de plus de 600 LE. On se doit de poser la question suivante au ministre de l'Habitat : comment pourra-t-il subventionner ces appartements ? Le problème ne concerne pas seulement l'Égypte, il est international : tous les pays de la communauté européenne offrent des logements subventionnés à une grande partie des citoyens. Mais en Égypte, il n'y a pas, jusqu'à présent, de caisse de subvention des locations, et c'est la cause essentielle de l'apparition de l'habitat informel.¹⁰

- 18 Par ailleurs, la libéralisation des prix et l'adoption d'un système qui s'appuierait sur le principe de l'offre et de la demande ne produirait aucun effet sur la mobilité des habitants des quartiers informels et ne libérerait pas des unités de logement susceptibles d'accueillir des populations aujourd'hui en situation « illégale ». Ainsi, entre le problème des appartements vacants mais fermés et celui des relations entre propriétaires et locataires, le rapport logement informel/loi sur les loyers n'est que rarement énoncé. Le débat concerne principalement les logements anciens dont les loyers ont subi des diminutions successives, à savoir ceux dont la construction est antérieure à 1965 (loi 7/1965).
- 19 Ce que l'on appelle la « crise du logement » apparaît donc comme un écheveau inextricable où se mêlent des données multiples qui ne se réduisent pas à une situation de pénurie. La mise en place d'une nouvelle politique du logement, quelle qu'elle soit, devra prendre en compte cette complexité. Si, comme le dit Milad Hanna, « la crise du logement n'existe pas » — ou, en tout cas, pas dans les termes dans lesquels elle est posée en général —, il n'en reste pas moins que des milliers de personnes sont en quête d'un lieu de résidence décent et accessible. d'une solution autre que celle de l'habitat informel.

La loi contre l'informel

- 20 Comme nous l'avons vu plus haut, la relation entre la « crise du logement » (selon la définition que l'on en a donnée) et l'apparition de l'habitat informel n'est que rarement évoquée.
- 21 Cette mise en relation — ou plutôt, mise en parallèle — n'est apparue dans la presse qu'au moment où les quartiers informels ont été eux-mêmes reconnus comme réalité du

paysage urbain égyptien¹¹. Depuis que ceux-ci sont stigmatisés comme étant le terrain fertile de la montée de l'activisme islamiste, leur existence — sinon leur reconnaissance en tant que quartier urbain à part entière — est officiellement reconnue. Ils seraient l'un des avatars de la « crise du logement » et, par là même, décrits comme le résultat de nombreuses années de législation défectueuse. « Et pourtant la loi est juste ! »¹² En 1977 déjà, le problème de l'habitat informel sous-tendait le discours des experts : « Les souffrances des masses défavorisées constituent un aspect dangereux de la crise du logement et sont notre principale préoccupation... Il est nécessaire que l'État mène à bien la construction du plus grand nombre possible d'unités de logements populaires. »¹³

- 22 Cependant, la question de la relation entre propriétaires et locataires étant de nature législative, le statut « hors-la-loi » de l'urbanisation informelle avait été un prétexte pour ne pas aborder le problème : illégal par définition, l'habitat informel ne pouvait pas être un des paramètres à prendre en compte dans la recherche de solutions concernant le logement.

Des « solutions miracles » ?

- 23 La complexité de la situation donne lieu à des propositions et des débats parfois abscons. Dans la presse se côtoient les prises de position les plus diverses, les démonstrations les plus osées et les analyses les plus alambiquées :

Si l'on s'accorde à trouver justes et acceptables certaines réalités, et si l'on se base sur ces réalités pour proposer des solutions, ces solutions doivent être justes également. Si l'on parvient à agir ainsi, notre exploitation des solutions sera juste et acceptable ; et si l'on considère le prix moyen d'un objet donné, ce prix sera juste ou acceptable pour des objets similaires. Si l'on est persuadé qu'il est temps d'être loyal et juste envers soi-même et envers les autres, si l'on est convaincu que, lorsqu'on acquiert quelque chose, on doit en payer le prix et que ce qu'on nous donne est proportionnel à ce que l'on nous prend, n'importe quel problème trouvera une solution proche de la justice.¹⁴

Pour savoir de quelle façon le propriétaire subventionne le locataire, prenons l'exemple des États-Unis, qui est un des pays les moins chers en ce qui concerne le coût de la vie (*sic*). Le loyer d'un appartement doté de deux chambres à coucher, d'un séjour, d'une cuisine avec une salle à manger annexe et d'une salle de bain, dans un des quartiers les plus populaires (Harlem), est de 800 \$ au moins, ce qui équivaut à 2.500 LE (...). Pourtant, les loyers demandés pour un appartement similaire dans les quartiers les plus riches de la capitale ne dépassent pas 20 LE, c'est-à-dire 5 dollars. Le propriétaire subventionne donc le locataire de 2.480 LE!¹⁵

- 24 D'une manière générale, la presse elle-même prend peu parti et se contente de rapporter les propos des « experts », qui se perdent en conjectures. Deux journaux d'opposition font exception — *al-Wafd* et *al-'Arabî* — qui apostrophent le gouvernement sans apporter eux-mêmes de propositions :

- « La loi sur le logement... s'écroule ! »¹⁶
- « Loi sur le logement : le gouvernement dans l'impasse »¹⁷
- « Les juristes se déchirent autour de la signification du pas-de-porte dans la nouvelle loi sur le logement »¹⁸
- « La nouvelle loi sur le logement n'est pas la solution »¹⁹
- « La nouvelle loi sur le logement... pour les riches seulement. Pour l'An neuf : un cadeau du gouvernement au peuple égyptien... »²⁰
- « Nouvelle loi sur le logement : le locataire est... sur le trottoir »²¹

- 25 Le véritable enjeu — stimuler le marché de la construction et l'orienter vers un logement social de qualité — n'a pas été réellement énoncé ni le problème résolu. Tant que le

gouvernement n'aura pas libéré le secteur immobilier de l'imbroglio législatif qui le paralyse, le secteur privé hésitera à investir dans ce domaine. Sous les pressions de la Banque mondiale, la loi devait être votée cette année. Mais, souligne Milad Hanna, certains groupes — ceux qui tirent bénéfice du plan de mécanisation de la reconstruction et qui importent les équipements indispensables pour atteindre les objectifs ambitieux de ce plan — ont intérêt à voir la crise du logement perdurer. La nouvelle loi ? Pour l'année prochaine ou... pour celle d'après...

NOTES

1. A titre d'exemple, voir : *Al-Ahrâm al-Iqtisâdî* (6/12/93 : « Comment la nouvelle loi pourra-t-elle » ; 17/5/93. « Comment résoudre le nouvelle loi sur le logement ? ») et *al-Siyâsî al-Misrî*... trouvera-t-elle une solution ? »)
2. Hanna M., *Le logement en Égypte*, CEDEJ, Le Caire, 1992.
3. *Al-Siyâsî al-Misrî*, ment des experts du nord de Giza).
4. *Al-Siyâsî al-Misrî*, op. cit. (Ahmad 'Ali, vice-ministre de la Justice).
5. *Al-Siyâsî al-Misrî*, 5/7/93 (A. al-Hamaqi).
6. *Al-Siyâsî al-Misrî*, op. cit. (M. M. 'Awad Allah).
7. *Al-Siyâsî al-Misrî*, op. cit. (F. al-Hindâwî).
8. *Al-Siyâsî al-Misrî*, op. cit. (M. 'Aliya, premier expert au Ministère de la Justice).
9. *Al-Siyâsî al-Misrî*, op. cit. (S. Wadi', second expert au Ministère de la Justice).
10. *Al-'Arabi*. 17/1/94 (M. Hanna).
11. moyennes. Les campagnes voient également se répandre ces constructions « illégales ».
12. *Al-Ahrâm*, 22/12/92.
13. Extrait du rapport de la IV^e sous-commission chargée d'étudier les besoins du secteur de la construction, en date du 22 juin 1977.
14. *Al-Ahrâm al-Iqtisâdî*, op. cit.
15. *Al-Ahrâm al-Iqtisâdî*, op. cit.
16. *Al-Wafâ*, 26/11/92.
17. *Al-Wafâ*, 2/5/93.
18. *Al-Wafâ*, 3/5/93.
19. *Al-Wafâ*, 28/10/93.
20. *Al-'Arabi*, 17/1/94.
21. *Al-Wafâ*, 20/1/94.

INDEX

Mots-clés : débats, urbanisme, logement, législation

AUTEUR

MARIANNE GUILLET

CEDEJ-OUCC