



SYNTHÈSE DE L'ATELIER DE RESTITUTION DE L'ÉTUDE « ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES DE LA MOBILITE URBAINE AU SEIN DU GRAND CAIRE »

Le 9 juillet 2009, à l'Université du Caire, Giza

Xavier GODARD, Sylvain HOUPIN

Plan Bleu

Centre d'Activités Régionales

Marseille
Août 2009

Synthèse de l'atelier de restitution de l'étude du Plan Bleu sur « Mobilité urbaine au Caire, évolutions et perspectives »

Le 9 juillet 2009, à l'Université du Caire, Giza

L'atelier visait à présenter l'étude de cas portant sur les tendances et perspectives de la mobilité urbaine dans le Grand Caire et d'engager un débat avec des acteurs locaux sur les éléments présentés.

Cette étude a été établie par une équipe d'experts du DRTPC coordonnée par le Dr Ali Huzayyin pour le Plan Bleu avec le soutien de L'AFD.

1. Déroulement de l'atelier et participation

L'atelier a été organisé le 9 juillet 2009 dans les locaux du DRTPC situé dans l'enceinte de l'Université du Caire à Giza.

L'atelier a commencé à 9H30 avec quelques mots d'accueil par Ali Huzayyin. Les travaux ont été ouverts par des propos introductifs de Mme Mona Kamal, directrice des statistiques au Ministère de l'Environnement, point focal du Plan Bleu en Egypte.

Le Plan Bleu, ses activités générales et son programme « mobilité urbaine » reposant en 2008-2009 sur six études de cas (villes de Istanbul, Tunis, Alep, Le Caire, Alger, Tanger, par ordre chronologique de réalisation) ont été présentés par Sylvain Houpin, chargé de mission « Villes ». Il a été indiqué que les résultats de ce programme doivent être débattus au cours d'un séminaire qui réunira les divers experts impliqués, fin novembre 2009. Les thèmes et questionnements de ce programme ont été présentés et notamment illustrés par quelques photos du Caire montrant les différentes formes urbaines observées.

Après cette phase d'introduction, l'équipe du DRTPC a présenté les résultats de l'étude, en procédant par séquences thématiques. Il avait été convenu de repousser les questions et débats à l'issue de ces exposés, en début d'après midi. On ne reprendra pas ici le contenu des exposés qui restituent l'étude de cas, mais on mentionnera éventuellement quelques éléments qui ont été mis en relief.

La discussion s'est déroulée directement avec la salle dans un premier temps puis Xavier Godard, expert transport de la CODATU pour le Plan bleu a complété les questionnements évoqués d'une intervention synthétique sur les enjeux principaux de l'étude de cas et les réactions de la salle, avant que la parole soit de nouveau donnée à la salle.

L'atelier a été conclu par Ali Huzayyin et Sylvain Houpin.

L'atelier a regroupé une quarantaine de personnes, venant des diverses institutions concernées par les transports au Caire, ainsi que quelques étudiants ou assistants. Une majorité des participants venaient cependant de l'EEAA, qui est une administration encore jeune. Parmi les institutions égyptiennes présentes on notera la présence de:

- L'EEAA (Egyptian Environment Affairs Agency)
- Ministère des Transports
- Gouvernorat du Caire
- CTA (Cairo Transit Authority)
- Traffic Police Department (Cairo Governorate)

On notera également la participation de

- Service économique de l'Ambassade de France
- Systra (qui réalise l'étude de la ligne 3 de métro, Phase 3)

L'Afd, financeur par ailleurs de cette étude de cas, avait prévu d'être présente mais a dû s'excuser au dernier moment.

La participation a donc été bonne, sans être excessive. Les débats ont été utiles et intéressants mais étaient peut-être réduits par la longueur des exposés et leur caractère parfois académique. L'implication pro-active des équipes du DRTPC dans l'animation de l'atelier a conduit à privilégier la restitution des travaux plus que le débat ouvert.

2. Restitution des principaux messages de l'étude de cas

Objectifs et méthodologie, (Ali Huzayyin) :

Si Alexandrie (initialement identifiée comme étude de cas) est une ville méditerranéenne, Le Caire l'est-elle aussi? Quelles sont les frontières à appliquer au Caire, ou au Greater Cairo? De nombreuses difficultés viennent des décalages entre les limites administratives et les territoires urbains de la mobilité. Par rapport au problème de données, l'option a été prise de n'utiliser que des données publiées. L'effort d'homogénéisation des données a été fait à partir des enquêtes de mobilité en 1971, 1978, 1987, 1998, 2001. A noter que certaines sont des enquêtes ménages à domicile et d'autres des enquêtes sur site.

Rappel historique sur les origines du Caire (Ali Huzayyin) :

Ceci a permis de prendre un peu de recul par rapport aux enjeux immédiats.

Evolution urbaine du Caire (El Sherbini, membre de l'équipe, et par ailleurs attaché de coopération scientifique à l'Ambassade d'Egypte à Paris) :

L'étude s'est attachée à l'évolution démographique (taux de croissance en diminution), ainsi qu'aux emplois et aux étudiants, qui structurent la mobilité. Elle a considéré l'évolution de la densité, qui demeure globalement très forte, avec une analyse par type de quartiers, indiquant des quartiers de desserrement et des quartiers péricentraux de densification. La politique menée applique les orientations suivantes :

- Déplacer et transférer (habitat, activités)
- Remplacer et reconstruire (habitat informel)
- développer et renforcer (nouvelles activités économiques)
- La politique des Villes nouvelles a été lancée dans les années 70. Elle s'est heurtée à plusieurs obstacles :
- Manque de services pour les bas revenus
- Insuffisance d'habitat pour les classes moyennes
- Absence de système d'observatoire

Evolution du système de transport (Ali Huzayyin) :

Les données des enquêtes doivent être utilisées avec précaution car les objectifs de chaque enquête étaient de nature différente, de même que les options méthodologiques (zoning, période de la journée, typologie des modes...). On relève la croissance de la mobilité, ainsi que la chute des bus dans la part modale, combinée à la montée en puissance des microbus (shared taxis). Le métro occupe une part importante, estimée à 17% des déplacements en 2001. La marche à pied demeure importante bien que négligée par les aménageurs. L'absence de la bicyclette s'explique par de nombreux facteurs, dont celui d'une image sociale négative.

Dans le bilan il y a des choses positives à relever. Outre le métro, on note les infrastructures routières (voies express en surélévation) et divers aménagements qui ont facilité la circulation automobile, sans cependant réduire la congestion. De ce point de vue les données manquent pour qualifier cette congestion. La part modale de la voiture particulière a évolué en fonction des différentes phases de la politique, notamment celles qui ont vu la libéralisation des importations et le développement de l'industrie automobile égyptienne (18 constructeurs présents actuellement !)

Impacts sur l'énergie et l'environnement (Salem Hindawi) :

Les données du Caire sont resituées par rapport aux indicateurs de consommation d'énergie, de carburant et d'émissions de GES à l'échelle de l'Egypte. Les émissions totales par habitant sont en moyenne de 2,1 T CO₂ par an, ce qui est faible à l'échelle internationale. Greater Cairo représente 55% des émissions du secteur transport de l'Egypte. Les calculs ont été faits sur la base d'une typologie des véhicules, de la répartition modale, du kilométrage annuel et des facteurs d'émissions ; qui restent à affiner dans les conditions réelles. On voit notamment que le métro ne consomme que 4% de l'énergie des transports du Caire alors qu'il représente 17% des déplacements (en 2001). Les émissions de CO₂ des transports du Caire sont estimées à 7,2 MT/an en 201, soit de l'ordre de 0,64 T/habitant.

Impact du métro (Ali Huzayyin) :

La justification d'un métro dépend de la taille des villes. Si ce n'est pas une priorité dans les villes millionnaires, cela paraît une nécessité dans les mégapoles comme Le Caire, les impacts environnementaux étant au centre de leur justification. C'est l'occasion de présenter l'équation magique, adaptation des figures maintenant classiques présentant l'espace et le nombre de véhicules nécessaires au transport de 1000 personnes : une rame de métro, 50 (mini)bus, 1000 voitures... Les comparaisons des performances du métro et des autres modes sont éloquents en termes de consommation d'énergie ou d'émissions de CO₂ au passager-km. De même les comparaisons des coûts des carburants et des subventions accordées au métro indiqueraient l'intérêt de ce dernier pour la collectivité.

Politiques de réduction des émissions de GES et Conclusion sur les orientations de politique : retenir les solutions qui marchent ! (Ali Huzayyin) :

Un tableau résume l'évolution des principaux indicateurs pour les cinq années de référence :

- population
- taux de mobilité
- consommation de carburant
- émissions de CO₂
- pollution locale

Les orientations de politique doivent distinguer les actions de long terme (aménagement) et celles de moyen terme (transfert d'activités, actions transport). Quelques recommandations vont dans ce sens :

- continuer la décentralisation planifiée des activités et de l'habitat
- empêcher l'expansion de l'habitat informel
- accroître la sensibilisation des acteurs et s'appuyer sur les ONG
- améliorer les services offerts dans les villes nouvelles, en les rendant abordables pour tous les groupes sociaux
- être patient avec les villes nouvelles, dans une société dont la mentalité est encore rurale
- inciter le gouvernement à s'engager fermement sur l'extension du métro
- promouvoir le transfert modal de la voiture vers le métro
- renforcer la contractualisation des opérateurs de bus
- continuer à réduire l'âge des parcs de véhicules (extension des programmes aux voitures particulières)
- conversion des taxis au CNG, avec actions de sensibilisation

Finalement, il convient de favoriser les échanges d'expérience, la coopération sud-sud ou sud-nord-sud, les pays du nord pouvant jouer un rôle catalyseur. Il faut également appuyer la recherche (notamment en modélisation adaptée), sans oublier que le transport n'est qu'un élément intermédiaire dans les systèmes urbains.

3. Questions en débat :

Le débat qui a suivi ces exposés a abordé les questions suivantes :

Ce travail est présenté comme une activité de recherche, moins contrainte qu'un travail de consultant. Mais n'est-il pas important d'être opérationnel au lieu de faire de la recherche théorique ? En fait les dimensions appliquées sont bien présentes, mais l'objectif de l'étude n'était pas de proposer des actions.

L'enquête de mobilité 2009 apportera une actualisation des données de mobilité mais il faut bien voir que ce n'est pas une enquête ménages stricte et que son objectif est centré sur la conception de la ligne 3 de métro.

Les villes nouvelles devaient à l'origine être conçues pour favoriser la marche et la bicyclette. On en est encore loin.

Une action importante a été initiée par l'EEAA, concernant le renouvellement des parcs de taxis, qui étaient très vétustes : après une phase pilote positive, le projet a été étendu, avec une gestion transférée au Ministère des Finances avec l'appui de banques.

L'aménagement des villes nouvelles se heurte à l'équilibre habitat-emplois. On a créé d'énormes zones industrielles, mais les employés ne peuvent habiter sur place et sont contraints à de longs déplacements domicile-travail.

Certains évoquent une desserte par métro de la ville nouvelle du 6 octobre. Es-ce opportun ? Le trafic (15 000 passagers/heure plutôt que 60 000 !) ne le justifierait pas et il y a d'autres priorités d'investissement, sachant qu'on est dans un contexte de pauvreté de ressources. Mais avec le recul l'expérience d'Héliopolis n'est-elle pas éclairante sur l'intérêt de ces dessertes de transport de masse qui accompagnent le développement de nouveaux espaces urbains ?

Ce dernier point a permis de souligner d'autres questions plus larges quant aux relations d'interdépendance entre le Greater Cairo, les villes nouvelles et toutes les opérations plus récentes se développant dans les interstices restants, ou encore quant à la pertinence du périmètre d'étude retenu pour des questions de faisabilité technique (disposition des données).

La place des shared taxis est évoquée pour souligner leur importance ainsi que la tendance à leur sous-estimation. Du point de vue de la Police de circulation la politique est d'appuyer cette forme de transport essentielle mais de contrôler son exploitation afin que les comportements des conducteurs soient plus conformes à la sécurité et aux règles collectives.

L'intervention de X Godard a permis de mettre l'accent sur les éléments suivants :

- Rôle du transport artisanal (shared taxis) : la contribution de cette forme de transport est souvent niée, elle est pourtant importante dans de nombreuses villes, en Méditerranée ou dans d'autres régions du monde. La question est bien de trouver les moyens d'encadrer ce secteur pour maximiser son efficacité (et sa qualité de service) et minimiser ses nuisances.
- Développement de l'usage de l'automobile : sa part modale est encore mesurée au Caire, mais la tendance est sa croissance, en raison des aspirations des citoyens. Y a-t-il conscience dans la société cairote des limites de l'automobile afin de développer des outils de maîtrise de son usage ?

- Nature des données de mobilité : il y a parfois une confusion entre trajets et déplacements dans les données que nous manions, notamment répartition modale (la part du métro est plus faible si l'on considère les trajets). De même il y aurait besoin d'avoir des données sur les distances de déplacement, ce qui est important dès lors qu'on s'occupe des consommations d'énergie. Le transport de ramassage (employeur, étudiants...) semble important mais peu analysé dans les débats.
- Besoin d'avoir des données récentes : les données les plus récentes utilisées dans l'étude datent de 2001. C'est justifié par le souci de rigueur dans le maniement des indicateurs, mais n'est-ce pas paradoxal de ne pouvoir avoir une image plus récente, sachant qu'en huit ans la situation a sensiblement évolué ?
- Succès du métro mais lenteur de réalisation : sans contester le discours favorable au métro, n'y a-t-il pas lieu de le relativiser si l'on considère les délais très longs de son développement (l'urbanisation va plus vite que le rythme d'ouverture des nouvelles lignes de métro) ?
- Les villes nouvelles sont-elles durables ? Si l'option d'économiser les terres agricoles en urbanisant de nouveaux espaces gagnés sur le désert va tout à fait dans le sens du développement durable, on peut s'interroger sur les schémas de mobilité impliqués par l'urbanisation des villes nouvelles, qui paraissent favorables à l'usage de l'automobile et à l'allongement des distances de déplacements : schémas non conformes à la mobilité durable ?
- Intérêt de processus de suivi de la mobilité : Comment appuyer un dispositif de type observatoire qui essaie de rassembler et actualiser les différentes données sur l'offre de transport et sur la mobilité ?
- Dispositif d'intervention dans le cadre du GEF et du FFEM : il faut signaler deux importants programmes qui devraient traiter d'une grande partie de ces questions de mobilité durable, à savoir le programme transport durable en Egypte financé par le GEF (Global Environment Fund) et qui va entrer en application, et le programme de transport urbain durable au Caire dont le financement vient d'être décidé par le FFEM (Fonds Français pour l'Environnement Mondial).

4. Conclusions

En sus des conclusions déjà exprimées par A Huzayyin à l'issue de son exposé, Sylvain Houpin est revenu sur plusieurs points qui ont été évoqués lors du débat sur :

L'aménagement urbain.

Il note une différence d'approche fondamentale entre les pratiques opérationnelles en Europe (même s'il existe de nombreuses spécificités locales) et en Egypte :

- d'un côté on a tendance à privilégier des espaces publics structurant les aménagements (notion de rue, espace public multifonctionnel, par opposition à une simple voirie monofonctionnelle). Le bâti s'inscrit alors dans un gabarit défini à partir de l'espace public avec des logiques de prospect ;

- d'un autre côté, l'on a tendance à privilégier une répartition fonctionnelle des espaces à bâtir selon des logiques de lot, favorisant les logiques opérationnelles des aménageurs et des promoteurs au détriment des espaces publics et des équipements collectifs. (La voirie doit desservir une zone bâtie. Elle est définie essentiellement à partir de son dimensionnement en fonction d'un débit attendu).

Cela peut être un des éléments d'explication de la difficulté de traiter les modes doux (vélo, marche à pied) dans les aménagements urbains ou même de prévoir des arrêts de bus ne gênant pas la circulation....

Le financement de l'offre de transport.

Il a été souligné l'enjeu de l'évaluation quantitative des impacts du secteur des transports notamment en termes d'émissions de GES et plus largement de l'évaluation environnementale des politiques publiques. Les dispositifs de financement issus des marchés dit « d'émission carbone », peuvent ouvrir de nouvelles perspectives quant aux financements des projets.

En ce sens, les travaux présentés ont bien mis en évidence la nécessité d'approfondir la connaissance de la congestion (vitesse moyenne, temps de parcours....) et autres coûts environnementaux des systèmes de transport. L'échange entre experts sur ces problématiques, et en particulier sur des aspects méthodologiques est aussi apparu comme une nécessité.

La transversalité de la méthodologie d'étude retenue.

Une réelle satisfaction des participants quant à la transversalité des travaux présentés et des débats a été souligné : Démarche collective entre experts transports/urbain/énergie, diversité de l'origine de l'auditoire. Une expérience que nombre des participants ont souhaité pouvoir poursuivre lors de prochains travaux.

Le séminaire prévu en novembre par le Plan Bleu permettra de poursuivre ces réflexions et des échanges transversaux, en élargissant le spectre des débats à partir des six études de cas.

L'atelier est clôturé à 16H30 par A Huzayyin et S Houpin.

5. Liste des participants

Voir document en annexe