



HAL
open science

Privatisation de la gestion des déchets : le laboratoire d'une "décentralisation" avortée

Lise Debout

► **To cite this version:**

Lise Debout. Privatisation de la gestion des déchets : le laboratoire d'une "décentralisation" avortée. Chroniques égyptiennes 2009-2010, CEDEJ, p.45-63, 2012. hal-00802231

HAL Id: hal-00802231

<https://hal.science/hal-00802231>

Submitted on 19 Mar 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lise Debout

Privatisation de la gestion des déchets : le laboratoire d'une « décentralisation » avortée ?¹

Parmi les différents volets des réformes d'ouverture économique engagées depuis la signature du prêt d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le Fond monétaire international en 1991, les privatisations des services publics ont toujours posés des problèmes particuliers à une société égyptienne encore très imprégnée du contrat social nassérien. Dès le début des privatisations, elles suscitent de vifs débats chez les intellectuels et au sein des classes dirigeantes². Les années de réformes économiques se succédant tandis que les difficultés financières de la population la plus défavorisée continuent de s'aggraver, font que les opinions défavorables à l'ouverture économique se font plus présentes. Plus récemment, les privatisations des services publics renforcées depuis 2004 sous le gouvernement de Ahmed Nazif qui s'accompagnent d'une baisse des subventions publiques (dans le secteur du gaz et de l'électricité notamment), ont entraîné un coût supplémentaire pour ces populations défavorisées qui se font asséner un dernier coup fatal lors de la crise économique de 2008.

Ces politiques qui induisent un nouveau rapport de l'État à sa population dans le dessin d'un nouveau contrat social, ont donc été menées dans un environnement d'hostilité et d'incompréhension qui a parfois surpris et ébranlé le château de cartes des dirigeants³. Dans la mise en œuvre de ses réformes économiques, l'État découvrait une population réactive loin de l'atonie que l'on veut parfois lui attribuer et devait s'en protéger. Mais davantage encore, dans le cadre de la réforme des services urbains, l'État s'est retrouvé confronté à son « local » devenu sa bête noire depuis la fin des années 1980 dans le cadre de la crise économique et de la montée de l'islamisme,

¹ Certains éléments de cet article notamment ceux concernant les mobilisations en 2009, sont repris d'un article de l'auteur « Pour une Égypte propre », à paraître dans un ouvrage collectif en préparation au CEDEJ.

² CLÉMENT F., 1992, "Genèse d'une réforme : du discours à la réalité", *Egypte Monde Arabe*, Vol. Première série, n°9, p. 103-163.

³ Notamment bien entendu dans le secteur du textile où les premières mobilisations ont eu lieu dès 1998 et ont débouchées sur les mobilisations massives en 2008 désormais connues à travers le mouvement protestataire du 6 avril qui est né dans le delta du Nil et a été un élément moteur dans la révolte conduisant à la chute de Moubarak en février 2011.

et qu'il s'est évertué depuis lors à neutraliser. Car la nature même des contrats de partenariat public-privé (PPP) tels qu'encouragés par les bailleurs de fonds⁴ est partie intégrante des préceptes de « bonne gouvernance ». Ces contrats visent à un élargissement des arènes de décision et sont pensés au niveau local au travers un triangle d'acteurs composé des municipalités en charge du service, de l'entreprise privée et des agences de régulation locale destinées à faire entendre les souhaits des usagers. De plus, difficile de nier cette réalité lorsqu'il s'agit de la réforme d'un service urbain qui par nature concerne le local, et de fait invite à une prise en considération des particularités et différences des territoires, de même qu'à l'intégration de la grande diversité d'acteurs que fédèrent ces services. Entamant la réforme selon son mode opératoire centralisé traditionnel, le « local » s'est en quelque sorte rappelé au bon souvenir du gouvernement central dans son appropriation de la réforme. Ainsi la mise en œuvre locale de cette politique publique, a donné à voir des formes de dialogues (qu'elles soient négociations, affrontements ou ignorance) qui se sont établies entre l'État et ses acteurs locaux mais surtout entre acteurs locaux. Les années 2009 et 2010 néanmoins marquent le retour musclé de l'État et la fin de cette expérience locale tout à fait particulière en l'Égypte.

Dans ce bref article nous présenterons dans un premier temps la particularité du service des déchets en Égypte et la nature ambiguë de sa réforme entre « décentralisation⁵ » et centralisation. Nous présenterons ensuite la réception locale de cette politique nationale et mettrons en avant les événements qui, en 2009 et 2010, ont conduits le gouvernement central à reprendre en main la gestion des déchets et plus largement les délégations de service public qui tendaient par l'action « locale » à lui échapper⁶.

Réformer un service local dans un État centralisé : la mise en place de garde fou

La gestion des déchets est un secteur particulier en Égypte. Même si la plupart des services

⁴ En Égypte l'USAID a été un acteur central de la délégation.

⁵ Nous plaçons ici décentralisation entre guillemets car il ne s'agit bien évidemment pas de processus de décentralisation dans ce cadre. C'est-à-dire de délégation de pouvoir exécutifs à un corps élu par la population. Nous aurions pu choisir « déconcentration » qui correspond davantage à la forme de pouvoir qui est attribuée aux gouverneurs dirigeant toutes les unités (élues et déconcentrées) sur sa juridiction mais cela n'aurait pas entendu les partenariats introduit avec le secteur privé qui est une démarche nouvelle en Égypte au niveau des gouvernorats. « Décentralisation » vise donc à rendre compte de cette nouveauté partenariale.

⁶ Pour une présentation plus détaillée de ces modes d'appropriation locale des politiques nationales en Égypte voir notre travail de thèse en rédaction.

publics sont de prérogatives locales selon la loi n°43 de 1979, dans la pratique, les exceptions sont la règle et la plupart des services sont gérés par des autorités nationales. Cette centralisation a son origine dans les politiques de nationalisations de Nasser qui ont conduit à la centralisation de l'eau, du gaz ou encore de l'électricité. Sadate a par la suite amorcé l'ouverture des services publics en transférant les sociétés publiques vers des autorités économiques regroupant les différentes sociétés publiques régionales destinées à être ainsi privatisées. Plus récemment et à partir du début des années 2000, ces autorités ont été transformées en holding au sein desquelles le service découpé est privatisé. C'est la configuration aujourd'hui de l'eau, de l'électricité ou du gaz. L'État garde ainsi le contrôle sur ces privatisations *via* les holding dirigées par les ministères concernés⁷. Mais la gestion des déchets n'a pas connue de telle évolution et est restée un service de prérogative locale que ne fédère aucune autorité nationale depuis la loi sur la propriété publique n°38 de 1967 et relativement à la loi sur les municipalités n°52 de 1975 amendée par la loi n°43 de 1979 et à la loi sur l'environnement n°4 de 1994. À ce titre, le premier pas vers la délégation au secteur privé international a été une initiative locale du gouverneur d'Alexandrie dont le mandat reste célèbre pour le développement de la ville réalisé main dans la main avec le secteur privé et grâce à diverses exemptions que lui a accordées le Cabinet⁸. Néanmoins cette initiative a été récupérée nationalement par la publication d'un décret ministériel en 2003 qui a rendu obligatoire la procédure d'appel d'offre international pour la gestion des déchets dans tous les gouvernorats du pays. Quand ces démarches ont abouti, les contrats de partenariats public-privé ont alors été signés entre les gouvernorats ou les autorités de nettoyage et d'embellissement - établissements publics sous autorité du Gouverneur⁹. Il s'agissait donc de contrats de concession de service signés entre des autorités locales et des entreprises privées, ce qui représentait un cas pionnier en Egypte¹⁰. Le caractère national de cette décision prise au détriment des prérogatives des gouvernorats a entraîné de lourds problèmes au niveau local. Le gouvernement en agissant de façon si précipitée n'a pas

⁷ Sur ce point voir notre travail de thèse en rédaction. Dans le secteur de l'électricité et du gaz, l'État garde le monopole de la transmission tandis que dans le cas de l'eau il garde le monopole de la distribution tandis que le secteur privé est invité à investir dans le traitement.

⁸ SOLIMAN S., 2003, "Deux modèles pour un même objectif", *Al-Ahram Hebdo*, 22/10/2003, SOLIMAN S., 2004, *Argent de l'Etat et politique. la difficile sortie de l'Etat rentier en Egypte sous Hosni Moubarak*, Paris, I.E.P., Doctorat, sous la direction de J. Leca, pp.310.

⁹ Les Autorités de Nettoyage et d'Embellissement du Caire et de Giza (CCBA et GCBA) ont été créées en 1984. Elles sont des organismes à statut particulier, financées en dehors des budget du gouvernorat mais sous autorité de celui-ci. Il n'existe pas d'autres autorités de ce type pour les déchets en dehors du Caire et de Giza.

¹⁰ Les entreprises privées égyptiennes qui travaillaient auparavant dans la gestion des déchets travaillaient sous contrat de service s'apparentant à des contrats d'affermage d'une durée de un an ou deux ans renouvelables. Dans ce cas présent, il s'agit de contrat de concession d'une durée de 15 ans.

envisagé les difficultés liées à la nature centralisée de son administration notamment à la centralisation financière, au manque de ressources des autorités locales et à leur faibles compétences managériales et techniques dans la régulation de ces contrats. De même à ces difficultés, s'ajoutait la faible motivation de ces dernières à intégrer des entreprises privées dont elles ont une opinion peu favorable partagée par les usagers du service.

Car la plupart des responsables locaux, dans les gouvernorats qui ont été en mesure techniquement de procéder à des appels d'offre, ont une vision biaisée des entreprises étrangères. Dès le début, ils entretiennent avec elles des relations de confrontation plutôt que de partenariat. En effet, dans un contexte où les autorités locales n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face aux coûts du nouveau service et parce que les taxes sur la population mises en place ne recouvrent pas les frais, les autorités des gouvernorats cherchent par tous les moyens à réduire le coût du service, et donc les dus des entreprises. Elles utilisent l'approximation de certaines clauses des contrats de délégation pour les pénaliser abusivement¹¹. Ces pénalités outrancières et le manque de coopération ont été en grande partie responsables du départ de deux entreprises privées sur les cinq qui s'étaient installées sur le marché du Grand Caire entre 2003 et 2004. Mais les entreprises toujours en activité dénoncent des pénalités qui atteignent dans certains cas 20% du montant de leurs dus¹² et qui ne sont pas nécessairement justifiées. Les entreprises sont aussi confrontées aux aléas d'un système administratif centralisé et doivent essuyer de lourds retards de paiement. Dans le courant de l'année 2009 un comité spécial composé du ministère des Finances, des gouvernorats et des autorités de nettoyage a été créé afin de faciliter les transferts d'argent vers les gouvernorats pour des demandes budgétaires faites en cours d'année fiscale¹³. Car ces retards avaient entraîné à plusieurs reprises la cessation de travail des entreprises et accentué de fait la saleté publique. Afin de remédier à ces difficultés, les entreprises ont été contraintes à plusieurs occasions d'avoir recours à des instances nationales pour faire entendre leurs droits : ambassades, ministères des Finances et des Affaires environnementales, agence de régulation nationale, etc. Ces instances nationales qui plaident en général à la faveur des entreprises internationales¹⁴ de même que le comité pour les

¹¹ Nous n'omettons pas ici que les entreprises ont leur part de responsabilité dans ces pénalités et la mauvaise qualité du travail, mais nos travaux d'enquêtes ont révélé de vraies lacunes dans les contrats et des abus de la part des autorités.

¹² « Qabl ân naghraq taht talâl al-qimâma », *Ârbâr al-Youm*, 4 juillet 2009 et données de terrain de l'auteur.

¹³ Entretien réalisé le 2 juin 2010 avec Sarah el-Aid, chargée d'étude au ministère des Finances.

¹⁴ Informations de terrain de l'auteur, voir également : YOUSFI H., 2008, *The investment climate in Egypt: Institutions or Relationships as Conditions for Sustainable Reform?*, Paris, AFD, pp. 51

transferts financiers, ont donc été un moyen pour le gouvernement de contourner les aléas de la vétusté et de l'extrême centralisation de son propre système centralisé. Les autorités locales s'en sont trouvées court-circuitées et « faussement responsables » de ce service qui leur est dans les faits usurpé.

Genèse des réactions et transformation de la réforme :

Mais si l'État a été omniprésent dans la conduite de la réforme par l'évitement de ses autorités locales, les réactions de la société civile et la forte opinion défavorable au nouveau service n'avaient pas été prises en compte.

Idéologiquement, les discours relayés par la presse au début de l'application des réformes dénoncent la privatisation et la remise en cause du contrat social égyptien qu'elle implique. De même, ils expriment le sentiment d'ingérence que représente selon eux la concession à des entreprises étrangères. Les partisans de ce discours demandaient à l'État de reprendre le contrôle des services publics. Ce sont eux qui ont galvaudé le terme de « *khaskhasa* » (privatisation) en l'introduisant dans le champ lexical des réformes de la gestion des déchets bien que l'on ne fût pas face à un réel processus de privatisation, le secteur privé étant déjà intégré dans la gestion des déchets (sociétés égyptiennes ou *zabbâlin*). Ainsi, les réformes de ce secteur ont été noyées dans les débats nationaux sur les réformes économiques en Egypte qui animent vivement d'autres secteurs tels le textile du delta. Ces partisans là voient en la gestion publique un moyen beaucoup plus économique de pourvoir à la fourniture du service. Elle est aussi pour eux le garant du maintien de l'emploi. Ces discours se sont aussi positionnés contre les entreprises étrangères en défendant la capacité des égyptiens à satisfaire à la propreté de leurs rues sans l'intervention d'étrangers. Comme le rapporte Dalia Dabbous dans l'hebdomadaire *Al-Ahram Weekly* « Do we really need the french to collect our garbage ? »¹⁵. Ainsi on a mainte fois démontré la déception que représentait une concession à un grand groupe international et ce dès un mois à peine après le début de leur exercice¹⁶. De même les responsables locaux jusque 2007 n'hésitaient pas à montrer leur préférence

¹⁵ Dabbous Dalia, 2001. « Private Collection », *Al Ahram Weekly Online*, 24-20 may 2001.

¹⁶ Abdel-Salam Dalia, 2002. "On s'attendait à plus de la part d'une compagnie connue et spécialisée", *Al-Ahram Hebdo*, Semaine du 13 mars 2002.

pour une gestion publique dénigrant les entreprises étrangères dans des propos parfois assez extrêmes¹⁷.

Face à ces discours idéologiques, et en ce qui concerne la fourniture du service, la population qui n'a pas été consultée, débute une résistance active quand en 2004, elle découvre l'existence d'une nouvelle taxe sur la propriété prélevée *via* leur facture d'électricité. Le coût du service qui augmente considérablement entraîne le mécontentement des citoyens qui s'opposent à ce nouveau tribut. Un mouvement de cessation de paiement débute donc à Giza en 2004 à l'initiative des habitants (plus que les commerçants qui craignaient pour la pérennité de leur commerce). Le mouvement qui s'est rapidement élargi a conduit au saisissement de l'affaire par la Haute Cour Administrative en 2005 qui a considéré la taxe inconstitutionnelle en vertu de l'article 19 de la Constitution indiquant qu'une taxe générale ne peut être imposée sans une loi spécifique. Trois mois plus tard, l'Assemblée du Peuple a amendé la loi n°38 de 1967 sur la propriété publique par la loi n°5 de 2005. Cet amendement oblige la fixation du montant de la taxe en fonction du niveau social des quartiers dont l'appréciation est laissée à la discrétion des gouvernorats. Les habitants mécontents avaient gagné la bataille et prenaient les autorités en défaut : "Si les responsables étaient eux-mêmes convaincus par ces sommes, ils ne les auraient pas réduites. Donc ceci confirme qu'ils ont commis une erreur¹⁸".

La réaction des *zabbâlin*, cette communauté de l'ombre¹⁹, a également surpris les autorités. Car eux aussi ont été les victimes de la réforme. Ils ont donc protesté en 2003, dès l'arrivée des sociétés étrangères, dans une manifestation sans précédent brutalement réprimée par les forces de l'ordre. Les ONG environnementales ou autres organismes « internationalisés » et sensibilisés aux conditions de vie de la communauté, se sont alors ralliés à leur cause afin de faire entendre leurs droits. Les négociations si elles n'ont pas été concluantes pour la communauté, ont néanmoins représenté une première expérience de négociations ouvertes entre des représentants du

¹⁷ Enquêtes de terrains de l'auteur.

¹⁸ Abdel-Salam Dalia, 2002. "La toilette d'Alexandrie est loin d'être finie", *Al-Ahram Hebdo*, Semaine du 13 mars 2002.

¹⁹ Voir les travaux de Bénédicte Florin, par exemple : FLORIN B. et L. DEBOUT, 2010, "Chiffonniers contre entreprises privées internationales ? Résistances, adaptations et négociations des acteurs formels et informels face à la réforme de la gestion des déchets au Caire. ", *Egypte Monde Arabe*.

secteur informel et des officiels²⁰. Voyant que leur cause n'était pas officiellement entendue, les chiffonniers se sont donc organisés -notamment en procédant à des micro-sabotages et en contactant directement les entreprises- pour pouvoir continuer à vivre de la collecte et du recyclage des déchets. Depuis lors différentes entreprises les intègrent officiellement au service²¹ en leur sous-traitant la collecte sur leur territoire de contrat. Ainsi dans certains cas, une entreprise peut déléguer plus de 60% de sa collecte aux chiffonniers. Dans ces secteurs, les chiffonniers collectent au porte-à-porte les déchets ménagers, tandis que l'entreprise nettoie les espaces publics et ramasse les ordures au container. Les sous-traitants sont rémunérés par l'entreprise et sont chargés de rémunérer ensuite leurs collecteurs²². Même si ces arrangements ne bénéficient pas à tous les membres de la communauté, ils représentent dans certains cas une solution adaptée aux besoins locaux bien que non conformes aux objectifs nationaux de la réforme.

Pendant plusieurs années, la situation s'était peu ou prou stabilisée de cette façon à travers des bricolages, des négociations entre les acteurs locaux, des compositions qui se déroulaient pour la plupart en marge des sphères nationales. Mais malgré cela et même si certaines revendications ont dans un premier temps été prises en considération, la gestion des déchets est demeurée très problématique. Elle a aussi été une déception pour le gouvernement central qui dans sa visée modernisatrice, souhaitait voir les rues égyptiennes aussi propres que celles des capitales européennes et se trouvait face à une situation catastrophique avec un service qui en grande partie s'effectuait de la même façon que dix années auparavant. Les charrettes des zabbâlîn circulent toujours dans les rues du Caire et les déchets s'empilent dans les rues et notamment dans les quartiers périphériques. Ces accumulations ont été régulièrement dénoncées dans la presse dont les propos reflètent le mécontentement des citoyens.

²⁰ DEBOUT L., 2007, *La libéralisation/modernisation en Égypte, la possibilité d'une réforme de la gestion urbaine ? Le cas pionnier de la privatisation de la collecte des ordures ménagères au Caire et son impact sur la gestion de la métropole*, Marne-la-Vallée, Institut Français d'Urbanisme-Paris VIII, Master, sous la direction de C. Lefèvre, pp.82. ; DOLLET S., 2003, *Une communauté traditionnelle face à la modernité : le cas des zabbalin du Caire*, DEA, sous la direction de E. Picard.

²¹ DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets en Égypte*, Non publié, AFD, pp. 70, DEBOUT L., 2010, "La gestion des déchets au Caire, ou quand les "chiffonniers" s'allient au secteur privé", *Moyen-Orient*, Vol.7, p. 72-77, FLORIN B. et L. DEBOUT, 2010, "Chiffonniers contre entreprises privées internationales ? Résistances, adaptations et négociations des acteurs formels et informels face à la réforme de la gestion des déchets au Caire. ", *Égypte Monde Arabe*.

²² Nous ne nous étendons pas ici sur les difficultés que comportent ce système de sous-traitance pour les plus petits zabbâlîn qui ne reçoivent pas l'argent intercepté par les responsables hiérarchique de la communauté.

Gestion des déchets et opinion publique : de la dénonciation à l'action

L'année 2009 marque un tournant dans les protestations autour de la gestion des déchets. De revendication ou dénonciation, les protestations vont s'orienter vers l'action à l'initiative des médias, des associations ou des habitants.

Face à une situation toujours catastrophique, certains médias ont tenté de mobiliser la population pour dénoncer le manque de propreté aux autorités. Le quotidien d'opposition *El-Masri el-Youm* (L'Égyptien d'aujourd'hui) lance en février 2009 une campagne intitulée « Pour une Égypte propre » (« Men Âgil Masr nazifâ »). Chaque jour il publie une photographie d'un amoncellement de déchets sur alerte des riverains *via* un numéro de téléphone mis à leur disposition par le journal. Sous l'image figurent une description, le nom du district où la photographie a été prise, le nom des responsables en charge de la propreté dans le district concerné, et enfin le nom de la compagnie chargée de la collecte. Il s'agissait de pointer les manquements des responsables officiels dans la fourniture du service. Relayée par les chaînes privées de télévision notamment *Mehwar* lors de son primetime quotidien et *Dream TV*, la campagne a connu un franc succès. Les gouvernorats ont répondu à ces dénonciations par des actions ponctuelles de nettoyage, en repoussant la responsabilité du manque de propreté des villes égyptiennes sur leurs deux souffre-douleur favoris : les entreprises privées étrangères et les habitants. Ainsi, dans une interview du 11 février 2009, *Nabîl Nabâwî*, le directeur de l'autorité de propreté du gouvernorat du Caire (CCBA) indiquait que la campagne engagée par le journal leur avait permis de jeter un nouveau regard sur le problème de la gestion des déchets au Caire. Néanmoins il concluait en faisant des comportements (souloukeyyât) des citoyens les garants de 70% de la réussite des programmes de propreté au Caire²³! Les autorités dont on attendait la reconnaissance de leurs manquements, bottaient en touche en entretenant un dialogue de sourds.

La situation s'aggrave précipitamment quand au mois de mai, le gouvernement décide de l'abattage de tout le cheptel porcin d'Égypte suite à l'apparition en Égypte du virus H1N1 (appelé *al-infelunza al-khanzîr*). Cette décision a eu l'effet d'un cataclysme²⁴ sur la communauté des

²³ *Munâr Khâter*, (2009). « *El-liwâ' Nabîl Nabâwî raîs hiy'at nâzâfa wa tagmîl el-Qâhira* : « *El Masri el Youm* », 'ain gedîda tabsirnâ 'alâ « *nazâfa el-Qâhira* ».. wa « *souloukeyyât el mouwâtinyîn* » âbraz 'awâ'q 'amelnâ », *El-Masri el-Youm*, 11/02/2009, p.7.

²⁴ Pour les détails des conséquences de cet abattage sur la communauté voir les travaux de *Jamie Furniss* et *Bénédictte Florin*.

chiffonnier qui sont les seuls éleveurs de cochons en Egypte. Cette brutalité qui s'est faite au mépris des recommandations internationales, a suscité beaucoup de réactions et d'émotions. Les chrétiens comme les musulmans ont vivement réagi aux vidéos postées en ligne montrant l'abattage des cochons et sa cruauté. Les internautes et les journaux criaient au scandale et à l'inhumanité de ces traitements, certains exprimaient leur honte en reprenant la célèbre phrase de Gandhi disant que « l'on reconnaît la valeur et la grandeur d'une nation à la façon dont elle traite ses animaux ». Mais c'est surtout à la communauté des *zabbâlin* que l'Etat portait un coup fatal en la privant de 50% de ses maigres revenus. Cette violence extrême venait une fois de plus confirmer le mépris du gouvernement à l'égard de sa population la plus fragile. Sans compter que le gouvernement n'a en aucun cas envisagé les conséquences de son acte brutal. Car bien vite, les chiffonniers n'ayant plus de cochons à nourrir, ont délaissé sur les trottoirs les déchets organiques. La ville du Caire s'est trouvée en juin 2009 dans un état de saleté inédit, ce qui a largement contribué à décider les populations à engager l'action. C'est alors qu'est apparu un mouvement général de mobilisations qui mêlaient une critique vive de l'État à une volonté de se détourner de lui pour se prendre en charge de façon autonome.

« La solution est dans nos mains, alors pourquoi ne pas commencer ? » propose Magdî el-Gâlad dans le quotidien *El-Masri el-Youm*. En dénonçant un pouvoir concentré au sein d'une seule équipe, l'apathie et la corruption des gouvernants et accusant le régime de ne pas prendre en compte le « droit au rêve » de la jeunesse, le journaliste invitait les jeunes à oublier le gouvernement et « sa clique » (*hezbatha*) et à être eux-mêmes acteurs de leur destin. Il appelait au rassemblement de ses compatriotes en clamant que « de nombreuses preuves sont aujourd'hui tangibles du pouvoir des jeunes afin de permettre l'impossible sans attendre que tout ne tombe du gouvernement »²⁵. C'est en ce sens que vont aussi l'entendre les jeunes de la rive ouest du Nil où en août 2009 l'entreprise italienne en charge de la collecte des déchets avait cessé de travailler pour réclamer l'obtention de ses arriérés auprès de l'autorité de propreté du governorat de Giza (GCBA). Giza s'est donc rapidement vue recouverte de déchets. L'extrême saleté, inhabituelle dans ce quartier aisé, constitue un facteur réactif décisif. La crise était alors telle que les Forces Armées avaient été réquisitionnées pour procéder à l'évacuation des déchets. Un premier groupe intitulé « Clean up Giza - ech-châra`châra`na (la rue est à nous) », s'est constitué sur internet en septembre 2009 à l'initiative de Dana Moussa, habitante du quartier aisé de Mohendessin qui a fait ses études aux Etats-Unis. De nombreux membres sont venus étoffer le groupe qui compte aujourd'hui 1043 membres. Là aussi,

²⁵ Magdî el-Gâlad (2009), « el-hal fî ïidîna..falimâzâ lâ nebdâ ?! », *El-Masri el-Youm*, 22/2/2009, p.16.

le manifeste du groupe encourage les habitants à prendre en main leur destinée et à ne pas attendre que le gouvernement fasse les choses pour eux : “we can show those in authority what it means to be an active civilian who cares about the well being of this country - you do not need anyone but yourself ”²⁶. La première action de ce groupe a eu lieu le 12 septembre 2009 dans les rues de Mohendessin où plus de 200 personnes ont ramassé les déchets accumulés. Depuis lors, il organise régulièrement des actions de nettoyage et tente de se faire enregistrer comme association auprès du ministère des Affaires sociales²⁷. Chacune de ses actions de nettoyage a nécessité l’autorisation du gouvernorat et des districts concernés, elles étaient donc reconnues de fait par les responsables locaux. Ces derniers les ont même soutenues en fournissant du matériel et ont parfois usé d’elles afin de communiquer sur les manquements de l’entreprise italienne, grande responsable en leur sens de la crise.

Cette volonté d’émancipation du gouvernement a été résumée dans le slogan retentissant de la nouvelle campagne du journal el-Masri el-Youm lancée en septembre 2009 : « Aide-toi toi-même et oublie le gouvernement » (*Ikhdem nafsak yatawsak wa ensi el-Houkoumâ*). La campagne visait à montrer aux gouvernants que les « citoyens ne sont pas la faible part de l’équation » mais qu’ils peuvent être acteurs de leur destin²⁸. Elle a été rejointe par des célébrités tels que les comédiens Ezzat el-Alayli ou Saïd Saleh, de même que l’écrivain Sékina Fouad et toujours soutenue par les chaînes de télévision privées. La première action de nettoyage organisée dans ce cadre en septembre 2009 a mobilisé de nombreux jeunes qui ont été félicités et remerciés par le Gouverneur de Giza lui-même, l’Ingénieur Saïd Abdul Aziz, leur disant qu’ils étaient la « fierté de l’Egypte », et leur apportant son soutien en leur fournissant des camions-benne et des balayeurs pour leurs actions. Lançant des appels par ces biais, certains quartiers ont été nettoyés avec la participation des habitants et de ces “stars”. Ce fut le cas notamment du quartier informel de Boulaq el-Dakrou à Giza où tous les habitants se sont joints au nettoyage, des plus jeunes aux plus âgés.

Le bref retour sur les premières années de mise en œuvre de la réforme et les événements de 2009 montre que les acteurs locaux que ce soient les autorités, les chiffonniers, les entreprises privées ou les habitants n’ont pas reçu la réforme de manière passive, mais au contraire - par leurs

²⁶ Page d’accueil du groupe sur Facebook, <http://www.facebook.com/login/setashome.php?ref=home#!/group.php?gid=162825570333&v=info>

²⁷ Communication personnelle à l’auteur de la fondatrice du groupe, Dana Moussa.

²⁸ Mohammad el-Hawârî, (2009), « Nafsî tandhof », *el-Masri el-Youm*, 14/09/2009, p.2.

opinions, revendications ou actions - ont contribué à la faire évoluer et à en changer les contours et sont venus en quelque sorte défier l'autorité centrale. Pour le gouvernement central, cette dérive ne pouvait plus continuer, d'autant que le niveau de propreté des rues égyptiennes restait largement insatisfaisant. Aussi l'année 2009 marque un tournant dans le regard que porte l'État sur ce service en réforme et si l'abattage des cochons était motivé officiellement par des raisons sanitaires, il annonçait une volonté du gouvernement de reprendre en main le service qui depuis des années lui échappait dans des marasmes locaux dont il avait perdu le contrôle.

L'Etat reprend le contrôle :

Ainsi quelques mois après l'abattage des cochons, en février 2010, le Président Hosni Moubarak en personne a lancé un programme national de gestion des déchets qui à sa demande doit débiter sur le Grand Caire. Il charge le ministère de l'Environnement de sa rédaction privant de nouveau les autorités locales de leurs prérogatives. Ce nouveau plan doit permettre la réalisation des objectifs non atteints de la stratégie de gestion des déchets rédigée en 2000 à l'origine des réformes. Il envisage notamment la construction de décharges sanitaires et le déplacement des stations de transfert à l'extérieur du Caire. La grande nouveauté de ce plan est que, contrairement à la stratégie rédigée en 2000 qui n'avait pas été ni atteinte ni amendée, les *zabbâlin* y sont partie intégrante. Ce qui signifie une reconnaissance officielle - même si toujours partielle - de leurs activités. Le gouvernement, s'étant « tiré lui-même une balle dans le pied » en éliminant les cochons, a réfléchi avec les entreprises à une façon de remédier à l'abandon des matières organiques par les sous-contractants (les *zabbâlin*). Aussi, le point central de cette nouvelle stratégie est d'intégrer la communauté au système officiel de gestion des déchets par une rémunération à la tonne des entreprises et de leurs sous-traitants encourageant ainsi les uns comme les autres à collecter le plus de déchets possible. Néanmoins si ces dispositions pourraient être encourageantes pour les *zabbâlin* et montrer une volonté du gouvernement de tenir enfin compte de la réalité de leur existence en prenant en considération leurs modes de fonctionnement, il n'en est rien. Dans ce nouveau plan, il s'agit principalement de s'assurer du bon contrôle des chiffonniers - qui posait un problème autant aux entreprises privées qu'aux autorités - et de repousser leurs activités en dehors de la ville. Ce souhait n'est pas nouveau mais correspond à la vieille phobie des autorités quant à l'élevage *intro*

muros et notamment celui des cochons²⁹. C'est aussi ce qui est envisagé dans le cadre du renouvellement du cheptel qui est prévu à l'extérieur du Caire dans des abattoirs officiels construits à cet effet. Conformément au nouveau plan, concrétisé dans les nouveaux contrats proposés aux entreprises, les zabbâlîn dans le cas du gouvernorat du Caire par exemple, devront aller trier les déchets au Km6 sur la route de Ain Sukhna à l'est du Caire soit à plus de 50km de leur lieu de résidence. Ce déplacement a de lourds impacts financiers et techniques pour les zabbâlîn qui devront faire face à des coûts de transport démultipliés et devront trouver un moyen de déplacer leur main d'œuvre de tri composée essentiellement des femmes de la communauté qui jusqu'alors triaient les déchets rapportés dans les quartiers au pied de leur immeuble.

Ce sont ces termes que fixe le nouveau contrat signé en novembre 2010 par l'entreprise italienne en charge du service dans le Caire ouest et nord et le gouvernorat du Caire. Ce nouveau contrat prévoit donc la rémunération de l'entreprise à la tonne. La signature de ce nouveau contrat ne prolonge pas la durée de la délégation qui demeure fixée à l'échéance de 2018. Puisque cette entreprise sous-traite une grande partie de sa collecte aux zabbâlîn, ces derniers vont donc être eux aussi soumis à la pesée afin que l'entreprise puisse comptabiliser les déchets collectés par ses sous-traitants. L'objectif de cette disposition est de permettre la rémunération directe des collecteurs sans passer par un intermédiaire (le sous-traitant signant le contrat avec l'entreprise) afin qu'ils s'acquittent régulièrement de leur tâche. Ce nouveau contrat ne statuant pas de « minimum charge » pour l'entreprise, représente un gros risque financier que toutes ne sont pas prêtes à relever. Mais surtout, rédigé par un comité composé du ministère de l'Environnement, du ministère des Finances et le gouvernorat du Caire, il change radicalement le rapport de l'entreprise aux autorités. Si les premiers contrats, bien que lacunaires, étaient basés sur le service attendu, ce nouveau contrat est articulé sur l'équipement et la main d'œuvre. Il exige par exemple tant de camions, tant de bennes, tant de balayeurs, etc. pour telle zone. Si cette clause n'est pas remplie alors l'entreprise se verra pénalisée. Hors comme le disent les responsables des entreprises, qu'importe le nombre de camions ou de salariés employés dès lors que le niveau de service est convenable. Dans ces nouveaux contrats, les entreprises ne sont plus perçues en fournisseurs de service mais davantage comme des fournisseurs de main d'œuvre et d'équipement afin d'effectuer un service dessiné par le

²⁹ Pour les cochons voir FAHMI W. et K. SUTTON, 2010, "Cairo's Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City", *Sustainability*, n°2, p. 1765-1783.. Mais ces expulsions de l'élevage étaient aussi ce qui avait motivé le déplacement des abattoirs de Sayyeda Zeinab dans les années 1990 et qui avait déséquilibré un réseau économique finement structuré auquel participaient des milliers de gens.

gouvernement³⁰. Il s'agit donc d'un retour en arrière sur la concession de service public et le contrat de partenariat tels qu'ils avaient été prévus lors de la signature des premiers contrats. Par la rédaction de ces nouveaux contrats, le gouvernement se replace comme acteur central de la gestion du service au détriment des gouvernorats et se consacre maître d'œuvre du service, en laissant néanmoins toujours le risque financier au secteur privé.

C'est pourquoi, afin de se prémunir des risques liées à la nature même des contrats de partenariat public-privé qui induisent des négociations entre les acteurs de la sphère publique et privée dans lesquelles l'une et l'autre peuvent interférer dans leurs choix respectifs, le gouvernement a fait voter en 2010 une loi d'encadrement des contrats de partenariats public-privé qui en étaient auparavant dépourvus. La loi n°67 de 2010 sur la Régularisation des contrats de partenariat public-privé dans le domaine des projets d'infrastructures, des équipements et des services publics, entérine légalement la nature centralisée des démarches de partenariat public-privé. Elle prévoit l'encadrement des procédures par deux organismes centraux : la PPP Central Unit et le Supreme Committee for PPP. Le Supreme Committee for PPP est dirigé par le Premier ministre et est composé des ministres des Finances, de l'Investissement, du Développement économique, des Affaires juridiques, du Logement et des Équipements publics ainsi que du Transport, et enfin du directeur de la PPP Central Unit (art.14). Il est chargé entre autres de concevoir la politique nationale pour les PPP, d'approuver l'application des structures de PPP dans les projets des autorités administratives, et de contrôler l'allocation des fonds nécessaires aux obligations financières résultant de l'implantation des contrats de PPP. La PPP Central Unit qui dépend du ministère des Finances est chargée notamment de fournir une expertise technique, financière et légale au Supreme Committee for PPP et à ses unités satellites (art.16). Elle doit suivre toutes les procédures de délégation de l'appel d'offre à la signature du contrat et son exécution (art. 16). Elle doit publier des études, de l'information et des statistiques relativement aux projets de PPP. Ce même article prévoit aussi la création d'unités satellites de cette autorité au niveau local quand nécessaire.

La loi statue la présence de ces deux organismes dans toutes les étapes des procédures de délégation et aucun appel d'offre pour un PPP ne peut être passé sans l'accord du Supreme Committee for PPP. L'application d'une structure de PPP au sein des autorités locales doit être fait en vertu d'un décret publié par le Supreme Committee for PPP et à la demande de l'autorité administrative concernée après que la PPP Central Unit a émis ses recommandations concernant le

³⁰ Entretien du 10 mai 2011 avec Piero Luidgi Tortorella, directeur général de AMA Arab.

projet (art.17). Toutes les démarches ensuite de la rédaction des appels d'offre à l'opération du contrat se feront sous le contrôle des unités déconcentrées de la PPP Central Unit, elles mêmes sous autorité du Supreme Committee for PPP. De même la régulation est pensée au niveau national par la création d'un Petition Committee dirigé par le ministre des Finances et composé de deux adjoints du président du Conseil d'État, du directeur de la PPP Central Unit et de membres experts non gouvernementaux sélectionnés par le président du Comité. Il est chargé de considérer toute les plaintes et pétitions soumises par les investisseurs durant les procédures d'appel d'offre, les discussions préalables et l'exécution des contrats (art.39). Aucun organisme de régulation n'est prévu concernant la satisfaction des usagers.

Les différentes dispositions de cette loi assoient clairement l'État comme acteur central des ces démarches. Il est ainsi clair que si le gouvernement égyptien entend profiter des ressources financières du secteur privé en lui faisant assumer une grande part des risques financiers liés à la fourniture de ses services publics, il n'entend pas néanmoins déléguer la lourde responsabilité de son suivi à ses autorités locales. Ainsi les privatisations, loin de contribuer à un retrait de l'État comme l'ambitionnent originalement les réformes encouragées par les bailleurs de fonds, ont été « renversés »³¹ par l'État afin de lui assurer le maintien de son contrôle et d'éviter les risques liés à une responsabilisation de ses acteurs locaux.

Un laboratoire de « décentralisation » ?

Les tâtonnements de la réforme depuis 2000, ont montré des dialogues multiples verticaux et horizontaux. La forme légale de ces contrats de PPP introduits en Egypte, de même que le caractère local du service public concerné, sont à l'origine de ces phénomènes d'appropriation et d'adaptation locale. Ces dix premières années de réforme entre 2000 et 2010, ont été un véritable laboratoire de « décentralisation ». Elles ont en effet suscité des dialogues locaux tout à fait inédits en Egypte articulés entre les sphères publiques et privées dans lesquels les agents de l'État n'ont pas pu user des moyens coercitifs et de contrôle qui sont habituellement les leurs concernant les actions des

³¹ KOHSTALL F., 2009, "La démocratie renversée". Sur l'usage de la "bonne gouvernance" en Égypte et au Maroc : le cas des réformes de l'enseignement supérieur", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala. p. 241-259.

acteurs privés³². Ces négociations ont placé sur la table les intérêts d'une large gamme d'acteurs : autorités centrales, autorités locales, entreprises privées internationales, secteur informel, société civile. Elles ont montré des modalités d'exercice du pouvoir très diversifiées et des capacités d'adaptation et de réaction efficaces de la part des acteurs. On a aussi vu durant cette période, des habitants revendiquer leurs droits et les obtenir (même si les taxes sur la propriété font toujours des mécontents au regard de la qualité du service). Des habitants se mobiliser et participer de façon directe à la gestion de leur environnement de façon collective organisée et ouvertement dirigée contre l'État. Durant ces années d'expérimentation, la politique publique du gouvernement a en quelque sorte été déposée dans l'organisme de la société locale qui a procédé à son assimilation. Et c'est bien le pouvoir d'influence de ces acteurs locaux formels ou informels qui se rappelant au gouvernement central, a suscité de sa part ce mouvement de repli radical durant les années 2009 et 2010 qui ont sonné le glas de cette expérience riche d'enseignement.

Bibliographie

- BEN-NEFISSA S., 2005, "Les assemblées d'arbitrage en Egypte", *Egypte Monde Arabe*, Vol.3, n°1, p. 55-72.
- BEN-NEFISSA S., 2011, "La vie politique locale : les mahaliyyât et le refus du politique ", in F. Ireton et V. Battesti (dir), *L'Egypte au présent*, Paris, Sindbad/Seuil. p. 343-367.
- CLÉMENT F., 1992, "Genèse d'une réforme : du discours à la réalité", *Egypte Monde Arabe*, Vol.Première série, n°9, p. 103-163.
- DEBOUT L., 2010, "La gestion des déchets au Caire, ou quand les "chiffonniers" s'allient au secteur privé", *Moyen-Orient*, Vol.7, p. 72-77.

³² Voir notamment les pratiques du majhud el-dhati (effort sur soi-même) analysée par Sarah Ben Nefissa ou les procédés de « captations » par l'appareil d'État des réseaux traditionnels. BEN-NEFISSA S., 2005, "Les assemblées d'arbitrage en Egypte", *Egypte Monde Arabe*, Vol.3, n°1, p. 55-72, HAENNI P., 2005, *L'ordre des caïds. Conjuré la dissidence urbaine au Caire*, Paris/Le Caire, Karthala/CEDEJ, pp.322, BEN-NEFISSA S., 2011, "La vie politique locale : les mahaliyyât et le refus du politique ", in F. Ireton et V. Battesti (dir), *L'Egypte au présent*, Paris, Sindbad/Seuil. p. 343-367.

- DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets en Egypte*, Non publié, AFD, pp. 70
- FAHMI W. et K. SUTTON, 2010, "Cairo's Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City", *Sustainability*, n°2, p. 1765-1783.
- FLORIN B. et L. DEBOUT, 2010, "Chiffonniers contre entreprises privées internationales ? Résistances, adaptations et négociations des acteurs formels et informels face à la réforme de la gestion des déchets au Caire. ", *Egypte Monde Arabe*.
- HAENNI P., 2005, *L'ordre des caïds. Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris/Le Caire, Karthala/CEDEJ, pp.322.
- KOHSTALL F., 2009, ""La démocratie renversée". Sur l'usage de la "bonne gouvernance" en Égypte et au Maroc : le cas des réformes de l'enseignement supérieur", in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentations et hybridation des régimes*, Paris, Karthala. p. 241-259.
- SOLIMAN S., 2003, "Deux modèles pour un même objectif", *Al-Ahram Hebdo*, 22/10/2003.
- SOLIMAN S., 2004, *Argent de l'Etat et politique. la difficile sortie de l'Etat rentier en Egypte sous Hosni Moubarak*, Paris, I.E.P., Doctorat, sous la direction de J. Leca, pp.310.
- YOUSFI H., 2008, *The investment climate in Egypt: Institutions or Relationships as Conditions for Sustainable Reform?*, Paris, AFD, pp. 51