



**HAL**  
open science

# Gouvernements urbains en régime autoritaire. Le cas de la gestion des déchets ménagers en Égypte.

Lise Debout

## ► To cite this version:

Lise Debout. Gouvernements urbains en régime autoritaire. Le cas de la gestion des déchets ménagers en Égypte.. Architecture, aménagement de l'espace. Université Lumière - Lyon II, 2012. Français. NNT: . tel-00801650v1

**HAL Id: tel-00801650**

**<https://theses.hal.science/tel-00801650v1>**

Submitted on 18 Mar 2013 (v1), last revised 14 Jul 2015 (v3)

**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.

Université Lumière - Lyon II

École doctorale des Sciences Sociales

Faculté de géographie, Histoire, Histoire de l'Art et du Tourisme

Laboratoire EVS-UMR 5600



# Gouvernements urbains en régime autoritaire

*Le cas de la gestion des déchets  
ménagers en Égypte*

Thèse présentée par

**Lise Debout**

Pour l'obtention du grade de Docteur en géographie, aménagement et  
urbanisme

Sous la direction de Franck Scherrer et Éric Verdeil

Présentée et soutenue publiquement le 22 novembre 2012

Membres du Jury :

- **BEN NEFISSA Sarah**, Chargée de recherche, Institut de recherche pour le développement (IRD).
- **CATUSSE Myriam**, Chargée de recherche, IREMAM
- **JAGLIN Sylvie**, Professeur, Université Paris-Est Marne la Vallée, LATTs
- **LAVERGNE Marc**, Directeur de recherche, GREMMO.
- **SCHERRER Franck**, Professeur, Université de Montréal
- **VERDEIL Eric**, Chargé de recherche, UMR-5600



# Sommaire

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>5</b>
<b>Introduction : Contexte de l'étude et méthode</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	<b>35</b>
<b>ÉTUDIER LES GOUVERNEMENTS URBAINS EN RÉGIME AUTORITAIRE VIA LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS</b>	<b>35</b>
Section 1/ À la recherche des gouvernements locaux en régime autoritaire	35
Section 2/ Les services publics en réseau et pouvoirs locaux	48
Section 3/ Les déchets, un révélateur particulier	55
Conclusion chapitre 1 : Problématique et présentation des hypothèses	73
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>77</b>
<b>GOUVERNEMENTS URBAINS EN ÉGYPTÉ</b>	<b>77</b>
Section 1/ Des « gouvernements locaux » aux « administrations locales »	78
Section 2/ Privatisations : vers un moins d'État ?	91
Section 3/ La société civile : l'encouragement coercitif	101
Conclusion chapitre 2 : Vers une définition du gouvernement urbain en Égypte ?	114
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>119</b>
<b>LA GESTION DES DÉCHETS : D'UN SERVICE LOCAL À UNE POLITIQUE NATIONALE</b>	<b>119</b>
Section 1/ De l'origine à 1983 : autorités locales et communautés	120
Section 2/ 1983 - 1999 : Centralisation, formalisation et privatisation	138
Section 3/ La réforme nationale de la gestion des déchets : entreprises étrangères et autorités nationales	149
Conclusion chapitre 3 : Un service public local sous contrôle national	167
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>175</b>
<b>LA GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU DÉFI DES TERRITOIRES ÉGYPTIENS</b>	<b>175</b>
<b>Section 1/ La gestion intégrée des déchets en 2011 : centralisation et uniformité</b>	<b>178</b>
Section 2/ Le déchet accélérateur des inégalités territoriales dans les villes égyptiennes	185
Section 3/ Mobilisations pour une ressource	205
Conclusion chapitre 4 : Le service public de gestion intégrée des déchets comme gestion coordonnée forcée	223

<b>CHAPITRE 5</b>	<b>225</b>
<b>LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC EN RÉGIME AUTORITAIRE</b>	
<b>ÉBRANLEMENT DU RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES</b>	<b>225</b>
Section 1/ Le contrat un outil de partenariat pour un service public ?	227
Section 2/ Service public : pouvoirs et faiblesses des autorités locales. Le poids des responsabilités	238
Section 3/ Les recours d'une population non représentée	259
<b>Conclusion chapitre 5 : La délégation de service public par partenariat public-privé, un affaiblissement des autorités locales ?</b>	<b>286</b>
<b>CHAPITRE 6</b>	<b>291</b>
<b>LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION DU GOUVERNEMENT URBAIN EN ÉGYPTE</b>	<b>291</b>
Section 1/ De l'autre côté du contrat : les acteurs privés de la gestion des déchets ménagers	293
Section 2/ L'hégémonie contraire à une gestion partagée	313
Section 3/ Ama Arab ou l'invention d'un service public universel pour la transformation des gouvernements urbains	351
Conclusion chapitre 6 : La création locale de gouvernements urbains	386
<b>Conclusion générale</b>	<b>393</b>
<b>Des déchets au gouvernement urbain : « Gouverner local » en régime autoritaire</b>	<b>393</b>
Références bibliographiques	398
Sources écrites diverses	411
Table des illustrations	414
Listes des sigles utilisés	418
Table des matières	420
Annexes	430

# REMERCIEMENTS

Et voici la page des remerciements ! L'ultime moment d'extraction de la parenthèse pour lequel on se dit qu'une page ne sera pas suffisante.

Je tiens à remercier mes directeurs de thèse pour la confiance qu'ils m'ont accordée quand, sortant de nulle part, je débarquais à Lyon mon mémoire de master 2 sous le bras. Merci de leurs patience, conseils et accompagnement pendant ce travail. Je remercie également le Cedej pour son accueil lors de mes différents séjours entre 2005 et 2011. Je remercie tout particulièrement Marc Lavergne, son directeur qui m'a soutenue et offert un lieu de travail confortable pour mes années de thèse. Je remercie aussi l'équipe sur place : Pierre-Arnaud Barthel et Safaa Monqid. Merci aussi à ceux qui, là bas, ont partagé des moments de travail fructueux mais aussi d'amitié : Jamie Furniss, Pierre Desvaux, Julia Varga. Merci à tous les Égyptiens que j'ai épuisés par mes questions, usés de mes regards scrutateurs et de mes incompréhensions.

Merci aussi à Myriam Catusse et Géraldine Chatelard qui, de la Jordanie en passant par le Liban et jusque la Tunisie, m'ont offert, par l'intermédiaire de l'ANR *Tanmia*, un cadre de travail toujours très stimulant dans des rencontres pleines de bonne humeur. Mes remerciements vont également à l'IFPO de Amman et à son équipe pour son accueil chaleureux et l'enrichissant séjour que j'y ai passé en 2008. Merci encore à l'équipe tourangelle de CITERES pour avoir été le réceptacle heureux de ma maigre vie sociale lors de ma rédaction en ermite à Esvres-sur-Indre. Un merci particulier à Bénédicte Florin pour nos nombreuses et fructueuses collaborations. Enfin, plus récemment, je tiens à remercier l'équipe de l'IUL pour m'avoir donné l'occasion de découvrir le métier d'enseignant dont l'influence bénéfique sur l'écriture relève de la magie ! Merci à Laurence Rocher, Delphine Dejeans et Anne-Laure Gras qui m'ont offert leur soutien et des moments complices bienvenus. L'IUL c'est aussi Thésardland ! Qu'il soit remercié ici pour la deuxième fois dans une thèse (et pas la dernière, Jérôme on t'attend !). Ce fut 20 m<sup>2</sup> de travail et de solidarité. De commentaires minutieux tricotés de pattes de mouches perspicaces du côté de Jérôme, de coaching d'enfer et de peau de Kiki de celui d'Aurélie. Merci aussi à Camille qui s'achemine vers la fin de sa thèse. Merci à mes nombreux relecteurs. Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est sans eux : Éric Verdeil, Jérôme, Indiana, Marie-Thérèse, Aurélie, Anne et Laurence. La traque à la coquille est une chasse sans fin, toutes les fautes et les maladroites de style qui demeurent sont de ma seule responsabilité.

Un merci très chaleureux à ma famille. À tous mes chers résidents de la rue des terres blanches (et ses extensions) qui m'ont manqué pendant ces années d'expatriation et de sous-marin. Merci à mes quatre grands-parents à l'origine de ce joli petit monde. Merci à ma soeur et à ma jolie petite carotte de nièce dont l'arrivée et l'empressement des retrouvailles m'ont fait franchir le mur de son de l'écriture ! Merci à mes parents pour leur soutien et pour m'avoir montré que toutes les vies sont possibles. Votre curiosité est la mienne et je vous en remercie. Un énorme merci à tout ceux qui, d'année en année, se sont greffés sur le noyau des plus proches et qui ont toujours été là pour cette thèse, mais surtout pour autre chose, chacun à sa façon : Indiana, Sophie, Anne, Etaa. Nous avons encore de belles années devant nous et je m'en réjouis. À tous ceux qui m'ont également entourée, soutenue et divertie, et dont je ne peux dresser une liste exhaustive, merci : Adrien, Élise F., Aurélie Z., etc.

À ceux qui me manquent : Isabelle, Juliette, Christian.

Et enfin, merci à celui qui m'accompagne. S'il doute encore de ma timidité, que cette concision l'en convainque.



## Note sur la transcription

Le système de transcription utilisé est le suivant :

ا ب ء ا ح ح ت ت ب ء ا  
ā ' b t t ġ ħ ħ d d r z s š š ɖ ʈ ʒ ' ġ f q k l m n h w / ū y / ī

Les noms propres fréquemment utilisés en langue française ne sont pas transcrits. De même lorsqu'ils sont issus d'articles de presse, nous conservons la transcription utilisée par ces documents.





# Introduction : Contexte de l'étude et méthode

Vendredi 31 janvier 2011 place Tahrir. Le ciel est gris, comme souvent au Caire, la place habituellement encombrée de voitures dans un bruit de klaxons est encombrée d'Égyptiens dans un bruit de hurrah. La foule — ils sont des centaines de milliers de manifestants — s'amasse depuis le 25 janvier pour la chute de ce lui qu'ils avaient surnommé le « Pharaon ». Les campeurs de Tahrir s'organisent sur la place : sur le côté, un poteau électrique toutes tripes dehors recharge les téléphones portables, au pied du fast-food *Hardees* des tables accueillent les objets perdus attendant leur propriétaire, tandis que sous des tentes des médecins révolutionnaires soignent dans ces hôpitaux de fortune les manifestants. Un reporter anglais<sup>1</sup> filme la place et montre ce qui était devenu, depuis quelques jours, une tradition : des seaux d'eau sont jetés au sol et leurs flaques, étirées au moyen de balais en plastique par des hommes nus pieds, engorgent la place. Les révolutionnaires nettoient Tahrir à grandes eaux au milieu d'un décor de pancartes et de drapeaux. Pour le commentateur, ces nettoyages constituent un véritable changement : « *What we see here right now is quite extraordinary! These guys are volunteers cleaning up the street!!* ». Cette attention nouvelle à la propreté constituait, pour les journalistes, un véritable changement social véhiculé par ces images qui ont fait le tour du monde.

Dans la forêt de pancartes plantées sur Tahrir, parmi celles qui revendiquaient un salaire minimum à 1500 EGP ou qui, sous le symbole d'une balance, réclamaient la justice, on pouvait voir, également, des images de tas d'ordures encombrant les rues du Caire, des maillots épinglés d'un « Nous nettoyons notre pays ». Néanmoins, tout cela était-il vraiment nouveau ? Bien que ces révolutionnaires aient en effet sollicité la propreté dans leur appel à un changement civique, les « volontaires » qui nettoyaient les rues du Caire étaient déjà nombreux bien avant ces événements et leur médiatisation. En effet, fatigués de chercher des interlocuteurs à même de recevoir leur mécontentement et face à la saleté des rues, nombreux étaient ceux qui, depuis quelques années, retroussaient leurs manches et prenaient le balai pour nettoyer les rues... Il faut dire que la réforme de la gestion des déchets ménagers engagée onze ans auparavant et l'expertise technique sollicitée chez les entreprises étrangères, n'avaient pas eu raison de ce problème.

---

<sup>1</sup> Extrait d'un journal télévisé par le reporter britannique Ian Lee pour The Daily News Egypt, « Egypt: A new Spirit of National Pride », publiée en ligne le 31 janvier 2011, consulté le 02/02/2011, [http://www.youtube.com/watch?v=h5GSfSRY2PQ&feature=player\\_embedded#!](http://www.youtube.com/watch?v=h5GSfSRY2PQ&feature=player_embedded#!)

En effet, un dizaine d'années plus tôt, la situation critique de la gestion des déchets avait nécessité une politique d'envergure. À l'époque, il n'existait aucune stratégie à l'échelle nationale pour ce secteur et différents systèmes de gestion se superposaient sur un même territoire et sur un même segment de service : gestion publique, gestion privée et activités des chiffonniers. Néanmoins la gestion demeurait partielle et l'essentiel de la collecte, effectué par la communauté des chiffonniers, ne suffisait pas à desservir toute la population. Les chiffres nationaux, peu fiables, que donnaient les bailleurs de fonds confirmaient cette gestion pantelante : 9,7 millions de tonnes de déchets accumulées, moins de 25 % des déchets collectés en zones rurales, et 30 à 95 % en zones urbaines, une croissance de la production de déchets ménagers de 3,2 % par an (Gtz-Erm-Gkw, 2004).

Le gouvernement central égyptien, par l'intermédiaire d'un prêt de l'USAID et de la Banque mondiale, a donc décidé de réformer son système de gestion des déchets. En 1999, un comité inter-ministériel avait rédigé une stratégie nationale destinée à résoudre le problème des déchets en Égypte. Elle proposait une délégation complète du service de gestion des déchets ménagers par l'intermédiaire d'appels d'offre internationaux. À ces motivations environnementales, s'ajoutaient des motivations économiques. En effet, la réforme a pris place dans la continuité des politiques d'ouverture économique débutées dès les années 1970 sous Anouar el-Sadate, poursuivies sous la présidence de Hosni Moubarak et qui s'étaient accélérées à partir de 2004 (gouvernement Nazif). Pour le gouvernement égyptien, les partenariats public-privé (PPP) étaient une façon de compléter les investissements insuffisants dans l'économie égyptienne et de fournir des services publics de qualité, à moindre coût. En effet, le diagnostic porté sur la gestion publique de ces services insistait sur ses dépenses excessives pour une efficacité moindre (Public Private Partnership Central Unit 2007).

Sans que les habitants n'en soient informés, des appels d'offres ont été publiés dès le début de l'année 2000 et remportés par des entreprises européennes<sup>2</sup>. Ainsi, du jour au lendemain, les habitants des grandes villes égyptiennes se sont réveillés dans la surprise : des containers à ordures avaient été déposés devant leurs portes et des camions bennes venaient les récupérer, du moins, le devaient-ils. Un peu plus tard, ces mêmes habitants découvraient, moins satisfaits, que ce service avait un coût, relativement élevé pour leurs maigres revenus, qui leur était prélevé sur la facture d'électricité. Ces démarches de privatisation ont à l'époque soulevé de nombreuses protestations de la part des habitants qui contestaient deux éléments : le coût du service et la nationalité des entreprises. La presse, durant les premières

---

<sup>2</sup> Deux étaient italiennes et deux espagnoles (dans le Grand Caire) et une française (à Alexandrie).

années, relayait cette opinion publique et, au lendemain de la révolution, des manifestations avaient repris pour réclamer le départ des entreprises étrangères de gestion des déchets<sup>3</sup>.

Il est vrai que cette réforme n'avait pas eu les résultats escomptés. Ce projet qui visait à la mise en place d'une filière intégrée unique et une délégation complète du service, en remplacement d'une gestion traditionnelle des déchets assurée par la communauté des chiffonniers, a été difficilement applicable en Égypte. Il en résultait une large variété de situations d'une ville à l'autre, mais aussi d'un quartier à l'autre.

## A. Le service de gestion des déchets pour étudier le local en régime autoritaire

### 1/ Les réformes de privatisation des services publics dans les pays du Sud

Au regard de leur crise financière et de leur endettement et afin de redresser leur situation, les pays du Sud sont invités, par la communauté internationale depuis les années 1980-1990, à mettre en place des réformes de libéralisation économique et politique. Conformément aux recommandations de désengagement financier des États et d'allègement de la dette, les autorités publiques des pays débiteurs procèdent à la privatisation de la gestion de leurs services urbains avec comme crédo la décentralisation, la privatisation et la régulation (Coing, 2004). Néanmoins, ces privatisations des services publics, qui s'effectuent dans un contexte mondialisé selon le modèle français de gestion déléguée (Petitet, 2002 ; Bousquet, 2006) et dont les marchés sont souvent attribués à des grands groupes européens, n'ont pas toujours été concluantes. Dans certains cas, la privatisation a contribué à accroître les différences sociales dans des villes déjà très fortement marquées par l'exclusion. Ce fut le cas en Amérique Latine (De Gouvello et Fournier, 2002) et dans certaines villes d'Afrique du Sud où se sont constitués des mouvements anti-privatisation (Lorrain, 1995; Jaglin, Dorier-Apprill et al. 2002). La régulation entre acteurs locaux est centrale dans ces débats où les services en réseau sont considérés comme les catalyseurs de l'action publique en ville (Scherrer, 2006) et le support des « géométries sociotechniques des pouvoirs » (Graham et Marvin, 2001). Ainsi lors de la mise en œuvre des réformes, les interactions entre les acteurs publics, les acteurs privés, les acteurs informels et la société civile modulent la fourniture du service au gré de régulations sectorielles et sociopolitiques qui dessinent les contours de l'inégalité des services. Ces « métissages » (Coing, 1996) remettent en cause la pertinence des modèles de délégation importés et révèlent l'importance des processus de « re-

---

<sup>3</sup> Entretien avec le directeur de l'entreprise Ama Arab, réalisé le 10/05/2011.

territorialisation » (De Gouvello, 2001) dans la mise en œuvre des réformes. De ces formes de régulation résultent différentes configurations locales des services publics, d'un pays à un autre, mais aussi d'une ville à l'autre.

Ces nombreux travaux se sont essentiellement concentrés sur le secteur de l'eau et sur l'Amérique Latine et l'Afrique, parfois l'Asie. Ils n'ont que très peu abordé les déchets. Ainsi, bien que des travaux de sciences politiques se sont récemment penchés sur la question (Une thèse en sciences politiques a été débutée par Samir Hamek sur le cas de Véolia à Alexandrie et Mérino, 2010 ; Quenot, 2010) l'approche de la gestion des déchets demeure le plus souvent sociologique ou anthropologique voir technique (financement, filière intégrée, environnement).

## 2/ La gestion des déchets dans les pays du Sud

La gestion des déchets ménagers dans les pays émergents est pourtant problématique. La quantité de déchets produite par habitant augmente très rapidement alors même que les politiques publiques dans ce secteur sont encore balbutiantes. Considérant la gestion des déchets comme un problème d'hygiène publique, les autorités se concentrent principalement sur la propreté des espaces publics et l'évacuation des déchets hors des villes. Mais les fortes vagues de croissance démographique dès les années 1960 et le développement des quartiers d'habitat non réglementaire, notamment en Afrique, ont fait du problème des déchets un enjeu environnemental international en même temps qu'une opportunité pour le secteur privé. En effet, à partir du début des années 1990, ce secteur a fait l'objet des mêmes préconisations de la part des bailleurs internationaux notamment *via* la Banque mondiale et le Programme des Nations-Unies pour le développement (Cointreau-Levine, 1994 ; Schübeler, 1996). Ces programmes recommandaient une technicisation de l'opération et une institutionnalisation de la gestion par un recours au secteur privé formel ou informel. Les privatisations parfois précoces (Gtz-Erm-Gkw, 2004) ont eu recours à des entreprises privées locales plutôt qu'internationales à la différence du secteur de l'eau. La gestion des déchets demandant, en effet, des investissements et une ingénierie moindre, ne connaît pas les mêmes mécanismes de marché et d'expertise. Néanmoins, ces privatisations n'ont pu faire face aux défis posés par la croissance urbaine (Adjepolu, 2002). Les quartiers pauvres situés en périphérie des villes restent très mal desservis et les conditions de vie s'y dégradent au rythme de l'empilement des immondices (Hoornweg et Perinaz, 2012).

Ces difficultés ont conduit à l'évolution du modèle de gestion préconisé par les bailleurs de fonds, notamment en Afrique, où ils encouragent le recours aux pré-collecteurs dans les quartiers périphériques (Dorier-Apprill, 2006). Néanmoins, si dans les quartiers aisés, c'est la ressource qui intéresse les collecteurs (Folléa, Brunet et al., 2001 ; Adjepolu,

2002 ; Cavé, 2009), dans les quartiers pauvres, les acteurs informels viennent combler les défaillances de la gestion officielle à laquelle ils se greffent. Dans une combinaison d'acteurs et d'actions guidées par les réalités sociales et urbaines des villes, dans certains pays d'Afrique ou d'Asie, des petits collecteurs munis de charrettes à traction animale (asinienne ou équine) ou humaine, ramassent les déchets des ménages contre rétribution et les transportent vers des lieux d'apport volontaire (containers collectifs, décharges illégales...). Ces systèmes de collecte très présents en Inde et au Bangladesh se développent dans une grande partie de l'Afrique Sub-Saharienne dès les années 1990 (Ngikam and Tanawa, 2006). Dans certains cas, cette pré-collecte est formalisée et s'organise sous forme de groupements d'intérêt économique (GIE) ou de groupements communautaires. À Dakar (Gicquelay and Sarthou 2009) et dans les villes moyennes du Sénégal (Rouyat, Broutin et al. 2006), les pré-collecteurs sont organisés en comités locaux ou GIE, tandis qu'en Amérique Latine, à Rio de Janeiro et dans d'autres villes du Brésil (Deleuil 2002; Cavé 2009) ou encore à Quito en Équateur (Gutberlet, 2002), la pré-collecte dans les *favelas* se fait à l'initiative d'organisations communautaires.

Face à ces modes de gestion complexes et polymorphes qui répondent aux exigences complexes de territoires urbains fragmentés, les principes environnementaux et économiques qui guident ces programmes impliquent de penser le service de façon « intégrée » (Réseau Projection, Octobre 2009), déniaient ainsi toute légitimité aux dispositifs existants dans les territoires concernés. Selon cette orientation, il est nécessaire d'articuler tous les maillons de la filière pour s'assurer de la bonne gestion environnementale et économique des déchets, contrairement à la coexistence et à l'articulation de différentes filières qui existent généralement sur le terrain. Néanmoins, ce modèle est difficilement remis en cause même s'il se situe loin des schémas locaux et bien qu'il semble très difficile à implanter dans ces villes.

### 3/ Originalité de l'étude de cas

La gestion des déchets ménagers en Égypte est une étude de cas originale pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'elle aborde un service peu exploré par les recherches sur les services en réseau mais aussi par ce que, dans ce cadre, elle s'intéresse à une région encore très peu investie dont la nature des régimes paraît pourtant éclairante dans ces débats. Enfin, dans le champ des études produites sur la gestion des déchets en Égypte, elle propose de changer de focale.

Nous proposons l'analyse de la mise en oeuvre d'un service public peu étudié dans la recherche sur les services en réseau, principalement concentrée sur les problématiques de l'eau majoritairement en Amérique Latine et en Afrique. En effet, seulement quelques

travaux sur les réseaux s'intéressent au monde arabe. Rares, ils concernent néanmoins, là encore, principalement l'eau (Signoles, 2004 ; Darmame, 2006 ; De Miras, 2010 ; Allès, 2012). Les déchets quant à eux y sont surtout étudiés à travers les conceptions et les représentations qu'ils véhiculent dans une approche anthropologique (Jolé, 1989 ; Jolé, 1991 ; Bertolini et Brakez, 1997) ou par l'intermédiaire du secteur informel (De Pas, 2009 ; Florin, 2010 ; Furniss, 2012). Ils ne le sont presque jamais en tant que service public en réseau (Albouy, 2001).

D'autre part, à la différence de la majorité des études existantes, cette recherche prend place dans le contexte d'un État centralisé où les responsables locaux sont nommés par le gouvernement central, privant ainsi les gouvernements urbains d'autonomie et d'institutions locales élues ayant des responsabilités exécutives. Cette particularité a de lourdes conséquences sur les modalités de mise en œuvre des réformes de privatisation. Les « métissages » (Coing, 1996) évoqués plus haut sont plus aisément envisageables dans le cas d'un système politique et de gestion des services décentralisés dans lesquels les pouvoirs et les enjeux politiques locaux sont à même de transformer les réformes institutionnelles pour les adapter à leurs territoires locaux. Il en va différemment dans le cas d'un système centralisé où les capacités d'expression des pouvoirs locaux prennent un tout autre visage.

Enfin, en Égypte, la question des déchets est surtout abordée au regard du secteur informel et de la célèbre communauté des *zabbālīn* par les chercheurs européens (Dollet, 2003 ; Desvaux, 2009 ; Florin, 2010 ; Furniss, 2012). De même, si quelques travaux locaux traitent de la réforme, ils abordent davantage ses enjeux idéologiques que opérationnels (Behairy, 2003).

## B. Comparer les assimilations locales

En 2007 quand nous rédigeons notre mémoire de master 2 portant sur le sujet, au Caire des entreprises venaient de quitter le marché, laissant de nombreux quartiers dans un grand désarroi, tandis qu'ailleurs d'autres entreprises continuaient à exercer, sans fournir un service de très bonne qualité. Quatre ans après les réformes, si la situation de la gestion des déchets n'était toujours pas convenable, elle n'était surtout pas uniforme. En effet, nous voyions ça et là des camions d'entreprises, des camions de chiffonniers qui continuaient à collecter, mais aussi des habitants collecter eux-mêmes les déchets. Des tas d'ordures brûlés, d'autres fouillés. Nous voyions surtout que d'un gouvernorat à l'autre, d'un quartier à l'autre et d'une rue à l'autre, l'état de propreté variait, le système mis en place également.

Pourquoi ces différences territoriales dans un État où la centralisation telle qu'on nous la donne à lire, devrait tout uniformiser ? Ne serait-ce pas là la preuve d'une forme de liberté ou d'autonomie locale ? De ces questions qui émergeaient; est né notre projet de thèse.

Ce secteur en pleine transformation au regard des changements qu'impliquaient les partenariats public-privé, nous a semblé particulièrement pertinent pour étudier les gouvernements urbains en régime autoritaire. En effet, par les différentes mobilisations dont le service de gestion des déchets est l'objet (secteur informel, association, autorités locales et nationales, entreprises privées étrangères et égyptiennes), il permet une étude combinée de l'action collective locale et du rapport de l'État à ses administrés et à ses administrations locales. Dans ce cadre, la gestion des déchets ménagers se prêtait à l'étude des marges de manœuvres locales et de leur capacité à infléchir les politiques nationales en régime autoritaire. Souhaitant étudier la gestion locale dans une dimension horizontale, c'est-à-dire en tant que combinaison d'actions locales, et dans une dimension institutionnelle, c'est-à-dire les autorités publiques responsables, il nous fallait plusieurs terrains mais aussi plusieurs juridictions à la charge de différents responsables publics locaux. C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser à plusieurs gouvernorats dans ce travail.

## 1/ Approche comparative et présentation des terrains

Le gouvernorat, est le premier niveau de l'administration territoriale en Égypte qui en compte cinq. Le gouverneur (nommé sur décret présidentiel) a rang de ministre et autorité sur tous les échelons inférieurs de l'administration territoriale (district, ville, quartier, village). C'est donc aux mains des gouverneurs que se concentre le pouvoir local. Dans notre démarche comparative, il nous intéressait de voir l'importance des mobilisations locales dans la gestion du service, mais aussi le rôle de ces responsables. Plusieurs éléments ont guidé le choix de nos différents terrains. Souhaitant étudier les variations dans l'assimilation locale des politiques nationales, nous avons choisi les gouvernorats ayant mis en œuvre la réforme. Il s'agissait donc de Alexandrie, du Caire et de Giza (du Grand Caire) qui sont les seuls gouvernorats dont les appels d'offres internationaux ont conduit à l'installation d'entreprises étrangères dans le secteur des déchets. Néanmoins, nous avons dans un premier temps prévu, d'ajouter le gouvernorat de Qena (Haute-Égypte) à cette démarche comparative. Dans ce gouvernorat, le gouverneur avait mis en place un service de propreté publique financé par la levée d'impôts locaux qui avait valu plusieurs distinctions honorifiques à la ville. Ce cas nous paraissait illustratif d'une forme de « décentralisation » en Égypte qui aurait, très certainement, été passionnante à étudier dans le cadre de nos interrogations. Néanmoins,



nous n'avons pas réussi à obtenir les autorisations du gouvernement central qu'exigeaient de nous les autorités locales de Qena. Nous avons donc dû renoncer.

Concernant le recours au secteur privé international, l'étude de plusieurs gouvernorats devait nous permettre d'observer les différences d'une entreprise à l'autre. L'étude de ces cas, nous permettait donc de rapprocher différents facteurs d'assimilation : responsables publics, entreprises privées et acteurs locaux partie prenante du service.

### Carte 1. Situation géographique des trois terrains en Égypte

Source : United Nations Cartographic Section, modifiée par Lise Debout, 2012.



En Égypte, les gouvernorats sont administrativement classés en deux catégories : gouvernorats urbains et gouvernorats ruraux, selon l'occupation de leurs territoires. De façon générale, les gouvernorats urbains ont un taux de croissance urbaine annuelle inférieur à celui des gouvernorats ruraux, de même, leurs taux de pauvreté sont plus bas que ceux des gouvernorats ruraux. Deux de nos terrains sont urbains, l'autre rural. Alexandria et Le Caire sont les deux gouvernorats capitale de l'Égypte et sont dans les finances publiques ceux qui bénéficient du budget le plus important dans les transferts nationaux. Giza en revanche, est souvent perçu comme le parent pauvre de la conurbation du Grand Caire.

### □ *Alexandrie, la deuxième capitale égyptienne*

Le gouvernorat d'Alexandrie est un gouvernorat urbain de 4 123 869 habitants. Alexandrie est divisée en 7 districts administratifs comme le figure la carte 2. C'est un gouvernorat côtier de la mer Méditerranée dont une grande part des activités économiques repose sur le tourisme intérieur et dont les secteurs industriels principaux sont les activités portuaires, le textile, la chimie, le fuel, la métallurgie. Le gouvernorat est d'une superficie de 2818,77 km<sup>2</sup> et la densité de population est de 1463 hab/km<sup>2</sup>. Selon le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 9,2% de la population du gouvernorat d'Alexandrie est pauvre ou très pauvre et son taux de croissance urbaine annuel est de 2,1% (Handoussa, 2008). Ce gouvernorat est classé au 4ème rang sur les 27 gouvernorats d'Égypte en termes de développement humain d'après le PNUD<sup>4</sup>.

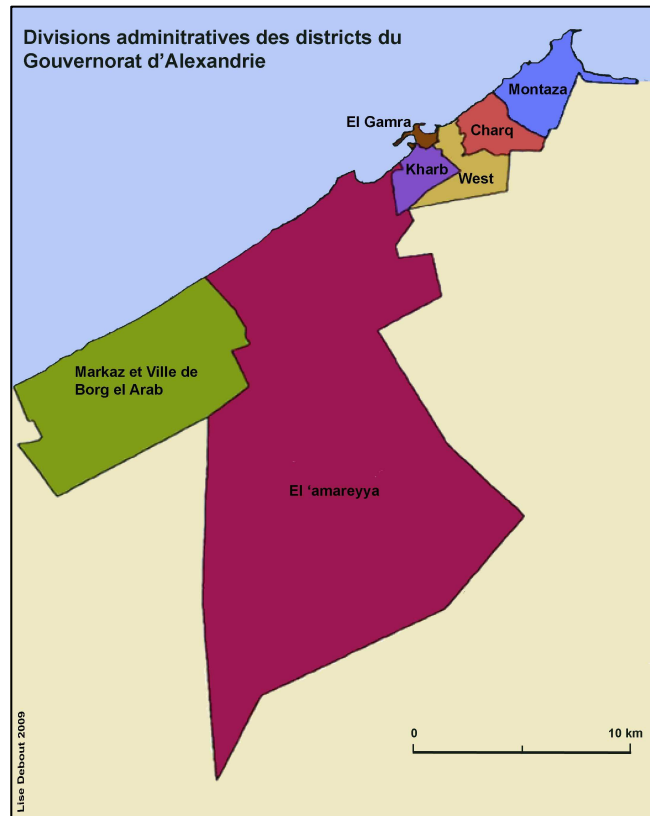
Concernant la gestion des déchets, c'est l'entreprise française Véolia (à l'origine Onyx) qui a remporté l'appel d'offres à Alexandrie en 2000. Elle gère tout le périmètre du gouvernorat dans ses zones urbanisées. Cette expérience a été pionnière dans la privatisation des déchets en Égypte. Elle est le résultat d'une démarche combinée des autorités centrales et d'un gouverneur entrepreneur. En effet, le gouverneur d'Alexandrie, en fonctions lorsque les appels d'offres internationaux ont été passés, avait misé sur la participation du secteur privé pour le développement de la ville. Pour cela, il avait bénéficié de certaines marges d'autonomie dans la gestion locale de la part du gouvernement central. Après le départ de ce gouverneur entrepreneur, le nouveau gouverneur qui l'a remplacé était, lui, particulièrement attaché à la gestion publique. Son arrivée a bouleversé l'exercice de l'entreprise privée de gestion des déchets, Véolia Égypte, qui a du apprendre à composer avec ce nouveau responsable.

---

<sup>4</sup> Le PNUD estime le développement humain des gouvernorats à partir de critères sociaux, économiques et culturels (espérance de vie, de l'alphabétisation, du PIB par capita., etc.)

## Carte 2. Alexandrie découpages administratifs

Source : Gouvernorat d'Alexandrie, modifiée par l'auteur



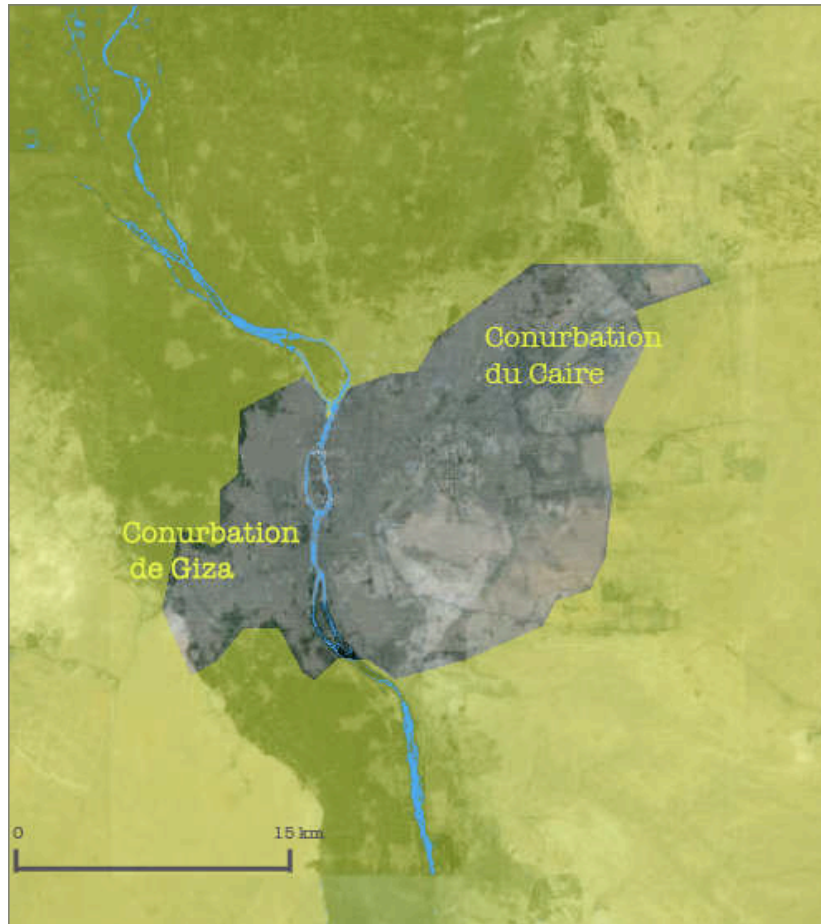
### □ *Le Caire et Giza, gouvernorats du Grand Caire*

Le Grand Caire évoque la conurbation de la capitale égyptienne. Cette entité urbaine n'est pas dotée d'organisme de planification à l'échelle de l'agglomération, mais chacun des gouvernorats qui la compose administre son territoire. Le GOPP (*General Office for Physical Planning*), agence nationale, est chargé de la coordination des politiques d'aménagement sur le Grand Caire comme sur le reste du territoire.

Cette agglomération est de 4 367 km<sup>2</sup>. Elle se développe sur trois gouvernorats : Le Caire, Giza et Qaliubeyya. La conurbation comprend tout le gouvernorat du Caire, la ville de Giza (gouvernorat de Giza) et la ville de Shubra al-Khayma (gouvernorat de Qaliubeyya). La population totale du Grand Caire, d'après le recensement de 2006, était de 11,7 millions d'habitants (Sims, 2010). Nos études de cas ne portent que sur les gouvernorats du Caire et de Giza dans leur partie urbanisée. C'est-à-dire tout le gouvernorat du Caire (divisé en districts) et la ville de Giza (elle même découpée en district et markaz) comme le figure la carte 3.

### Carte 3. Conurbation du Grand Caire et limites du périmètre d'étude.

Fond de carte : Geoeye 2011, réalisation Lise Debout, 2012.



#### - Giza, un gouvernorat pauvre

Le gouvernorat de Giza est un gouvernorat rural (au sens administratif) de 13 183 km<sup>2</sup> de 6 294 319 habitants mais dont la majorité de la population est urbaine (3 696 041 hab). Essentiellement agricole et désertique, la surface habitée du gouvernorat ne représente que 9% de la surface totale soit 1 190 km<sup>2</sup> (Giza Gouvernorate, 2006/ca). La densité de population dans les zones habitées est de 5 270 hab/km<sup>2</sup> (Giza Gouvernorate, 2006/ca). Son taux de croissance urbaine annuelle de 2,7% est le plus élevé de nos trois terrains d'étude. 31,9% de la population totale (environ 1 habitant sur trois) vit dans les quartiers non planifiés, tandis que la part de ménages pauvres et très pauvres est de 14,5% (Handoussa, 2008).

Les activités du gouvernorat sont essentiellement agricoles. Dans le secteur industriel, la chimie est le secteur dominant, avant les industries de la métallurgie et de l'agro-alimentaire. Du fait de la présence des pyramides de Giza, le tourisme représente aussi un secteur important dans l'économie du gouvernorat. Néanmoins, le gouvernorat reste pauvre, et 14,5% des ménages sont considérés comme pauvres ou très pauvres (Handoussa, 2008).

Enfin, Giza est classé au 15ème rang, sur les 27 gouvernorats égyptiens, en termes de développement humain d'après le PNUD.

Seule la partie dense et urbanisée de Giza a été soumise aux procédures d'appel d'offres pour la gestion des déchets. Dans un premier temps la partie sud a été remportée par l'entreprise espagnole FCC qui s'est retirée en 2006. Depuis, la GCBA (*Giza Cleansing and Beautification Agency*) se charge de l'opération de la gestion des déchets par l'intermédiaire de contrat de sous-traitance à des associations ou à la communauté des chiffonniers. La zone de Giza Nord a été le sujet d'un appel d'offres en 2003, il a été remporté par l'entreprise italienne Gesenu (IES) qui est toujours en activité.

- Le Caire, capitale

Le Caire est un gouvernorat urbain de 7 902 085 habitants. Sa superficie est de 3 085 km<sup>2</sup> et comporte une grande part de désert puisque 6% seulement de la superficie du gouvernorat est habitée, soit 190,42 km<sup>2</sup> dont 96,52 km<sup>2</sup> (50%) sont des quartiers non réglementaires (Cairo Governorate, 2006/ca). Dans la partie urbanisée, la densité est de 4 083 hab/km<sup>2</sup> contre 927 sur toute la superficie du gouvernorat. La population du gouvernorat du Caire augmente moins rapidement que dans les autres gouvernorats avec un taux de croissance de 1,3%, le plus faible de nos trois études de cas. De même, ce gouvernorat n'est pas touché de façon aussi massive par l'urbanisation informelle que le gouvernorat de Giza. « Seulement »16,6% de la population vit dans les quartiers informels, et ce gouvernorat est le moins pauvre de nos trois terrains d'étude, avec seulement 5,1% des ménages pauvres ou très pauvres au regard des autres gouvernorats d'après le PNUD.

Les principales activités industrielles au Caire sont le textile au premier rang, puis les industries métallurgiques (Cairo Governorate, 2006/ca).

Lors des procédures d'appels d'offres pour la gestion des déchets ménagers, le gouvernorat du Caire avait été découpé en quatre zones (Sud, Nord, Est, Ouest), chacune correspondant au périmètre d'un contrat. Seules les zones Nord, Est et Ouest avaient été sujettes à appels d'offres internationaux pour la délégation complète du service. Dans la zone Sud, ce sont les appels d'offre nationaux qui ont été passés sur des segments de la filière.

En 2002, les entreprises espagnoles FCC (EES) et Urbaser ont respectivement remporté les zones Est et Ouest, tandis que l'entreprise italienne Ama Arab a remporté la zone Nord. En 2006, Urbaser a quitté le marché et Ama Arab a repris son contrat. Dans la zone Sud, les appels d'offre ont été passés en 2003 et des entreprises égyptiennes ont remporté le marché.

C'est Europa 2000 et l'entreprise publique Fūstāt qui sont chargées de la collecte sur cette zone<sup>5</sup>.

L'étude de ces deux cas du Caire et de Giza sont intéressants pour plusieurs raisons. Tous les deux ont été intégralement délégués au privé international (à l'exception du Sud du Caire) et tous les deux présentent des cas de départ des entreprises étrangères. Cela permettait d'étudier si les raisons de ces départs étaient propres aux entreprises ou si les territoires d'opération influençaient sur ce choix. Ensuite, ces territoires présentent une large variété de modes de gestion (opération directe, entreprises égyptiennes, entreprises de chiffonniers) d'un gouvernorat à l'autre mais surtout, au sein d'un même gouvernorat. La variété de ces situations devait nous permettre d'étudier les différences de positionnement des autorités locales face à chacun de ces acteurs. Ainsi, d'étudier la réalité de variations entre gouvernorats mais aussi au sein de la même entité géographique administrative.

\*

\*      \*

Si l'étude de la gestion des déchets nous a conduite à observer les situations à l'échelle des territoires de délégation précédemment évoqués, leur étendue n'a néanmoins pas permis une étude complète de leurs territoires. Pour chacun, nous avons choisi des quartiers précis afin d'étudier la fourniture du service. Ces choix ont été guidés par les contraintes liées à la conduite d'enquêtes dans les lieux publics en Égypte comme nous l'expliquerons par la suite.

---

<sup>5</sup> Pour une carte des découpages territoriaux des entreprises voir carte. 4 (chap.3).

**Tableau 1. Récapitulatif des terrains**

Chiffres de la population : CAPMAS 2006  
 Chiffres de la densité (Bayoumī, 2004 ; Karim, 2005 ; Qābīl, 2005)  
 Chiffres du taux de croissance démographique, de l'accès eau et électricité et pauvreté (Handoussa, 2008)  
 Population quartiers informels sources GTZ, 2010

	Alexandrie	Le Caire	Giza
<b>Population totale</b>	4 123 869	7 902 085	6 294 319
<b>Population urbaine</b>	4 084 672	7 902 085	3 696 041
<b>Population rurale</b>	39 197	-	2 598 278
<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	2 818,77	3 085	13 183
<b>Densité (hab/km<sup>2</sup>)</b>	1463	928	477
<b>Taux annuel de croissance urbaine</b>	2,1%	1,3%	2,7%
<b>Population résidant dans les quartiers informels</b>	-	1 316 565	2 012 426
<b>Population pauvre et très pauvre</b>	9,2%	5,1%	14,5%
<b>Accès eau (ménages)</b>	99,8%	99,9%	94,2%
<b>Accès électricité (ménages)</b>	99,5%	99,9%	99,3%
<b>Opérateurs de la gestion des déchets</b>	Véolia Égypte (française)	- Entreprise publique - Europa 2000 (entreprise privée égyptienne) - Entreprises de chiffonniers - FCC (espagnole) - Ama Arab (italienne)	- Autorités publiques locales - Entreprises de chiffonniers - IES (italienne)

Ces trois terrains, bien qu'ils présentent des différences en termes de gestion, ont néanmoins des similitudes dans leurs caractéristiques urbaines qui nous permettaient une comparaison facilitée. En effet, si par exemple le choix de Qena, gouvernorat rural, s'était maintenu, nous aurions certainement observé des différences fondamentales dans les mobilisations collectives autour du service. Mais certainement aussi dans le rôle des autorités publiques dans la gestion des villes. Ces variations auraient compliqué un rapprochement systématique.

2/ Méthode d'enquête : observer la gestion des déchets en train de se faire

□ *Qui et quoi étudier ?*

Notre méthode d'enquête a été guidée par notre objet autant que par notre terrain. Puisque nous choissions le service de gestion des déchets comme analyseur des gouvernements urbains, et donc des acteurs qui se fédèrent autour de sa gestion, nous avons choisi de tirer sur le fil du réseau afin de « dévoiler » les acteurs parties prenantes de ce service. Cette méthode inductive devait nous permettre de ne pas débiter à partir d'*a priori* sur les acteurs importants à étudier, mais de laisser le service nous révéler ceux qui étaient centraux ou actifs, et ceux qui étaient à la marge. Si certains acteurs ne « sortaient pas », cela signifiait que leur action dans le domaine était inexistante ou très marginale. Cette méthode nous a conduite à travailler de façon privilégiée autour des acteurs du contrat de délégation (autorités publiques de nettoyage ou gouvernorat et entreprises privées, internationales ou nationales). Mais, au fur et à mesure que le fil était tiré, d'autres acteurs sont apparus : le gouvernement central, les chiffonniers, les ONG, les habitants, etc. D'autres, en revanche, ne sont jamais « sortis ». C'est le cas notamment des conseils populaires locaux (conseils élus par la population). Il semblait donc que ces conseils n'aient qu'un rôle marginal dans la gestion des déchets au niveau local.

Cette méthode a fait émerger cinq catégories d'acteurs différentes : le gouvernement central, l'administration locale, les entreprises privées, le secteur informel et la société civile (habitants, associations, individus).

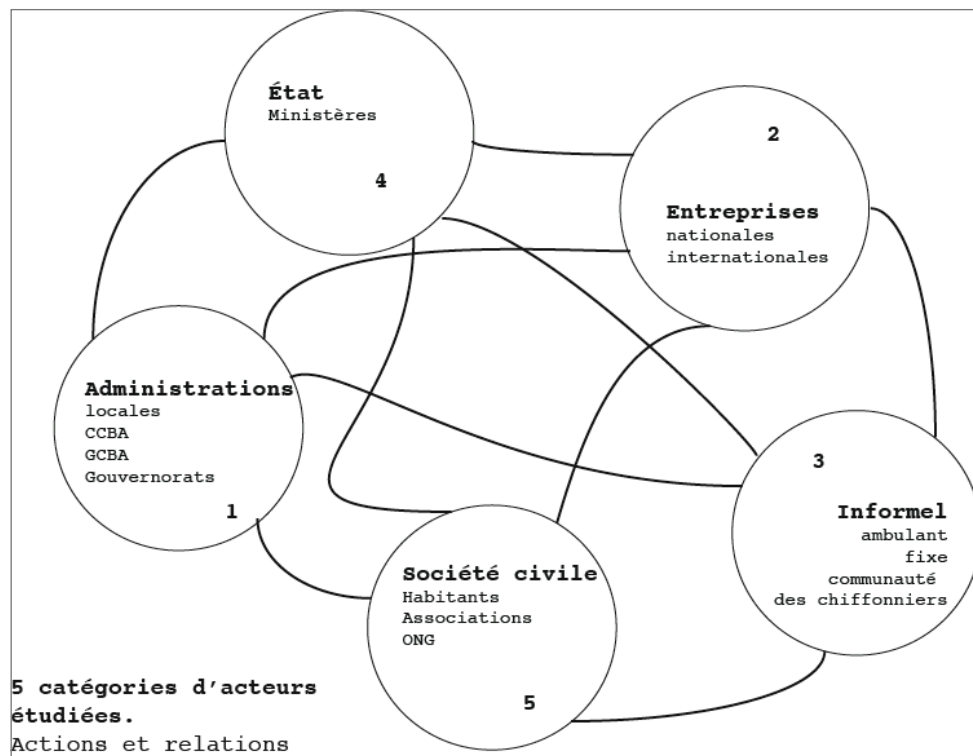
Chacune de ces catégories a comporté plusieurs types d'acteurs. Dans la catégorie du gouvernement central, figuraient surtout les ministères, notamment celui de l'Environnement et celui des Finances, mais aussi celui du Développement local. Dans la sphère des autorités locales prenaient place les agences nationales (CCBA et GCBA)<sup>6</sup> et les gouvernorats, au niveau des districts et au niveau central. Les entreprises privées étaient les entreprises étrangères et les entreprises égyptiennes. Les acteurs informels eux aussi étaient protéiformes : collecteurs ambulants, collecteurs fixes, communauté des chiffonniers. Enfin la société civile regroupait les habitants, les associations et les organisations non-gouvernementales. Si nous différencions ces catégories d'un point de vue analytique, cela ne signifie pas néanmoins qu'elles soient étanches et si facilement isolables comme nous l'expliquerons dans notre travail.

---

<sup>6</sup> Que nous qualifions ici de locales puisque leur mandat est affecté à des territoires locaux particuliers (respectivement le Caire et Giza) et qu'elles sont sous tutelle partagée entre le gouvernement central et le gouvernorat comme nous l'expliquerons de façon plus détaillée plus loin.



Figure 1. Catégories d'acteurs étudiés : actions et relations



C'est pourquoi, plutôt que d'étudier ces catégories de façon isolée, nous avons étudié les actions de chacune concernant le service et tenté de voir si elles se rencontraient ou se coordonnaient. Le service en tant qu'agrégation, nous ramenant toujours à un point matériel de contact entre ces acteurs. De cette façon, certains acteurs sont apparus comme particulièrement intégrés, dans le sens où leurs activités se combinaient et s'organisaient par rapport aux autres, de façon formelle ou non, tacite ou explicite. D'autres en revanche, n'ont semblé avoir que des actions ponctuelles, ne se structurant pas sur celles des autres.

Nous nous sommes concentrée sur ces acteurs dont les actions se coordonnaient. Néanmoins, cette méthode et leur diversité ne nous ont pas permis de tous les étudier avec la même profondeur. Nous avons, en effet, privilégié les protagonistes officiels de la gestion des déchets, c'est-à-dire les entreprises privées et les autorités locales délégantes (CCBA, GCBA et gouvernorat d'Alexandrie). Trois acteurs auraient pu être étudiés plus en profondeur : les habitants et les gouverneurs du Caire et de Giza. Pour les premiers, si nous avons fait des enquêtes de terrains et des entretiens, aucune enquête quantitative n'a été réalisée, pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'en Égypte, il est nécessaire de se procurer une autorisation du gouvernement central pour procéder à des enquêtes par questionnaire, ce qui est très complexe. Lorsque nous avons fait des enquêtes de terrains approfondies à Zaweyya (le Caire Nord), nous étions munie d'une autorisation du

gouvernorat et d'une carte de l'entreprise en charge de la gestion des déchets. En outre, dans la mesure où notre approche ne porte pas sur les questions d'extension du réseau et de l'accès au réseau de la population, cela ne nous est pas apparu comme central.

Concernant les contacts avec les autorités centrales des gouvernorats du Caire et de Giza, leur étude moins approfondie relève en partie des difficultés propres au terrain égyptien que nous expliquerons plus bas.

#### □ *Être enquêté en Égypte : chacun ses craintes*

Tout terrain d'enquête a ses spécificités. Lorsque nous menions nos enquêtes, l'Égypte était un pays dont le régime était autoritaire et où chacun craignait de voir ses privilèges plus ou moins grands (du statut d'un fonctionnaire à la licence d'un taxi) diminués ou non renouvelés par défaut d'allégeance. Les petits fonctionnaires ou les employés des entreprises publiques étaient les plus craintifs à cet égard. Les acteurs non officiels de la gestion des déchets et appartenant à la gestion, dite informelle, du service, étaient les moins loquaces en entretien. Du fait de leur statut illégal, ils n'étaient pas enclins à discuter sur leur lieu de travail. Les seuls entretiens approfondis qui ont pu être menés, l'ont été dans leurs quartiers où ils se sentaient plus sécurisés ou alors avec des chiffonniers ayant des contrats de sous-traitance avec des entreprises privées. Ce statut régulier déliait les langues, bien que certains aspects de leur activité aient été tus.

D'autres personnes étaient craintives, mais davantage pour des raisons économiques. En effet, si certaines entreprises privées étrangères nous ont communiqué la plupart de leurs données et ont ouvertement partagé avec nous leurs difficultés, d'autres les ont maquillées ou nous ont catégoriquement refusé des entretiens. Dans ces dispositions, on ne peut pas réellement opérer de distinction entre entreprise européenne et égyptienne. Certaines entreprises égyptiennes ont été bien plus ouvertes que les entreprises européennes.

Nos premières enquêtes de terrain auprès de la population ont été faites durant l'été 2006. Nous avons pu à ce moment là, expérimenter les délicatesses de l'enquête dans ces quartiers. Les habitants n'étaient pas les plus craintifs, quoi qu'ils savaient la police de district toujours à proximité. Certains éléments constituaient néanmoins des barrières à une prise de contact sereine : le carnet de notes et l'appareil photos. Bien souvent, dans les quartiers populaires, les gens s'opposaient à la photographie en protestant que les lieux n'étaient pas beaux, qu'il ne fallait pas prendre de photo. L'appareil photographique soufflait un vent glacial sur les trottoirs et fermait les fenêtres. Il en était de même de la feuille de papier ou du carnet de notes. Nos premières expériences en ce sens ont montré la difficulté que cela représentait. Les entretiens conduits de façon non directive et sans prise de notes

étaient plus faciles à mener. Les gens, alors parlaient volontiers. Bien souvent cependant; ces échanges dans les rues créaient des attroupements qui pouvaient être gênants à la bonne conduite de l'enquête. L'agitation gagnant chacun et échauffant les esprits, contribuait parfois à faire un drame de ce qui n'en était pas un quelque minutes auparavant.

#### □ *L'enquêtée et son environnement*

- Être une femme en Égypte, un atout !

Être une femme dans un monde dominé par les hommes est délicat dans la conduite des enquêtes. Si dans les quartiers aisés, les individus étaient habitués à voir des femmes occidentales, dans les quartiers populaires, c'était une surprise. Voire un spectacle. Dans ces quartiers, durant nos enquêtes de terrain auprès des habitants, le poids des regards intrigués, rieurs, rarement hostiles mais toujours curieux, était difficile. Ils sont une ombre qui suit de près, rase les murs et nuit à la concentration. Ceci conduit à une retenue des gestes, des regards, et pousse à une enquête en apnée. Être une femme blanche était la « double peine ». Les enfants notamment n'avaient pour certains jamais vu d'occidental(e) « en vrai », certaines petites filles venaient vers nous intriguées, tirées par le bras par des mères plus effrayées qu'elles, qui leur disaient de nous toucher les cheveux « pour vérifier qu'ils sont vrais ». Au-delà de l'amusement et de leur gentillesse, ces attroupements étaient très gênants pour mener à bien le travail. Et, lorsque nous avons eu une meilleure maîtrise de l'arabe, les choses, plutôt que de se faciliter comme nous l'avions pensé, devenaient plus compliquées : nous étions de plus, devenue un singe savant ! Ainsi, pour faire des enquêtes dans le calme, il nous fallait soit être aux alentours de notre quartier où nous étions connue, soit être accompagnée d'un homme.

En revanche, à l'intérieur des appartements, être une femme était un privilège. À l'abri, nous étions reçue comme une reine. Les femmes, qui sont les maîtresses de maison, pouvaient à l'intérieur nous parler librement, et abondamment. Un homme n'aurait pas eu accès à un tel traitement : plus craint des hommes, et fui des femmes.

Être une femme s'est avéré être un avantage dans le milieu des autorités publiques égyptiennes, mais aussi des entreprises privées. Être une femme dans un milieu professionnel composé essentiellement d'hommes (dans les postes à responsabilité), constitue pour eux une fantaisie favorable à l'épanchement et aux confidences. Une femme, à la différence d'un homme, ne constitue pas une menace. Notre naïveté (parfois réelle, souvent feinte) a été le gage d'un accès facilité, dans le milieu professionnel égyptien et étranger. Contre toute attente, il faisait bon être une femme pour mener des enquêtes en Égypte.

- Parler l'arabe

Apprendre à parler l'arabe a bien évidemment été un atout dans nos enquêtes et entretiens puisque l'anglais n'est que très rarement parlé dans l'administration locale, très rarement dans les quartiers non-planifiés. Bien entendu, cela nous permettait d'accéder à un plus grand nombre d'acteurs, mais aussi, cela contribuait à l'ouverture des autorités publiques dont le personnel ne manquait jamais de nous féliciter longuement à la fin de chaque premier entretien, bien que notre arabe fut loin d'être parfait.

- Chercheur ou expert faut-il choisir ?

Notre statut de chercheur était aussi sujet à confusion ou incompréhension de la part d'individus plus coutumiers du milieu de l'expertise que de la recherche, notamment du fait de l'aide extérieure. Malgré nos tentatives de clarifier notre statut, nous n'y parvenions pas toujours. Ainsi, non pas dans les directions centrales mais dans les antennes locales de l'administration, les personnes rencontrées pensaient que nous recherchions des solutions à la gestion des déchets. Nous faisons, en dehors de notre volonté, de l'observation participante. Ce manque de clarté entre recherche et expertise nous a permis par certains aspects d'obtenir plus d'informations, les personnes concernées souhaitant faire part de tous les problèmes rencontrés. De même, un expert « actif », était perçu comme moins « voyeur » et moins intrusif que le chercheur « passif ».

Nos démarche d'usure et le mélange des genres dans notre parcours est ce qui, finalement, nous a permis d'apprendre beaucoup de choses. C'est par leur intermédiaires, qu'à certains égards, nous avons observé la gestion des déchets ménagers en train de se faire.

□ *Du travail d'usure à la participation comme méthodes*

La réalisation de nos enquêtes a été conditionnée par plusieurs éléments. La réalité de la conduite du terrain en Égypte, nos capacités financières pour mener nos enquêtes et notre insertion professionnelle.

- Journal d'enquête et hébergement scientifique

Concernant notre calendrier d'enquête et notre hébergement scientifique, nos recherches de terrain dans le cadre de notre thèse ont été menées durant deux ans entre septembre 2008 et juillet 2010. Nous avons ensuite effectué un séjour supplémentaire d'un mois en novembre 2010 et d'autres enquêtes et entretiens après la révolte de 2011 entre le 15 avril et le 30 mai 2011. Mais des entretiens et enquêtes menés les années précédentes (juin à septembre 2006 et janvier à août 2007) ont également été utilisés dans ce travail.

Durant ces différents séjours, nous avons été accueillie au Cedej (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales), centre de recherche du réseau des

instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) bénéficiant d'une co-tutelle ministère des Affaires étrangères et CNRS. Nous avons au Cedej constitué, en partenariat avec Safaa Monqid (chercheur sociologue au Cedej) et Jamie Furniss (étudiant en doctorat d'anthropologie à l'Université de Oxford), un programme de recherche sur les déchets en Égypte par l'intermédiaire duquel nous avons pu échanger de façon collective avec les acteurs de la gestion des déchets en Égypte, notamment lors d'une table-ronde organisée en mai 2009.

L'évolution de notre méthode d'enquête guidée par le terrain pourrait se différencier comme suit dans le temps : usure (septembre 2008 à mai 2009), intégration douce (mai 2009 à janvier 2010) et participation (janvier 2010 à mai 2011).

- Enquête auprès des autorités publiques : l'usure comme méthode

Les enquêtes du côté des autorités publiques ont été, de loin, les plus délicates et sont caractérisées par plusieurs éléments : l'attente, la langue de bois et l'usure. Solliciter les autorités locales en Égypte n'a rien d'instinctif.

La première difficulté à laquelle nous avons été confrontée a été la prise de contact. Nous savions qui était responsable, mais néanmoins nous ne savions pas où trouver les responsables. Si les autorités nationales ont des sites internet où l'on peut avoir accès à leurs contacts ou adresses, ce n'est pas toujours le cas des autorités locales. Ces sites, s'ils existent, sont bien souvent en arabe et s'ils donnent des numéros de téléphone, ils sont très souvent erronés. Sans compter que les changements d'indicatifs téléphoniques n'ont jamais été très simples à comprendre. Enfin, tous les emails qui ont été envoyés aux adresses trouvées sur les sites officiels sont restés sans réponse. En langue arabe comme en langue anglaise, les administrations locales ou nationales en Égypte n'utilisent pas les courriers électroniques (exception faite dans nos enquêtes du ministère des Finances et de la *General Authority for Investment*). Le téléphone n'est pas un outil plus efficace, sauf si le numéro de la personne recherchée a été transmis par un tiers. Nous avons donc, dans un premier temps; rencontré les autorités nationales qui sont plus facilement identifiables (au Caire en tous les cas, ce n'est pas le cas pour les gouvernorats de la Haute-Égypte ou plus ruraux où l'éloignement de l'administration centrale, fait des gouvernorats et des districts des organes beaucoup plus facilement identifiables qu'au Caire). Elles nous ont redirigée vers les agences déconcentrées. En l'absence de mise en relation, le déplacement s'est avéré le plus efficace. Ensuite, une fois les rendez-vous pris, l'attente fait partie de l'enquête. Ces attentes, qui n'ont rien à voir avec le quart-d'heure tourangeau (ou autres), sont longues, plusieurs heures parfois. Elles permettent d'apprendre beaucoup sur le fonctionnement de ces administrations où circulent des milliers de personnes. On a le loisir d'y observer les comportements des fonctionnaires

comme des visiteurs, et d'y écouter leurs conversations. Le fait que le seigneur des lieux nous fasse attendre donne toute légitimité à le faire et constitue un alibi de choix.

Les résultats des premiers entretiens au regard des efforts fournis, ont été pour le moins décevants. En effet, les responsables locaux et nationaux durant nos premières enquêtes conduites entre 2006 et 2007, se maintenaient dans une forme de discours appris par cœur, et fournissaient oralement des éléments que nous pouvions trouver dans la presse ou dans la littérature grise. De même, lorsque nous demandions des données, elles n'étaient pas disponibles. Ou alors, il fallait revenir les chercher à une date qui souvent, était repoussée sans fin.

Le travail d'usure commençait. Il nous a fallu renoncer à la crainte d'être envahissante et nous avons dû faire des visites à répétitions, attendre des heures pour avoir des documents, revenir encore trois fois, quatre fois, cinq fois. Repartir bredouille le temps que la photocopieuse soit réparée. Il nous a ainsi fallu 2 ans pour avoir les contrats des entreprises du Caire ! Nous sommes venue les chercher un par un, pour chaque contrat trois heures de transport aller-retour. Pour des raisons que nous ignorions... ils ne pouvaient pas être donnés tous en même temps. Mais à la fin, nous les avons eus, tous, après qu'on nous a demandé de les brûler immédiatement après la lecture, comme tous les autres documents qu'on nous transmettait par ailleurs. Cette phase du travail d'usure, si elle a été longue, a été salutaire à certains égards. Elle nous a permis d'acquérir la confiance du personnel, qui peu à peu s'est remis à parler et à travailler pendant que nous étions dans les bureaux. Nous étions devenue, à la CCBA, « la fille du directeur ».

- L'observation participante à découvert : observer la gestion des déchets en train de se faire

*« Il faut avoir déjà avoir un premier lien avec la communauté que l'on vient étudier ou se donner beaucoup de temps pour le construire, par exemple comme si l'on voulait en devenir membre, pour que se réduise l'incongruité de la situation », Arborio A.-M. et P. Fournier, 2010, L'enquête et ses méthodes. L'observation directe, Paris, Armand Colin, 3ème édition, p. 31.*

Au fur et à mesure de ces passages répétés, des rencontres multipliées pour avoir des informations (auprès des autorités publiques mais des entreprises également), de l'approche de différents acteurs, nous étions peu à peu connue dans le milieu de la gestion des déchets. Nous croisions, dans nos déplacements, les professionnels publics ou privés des déchets, comprenions ainsi la régularité de leurs rencontres, les moments clés où elles se produisaient. Notre présence peu à peu paraissait ordinaire. En cela, notre séjour prolongé a

été un atout. De mois en mois, nous étions toujours là, pas seulement un expert de passage. Au début de l'année 2010, nous avons effectué nos premières missions de consultance pour des organismes étrangers travaillant avec des organismes égyptiens (COSPE et Ama Arab et Nations-Unies et le ministère de l'Environnement). Par ce biais, nous avons pénétré le monde des déchets résolument d'une autre façon. Les professionnels travaillaient avec nous comme si nous participions à un projet : celui d'améliorer la situation. Nous étions ensemble dans des échanges où chacun parlait de façon plus libérée que dans un contexte strict d'entretien. Nous avons par ce biais touché à l'observation participante à découvert.

Chacune de nos missions nous a permis d'avoir accès à différents éléments. Notre mission pour le Plan Bleu des Nations Unies (de juillet à novembre 2010), en collaboration avec un expert égyptien auprès du ministère de l'Environnement, nous a permis, en quelques rencontres, d'accéder à des données que nous n'étions pas parvenue à obtenir en une année et demie de démarches. La plupart des chiffres nationaux fournis dans cette thèse sont issus de ce travail. Mais également en accompagnant cet expert dans les couloirs des ministères et en l'écoutant parler de son métier, nous avons beaucoup appris sur les façons de travailler des institutions nationales.

Notre mission auprès de l'organisme de coopération italien COSPE nous a davantage permis de nous frotter à l'observation directe en immersion au niveau local. Cet organisme chargé de la sensibilisation de la population pour le compte de l'entreprise Ama Arab, nous avait confié une mission destinée à la compréhension du cycle complet des déchets dans le Caire Nord. L'organisme était particulièrement intéressé par la question des activités informelles. En effet, par certains aspects, elles portaient préjudice à l'opération du service pour l'entreprise, et de l'autre côté, pour leur potentiel économique, elles intéressaient l'ONG dans sa mission de développement. Pour cette mission, nous avons proposé une méthode d'observation directe à découvert prolongée sur une partie de la ville d'une surface délibérément réduite (dans le district de Zaweyya, Caire Nord)<sup>7</sup>. Nous avons proposé 24h d'observation complète sur la zone par l'intermédiaire de créneaux de 3 heures d'observation en continue (donc 8 créneaux en tout répartis sur 8 jours : de 00h00 à 3h00, de 3h00 à 6h00, etc.). Durant ces périodes d'observation, nous étions attentive aux dépôts des déchets que nous repérions à l'aide de cartes, aux activités autour des déchets que l'on répertoriait, à la présence et à l'activité de l'entreprise. Nous avons aussi, par ailleurs, conduit des entretiens avec la population, avec toutes les autorités locales du district de Zaweyya où se déroulait notre enquête, avec les responsables locaux de l'entreprise, etc. Nous avons pour cela été munie d'une autorisation du gouvernorat et d'une carte de l'entreprise Ama Arab. Mieux encore, un assistant égyptien nous a accompagnée pendant toutes ces enquêtes. C'est cette étude qui nous a permis de comprendre au mieux le lien entre toutes ces activités informelles

---

<sup>7</sup> Deux critères ont présidé à ce choix : la récurrence des plaintes des habitants quant à la mauvaise gestion des déchets (au regard des rapports communiqués par l'entreprise) et la forme urbaine (mixte entre habitat social nassérien et habitat non-réglementaire).

et le service formel, les arrangements officiels et les officieux. De même, avec l'aide de l'assistant, les enquêtes dans la rue ont été facilitées et moins l'occasion d'attroupement ou de débordements.

Nous avons également, par le biais de ces sollicitations, été amenée à suivre deux tournages de films concernant la gestion des déchets afin d'aider les réalisateurs dans leur tournage et contact avec les responsables de la gestion des déchets<sup>8</sup>. Nous avons pu voir dans ce cadre la façon dont les autorités et les entreprises communiquaient sur la situation et sur leurs activités.

C'est également par l'intermédiaire d'un travail avec une artiste plasticienne, Julia Varga, réalisant un film sur la communauté des chiffonniers, que nous avons eu l'occasion de faire de l'observation participante au sein de la communauté des chiffonniers en 2011. Après la révolte, un groupe de chiffonniers ayant entendu dire que nous travaillions avec les entreprises et avec la CCBA, et que nous parlions l'arabe, nous a contacté par le biais de la réalisatrice afin de leur servir d'intermédiaire avec l'entreprise. Ces chiffonniers, au bas de la hiérarchie de la communauté, souhaitent profiter de la révolte pour accéder directement aux entreprises, sans le filtre des plus gros chiffonniers. De cette façon, nous avons eu des échanges passionnants avec le groupe (composé de 5 personnes). Dans ce cadre, nous avons organisé une réunion de plusieurs heures, durant laquelle nous devons leur présenter la situation de la gestion des déchets au Caire et le fonctionnement des entreprises, tandis qu'eux devaient nous expliquer leurs difficultés actuelles et leurs objectifs à venir. Nous avons ensuite organisé à leur demande une rencontre avec l'entreprise Ama Arab. Pendant cette réunion de deux heures et demi, nous avons pu voir, face à face, l'entreprise et les chiffonniers négocier. Cette occasion d'observation participante fut un moment très riche pour notre travail.

Enfin, nous avons aussi procédé à des visites de terrain avec les différentes entreprises privées étudiées, et dans les quartiers des chiffonniers.

#### □ *Quelles données et quelles sources ?*

##### - Sources orales

Nos sources orales sont donc issues de ces échanges professionnels mais aussi d'entretiens formels non directifs et semi-directifs. Nous avons réalisé 68 entretiens en Égypte et 4 entretiens en France. Nous ne comptabilisons pas dans ces entretiens les

---

<sup>8</sup> Tournage du film *Petites histoire de nos ordures - Le Caire*, réalisé par Nick Quinn en janvier 2010 pour une production canado-française. Et tournage d'un film et Julia Varga, artiste à la triple nationalité roumain, polonaise et française, plasticienne et réalisatrice.



échanges avec les habitants qui comme nous l'avons expliqué, étaient davantage des échanges dans la rue en groupe, plutôt que des entretiens individuels. Sur 72 entretiens, 34 ont été réalisés en langue anglaise et 28 en langue arabe. Toutes nos enquêtes de terrain ont été faites en langue arabe. Dans ces échanges en Égypte, aucun des acteurs n'a accepté d'être enregistré. Nous n'avons donc pu retranscrire aucun entretien en intégralité. De même, pendant les réunions de travail, comme les entretiens, la prise de note bloquait la discussion, ou du moins, inquiétait nos interlocuteurs. De cette façon, seules les informations quantitatives pouvaient être notées sans crainte. Parfois, profitant d'une écriture manuscrite peu lisible et du français qui était inconnu de la plupart de nos interlocuteurs, nous feignions de prendre en note ces informations et notions une remarque ou réflexion plus intéressante communiquée plus tôt. Mais la plupart du temps donc, nous nous empressons de noter ces impressions, informations et quelques formules le plus rapidement possible à l'issue des entretiens (café, transport). Pour ces raisons, lorsque nous présentons dans ce travail des extraits d'entretien, il s'agit de notes prises à l'issue ou, discrètement, pendant les entrevues.

Enfin, par respect de la confidentialité des personnes interrogées, nous avons rendu les entretiens anonymes. Lorsque nous avons eu besoin de faire régulièrement référence à une personne que nous avons interrogée ou avec laquelle nous avons travaillé, nous avons changé son prénom. Dans ce cas, ces changements sont mentionnés. Les noms ont été conservés lorsqu'ils sont extraits de la presse et qu'ils ne concernent pas les personnes que nous avons interrogées. Lorsque nos interlocuteurs nous ont demandé de maintenir l'anonymat, nous le mentionnons.

#### - Données quantitatives

Nous avons collecté des informations auprès des autorités et des entreprises privées. Outre la collecte complexe des informations auprès des autorités publiques locales ou nationales comme expliquée précédemment, une fois obtenues, leur utilisation a présenté plusieurs difficultés. En effet, parfois d'une autorité à l'autre, les chiffres concernant la même information (densité, quantité de déchets produites, etc.) ne correspondaient pas. La vérification des données a été un travail réellement très important dans notre travail. Aucune autorité ne possédait des informations complètes, il fallait donc pour cela nous déplacer d'autorité en autorité et solliciter plusieurs sources ce qui accentuait le risque de non correspondance.

De même, les autorités locales, ne produisent pas de sources informatisées du fait de leur faible équipement. Les informations que nous collections étaient des photocopies de documents produits très certainement par d'autres organismes (la coïncidence du traitement cartographique avec les cartes ministérielles tend à le confirmer). La qualité des cartes que l'on nous transmettait les rendaient difficilement utilisables. Par exemple, nous n'avons

jamais pu voir une carte précise de l'emplacement des décharges. Ces sites étant toujours figurés par les points circulaires imprécis. Nous n'avons de même, jamais eu accès à des cartes présentant les découpages administratifs des contrats des entreprises. Ainsi, nous n'avons récupéré aucune source numérique, qu'il s'agisse de cartes ou de chiffres, auprès des autorités. Leur traitement a donc nécessité une numérisation et une compilation complexes. Les entreprises privées possédaient des données informatisées mais toutes n'ont pas accepté de les communiquer<sup>9</sup>. Certaines cartes produites dans cette thèse sont le résultat d'une compilation d'informations de cinq organismes différents, collectées sur de longs mois (carte des territoires d'opération à l'échelle du Grand Caire par exemple, réalisée par compilation en 6 mois).

#### - Sources écrites

Nous avons consulté différentes sources écrites. Notamment la littérature grise des experts égyptiens et internationaux, essentiellement en langue anglaise.

Nous nous sommes servie des textes de loi procurés en langue anglaise, quand des traductions étaient disponibles, ou en langue arabe auprès de la *Middle East Library for Economic Services* (organisme public égyptien). Le cas échéant, nous les avons nous-même traduits.

Les contrats des entreprises en langue arabe ont été des sources centrales. Nous avons procédé à leur traduction avec une assistance en France (étudiante en droit). Enfin, nous avons profité de deux revues de presse conduites au Cedej sur l'environnement et la propreté. Nous avons consulté ces deux revues de la presse égyptienne entre 1980 et 2009. Nous y avons sélectionné les articles qui traitaient des déchets et les avons traduits par nous-même. Nous avons pu aussi profiter de certaines revues de presse traduites en français par l'équipe du Cedej au début des années 1980. Celle de 1983, sur le thème de la propreté, a été particulièrement importante dans nos recherches. De même, par l'intermédiaire des sites internet des journaux, nous avons consulté les archives des journaux égyptiens francophones et anglophones entre 2000 et 2011. Cette revue de presse ne revendique pas l'exhaustivité. En effet, la revue de presse en langue arabe était largement abondante mais la fermeture du centre de documentation du Cedej en 2009, nous a contrainte dans cet exercice. Surtout, l'exercice difficile que représente pour nous la traduction nous a nécessairement conduit à laisser des articles de côté. Nous avons, dans ce cadre, consulté 89 articles en langue arabe entre 1980 et 2011 et 83 articles en langue anglaise et française entre 2000 et 2011.

---

<sup>9</sup> IES, les a toutes transmises. Ama Arab, si elle a été généreuse en temps, n'a pas été très généreuse en cartes et en données en format numérique. Veolia, ne nous a donné aucune carte et très peu de données en format numérique.

## C. Plan de la thèse

C'est par cette méthode que nous avons tenté d'explorer les gouvernements urbains en Égypte, et d'observer leur nature et fonctionnement. Et ainsi, d'en déduire les conditions de territorialisation d'une politique publique nationale dans le contexte égyptien d'un régime autoritaire et centralisé.

1/ Dans un première mouvement, nous présenterons le contexte de notre objet d'étude destiné à mettre en avant le rôle central de l'État dans l'administration des affaires publiques. Mais nous soulignerons également l'importance des mobilisations locales dans la fourniture des services à la population. Cette démonstration se fera en deux temps :

- Dans un premier temps (chap. 2), nous montrerons la particularité des gouvernements urbains en Égypte e la sphère publique à la sphère privée sont intimement imbriquées.

- Dans un second temps (chap. 3), nous présenterons l'histoire de la structuration du service de gestion des déchets et montrerons qu'il s'est constitué de façon locale avant d'être saisi par le gouvernement central qui, voyant que le service lui échappait, souhaitait en reprendre le contrôle.

2/ Dans un second mouvement nous présenterons l'analyse empirique de nos terrains et montrerons pourquoi la mise en œuvre du service de gestion des déchets ne se fait pas de façon uniforme dans les territoires locaux égyptiens et comment dans ce cadre le rôle des différents acteurs, y compris celui de l'État, se recomposent. Cette démonstration se fera en trois temps :

- Dans un premier temps (chap. 4), nous montrerons comment le modèle de gestion intégrée des déchets est confronté à un triple défi qui compromet une mise en œuvre uniforme et égale du service : la structuration traditionnelle des gouvernements urbains, la nature particulière du service public de gestion des déchets ménagers et enfin les différences territoriales.

- Dans un second temps (chap. 5), nous montrerons dans quelles conditions le mode de gouvernement qu'invente la délégation du service de gestion des déchets ménagers et l'utilisation qui en est faite, modifient les relations de pouvoirs entre les acteurs concernés.

- Dans un dernier temps (chap.6), nous montrerons le lien intrinsèque entre forme de service rendu et mode de gouvernement urbain. À travers une présentation des différentes formes de gouvernements urbains et du service qui en résulte dix ans après la réforme, nous questionnerons les transformations à l'œuvre. Enfin, nous mettrons en évidence l'importance des ressources des délégataires et des réalités territoriales dans ces processus.

---

# **CHAPITRE 1**

## **ÉTUDIER LES GOUVERNEMENTS URBAINS EN RÉGIME AUTORITAIRE VIA LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS**

---

Le questionnement à l'origine de ce travail de thèse porte sur l'existence et la nature des gouvernements urbains en Égypte. Cette question a pris place dans le cadre de l'observation d'une forte variabilité dans la mise en œuvre, d'une ville à l'autre ou d'un quartier à l'autre, de la réforme nationale de gestion des déchets ménagers en Égypte engagée par le gouvernement central. Ceci questionnait les raisons de ces transformations dans le cadre d'un régime autoritaire et centralisé dont les administrations locales sont dépourvues d'autonomie de gestion et dans lequel les mobilisations sociales ont peu de place. Nous proposons dans ce chapitre un cadrage théorique destiné à justifier de l'utilisation de ce cas d'étude, ainsi qu'à présenter notre positionnement théorique.

### **Section 1/ À la recherche des gouvernements locaux en régime autoritaire**

« Semi-démocraties » (Hermet, 2001), « autoritarismes libéralisés » (Brumberg, 2005), « démocraties illibérales » (Guénard, 2008), « démocraties sans démocrates » (Salamé, 1994) la diversité de ces appellations antagoniques illustrent l'inadéquation des régimes arabes au canon démocratique et à ses antonymes classiques que sont la dictature et l'autoritarisme. Ces différents qualificatifs étaient éloquentes de l'hybridité de ces États. Cette démocratie « des adjectifs » (Hermet, 2008) remettait en cause la capacité des gouvernements à adopter le

modèle, mais témoignaient aussi de transformations en cours dans ces sociétés que l'on disait « bloquées » (Droz-Vincent, 2004). Les événements récents débutés en Tunisie au début de cette rédaction, ont battu en brèche les deux perceptions dominantes de ces régimes qui attribuaient l'absence de transition démocratique au contrôle renforcé de l'État (Heydemann, 2002 ; Kienle, 2006) et à la nature de ces sociétés musulmanes (Salamé, 1991). Ils ont confirmé aussi le maintien jusqu'alors de l'autoritarisme - sous le visage falsifié de la transition libérale économique et politique - à l'origine du soulèvement de ces peuples. De même ils ont dénoncé l'infondé des thèses considérant ces sociétés comme culturellement incompatibles avec de quelconques demandes démocratiques. Quoiqu'il en soit, les régimes autoritaires malgré les réformes engagées s'étaient, pour certains, maintenus. Si ces événements de 2011 ont fait naître une vague d'espoir pour une évolution vers des régimes démocratiques, l'issue reste à ce jour inconnue, et nombre d'États arabes demeurent des États autoritaires. En tout état de cause, la plupart d'entre eux, au début de ce travail de recherche, se caractérisaient par une forte centralisation, une absence de liberté d'expression, un contrôle excessif des activités de la société civile (Ferrié, 2006 ; Kienle, 2006), une vie politique artificielle (Ferrié, 2006), l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire (Bernard-Maugiron, 2007), et une absence d'autonomie locale (Ben Nefissa, 2009).

De ce fait, étudier le gouvernement urbain en régime autoritaire pose un problème heuristique. Comment partir à la découverte d'un « gouvernement local » dans le contexte d'un État centralisé et autoritaire ? En effet, la nature centralisée et autoritaire d'un régime interroge la possibilité même de l'existence du gouvernement local dans sa dimension institutionnelle et politique (autonomie financière, exercice légitime du pouvoir, responsabilité devant la population administrée). N'est-ce pas s'engager dans la quête d'un Graal inexistant ?

Poser la question du gouvernement local en Égypte, risque donc d'apparaître comme une poursuite vaine. Il faut pour y répondre, trouver une méthodologie qui permette l'étude d'un absent potentiel, dans tous les cas d'un inconnu.

## A. Étudier un absent : le gouvernement et la gouvernance comme méthode

Ainsi, ce n'est pas une définition des gouvernements locaux que nous sommes allée chercher dans la littérature, mais davantage une méthode et des jalons de lecture de façon à déterminer ce à quoi nous souhaitons être attentive. Dans ce cadre, deux analyses se

proposent pour l'étude du gouvernement local : l'approche par le gouvernement et l'approche par la gouvernance.

## 1/ Approche institutionnelle : le gouvernement local

L'étude du gouvernement renvoie à des approches centrées sur les institutions et donc en partie hiérarchique. Le gouvernement, en France mais aussi dans la littérature anglo-saxonne, se réfère aux institutions officielles de l'État, à une forme rationnelle et cohérente, à l'exercice d'un pouvoir coercitif légitime (Le Galès, 1995 ; Stoker, 1995). Défini comme un ensemble de règles, d'organes et de processus d'agrégation et d'orientation de l'action (Favre, 2003, citant Jean Leca), il constitue des « processus formels et institutionnels qui [...] ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre et de faciliter l'action collective » (Stoker, 1995). Le gouvernement est le résultat d'un procédé historique construit en réaction à des menaces ou des situations de crise (De Swaan, 1995) qui s'exerce par l'intermédiaire de différents instruments que sont les institutions au sens large (organismes, lois, etc.) (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ces institutions du gouvernement représentent « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (Lascoumes et Le Galès, 2004 citant North, 1990). Le gouvernement renvoie donc à des institutions et des structures destinées à faciliter l'exercice du pouvoir. C'est une construction rationnelle de l'exercice du pouvoir sur une population considérée comme un tout (selon la conception de la gouvernementalité de Foucault).

Parler de gouvernement local dans ce cadre renvoie donc aux instances décentralisées (municipalités, régions, intercommunalités, etc.) disposant de l'autonomie financière et fiscale, et de la légitimité politique. C'est-à-dire que ce sont des institutions responsables devant leurs administrés au sens de *accountable* (responsabilité, imputabilité et reddition). Ainsi, les travaux sur le gouvernement local ne sont pas strictement urbains, mais renvoient à la gestion politique des territoires locaux en général.

## 2/ Approche transversale : la gouvernance

### □ *La gouvernance dans les pays du Nord : retrait de l'État*

L'usage de la gouvernance pour parler du local dans les pays du Nord est d'origine résolument urbaine. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les disciplines de la science politique et de la sociologie ont abandonné les approches institutionnelles du gouvernement pour s'intéresser à un processus élargi à travers le concept de « gouvernance » ou d'action collective (plutôt que d'action publique (Muller, 2011)). Les approches du

gouvernement ont emprunté au management le terme de gouvernance afin de qualifier le changement qui s'opérait, selon les auteurs, dans la gestion des affaires publiques en ville. L'histoire de l'apparition de la gouvernance pour caractériser les gouvernements urbains a été maintes fois traitée (Le Galès, 1995 ; Stoker, 1995 ; Jessop, 1998 ; Jouve, 2003). Ce changement dans la gestion urbaine est le résultat, selon les auteurs, de deux mécanismes majeurs liés au processus de globalisation : la nécessité du développement économique et la logique de compétition entre les villes (Le Galès, 1995). Le développement économique et les impératifs compétitifs des villes ont entraîné un élargissement de l'arène du gouvernement local à d'autres acteurs de la sphère privée faisant sortir le gouvernement local d'une structure strictement hiérarchique. La théorie de la gouvernance postule que dans le champ de l'action urbaine, le gouvernement local a un rôle mais que ce n'est pas un rôle primordial dans la décision. Il est « un acteur comme un autre » (Le Galès, 1995), de même que l'État et ses institutions de façon générale. Il n'y a donc plus de relations hiérarchiques entre les acteurs urbains, mais c'est plutôt à une organisation « hétérarchique » (Jessop, 1998) que répond la gestion des villes. La gouvernance privilégie des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin pour fonctionner de l'autorité et des sanctions de la puissance publique (Stoker, 1995, p. 155). C'est donc un ébranlement de la définition traditionnelle du pouvoir weberrien. Dans cette situation, le gouvernement (au sens classique) ne gouverne jamais complètement la ville parce qu'il doit composer avec les forces du marché, les groupes religieux, les intérêts familiaux, les mouvements sociaux, et les ONGs (Borraz et Le Galès, 2011). La nécessité de caractériser cet état de fait découle de l'observation de la présence de sous-systèmes ou organisations qui bien qu'indépendants dans l'opération, sont structurellement reliés car interdépendants (Jessop, 1998). Dans ce contexte d'interdépendance et de nécessaire coordination des intérêts, la frontière entre les secteurs publics et privés tend à s'estomper (Stoker, 1995). C'est pourquoi l'étude de cet élargissement de la sphère d'action locale s'est particulièrement intéressée à l'influence des acteurs privés dans la gestion urbaine à travers les approches des *urban regimes* ou des coalitions de croissance et à leur poids dans l'aménagement des villes européennes ou nord américaines (Pinson, 2009 ; Borraz et Le Galès, 2011). De l'élargissement de la sphère de la gestion urbaine découlent trois phénomènes qui caractérisent le « nouveau gouvernement urbain » : l'absence de hiérarchie, la coordination d'organisation de différentes natures, l'estompement de la frontière entre public et privé. Ce sont ces transformations qui sont à l'origine de la nécessité de créer un nouveau terme pour en rendre compte. La gouvernance urbaine se définit donc comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'Institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans un environnement fragmenté, incertain » (Le Galès, 1995).

□ *La gouvernance dans les pays du Sud : l'étude de l'État en négatif*

L'approche de la gouvernance dans l'étude des gouvernements urbains dans les pays du Sud est apparue pour d'autres raisons. Elle est tout d'abord très empreinte d'une dimension prescriptive, au regard du saisissement de ce terme, dans les années 1990, par les organismes internationaux afin de réunir deux ambitions libérales majeures des programmes de réforme : libéralisation économique et décentralisation (Osmont, Goldbum et al., 2008). Le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement) qui érigeait le concept en précepte en 1997 la présentait comme suit :

*« Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences » (Osmont, Goldbum et al. , 2008).*

Il s'agissait *in fine*, d'un retrait de l'État. Sous l'influence de ces réformes, et dans un contexte de crise budgétaire, les États d'Afrique qui ont été les principaux terrains étudiés à l'aune de la gouvernance, se déchargent de leurs prérogatives par deux intermédiaires : décentralisation et privatisation. Ces transformations ont influencé la redéfinition des pouvoirs traditionnels de l'État et ont encouragé un usage analytique de la gouvernance. Ainsi, dans ces pays, l'étude par la gouvernance a surtout été utilisée afin de rendre compte de la transformation de ces rapports entre (nouveaux) gouvernements locaux et États (Jaglin et Dubresson, 1993). Dans un contexte de villes disposant de peu de ressources financières et très fortement marquées par les différences socio-spatiales, une large gamme d'acteurs interviennent dans la gestion urbaine et interdit de considérer que l'État ou les gouvernements locaux comme les seuls acteurs de la gestion urbaine (Blundo et Olivier De Sardan, 2001). Cette gestion urbaine locale qui relève d'une mobilisation de nombreux acteurs informels, pourvoyeurs des services publics essentiels dans une relation intime aux structures formelles (De Sardan, 2001 ; Adjepolu G., 2002 ; Jaglin, 2005 ; Cavé, 2009 ; Mérino, 2010), explique en partie le succès de l'approche de la gouvernance urbaine pour l'étude des villes d'Afrique subsaharienne (Blundo et Olivier De Sardan, 2001 ; Bakker, 2003 ; Osmont, Goldbum et al. , 2008). Dans un double retrait volontaire de l'État, politiquement (décentralisation) et financièrement (décentralisation et privatisation), la gouvernance a fourni l'occasion d'une étude de gouvernements locaux en formation (Jaglin et Dubresson, 1993) et ainsi de la négociation de l'État au quotidien (Blundo et Olivier De Sardan, 2001). Il s'agissait dans ce cas d'étudier le contexte d'un champ politique local en train de se constituer et de questionner son rapport à l'État dans ce contexte (Jaglin et Dubresson, 1993 ; Otayek, 2009 ; Mérino, 2010 ; Quenot, 2010).



Ces approches par la gouvernance dans les États de tradition démocratique et dans les États africains présentent des similitudes mais aussi des différences. Toutes les deux s'intéressent à une multitude d'acteurs et à la coordination de leurs intérêts dans la gestion urbaine. Elles adoptent donc une définition horizontale du gouvernement urbain, plutôt que verticale, et démontrent que les décisions et actions ne sont jamais le fruit d'un seul acteur que serait le gouvernement et ses institutions. De même, toutes les deux se justifient par un changement du rôle de l'État. Dans le premier cas, il s'agit de voir ce qui se passe en dehors de lui, c'est pourquoi ces études se sont très fortement centrées sur l'étude de la structuration des intérêts privés dans la gestion urbaine. Dans le cas de l'étude de la gouvernance dans les villes d'Afrique, cette approche par une ethnographie de la gouvernance (Blundo et Olivier De Sardan, 2001) a permis d'étudier l'État et la réalité au quotidien de ses transformations (Blundo, 2001). Dans ces études l'État et le gouvernement se révélaient en filigrane.

## B. Le « gouverner » comme objet en régime autoritaire

L'étude des gouvernements locaux est beaucoup moins développée dans le monde arabe dont la nature centralisée des régimes suscite davantage d'études favorisant l'échelle nationale. Il faut dire que, malgré les réformes économiques et politiques (retrait de l'État des affaires économiques et ouverture partielles de la gestion des affaires publiques à la société civile) susceptibles d'encourager l'émergence d'une gestion locale par une plus grande autonomie et pluralité de la gestion des affaires publiques au niveau local, ce n'est visiblement pas le cas. Au contraire, les travaux de la science politique montrent que ces réformes sont instrumentalisées par le gouvernement central, et confirment le maintien voire le renforcement de l'État dans toutes les sphères de la société, y compris au niveau local.

### 1/ L'omniprésence de l'État ou l'anti-gouvernement local

En effet, alors que certains pays du monde arabe étaient loués par les bailleurs de fonds internationaux qui s'enthousiasmaient de leurs progrès considérables en matière économique (investissements étrangers, privatisations, croissance) et de l'émergence observée d'une société civile constituée et active<sup>10</sup>, ces résultats sont à nuancer. Le constat d'un manque de changements réels dans la nature des régimes, sous couverts de réformes

---

<sup>10</sup> C'était le cas de l'Égypte et la Tunisie qui étaient présentées comme étant les « bons élèves économiques » de la Banque Mondiale, tandis que la Jordanie à titre d'exemple serait le « bon élève politique » pour ses réformes en matière de décentralisation notamment.

libérales, s'explique essentiellement par un détournement des réformes à l'avantage des régimes afin d'asseoir davantage leur ascendant sur leurs sujets.

□ *Libéralisation ou délibéralisation ?*

Dès les années 1990 les travaux sur l'Afrique, notamment ceux de Béatrice Hibou, mettent ces processus en lumière. Sur le continent, les réformes économiques et les privatisations des biens publics ou services publics, sont l'occasion pour l'État de se redéployer dans les différentes sphères de la société. Dans un mécanisme de « privatisation des États » (Hibou, 1998), Béatrice Hibou montre que l'entrée d'acteurs privés dans les jeux de pouvoir est en fait utilisée par les dirigeants pour renforcer leur potentiel de négociation. Chaque moment de négociation est alors utilisé par le gouvernement omnipotent afin de laisser les élites au pouvoir parvenir à leurs fins.

Un peu plus tardivement vers la fin des années 1990, un constat similaire est fait concernant les pays du monde arabe. Néanmoins les réformes n'y sont pas perçues comme un moyen de redéploiement de l'État mais davantage comme une occasion de se déployer dans des sphères qui lui étaient jusque là étrangères, élargissant plus encore ses capacités de contrôle (Signoles, 2006). Selon les auteurs, la Tunisie et l'Égypte sont les deux États à avoir le mieux utilisé le subterfuge des réformes pour dorer leur image à l'international et museler la société civile à l'intérieur (Ferrié, 2005).

Ainsi, la Tunisie de Ben Ali « bon élève » choyée des organismes internationaux et des États occidentaux, n'a eu de cesse d'utiliser les mécanismes des réformes économiques pour conforter l'assise des élites dirigeantes en place. Et, si développement économique il y a eu, cela n'a profité qu'à une infime partie de la population, la majorité demeurant dans une précarité extrême dont le désespoir l'a conduite aux révoltes de cette fin d'année 2010. Béatrice Hibou (Hibou, 2006) mais d'autres auteurs également avaient très largement démontré ces mécanismes.

Eberhard Kienle s'est particulièrement attaché, dans de nombreux travaux, à démontrer la nature ambiguë de l'Égypte dans ces changements. Dans son ouvrage *A Grand Delusion. Democracy and economic reform in Egypt* publié en 2001, il montre, que bien procédant aux réformes économiques et politiques attendues par les bailleurs de fonds et la communauté internationale, le gouvernement égyptien se repli vers l'autoritarisme. Les médias et les organisations internationales voudraient voir, en l'Égypte, un État en voie de démocratisation, notamment au regard de la tenue d'élections libres notamment. De fait la constitution égyptienne, comme l'indique l'auteur, garantit aux Égyptiens, la presque intégralité des libertés consenties aux citoyens européens *via* leurs constitutions. Néanmoins dans les faits, depuis le début de ces réformes, de grandes restrictions ont été appliquées aux libertés des citoyens égyptiens dans le domaine de la participation, notamment par l'intermédiaire de différentes lois destinées à limiter les libertés d'expression ou de

mobilisation (Kienle, 2001) promulguées loin de cette image de « marketing libéral »<sup>11</sup>. Ces mécanismes ne sont pas propres à l'Égypte seule, la Jordanie connaît les mêmes ressorts, de même que le Maroc ou de nombreux pays d'Afrique.

□ *Du bon usage de la gouvernance*

Dans ces transformations de façade, la gouvernance dans sa dimension prescriptive, façonne les régimes autoritaires. Bien que gage de plus de démocratie, ce concept se révèle un outil démocratique contreproductif.

L'encouragement à l'émergence de la société civile dans les années 1990 sous l'influence des politiques de bonne gouvernance des bailleurs de fonds dans la région du monde arabe, a deux effets concomitants : les régimes trouvent en elle une aubaine afin de se décharger de prérogatives qu'ils ne peuvent plus assumer ; dans le même temps, les citoyens découvrant de nouveaux pourvoyeurs de services, se détournent du politique traditionnel et des élus locaux, pour aller chercher auprès de ces ONG des solutions à leurs problèmes de registre privé plutôt que collectif (Ferrié, 2005).

Par ailleurs, le recours à la société civile et aux experts, au cœur du concept de gouvernance, est légitimé par un discours techniciste louant l'impartialité de l'expertise et de l'approche sectorielle face à des enjeux politiques. Cette technicisation de la mise en œuvre des politiques publiques contribue elle aussi largement à la délégitimation des élus qui se voient opposer la légitimité d'expertise à leur légitimité politique. Elle permet dans certains cas aux gouvernants de se positionner face à l'ignorance des élus locaux et de renforcer le centre via un registre de déconcentration plutôt que de décentralisation. De cette façon, au Liban, comme le montrent Myriam Catusse et Karam Karam, la décrédibilisation des élus locaux favorise la montée des élites locales communautaires par ailleurs très structurées tandis qu'au Maroc, elle participe d'un processus d'exclusion des maires au profit des wâli-s, équivalents des préfets français (Catusse et Karam, 2009).

Enfin, le processus pluraliste censé élargir le nombre et la diversité des acteurs impliqués est « retourné » par les régimes par une sélection soigneuse des participants aux arènes politiques. Florian Kohstal (2009) montre, au sujet de l'Égypte et du Maroc, ce retournement des outils de démocratisation de la Banque mondiale par une fermeture extrême des lieux de décisions orchestrée par les régimes afin de servir leur stabilité.

Ainsi, les auteurs des sciences politiques pointent une tendance au bouleversement du politique par la remise en cause des légitimités classiques face à d'autres modes de

---

<sup>11</sup> En premier lieu bien sûr la loi sur l'état d'urgence reconduite tous les deux ans depuis l'assassinat du président Anouar el Sadate et interrompue brièvement de 1981 à 1982. Les associations se sont vues davantage muselées par des lois successives de 1999 et de 2002 qui prodiguent finalement au gouvernement la liberté de les dissoudre.

légitimation, ainsi que par des modes de sélection brouillés des gouvernants tous régimes confondus (démocratiques ou autoritaires). Cette nouvelle forme du politique, qui implique une participation directe des citoyens, vient bouleverser le mode de participation citoyenne « distanciée » propre à la démocratie représentative. Dans le cas des démocraties occidentales, la multiplication des niveaux d'actions et d'acteurs affaiblit le pluralisme, en ce que la constitution de ces arènes prend des contours élitistes dont la légitimité est fort éloignée de la traditionnelle légitimité électorale (Jouve, 2005). Il en va de même dans les régimes autoritaires où la gouvernance et l'ouverture au processus participatif qui pourraient entraîner le pluralisme démocratique tant attendu, ne s'avère pas moins élitiste. Dans un cas, la gouvernance, loin de renforcer les démocraties en place, vient en émietter les fondements, tandis que dans l'autre, loin d'entraîner sur la voie du développement démocratique, elle est une arme pour les régimes autoritaires afin de renforcer leur ascendant. Le pluralisme, étalon du caractère démocratique ou autoritaire, évolue dans les deux cas vers un pluralisme limité qui brouille les distinctions entre l'une et l'autre forme de régime (Camau et Massardier, 2009). Dans les deux cas, le pluralisme est instrumentalisé par les gouvernants et œuvre à la dépolitisation des arènes de l'action publique. Cette remise en cause du rapport *politics/policies*, fait évoluer les modes de gouvernement vers des « *anti-politics machines* » (Otayek, 2009), et profite aux régimes autoritaires à la perfection.

Les régimes autoritaires présentent donc des gouvernements locaux structurellement faibles ou inexistant du fait de la permanence de la tutelle de l'État. De plus, par l'intermédiaire des réformes économiques et politiques, le précepte de la gouvernance ne permet pas un réel partage de la décision locale. Plus encore, il apparaît comme un anti-gouvernement, puisqu'il nuit aux organes légitimes représentatifs de la population. Mais faut-il considérer pour autant que le « gouverner local » n'existe pas ? Que rien, dans ces régimes, ne se partage dans la gestion des affaires publiques ?

2/ Des transformations locales inconnues : étudier le « gouverner »

Pour certains auteurs, au contraire, ces transformations qui brouillent le rôle de l'État et des responsables locaux dans l'action publique, invitent à combler le manque d'études localisées de la reconfiguration des pouvoirs dans les régimes autoritaires arabes (Signoles, 2006).

□ *Une approche locale pour étudier la co-gestion des affaires publiques*

Dans cette entreprise, l'approche locale des politiques publiques peut s'avérer féconde puisque qu'elle résulte du même questionnement sur le rôle de l'État. En effet, l'analyse des politiques publiques revisitée en France depuis les années 1980 (Mérino, 2010) a mis à mal la vision européenne d'un État omnipotent et omniscient dont la rationalité était en mesure de transcender l'irrationalité des intérêts particuliers (Muller, 2000). L'analyse des *policies* révèle donc les limites même d'une approche institutionnelle de leurs mise en oeuvre et invite à prendre en considération la pluralité des acteurs qui entrent dans ce processus et participent d'une action collective mêlant les sphères publiques et la société civile et croisant les niveaux et échelles de pouvoirs. Dès lors que l'on a abandonné l'approche séquentielle des politiques publiques et que l'on s'est centré sur les résultats, l'analyse des politiques publiques a permis de « sociologiser notre regard sur l'État, dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'État par le haut en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail » (Muller, 2000, p. 192). L'analyse des politiques publiques *via* l'action publique tire donc tendancieusement vers le local, en ce que la recomposition de cette dernière passe par un territoire (Le Galès, 2001, p.294) que composent autant de formes de pouvoirs que d'acteurs divers. Ainsi, dans les régimes démocratiques, comme autoritaires, l'étude de la mise en oeuvre des politiques publiques fait du local le « théâtre des transformations des régimes » (Catusse et Karam, 2009). En mettant en avant le rôle des différents acteurs, elle permet d'interroger la réorganisation des pouvoirs et de fait la nature des régimes dans leurs relations centre/périphérie. Érigeant ainsi l'étude des acteurs et des résultats comme instrument de lecture des « rouages de l'État », autrement dit des « dessous du seuil » tels que les appelaient de détracteurs de la transitologie (Heydemann, 2002). Aussi contribue t-elle à l'appréhension des réalités du maintien de l'autoritarisme, tout autant que des possibilités pour les acteurs d'en contourner la contrainte. De même, ces analyses qui mettent en avant le dessein des pouvoirs au niveau local et les articulations entre les différents niveaux de la politique, permettent de remettre en question « les clichés habituels [de] la « soumission passive » des populations et [du] caractère discrétionnaire des régimes en faisant ressortir des pouvoirs locaux forts et effectifs y compris dans des contextes autoritaires » (Signoles, 2006). Elles contribuent ainsi à mettre en lumière que loin des préjugés, y compris en régime autoritaire et centralisé, des individus contribuent localement à influencer les politiques nationales. Elles permettent aussi d'évaluer l'emprise de l'État et de voir si malgré ses capacités de retournement, les acteurs locaux parviennent à se ménager certaines marges de manoeuvre afin d'entrer à leur tour dans des actions politiques dont ils sont a priori exclus.

## □ Poser le gouvernement local en hypothèse

Est-ce à dire qu'il faille choisir un angle d'observation plutôt qu'un autre ? Que dans cette perspective, une approche horizontale de la gestion locale s'avère plus pertinente ?

Ce n'est pas le choix que l'on a fait pour l'étude de notre cas, pour deux raisons principales.

Tout d'abord parce que l'imbrication de l'État et de la gestion collective dans les régimes de tradition autoritaire est contraire à une césure entre les deux modes de gouvernement. La volonté de regarder l'État par l'intermédiaire de la gouvernance locale en Afrique et dans le monde arabe confirme cette difficulté. Cela confirme aussi que la gouvernance ramène nécessairement au gouvernement, de même que l'étude du gouvernement en lui-même ne signifie pas considérer que les décisions se prennent dans cette seule sphère. C'est pourquoi certains auteurs encouragent à prendre la gouvernance comme hypothèse plutôt que comme postulat (Jouve, 2003).

Ensuite parce que nous posons la question de la condition de la territorialisation des politiques publiques en régime autoritaire et de leur adaptabilité aux réalités urbaines, il s'agissait d'étudier les marges de manœuvre des acteurs en général. Il ne fallait donc pas s'intéresser à la seule gestion locale partagée, mais aussi questionner l'existence d'une forme d'autonomie des administrations locales par rapport au gouvernement central.

De plus, si gouverner est décider, où se situe la décision dans une gestion partagée où le gouvernement n'existe plus ? En effet, la gouvernance, par son approche horizontale, brouille les pistes de la décision. Et bien qu'elle ait été à l'origine de l'approche par la gouvernance (Borraz et Le Galès, 2011), il devient difficile de répondre à une question qui a fait date : « Qui gouverne ? » (Dahl, 1960). S'il n'y a plus de lieu de décision, il n'y a plus de responsables. Il n'y a plus possibilité d'imputabilité. Au gré de ces approches locales pluralistes dans les régimes autoritaires (ou dans les États forts), le rôle du gouvernement local en tant qu'institution potentiellement autonome du gouvernement central est éludé<sup>12</sup> et il semblerait aujourd'hui que l'on en sache plus sur le « comment on gouverne » plutôt que sur le « qui gouverne ». Laisser de côté le rapport hiérarchique entre les composantes du gouvernement revient donc en à laisser dans l'ombre la question de la responsabilité des gouvernements locaux (au sens de *accountability* en anglais : responsabilité, imputabilité et

---

<sup>12</sup> Bernard Jouve fait le même reproche aux études par la gouvernance de la gestion locale dans les pays du Nord qui a conduit selon lui à oublier le rôle de l'État et du gouvernement dans sa dimension traditionnelle. Et, alors que l'on parlait du postulat d'une transformation du pouvoir local, cette démonstration reste à faire. Voir : JOUVE B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier, 124p..

reddition) devant la population de leur juridiction et donc ignorer ceux qui sont garants de fournir les biens publics à la population.

Dans le cadre d'un État centralisé et d'autorités locales dépourvues de ressources, d'autonomie financière et de légitimité, il s'avère donc nécessaire de faire également du gouvernement local une hypothèse.

□ *Étudier le gouvernement en train se de faire : méthode et grille de lecture*

L'utilisation du terme « gouvernement urbain » dans notre travail trahit cette volonté de considérer les deux approches du gouvernement et de la gouvernance. L'utilisation du terme « gouvernement » renvoie à une responsabilité, à la prise de décision nécessaire à l'atteinte d'objectifs déterminés. De même il renvoie à la volonté d'étudier les responsables locaux dans le champ de l'administration de l'État, leurs libertés et leurs contraintes de même que leur relation à la population qu'ils administrent. L'utilisation du mot « urbain », quant à elle, fait écho à l'approche essentiellement urbaine de la gouvernance au niveau local dans les pays du Nord et donc à la volonté d'étudier la transformation de la gestion urbaine au gré de l'introduction formelle ou informelle d'acteurs différenciés. Nous avons décidé d'utiliser ces approches en tant que méthodes complémentaires souhaitant mettre en avant les responsabilités de chacun des acteurs et leurs marges de manœuvre dans le gouvernement des territoires.

Ne connaissant pas la nature de ce que nous étudions, et pour nous écarter des risques déterministes de choisir une approche plutôt qu'une autre, nous avons choisi de nous intéresser au « gouverner » afin de regarder le gouvernement « en train de se faire ». Bien que le « gouverner » soit pour certains plus difficile encore à définir que le gouvernement lui-même (Favre, 2003), c'est la nature du régime politique de notre étude de cas qui nous a poussée à étudier les fins plutôt que les moyens. Nous avons dans ce cadre choisi de définir le « gouverner » comme la capacité de prendre des décisions (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011), réaliser des objectifs prédéterminés (Stoker, 1995 ; Borraz et Le Galès, 2011), affecter des ressources (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011), coordonner les comportements et les activités de différents acteurs (Borraz et Le Galès, 2011) (Jouve, 2003, citant Kooiman, 1993) (Lascoumes et Le Galès, 2004, citant North, 1990) et résoudre des conflits (Favre, 2003, citant Jean Leca ; Borraz et Le Galès, 2011).

Dans cette approche donc, tandis que le gouvernement fait référence aux institutions responsables (approche institutionnelle), le gouverner peut être le fruit de différents acteurs comme le laisse entendre la nécessité de coordination et de résolution des conflits.

En croisant une approche institutionnelle et horizontale, nous espérons rendre compte de l'articulation des deux formes de gestion (institutionnelle et horizontale) et témoigner de leur existence ou inexistence. Étudier ainsi le rôle de chacun des acteurs et la façon dont ils se coordonnent ou non afin de déterminer d'objectifs communs face aux territoires qu'ils administrent. Ainsi, lorsque nous évoquerons une approche institutionnelle, nous ferons référence à deux éléments : l'étude du gouvernement et du rôle des différentes institutions et administrations de l'État les unes par rapport aux autres (i) et leur responsabilité face aux administrés (ii) dans la gestion locale. Tandis que quand nous évoquerons une approche horizontale ou une gestion horizontale, nous considèrerons deux éléments : une gestion locale partagée (i) entre des acteurs placés sur un pied d'égalité (ii). Dans les deux approches nous serons attentive à la façon dont la décision se prend et dont les intérêts se coordonnent afin de servir des objectifs déterminés.

Cette approche nous a conduite à dresser la grille de lecture suivante des gouvernements urbains et de leurs missions :

**Tableau 2. Grille de lecture des gouvernements urbains**

Gouvernement urbain	
Moyens	Autonomie financière
	Autonomie politique (de gestion)
	Représentativité de la population
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)
	Institutions pérennes
Gouverner	
Fins	Atteindre des objectifs déterminés
	Coordonner des actions
	Résoudre les conflits
	Servir l'intérêt général

Pour cette étude bi-directionnelle d'un « gouverner » local, il nous fallait un objet. La délégation de service public nous a paru en être un de choix puisque, par sa dimension symbolique de service public, elle questionne le gouvernement (responsabilité des autorités locales devant la population administrée, intérêt général lié au service public) tandis que par sa mise en œuvre opérationnelle par la délégation, elle permet une analyse d'une gestion urbaine horizontale par l'introduction d'une relation contractuelle avec un acteur privé.



## **Section 2/ Les services publics en réseau et pouvoirs locaux**

Les services publics sont pertinents à différents titres dans l'étude des gouvernements urbains. Parce que concernant l'observation de la transformation des régimes autoritaires dans leurs rapports centre/périphéries. Ceci parce que dans la théorie même qui a encadré leur développement, ils questionnent l'État et sa relation avec ses citoyens entre assujettissement et domination. Fournis par l'intermédiaire d'une délégation de service public, ils sont également propices à l'étude des gouvernements urbains puisqu'ils introduisent un rapport entre les administrés et les autorités locales propice à l'étude du gouvernement local, et qu'ils impliquent une gestion partagée entre plusieurs acteurs. Ensuite parce que leur observation par les filtres de la géographie, permet de mettre en lumière les pouvoirs locaux qui se cristallisent autour de leur fourniture ou dans le combat pour leur fourniture. Ce sont ces qualités que présentera de façon détaillée cette section.

### **A. Le rôle de l'État dans la fourniture des services publics : assujettissement ou domination ?**

Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, dans le contexte du développement économique précipité par l'industrialisation et de la nécessité grandissante de l'intervention de l'État dans l'aménagement du territoire, l'État s'est investi d'un rôle éloigné de sa conception traditionnelle fondée sur la puissance et la souveraineté. Le contexte économique, combiné à la naissance de la sociologie par les travaux de Durkheim et aux débuts de la protection sociale pour les ouvriers, ébranle le rôle classique de l'État libéral. Le « solidarisme », qui sera au coeur de l'idéologie de la Troisième République, fait de l'État un intervenant direct dans la société et le garant de la solidarité sociale. La théorie du service public vient, dans cet ébranlement conceptuel, fournir des réponses juridiques et idéologiques de la place occupée par l'État dont la fonction est grandement renouvelée (Chevalier, 2005).

Duguit, juriste et père fondateur de la théorie du service public, fait de celle-ci le support de la reconstruction de l'État et érige le service public comme un élément clef permettant la limitation du pouvoir de l'État. Le théoricien qui ne croit pas en la « personnalité morale » de l'État ne voit en lui qu'« une entité « métaphysique » placée derrière les gouvernants pour légitimer l'emploi de la coercition (Chevalier, 2005, p.22) ». Le service public est pour lui un « droit objectif » qui est seul à même de justifier la contrainte. L'État est donc désormais perçu comme pourvoyeur de services, étant assujetti aux citoyens qui sont en droit d'exiger et d'attendre que service leur soit rendu. Cette conception nouvelle

de l'État renverse le rapport gouvernants/gouvernés en plaçant les premiers au service des seconds. D'un organe simplement coercitif, l'État glisse vers le rôle de garant du bien-être social et de l'intérêt général. Néanmoins ce nouveau rôle n'a pas amoindri sa puissance, mais a au contraire contribué à renouveler et renforcer sa légitimité (Chevalier, 2005). L'État n'a dès lors plus été perçu comme simple organe répressif, mais comme garant de l'intérêt général, ce qui a largement contribué à accentuer son crédit. L'idéologie des services publics a donc fortement contribué à l'expansion de l'État dans un retour de manivelle inattendu de son assujettissement théorique.

De plus, la crise économique, après les Trente Glorieuses, remet en cause le modèle de l'État providence et la théorie du service public est vivement critiquée dès les années 1970 à l'aune d'un retour d'une considération libérale de l'État. La critique de la théorie du service public aurait trois origines selon Chevalier. Tout d'abord, les difficultés financières remettent en cause la pertinence économique d'une gestion publique des services, tandis que la théorie du *Public Choice* développée aux États-Unis dès les années 1960 bat en brèche la perception de l'État bienveillant, garant de l'intérêt général. Les agents de l'État (les gouvernants et les fonctionnaires) sont dénoncés comme agissant davantage pour leurs intérêts propres que pour le fallacieux intérêt général avancé par l'action publique. L'État ne bénéficie plus du même crédit qu'auparavant et l'on dénonce les « marges de discrétion » (Chevalier, 2005) dont il dispose afin de servir des intérêts personnels plutôt que collectifs.

Enfin, la dynamique d'expansion de l'État liée au service public est perçue comme liberticide du fait de la réduction consécutive des marges de manoeuvre individuelles qu'elle entraîne. Au travers de cet appel à un retour d'une conception libérale de l'État sont mis en avant les moyens coercitifs toujours existants de l'État sous de faux-semblants de bien-être social et collectif. L'État par le développement du service public, loin d'avoir placé les usagers citoyens sur le devant de la scène décisionnelle, les a étouffés sous le poids de sa légitimité renouvelée et démultipliée, tandis qu'il maintenait ses mécanismes coercitifs dont les formes sont certes renouvelées, mais néanmoins toujours présentes.

Le service public a donc, dans la construction de la théorie de l'État, mis en avant l'ambiguïté de ce dernier entre coercition et bienveillance. Il fournit l'illustration de va-et-vient incessants entre centre et périphéries, entre domination et liberté, c'est en cela qu'il constitue un élément théorique intéressant sur le renouvellement des régimes autoritaires via les réformes économiques et politiques libérales.

Le modèle du service public, qui se propage à l'Europe et à l'Amérique du Nord au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est transposé aux pays du Sud à travers l'histoire coloniale. Cet idéal, que la réalité des pays en développement précipite vers la crise, a nourri un large courant de la recherche en géographie et en urbanisme suite aux mouvements de privatisations des services publics en réseau sous l'impulsion des bailleurs de fonds.

## B.Privatisations des services publics dans les pays du Sud et remise en cause du service public universel

La crise des services publics est au cœur des réformes des États autoritaires et contribue à justifier les politiques de libéralisation économique encouragées par les bailleurs de fonds. La croissance urbaine dans les pays du Sud à partir des années 1970 entraîne un phénomène de métropolisation sans équivalent. Les autorités publiques de ces pays ont de grandes difficultés à répondre à l'accroissement de services urbains déjà défaillants dans le cadre d'une concentration démographique accélérée. De plus, la crise économique diminue les capacités financières des États à faire face à cette pression urbaine et leurs dettes envers les bailleurs de fonds s'accroissent conséquemment. Ces derniers, dans leur rhétorique de désengagement financier des États et d'allègement de la dette, encouragent les autorités publiques des pays débiteurs à la privatisation de la gestion de leurs services urbains. Le secteur de l'eau en Amérique Latine est le premier concerné. La Banque mondiale, principal acteur de ces réformes, exporte un modèle de gestion des services publics dit « à la française » dont l'économie de fonctionnement repose essentiellement sur la délégation au secteur privé<sup>13</sup>. Ces délégations sont parties intégrantes de l'idéologie des bailleurs de fonds autour de la bonne gouvernance et de gestion partagée. La décentralisation, la privatisation et la régulation sont les maîtres mots des réformes engagées (Coing, 2004). Les contrats de délégation prévoient la mise en place de comité de gestion qui mêlent les délégataires (autorités publiques locales), les prestataires (entreprises privées étrangères) et la société civile (ONG ou groupements communautaires). Ces privatisations n'exportent donc pas seulement des savoir-faire techniques mais aussi des modes de « gouvernement » qui transforment la gestion urbaine. Ainsi, les projets de la Banque mondiale présentés comme sectoriels et techniques inventent de véritables « systèmes politiques » (Lorrain, 2003b) qui contribuent au dessin d'une forme d'action collective renouvelée.

Néanmoins, ces délégations perçues comme un modèle de gestion techniquement et économiquement efficace sont confrontées dans les pays du Sud à des situations démographiques et économiques jamais expérimentées auparavant par les prestataires étrangers. Lorsque, par exemple Suez arrive à La Paz- El Alto en Bolivie, en 1997, elle se trouve confrontée à une métropole de 1,3 million d'habitants, avec un taux de croissance moyen annuel aux alentours de 5% et un pourcentage de connexion de 71 à 84%, dont la plupart des ménages non connectés sont aussi les ménages non solvables (Mayaux, 2008). Dans le cadre de mises en œuvre qui ont négligées l'importance des subventions aux ménages, les résultats souvent regrettables d'un point de vue économique et social (Petitet, 2007). La privatisation, plutôt que d'offrir un service pour tous, a dans certains cas contribué

---

<sup>13</sup> Pour une explication de l'exportation partielle du « modèle français » voir PETITET S., 2002, "Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services urbaines "à la française", le cas de l'eau potable", *Entreprises et histoire*, Vol.décembre, n°31, p. 25-37.

à accroître les différences sociales dans des villes déjà fortement marquées par l'exclusion. Dans la seconde moitié des années 1990, des mouvements populaires anti-privatisation se sont constitués et ont, dans certains, cas abouti au départ des entreprises étrangères (exemple parmi d'autres Mayaux, 2008). Dans d'autres cas les difficultés rencontrées du point de vue de la desserte équitable ont conduit au non renouvellement des contrats (Darmame, 2006).

Ces difficultés liées à la concession des services publics en réseaux ont suscité l'intérêt des géographes et des urbanistes dès la seconde moitié des années 1990 dans le secteur de l'eau principalement. Deux éléments d'analyse se distinguent, l'un interroge l'idéal du service public universel et sa compatibilité avec les réalités territoriales des pays du Sud. Tandis que l'autre s'intéresse aux coalitions d'acteurs autour de ces services et au poids des territoires en tant qu'espaces de pouvoir, sur leur gestion et amélioration.

Concernant la mise à l'épreuve du modèle de service public universel dans les pays du Sud, après de nombreux constats d'échecs, les débats s'organisent principalement autour de deux grandes écoles. L'une d'origine anglo-saxonne pointe l'inadéquation intrinsèque de l'acteur privé avec le modèle du service public universel. Tandis que l'autre, francophone, questionne l'adaptabilité du service public universel dans les contextes urbains des pays du Sud.

## 1/ L'approche du *Splinterring urbanism*

S. Graham et S. Marvin, dans leur thèse présentée dans l'ouvrage *Splinterring urbanism, Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* paru en 2001, avancent que l'idéal d'un service public urbain universel et intégré *via* la gestion en monopole a été remis en cause à partir des années 1960 par le néolibéralisme qui a encouragé au retrait de l'État dans un contexte de crise des infrastructures urbaines. La libéralisation des infrastructures et l'approche du service sous forme de « *package* » auraient ainsi entraîné des stratégies de contournement de la part de certains usagers économiquement favorisés. Par un processus de « *unbundling* », c'est-à-dire de segmentation de l'offre, on assiste à l'apparition de « *premium networked spaces* » favorables aux classes aisées qui vivent dès lors dans des espaces en sécession urbaine contribuant à la désolidarisation de la ville. Les auteurs postulent que la privatisation des services publics plaçant l'intérêt général aux mains d'agents économiques dont l'objectif est le gain, est inopérante par nature. Leur théorie basée sur des études de cas occidentales est valable selon eux pour une hémisphère du globe comme pour l'autre. La privatisation des services publics, dans le cas d'un pays riche ou en développement, entraîne nécessairement une segmentation du service à même de désolidariser la ville, dans un processus contraire à l'ambition du service public.

## 2/ L'école française

Cette approche a suscité de vives réactions de la part des géographes français. Les débats articulés en France autour des travaux de Olivier Coutard et de Sylvie Jaglin notamment, battent cette thèse en brèche. S'ils ne nient pas le maintien de l'inégalité de fourniture des services publics urbains après leur privatisation dans les villes des pays du Sud, ils refusent de considérer que c'est la privatisation qui serait par nature responsable de ces inégalités dans les métropoles sudistes. Lors de discussions publiées *via* la revue *Geoforum*, Olivier Coutard dresse la liste de ses arguments nuanciant la théorie du *Splintering Urbanism* (Coutard, 2008). Pour l'auteur, les villes des pays du Sud ne disposent pas des conditions indispensables à la mise en œuvre de l'idéal des réseaux universels (pouvoir et volonté de changement, contrôle public de l'occupation des sols et développement urbain maîtrisé). De plus, il met en lumière que ces réformes, bien que d'inspiration néolibérale, ne le sont pas nécessairement dans leur mise en œuvre. Il appuie sur la capacité des jeux de pouvoirs que suscitent les services en réseaux afin de modifier les volontés des réformes vers des schémas éloignés des ambitions néolibérales initiales des projets. D'un point de vue méthodologique enfin, il regrette que la thèse du *Splintering urbanism* considère que ces villes aient, préalablement aux réformes de privatisation, présenté un service universel abouti, puisque c'est loin d'être le cas dans les pays du Sud.

Cette position est rejointe et étayée par les travaux de Sylvie Jaglin (2005) sur la gestion de l'eau en Afrique Sub-saharienne dans lesquels elle met en avant que l'un des facteurs de la désolidarisation urbaine serait au contraire le manque de différenciation au nom de la quête de l'universalité. Pour l'auteur, dans un contexte de grande pauvreté urbaine, la différenciation du service d'eau serait à même de fournir un service pour tous, même s'il prend différentes formes (fourniture résidentielle, bornes fontaine, petits opérateurs) et serait préférable à une tendance des ménages pauvres à « quitter » le service dans le cadre d'une qualité de service qui leur est financièrement inaccessible (pour le cas, par exemple, des coûts liés à l'installation de compteurs nécessaire à la fourniture domiciliaire de l'eau).

Là encore, cette approche pointe le rôle des différents acteurs dans la fourniture du service qu'ils soient public, privés, formels ou informels. La différenciation du service est effectivement permise par des coalitions d'acteurs de différentes sphères qui prennent en charge une fourniture parallèle du service en coordination avec le gestionnaire officiel. Ils proposent ainsi une offre efficace à la desserte des ménages pauvres.

## C. Les services urbains en réseau comme outil de lecture des gouvernements urbains

Ces retours d'expérience sur les privatisations dans les pays du Sud montrent l'émergence d'une multitude d'acteurs autour de la défense de l'accès technique et financier au service, contribuant ainsi à la transformation partielle ou totale des modèles de gestion initiaux. Ces mouvements qui conditionnent de nouveaux rapports entre les *stakeholders* font des services publics en réseau un support de cristallisation d'un large spectre de pouvoirs en ville, qu'ils soient formels ou informels, de la sphère publique ou privée (Scherrer, 2006).

Plusieurs facteurs ont contribué aux mobilisations qui prennent différentes formes selon les villes et pays. Dans de nombreux cas, l'entrée en scène d'un acteur privé a radicalement changé le rapport des habitants au service. Les travaux rétrospectifs (Lorrain, 1995 ; Jaglin, Dorier-April et al., 2002) font le constat partagé d'exigences envers le secteur privé plus importantes et plus ouvertement formulées qu'envers le secteur public. Ces expériences, principalement issues des pays d'Amérique Latine montrent que bien souvent, avant la privatisation, la piètre qualité des services publics était considérée comme une fatalité attribuée au manque de qualifications techniques des gestionnaires et au manque de ressources. De plus dans le cadre d'une fourniture de l'eau assumée par un organisme national, les usagers manquaient d'interlocuteur identifié auprès de qui faire part de leurs contestations. Après la privatisation, au contraire, la délégation de la gestion de l'eau à une entreprise privée sur une base décentralisée a fourni aux habitants un interlocuteur identifié contre lequel tourner leurs griefs. De plus, le glissement des habitants du statut d'usager à celui de clients, les entraîne à se comporter comme tels. Les premières contestations concernent bien souvent la qualité du service et le coût de celui-ci, en augmentation brutale dès la concession. Les entreprises privées sont perçues comme prestataires de service, contrairement aux autorités publiques en charge de la fourniture (Coing, 2004), aussi les usagers n'hésitent-ils pas à demander et revendiquer leurs droits de consommateurs auprès de ce prestataire. Les exigences sont d'autant plus sévères que, pour les utilisateurs du service, l'idée qu'une entreprise étrangère puisse venir faire du profit chez eux est intolérable (De Gouvello, 2003). Les contestations s'expriment dans un premier temps *via* la cessation de paiement, mais rapidement dans de nombreux cas, des groupes ou comités sont formés afin de faire valoir les droits de ces nouveaux clients. Ces comités issus de la société civile ont d'autant plus de poids que, dans les projets de réforme pensés par les bailleurs de fonds et dans le triangle idéal de la bonne gouvernance, la société civile pèse dans la régulation au même titre que le secteur privé et les autorités délégataires qui forment les deux autres angles du triangle de la gestion partagée. Si ces préceptes de gestion partagée avaient pour objectif le bon déroulement des réformes de privatisations, ils ont largement contribué à

transformer le service voire dans certains cas à mettre à mal les contrats et pousser les prestataires à quitter le marché (De Gouvello et Fournier, 2002).

Parallèlement à ces formes de mobilisations officielles, une variété d'actions individuelles ou collectives s'articulent autour des services en réseaux. Dans le cadre d'une fourniture défaillante, dans les quartiers pauvres notamment, différents modes de fournitures informels se développent. Dans le secteur de l'eau, les petits opérateurs privés (porteurs d'eau, foreurs...) contribuent à alimenter une grande partie de la population des quartiers pauvres d'Afrique Sub-Saharienne (Jaglin, 2005 ; Bousquet, 2006), d'Amérique Latine ou d'Asie (Botton et Blanc, 2010). Ces opérateurs et leurs clients, auprès de qui ils sont directement rémunérés, agissent en marge du service formel. Après les démarches de privatisation et face à la difficulté technique à desservir ces populations, certains de ces opérateurs ont été intégrés au service officiel et travaillent depuis lors avec les entreprises privées étrangères dans le but de maintenir une desserte minimum dans les quartiers où les ménages ne peuvent pas accéder à la qualité de desserte proposée par le nouveau service. C'est ce que Sylvie Jaglin et Olivier Coutard nomment la différenciation du service. Cette différenciation est le fruit d'une intervention d'acteurs de l'eau dont les méthodes sont fort éloignées des idéaux initiaux des réformes.

Ces différentes actions organisées autour des services en réseau contribuent au « métissage » (Coing, 1996) des concessions. *Via* des processus d'« apprentissage collectif » (De Gouvello et Fournier, 2002), l'évolution des relations entre les différents acteurs : autorités publiques, entreprises privées, comités de défense des droits des usagers, acteurs informels (...), participe d'une « re-territorialisation » (De Gouvello et Fournier, 2002) des réformes et en dessinent un portrait fort éloigné du modèle. Parce qu'ils fédèrent un tel spectre d'actions (individuelle, collective, formelles, informelles, publiques, privées), les services en réseaux sont un support de lecture des « pouvoirs socio-techniques » en ville (Graham et Marvin, 2001) et catalysent la diversité de l'action collective en ville (Scherrer, 2006). Ils permettent ainsi, à l'échelle locale, de voir la réalité des transformations sociales et politiques en cours dans ces pays engagés dans les réformes économiques et politiques. Ainsi, d'observer quels sont les pouvoirs qui s'exercent et quelle est leur nature. Enfin, dans le cadre de réformes combinées de privatisation et décentralisation, d'observer quels sont les véritables rôles des acteurs locaux dans le dessin des réalités sociales locales. Ils sont ainsi un outil précieux dans la lecture des marges de manoeuvre des acteurs locaux et c'est à ce titre qu'ils sont sollicités dans ce travail.

## Section 3/ Les déchets, un révélateur particulier

### A. Multiples définitions et perceptions du déchet. Entre rebut et ressource.

1/ Les origines du mot « déchet » ou la perception du rebut

Si les ordures (latin *horridus*, de *horreo*, horreur), ou les immondices (latin *immunditia*, immonde) sont les matières de la putréfaction et de la décomposition inspirant le dégoût sans être nécessairement le résultat d'une action de l'homme, les déchets eux, sont une « invention » (Barles, 2005). Ils sont le fruit d'une action anthropique, qui relève du rapport de l'Homme à la matière. L'étymologie du mot « déchet » dans différentes langues trahit la conception que l'Homme a de ces matières de même que du processus qui tire à leur formation. Alternativement les origines du mot déchet renvoient à la valeur de l'objet ou au processus d'exclusion anthropique.

La majorité des étymologies renvoie au processus anthropique d'exclusion, c'est-à-dire à l'action humaine, à la déconsidération humaine du matériau ou objet qui le fait basculer du rang de l'utile à l'inutile, de l'usage à l'abandon. Le déchet comme la chose que l'on rejette, que l'on abandonne, dont on se sépare. C'est par exemple *refuse* en anglais, *rifiuto* en italien qui trouvent leur origine dans le latin *refusare* qui signifie refuser. Egaleme nt en arabe *mouhallafa* dont la racine *hallafa* signifie laisser derrière soi ou encore *noufāya* dont la racine *nafā* signifie bannir, rejeter, refuser. Le déchet est aussi ce qui reste, un « résidu » qui, en français comme en espagnol *residuos*, a son origine dans le latin *sedere* « être assis, demeurer, être fixé » et qui, dans la considération d'un arrêt prolongé, a donné naissance aux mots : sédiment, subsidence, résidu. Ou encore en arabe la racine *faḍala* qui signifie rester, être superflu et qui donne *faḍalāt* signifiant déchets, détrit us. Ces origines renvoient à l'idée de processus de formation du déchet qui est ascendant ou décadent selon les langues. En français le mot « déchet » vient du verbe déchoir issu du latin *decadere* qui signifie tomber, être en décadence qui a donné le verbe choir. Un objet *déschié* (1283) était un bien dévalorisé. Inversement en arabe, la racine *qimma* qui signifie apogée, cime, point culminant donne *qimāma* qui signifie déchet. Dans un cas, le déchet est le résultat d'une décadence d'un produit tandis que, dans l'autre, ayant vécu à l'extrême, il atteint l'apogée de son usage, l'extrême stade final où il n'a plus de valeur. Cette notion de valeur est aussi présente dans les racines du mot déchet en anglais et en arabe qui font référence à l'abandon, le vide, l'inhabité. Ainsi *waste* en anglais vient du vieil anglo-français « *waster* » issu du latin *vanus* qui signifie le néant, le vide, une zone délaissée des hommes. De même en arabe la racine *nafā* à l'origine de *noufāyet* à laquelle nous faisons précédemment référence, est aussi la



racine du négatif et du privatif en arabe. C'est le déchet comme non-chose, comme valeur nulle.

Aujourd'hui toutes ces origines étymologiques variées sont encore présentes dans les différentes définitions que l'on donne en français ou dans le droit international du déchet.

- Le Petit Robert de la langue française 2011 : « Résidu impropre à la consommation, inutilisable »,

- Code de l'environnement français (loi de 1975) : « Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon »,

- Convention de Bâle : « substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national ».

La création du mot déchet dans la langue française au XVII<sup>e</sup> siècle (de *déschié*) consacre la considération de ces éléments indésirables et invente l'objet et la notion. Et c'est au même moment que certains individus se mobilisent pour lui redonner valeur et le réintégrer dans un processus ascendant (*qimā*) pour vivre de sa récupération et réutilisation.

## 2/ Passé-présent du chiffonnage

Souvent, à la clarté rouge d'un réverbère  
Dont le vent bat la flamme et tourmente le verre  
Au cœur d'un vieux faubourg, labyrinthe fangeux  
Où l'humanité grouille en ferments orageux,

On voit un chiffonnier qui vient, hochant la tête,  
Butant, et se cognant aux murs comme un poète,  
[...]

Oui, ces gens harcelés de chagrins de ménage,  
Moulus par le travail et tourmentés par l'âge,  
Ereintés et pliant sous un tas de débris,  
Vomissement confus de l'énorme Paris,  
[...]

Charles Baudelaire, *Le Vin des Chiffonniers*, Les fleurs du mal.

### □ *Les origines du chiffonnage en Europe*

Il est difficile de trouver les éléments nécessaires à tracer l'histoire des récupérateurs dans les pays du Sud, tant leur histoire s'écrit au présent. Néanmoins, l'histoire de leurs homologues européens contribue à illustrer la nature de tout temps ambivalente du déchet, ressource pour les uns et rebut pour d'autres et qui produit, aujourd'hui comme avant, les mêmes stigmates et les mêmes marginalités.

Le chiffonnage en Europe naît au moment de l'industrialisation et du développement urbain. Les activités de chiffonnage se développent massivement au début du XIX<sup>e</sup> siècle d'un contexte propice au développement et à la prolifération des rebuts. Le développement industriel entraîne l'apparition de matières nouvelles tout en créant plus de rebuts, tandis qu'elle accroît aussi la taille des villes et complique l'évacuation des déchets dans des périphéries sans cesse repoussées. Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle en Angleterre des hommes, appelés *toshers* ou *mudlarks*, sillonnent les ruisseaux et fouillent les boues à la recherche de matériaux à récupérer et à revendre sur les marchés de la transformation. Dans les rues, auprès des ménages qui les rétribuent, passent les *dustmen* qui signalent en criant leur présence et collectent les poubelles dont les matériaux triés sont revendus (Mayhew, 1861).

En France, c'est au XVII<sup>e</sup> siècle la récupération du tissu destinée à la fabrication du papier qui suscite l'intérêt des collecteurs ; d'où découle leur nom de chiffonniers (De Silguy, 1996). Lors de la révolution industrielle, la gamme des produits récupérés s'élargit et les récupérateurs redoublent d'ingéniosité afin de ramasser et transformer leurs matériaux. Les témoignages de leur organisation à Paris ou à Bordeaux rendent compte d'un corps de métier à part entière organisé en véritable corporation hiérarchisée entre les ramasseurs, les placiers et les maîtres chiffonniers (Barles, 2005 ; Gonzalez-Lafaysse, 2010). L'organisation de ces individus avant le XX<sup>e</sup> siècle en France avait de grandes similitudes avec les chiffonniers d'Égypte aujourd'hui. C'est pourquoi nous la présentons ici. La profession était très hiérarchisée, les ramasseurs étaient considérés comme coureurs s'ils parvenaient à s'équiper d'une hotte, d'une lanterne et d'un crochet. Les placiers, eux, étaient propriétaires d'une aire de ramassage composée de 8 ou 10 immeubles, leurs relations avec les concierges leur valait un accès privilégié aux déchets de ces derniers (De Silguy, 1996). Au petit matin, ils passaient en leur domaine avec leurs charrette et cheval et pouvaient rendre quelques petits services aux domestiques ou concierges des immeubles afin de s'assurer de leur fidélité. Les places à la retraite du placier se léguaient aux descendants directs ou se vendaient à des prix variant selon le niveau social du quartier concerné. Enfin en haut de cette hiérarchie trônaient les maîtres chiffonniers qui n'étaient pas collecteurs mais possédaient les hangars nécessaires au stockage des matériaux collectés par les ramasseurs et les placiers. Ces hommes, véritables entrepreneurs, employaient du personnel au tri des déchets, bien souvent des femmes, et revendaient les matériaux triés en de minutieuses catégories. Cette organisation est en tout point comparable à celle des chiffonniers du Caire qui sera présentée plus loin (chap. 3).

Comme les collecteurs des pays du Sud aujourd'hui, ces collecteurs de déchets étaient victimes de tous les stigmates : pauvres, sales travaillant dans l'ombre de la nuit ou de l'aube, ils n'inspiraient que peu de confiance aux habitants des villes. Regroupés dans des quartiers périphériques délabrés, seul les intellectuels leur trouvaient quelques attraits (De Silguy, 1996) du fait certain d'un penchant au misérabilisme. Ils ont été bien souvent inquiétés par l'administration qui a souhaité alternativement les voir disparaître ou réguler leur profession. De nombreux arrêtés à Paris ou à Bordeaux ont tenté de contrecarrer leur activité ; à plusieurs reprises, ils sont contraints dans les deux villes d'« officialiser » leur travail en se munissant de médailles à leur nom dont l'obtention se faisait au prix de nombreux certificats et autres conditions qui excluaient la plupart d'entre eux (Barles, 2005 ; Gonzalez-Lafaysse, 2010). Néanmoins, comme le montre De Silguy, leur communauté solidaire, a toujours su s'adapter sans ne jamais trop céder de l'indépendance qui lui était chère. À Paris le célèbre arrêté Poubelle du 24 novembre 1884, qui oblige les habitants de la ville à déposer leurs déchets dans des boîtes à ordures quelques minutes avant le passage des tombereaux, combiné à la chute de la valeur économique des matériaux de récupération dès les années 1870, sera le début d'un long déclin de la profession qui s'éteindra peu à peu pour disparaître dans les années 1960 et laisser place ensuite aux collectes municipales officielles et mécanisées.

#### □ *Le chiffonnage au XXI<sup>e</sup> siècle*

L'organisation de ces activités et leur régularisation par les autorités avant le XX<sup>e</sup> siècle en France présente de nombreux points communs avec le travail des chiffonniers d'aujourd'hui dans différents pays du Sud. Aujourd'hui encore, les activités informelles autour des déchets fournissent aux individus les plus pauvres et souvent marginalisés, une source de revenus qui leur permet de subsister. Il faut distinguer, dans ces activités, le chiffonnage qui correspond réellement à une collecte ou ramassage des déchets dans le but d'une valorisation des matériaux, des activités de pré-collecte qui ont pour objectif de servir les populations dépourvues de service de collecte des ordures (très développées en Afrique et dans les bidonvilles d'Amérique Latine). De ces deux activités, les collecteurs ne tirent pas leurs ressources de la même façon. Ils gagnent de l'argent dans le premier cas par la revente de leurs matériaux, dans le second, ils sont rémunérés en pourvoyeurs de service. En outre, ces activités ne concernent pas les mêmes quartiers et populations. Les pré-collecteurs exercent dans les quartiers pauvres et souvent périphériques délaissés des circuits de la collecte officielle, tandis que les collecteurs/ramasseurs, eux se concentrent davantage dans les quartiers aisés où les déchets sont plus abondants et de plus grande valeur marchande. Nous nous intéressons dans cette présentation aux collecteurs de la seconde catégorie, apparentés donc aux chiffonniers et vivant de leur activité de ramassage pour le recyclage.

Les chiffonniers sont plus ou moins nombreux et structurés selon les villes et pays, ils collectent les déchets pour les uns au porte-à-porte, pour les autres dans les points d'apport volontaire ou les décharges et trient les matériaux recyclables qu'ils revendent à des entrepreneurs du secteur formel ou informel. Si elles existaient très certainement auparavant, ces activités se sont massivement développées, dans un premier temps, dans les années 1960-70 lors de la poussée démographique urbaine et, plus tard, à la fin des années 1990 lorsque la crise économique a poussé nombre d'individus à s'orienter vers la récupération des déchets pour compléter leurs revenus amaigris. En Centre Afrique, le secteur informel de recyclage des déchets est moins développé que dans les pays d'Amérique Latine, en Inde ou dans d'autres pays d'Afrique (notamment Égypte, Afrique du Sud et Kenya), du fait d'un faible taux d'industrialisation dans ce domaine (Jomit, 2009). En Inde ce sont les intouchables qui vivent de ces activités (Gtz, 2010) ; en Syrie, les chiffonniers sont considérés comme Gitans (Gtz-Erm-Gkw, 2004) et non pas comme arabes tandis qu'en Égypte, ce sont principalement les membres de la minorité copte qui vivent des déchets. Les chiffonniers ne sont pas nécessairement des marginaux à l'origine, mais sont marginalisés de fait par différents éléments propres à leur activité. Tout d'abord la nature de leur activité est bien souvent mal perçue, au mieux la façon dont ils sont nommés fait référence à leur activité de collecte (*nabbāchin* de *nabacha* « fouiller, gratter » en Syrie et Jordanie) ; au pire ils sont, par leur noms, associés aux immondices qu'ils collectent (*cartoneros* de « carton » en Argentine ou *zabbalān* de *zibāla* « poubelle » en Égypte). Ils sont aussi marginalisés géographiquement par leur travail et résidence sur les décharges en périphéries des villes comme c'est le cas en Jordanie et Syrie, au Brésil, en Colombie ou encore en Inde. Et parce qu'ils habitent en général les mêmes quartiers, où ils regroupent leurs ateliers de tri. Enfin, leur travail qui se fait bien souvent de nuit contribue encore davantage à en faire des individus de l'ombre, tapis, que personne ne voit et ne souhaite voir.

Néanmoins dans les pays où ils sont le mieux structurés, leurs activités tendent à être reconnues et intégrées aux activités formelles. Les expériences indienne, brésilienne et égyptienne sont celles qui suscitent le plus de production grise ou scientifique, elles sont ainsi les mieux connues. Au Brésil, de nombreuses ONG ou associations communautaires tentent d'officialiser le travail des recycleurs informels. A Sao Paulo, la coopérative COOPAMARE compte déjà 200 collecteurs de rues qui collectent ainsi les matériaux au porte-à-porte auprès des logements, des bureaux ou des petites entreprises non industrielles (Gutberlet, 2002). La loi de 2007 a changé leurs statut en permettant aux municipalités de déléguer le service aux *catadores* sans passer d'appel d'offre. Dès lors que le mouvement national des *catadores* à l'origine des organisations catholiques, a participé de la légalisation de leurs activité, les *catadores* se sont organisés en coopératives ou en associations (Cavé, 2009 ; Gtz, 2010). Le premier congrès des *Wastepickers* d'Amérique Latine a été organisé en 2003 (Gtz, 2010). En Inde, une alliance nationale des *Wastepickers* a été fondée en 2005 et leur

activité tend à être reconnue légalement. et certains d'entre eux sont organisés en associations ou coopératives (Gtz, 2010).

Concernant plus précisément le monde arabe, le secteur informel est développé de manière inégale selon les pays. Peu d'informations sont disponibles sur la Tunisie où des collecteurs ramassent les déchets sur les décharges et, de même qu'en Algérie, ces pratiques sont qualifiées d'anarchiques et peu importantes (Gtz, Erm et al., 2004). Au Maroc, les « *Mihāli* » collectent les déchets dans les rues mais, là aussi, les informations sont maigres (Makhfi, 2008). En Syrie, en Jordanie et au Liban, en revanche, le secteur semble relativement structuré bien que pas positionné sur les mêmes segments du service d'un pays à l'autre. En Syrie et en Jordanie, les « *nabbachiin* » collectent les déchets recyclables sur les décharges ou de façon plus sporadique dans les rues. Dans les deux cas, même si ces activités sont officiellement interdites sur les décharges, des organisations de « *nabbachiin* » ont signé des contrats informels qui leur donnent droit d'accès à la décharge. C'est le cas concernant la décharge du gouvernorat de Damas, en Syrie (De Pas, 2009) et la décharge de Irbid, par exemple, en Jordanie (Debout, 2010). Au Liban, le secteur informel se concentre sur un autre type d'activité qui est la pré-collecte. À Beyrouth, parallèlement au service fourni par la société privée libanaise Sukleen, des coopératives de collecteurs informels collectent au porte-à-porte les déchets des habitants et les placent dans les containers de l'entreprise moyennant une petite rétribution (Albouy, 2001). D'après les lectures dont nous avons eu connaissance, c'est le seul cas de pré-collecte informelle dans le monde arabe.

Mais ces activités ne sont pas seulement l'apanage des pays du Sud. Dans un contexte de crise économique dans les pays occidentaux, différentes formes de récupérations et de collectes voient le jour. En France, un phénomène récent voit le développement de la fouille des poubelles des supermarchés ou des fins de marchés pour récupérer des aliments jetés parce que présentant une date de consommation dépassée ou jugés « non présentables » à la vente. La majorité de ces personnes collectant sont des retraités ou des jeunes, comme l'a relayé souvent la presse française ces dernières années. Également du fait de la hausse du prix des métaux sur le marché international, les pouvoirs publics ont été confrontés au vol régulier d'éléments de mobilier urbain en fonte (plaques d'égouts, fraction des bouches à incendies). Ces « nouveaux chiffonniers » (Journal Télévisé TFI, 6 octobre 2010) n'ont pas grand chose pourtant de nouveau dans leur façon de travailler avec ces « anciens chiffonniers » qui couraient il y a plusieurs décennies les rues de Paris. Tout comme eux, ils sont victimes de différents stigmates ayant trait à leur activité et leur origine, accentués encore par leur statut d'illégalité. Comme les chiffonniers d'antan, ils habitent les quartiers en périphérie de Paris, se connaissent tous entre eux et agissent tapis dans la pénombre de l'aube. Des activités similaires existent dans d'autres pays d'Europe et aux États-Unis. Elles sont à distinguer d'une mouvance grandissante de la récupération dans les pays occidentaux guidée par des motivations politiques ou environnementales.

La présentation de ces activités à différentes époques et dans différents pays montre la permanence de certaines caractéristiques communes quant à ces récupérations. Ces collecteurs viennent bien souvent de l'extérieur des villes, ils opèrent la nuit car leurs activités ne sont pas bien perçues et frôlent l'illégalité. De plus, ces activités se déroulent bien souvent en parallèle d'un service officiel et en compromettent la mise en œuvre, c'est pourquoi les autorités publiques tentent de formaliser ces activités ou de les chasser.

Ces différentes activités de récupération et de valorisation résultent de la nature de rebut et de ressource du déchet. Quand certains ménages expulsent un rebut, d'autres individus captent une ressource. Par ses caractéristiques ambivalentes de rebut évacué ou de ressource interceptée, on touche à la nature propre au déchet qui fait du service de collecte des déchets, un service qui tient une place particulière dans les approches géographiques des services en réseaux en tant qu'objet géographique et révélateur particulier.

## B. Un objet géographique ?

Bien que sa science ait ses fondements dans la géographie, le déchet est plutôt l'adage de la sociologie ou de l'économie. En sociologie, ce sont les comportements des habitants vis-à-vis de leurs déchets qui sont favorisés, notamment depuis l'instauration du tri à la source. En économie, l'étude des déchets concerne le financement de la filière par les autorités publiques et les questions de tarifications ou alors pour une autre branche, le déchet considéré dans son cycle de vie complet, c'est à dire dès lors qu'il est collecté et entre ainsi dans le cercle économique. Dans cette dernière approche, on doit un grand nombre de travaux à Gerard Bertolini (Bertolini, 2005). À l'origine de la science de l'étude et de la gestion des déchets née en 1974 et appelée la rudologie (de *rudus*, décombres), sont les travaux du géographe Jean Gouhier. La rudologie telle qu'il la définit est l'étude des relations entre l'espace concret et les rejets engendrés par les activités humaines. Mais, dès 1954, Max Sorre consacre la nature géographique du déchet en lui réservant plusieurs pages dans ses *Fondements de la Géographie* (Sorre, 1954). L'intérêt géographique porté au déchet réside dans sa propension à être un objet sensible à l'organisation spatiale des activités humaines tout d'abord en ce qu'il varie au gré des régions géographiques selon des critères d'occupation territoriale ou de catégories socio-professionnelles ; ensuite parce qu'il est le « marqueur négatif des territoires » (Gouhier, 2001) par la localisation des accumulations détritiques qu'induisent les phénomènes de rejets excentriques. Cette sensibilité géographique du déchet se révèle opérante, qu'on observe le déchet à l'échelle micro (la ville, l'intra-urbain) autant qu'à l'échelle macro (le globe).

## 1/ La géographie humaine et les déchets

Le déchet est une production anthropique, il est donc par essence étroitement lié à l'activité humaine. Choyé des archéologues, il est un outil de lecture des populations humaines. L'on doit à Jean Gouhier, la réplique « montre-moi ta poubelle je te dirai qui tu es ». Les déchets signalent les conditions de la vie quotidienne et marquent les seuils significatifs de l'inégalité économique et sociale de la planète (Gouhier, 2009). À ce titre, la production de déchets et l'étude de leur composition marquent les caractéristiques sociales des populations. Pour preuve, les chiffonniers de toutes époques et de tous pays favorisent les quartiers riches pour leur chasse aux trésors. En effet, dans les sociétés industrialisées, mais bien avant cela aussi, les déchets des ménages aisés diffèrent de ceux des ménages pauvres. Ils révèlent des modes de consommation différents qui entraînent conséquemment une production détritique différente.

Les experts s'accordent à dire que la production de déchets d'un pays est corrélée à deux éléments principaux : le PIB par habitant et le taux d'urbanisation. Plus ces deux indicateurs sont élevés plus la production de déchets est importante. Ce qui signifie que les urbains produisent davantage de déchets que les ruraux, de même les riches que les pauvres. Ces disparités de gisement sont observables à l'échelle des villes des pays à hauts revenus comme des pays les plus pauvres, de même de façon plus large, elles sont observables au niveau mondial et contribuent à diviser le globe en deux hémisphères entre pays du Sud à revenu faible ou intermédiaire dont les habitants produisent entre 150 et 550 kg de déchets par an et les pays du Nord à haut revenu, dont les habitants produisent entre 350 et 750 kg de déchets par an par habitant. Les citoyens américains étant les plus gros producteurs avec une production individuelle de 750kg/an/hab. De même plus les revenus des pays sont faibles, plus la part de matière organique des déchets est importante. Elle est de 70 à 50% dans les pays à revenu faible ou intermédiaire contre 20% seulement dans les pays à haut revenu. La nature de ces déchets influence grandement les modes de gestion.

Le tableau ci-dessous présente un aperçu de la différence de production de déchets entre les pays relativement à leur niveau de richesse.

**Tableau 3. Comparaison de la production de déchets en fonction des revenus des pays**

Source : (Chalmin et Gaillochet, 2009)

	<b>Pays à faible revenu (Inde, Afrique)</b>	<b>Pays à revenu moyen (Argentine, UE NEM)</b>	<b>Pays à haut revenu (USA, UE 15)</b>
PIS \$/habitant/an	< \$5 000	\$5 000- \$15 000	> \$20 000
Consommation moyenne de papiers/cartons par habitant par an	20	20 - 70	130 - 300
Déchets municipaux kg/ habitant/an	150 - 250	250 - 550	350 - 750
Part organique/ fermentescible des déchets municipaux %	50 - 80	20 - 65	20 - 40

À l'échelle micro, ces différences de production entre ménages pauvres et riches sont également opérantes, peut être encore davantage dans les pays à revenu faible et revenu intermédiaire que dans les pays à hauts revenus. En effet dans ces derniers, la tendance viendrait à s'inverser et les quantités de déchets produites par les ménages aisés diminueraient tandis qu'elles continueraient à augmenter dans les quartiers pauvres comme l'atteste, concernant l'Île-de-France, le rapport d'activité 2009 du SYCTOM (l'organisme public de gestion des déchets de la région Île-de-France). Ces tendances s'expliquent par les campagnes de prévention (le SYCTOM justifie lui-même ces chiffres par son plan prévention mis en place quelques années plus tôt voir Syctom, 2009) mais aussi par les comportements militants qui se développent ces dernières années autour de la récupération et de la consommation « éclairée » visant à limiter les gaspillages et l'achat de produits sur-emballés.

Il n'en reste pas moins qu'à l'échelle du globe, sur une production globale de 502 millions de tonnes de déchets municipaux en zone urbaine par jour, les pays à haut revenu contribuent à hauteur de 27% de cette production alors qu'ils ne représentent que 16% de la population, tandis que les pays à revenu faible ou intermédiaire participent de 73% de cette production alors qu'ils représentent environ 84% de la population mondiale (calcul de l'auteur selon les chiffres de Chalmin et Gaillochet, 2009). Soit en moyenne un rapport de production deux fois plus élevé pour les pays à haut revenu. Ces disparités seraient encore accentuées si les chiffres de la production détritique considéraient tous les types de déchets confondus, notamment les déchets dangereux et industriels qui représentent la plus grosse part de la quantité de déchets produite à l'échelle mondiale. Ceci pose bien sûr la question de la gestion du gisement grandissant et, dès lors, exponentiel dans le cadre d'un développement économique des pays émergents qui se ferait sur les mêmes schémas de consommation que ceux des pays à haut revenu.

## 2/ Le déchet comme créateur de marges

Le second caractère géographique du déchet réside dans sa qualité de rejet qui, de fait, induit une expulsion géographique, au « delà de la limite » (Jolé, 1989) de l'espace habité, de la propriété, et contribue à dévaloriser les espaces de dépôts. Historiquement les hommes ont expulsé leurs excréments ou rejets loin des espaces privés. Confondant la propriété avec le propre comme en atteste, en français, l'étymologie partagée de ces deux mots du latin *propius*, propre. Ce rejet à la marge marque la frontière entre espace privé et espace périphérique, espace privé qualifié et espace périphérique déqualifié.

Cette notion de marge est centrale dans la rudologie qui considère le déchet comme un « marqueur négatif des territoires » (Gouhier, 2001) et où l'accumulation déritique signale des territoires déqualifiés, marginalisés de ce fait. À l'origine du saisissement de la gestion



des déchets par les autorités (Édit de François Premier en 1539 à Paris) est la croissance urbaine, qui rend impossible l'évacuation individuelle de ses matières loin des espaces partagés. Les marges, ce sont les territoires des décharges qui voient le jour à l'extérieur des villes et dont les budgets importants qui sont parfois consacrés à leur design architectural, n'enlèvent rien aux nuisances qu'ont leur attribuent et notamment l'odeur soulevant un syndrome NYMBY des plus virulent. Si cette marginalisation est avérée à l'échelle micro de la ville, elle l'est aussi à l'échelle internationale au regard des flux de matières. On a souvent dénoncé l'usage des pays à revenu faible ou intermédiaire comme poubelles des pays à haut revenu, et la réminiscence que l'on y voit d'une domination coloniale non dépassée. Si l'image est choquante, d'aucun diront que « nos déchets » permettent aussi de fournir des matières secondaires à ces pays dont les gisements locaux sont insuffisants à leur développement. Ces échanges sont donc au contraire le « signe de nouveaux rapports de force en faveur des grands pays émergents » (Chalmin et Gaillochet, 2009, p.27). La réalité témoigne néanmoins de pays à haut revenu, rejetant les excréments de leur consommation effrénée vers les pays à bas revenus. Ainsi la Chine est la plus grosse usine de recyclage du monde en ce qui concerne le PET, la cellulose et les e-déchets. Néanmoins il est vrai que ces transferts ne se font pas uniquement du Nord au Sud mais également au sein même des régions, ou dans des flux Sud-Sud. Ce qui est le cas notamment du PET que la plupart des pays du monde arabe exportent vers la Chine.

Concernant les déchets dangereux, la déloyauté des pays à haut revenu est difficilement niable. En ce domaine aussi les flux intra-régionaux existent et seraient même plus importants qu'entre les régions (Chalmin et Gaillochet, 2009). Cependant plusieurs scandales sont de plus en plus décriés et révèlent la forfaiture des États des pays à hauts revenus qui profitent du trou législatif des états des pays du Sud concernant les déchets dangereux. C'est le cas de l'affaire du cargo Probo Koala d'origine Russe qui a déversé, en 2006, 581 tonnes de déchets toxiques au port d'Abidjan dans une décharge aux conditions sanitaires limitées et aurait entraîné la mort de 10 personnes et intoxiqué des milliers d'autres. Ou encore celui du Clémenceau, ancien porte avion de la marine française revendu à une société du Panama qui prévoyait son désamiantage en Inde alors que les conditions sanitaires de cette opération étaient parfaitement connues des autorités françaises qui se rendaient ainsi complice de la contamination d'ouvriers non protégés dans le seul but d'une réduction des coûts. La marginalisation est dans certains cas opérante.

### 3/ Le déchet comme agent de l'inégalité territoriale

À l'échelle urbaine comme internationale, « le déchet est un indicateur négatif, révélateur des zones déqualifiées et déprimées des territoires et donc de l'organisation des

formes d'expression des pouvoirs et de leur emprise spatiale » (Gouhier, 2001). Néanmoins cette approche du déchet dans sa nature seule de rejet, et sa considération d'indicateur, limite son observation à une compréhension strictement spatiale en ce qu'elle s'intéresse principalement à la déqualification des territoires par les accumulations détritiques. On touche ici à la limite de l'approche rudologique à notre sens, qui n'intègre pas les déchets dans une logique de flux (entrée, sortie) propre à son caractère de rebut/ressource et par conséquent aux dynamiques de rejets et de captation. Or ces flux internationaux que nous évoquions et le fait que certains pays soient « demandeurs » de nos déchets illustrent ces logiques d'échanges. Si d'un côté les pouvoirs s'exercent en vue d'une évacuation, de l'autre ils s'attachent à la captation.

La déqualification ne résulte alors pas seulement du dépôt mais aussi du gisement. Et considérant le déchet comme ressource, il apparaît que les territoires aisés sont doublement qualifiés face aux territoires pauvres. Car, si tous les territoires sont des gisements, certains sont des territoires hautement qualifiés du fait de l'abondance et de la qualité de leur production déritique (pays riches ou quartiers riches) tandis que d'autres sont au contraire doublement déqualifiés au regard de ces deux critères (pays pauvres et quartiers pauvres). Aussi les quartiers pauvres, que l'on considère le déchet comme rejet ou comme ressource, sont des territoires doublement marginalisés et déqualifiés.

Ce caractère marginalisant est encore renforcé dès lors que l'on considère le déchet *via* la gestion du service de collecte. Puisque si l'on considère que les services urbains en réseau ont vécu leur glissement historique (Scherrer, 2006) les faisant passer de facteurs d'intégration à des facteurs de désintégration, alors les quartiers pauvres, victimes premières de cette désintégration, sont marginalisés par le service de gestion des déchets par deux éléments cumulatifs : la nature de leur production déritique et la tendance à la désintégration qui semble être le propre des services urbains dans les pays émergents. Les déchets et leur service de gestion seraient donc, par nature, vecteurs d'inégalités territoriales.

## C. Des particularités au service de la mobilisation des actions locales

Au risque de dresser une liste laborieuse à la lecture, il nous semble ici nécessaire d'aborder, point par point, les éléments qui font, à notre sens de la gestion des déchets un service qui suscite des mobilisations locales particulières voire même en favorisent l'émergence et lui confèrent une place à part dans les services urbains en réseau.

## 1/ Un service municipal

Dans un objectif de gestion globale de la ressource, de sa préservation et répartition, les services d'eau, d'électricité ou de gaz ont été bien souvent, dans les pays du Nord lors de la construction de la théorie des services publics comme dans les pays du Sud, gérés par des sociétés nationales publiques. En France ce sont EDF-GDF, en Belgique la Société wallonne des eaux, mais également sous d'autres latitudes *Obras Sanitarias de la Nacion* créée en 1912 en Argentine, la Société Nationale des Eaux du Sénégal, du Bénin, du Cameroun... Bien sûr les exceptions demeurent et La Saur, en France, est à ce titre illustratrice d'une gestion de l'eau qui ne s'est pas faite à l'échelle nationale publique mais sous initiative privée (La Saur, 2011). De même en Jordanie et bien que la question de la gestion de la ressource en eau soit centrale d'un point de vue humain et géopolitique, l'eau était historiquement de prérogative locale et a été recentralisée dans les années 1970 afin d'assurer la gestion stratégique de l'eau à l'État (Darmame, 2006). En revanche la gestion des déchets est partout de prérogative municipale. Y compris dans les régimes centralisés ou autoritaires comme c'est le cas en Jordanie, en Égypte ou au Maroc par exemple, la gestion des déchets est l'une des maigres responsabilités qui incombent aux municipalités. Même si aujourd'hui certains organismes nationaux de régulation et gestion sont créés (Anged en Tunisie), la gestion des déchets reste à la charge des municipalités et jusqu'alors, à notre connaissance, il n'y a pas d'exemple connu d'entreprise nationale de gestion des déchets au monde. Ceci se justifie bien sûr par la nature du déchet qui n'est pas une ressource à distribuer aux populations de manière équitable, ni à préserver et qui par conséquent, souffre la gestion locale dont l'ambition d'expulsion en dehors des espaces habités est par nature localisée.

## 2/ Particularité physique du service de gestion des déchets

### □ *Une dynamique centrifuge versus centripète*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la plupart des travaux sur les services publics en réseau en géographie concernent l'eau et plus récemment l'électricité (Verdeil, 2008 ; Jaglin, 2012), le gaz ou encore les télécommunications. Dans tous ces services, les ménages reçoivent la ressource, ils sont approvisionnés en eau, en gaz ou en électricité (de même pour les télécommunications). La distribution de ces ressources est articulée autour de points nodaux de distribution. Schématiquement : une source (nappes phréatiques, générateur d'électricité, réserve de gaz) de laquelle part la ressource distribuée dans un premier temps à des points nodaux relais sur le territoire qu'ils desservent, ces points articulant leur territoire de desserte envoient ensuite la ressource vers les ménages couverts

par leur périmètre. La distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité répond donc à une dynamique centripète : la desserte. Inversement, dans la collecte des eaux usées ou des déchets, les points nodaux articulés entre eux n'ont pas pour mission de distribuer, mais de catalyser et l'on ne parle pas de source mais de point final. La fourniture du service d'assainissement ou de collecte des déchets répond à une dynamique centrifuge : la desserte.

□ *Un service sans ossature ou la difficulté d'un classement*

Physiquement, le service de gestion des déchets est difficile à caractériser et entre difficilement dans les catégories établies. Différemment des réseaux techniques traditionnels (eau, gaz, électricité, transport, assainissement), la collecte des déchets ne constitue pas à proprement parler « l'ossature des villes » ni n'est destinée à « l'articulation des territoires » (Lorrain, 2002). Puisqu'il n'est pas constitué comme les autres services d'infrastructures lourdes, le service de gestion des déchets ne constitue pas un réseau fixe, mais est composé de points nodaux fixes (station de transfert, centres de tri, décharges) reliés par des connexions mobiles (les parcours de collecte). Néanmoins, il présente différents points nodaux « liés par des lignes qui les desservent ou par une même institution » (Claval, 2005) et ses équipements, « planifiés et gérés de manière centralisée à une échelle tantôt locale, tantôt plus large et offrant un service plus ou moins homogène sur un territoire donné [contribuant] à solidariser » (Coutard, 2011), confirment l'appartenance du service de gestion des déchets à la catégorie de service urbain en réseau.

La nature mobile de ces flux inter-points font de ce réseau un service particulièrement fluctuant et adaptable. Ce service « mou », dont les points nodaux de desserte sont fixes mais dont les flux qui les fédèrent peuvent changer de route de façon planifiée ou aléatoire, s'oppose aux services « durs » que sont les services à infrastructures fixes. La plasticité du service de gestion de déchets permettant l'adaptation du service à des réalités territoriales variées. Ces caractéristiques sont déterminantes pour les acteurs du service puisqu'elles permettent des expérimentations voire des replis.

□ *Un service visible en surface*

Cette nature « molle » s'explique en grande partie par la desserte en surface du service puisque les déchets ne sont pas, jusqu'alors, expédiés par pneumatiques souterrains par exemple<sup>14</sup> ! Le service de gestion des déchets est un service « visible » de surface qui permet le dépôt du rebut comme l'interception de la ressource tout au long de la filière, depuis la source jusqu'au dépôt final (voire au-delà du dépôt). Ainsi, entre chacune des étapes de la filière (collecte, stockage ponctuel, transport, dépôt), le déchet est susceptible d'être

---

<sup>14</sup> Bien que Véolia notamment propose ce genre de desserte à travers certaines expériences pilotes en région parisienne entre autres.

intercepté ou abandonné par l'autorité (publique ou privée) en charge de la gestion mais aussi par des tiers (habitants, collecteurs informels). Les activités de collectes informelles dans les pays du Sud se développent aux différentes étapes du processus de l'aval à l'amont. Dans le cas de l'eau par exemple, les acteurs du secteur informel se concentrent sur la distribution et/ou le forage, c'est-à-dire en aval du service, les autres étapes du service n'étant pas directement accessibles. De même dans le cas des eaux usées, les captations de la ressource ne peuvent pas se faire tout au long de la filière (dans le cas de villes desservies en tout-à-l'égout) et les collecteurs ne peuvent se manifester qu'en amont du réseau. Mais dans le cas des déchets, ces activités se développent sur tous les segments de la filière. Certaines se concentrent sur la pré-collecte (comme c'est souvent le cas dans les pays africains mais aussi au Liban), d'autres sur la collection des matériaux recyclables dans les points d'apports volontaires, dans la rue (*cartoneros* du Brésil), au porte-à-porte (*ragspickers* en Inde), ou encore sur les décharges afin de récupérer les matériaux pour la revente (pratique développée dans la plupart des pays du Sud). Certains acteurs peuvent même se positionner sur plusieurs segments de la filière offrant presque un service complet par la collecte, le transport et le traitement des déchets tels les *zabbālin* d'Égypte.

Ces possibilités de captation de la ressource tout au long du processus de filière impliquent que la compétition et les jeux de pouvoirs pour la captation se font en des occasions et circonstances multiples et que les tensions de pouvoirs se concentrent sur des territoires, en l'occurrence les territoires de récupération, plutôt que sur une opération/gestion du flux.

Ces caractéristiques de surface et de plasticité sont non négligeables dans la sensibilité de ce service à l'exercice des pouvoirs locaux, plus un corps est malléable plus on est à même de le modeler, de le transformer.

### 3/ Particularité technique d'un service « mou »

Ce sont ces caractéristiques combinées de service de surface et de réseau « mou » qui font que la filière des déchets est segmentable et que la collecte, le transport, le tri, le dépôt ou l'incinération peuvent être aisément cédés à différents acteurs. C'est aussi parce que c'est un service par lequel les opérateurs privés ne peuvent se rémunérer par l'intermédiaire de la facturation, ni ne tirer bénéfices de l'opération, que la délégation de la gestion des déchets en France notamment est effectuée par segments et par l'intermédiaires de marchés publics. Néanmoins le plus souvent, les programmes de réforme des services dans les pays du Sud envisagent la filière des déchets sur la base d'une filière unique (Réseau Projection, Octobre 2009) notamment pour des raisons d'optimisation de la gestion environnementale du

service<sup>15</sup>. Le modèle de gestion intégrée diffusé par les bailleurs de fonds dans les pays du Sud répond à cet idéal et est défini comme :

*« 1. A frame of reference for designing and implementing new waste management systems and for analysing and optimising existing systems based on the concept that all the strategic aspects of the MSWM system should be analysed together since they are interrelated and development in one component frequently affects other areas of the system. 2. A practice using several alternatives waste management techniques to manage and dispose of specific components of the municipal solid waste stream. Waste management alternatives include source reduction, recycling, composting, energy recovery and landfilling » (World Bank, 2002).*

La gestion intégrée des déchets est néanmoins loin d'être atteinte dans la plupart des pays du Sud où la filière est segmentée de fait par les activités des collecteurs et recycleurs informels que nous avons présentées plus haut dans ce chapitre (section 3/A/2). Ces activités de pré-collecte, de collecte domiciliaire ou après le dépôt conduisent à compliquer l'opération du service pour les opérateurs formels de la gestion des déchets en reproduisant des segments de la filière ou en la fragmentant. Ces activités sont contraire à la gestion intégrée puisqu'elles conduisent à un affaiblissement de la filière unique et à une sortie des déchets du réseau formel.

#### 4/ Usagers ou clients ?

Comme pour l'assainissement et différemment aux services d'eau, d'électricité ou de gaz, les utilisateurs du service de gestion des déchets ne sont pas « consommateurs » mais « producteurs ». En conséquence, le recouvrement des coûts du service de gestion des déchets ou d'assainissement ne se font pas par facturation mais via des taxes (TOEM et taxe de raccordement au tout-à-l'égout pour le cas de la France). Ainsi à la différence des nombreux débats qu'ont suscité les privatisations des services publics en Europe ou dans les pays du Sud, quant au glissement lexical et pratique de l'utilisateur au consommateur, le service de collecte des déchets se prête moins à ces distinctions.

L'utilisateur, catégorie née avec la théorie des services publics, est un utilisateur du service public détenteur des droits qui y sont attachés. L'usage qu'il fait du service est déterminé par le fournisseur du service (l'autorité publique) et l'intérêt général. Si l'utilisateur a des droits, il n'a pas la liberté de choisir le service dont il voudrait bénéficier individuellement.

Dans le cadre des politiques de redéfinition du rôle de l'État débutées dans les années 1980 au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais pas uniquement, la figure du client au cœur des libéralisations des services publics supplante celle de l'utilisateur en troquant les droits de ce

---

<sup>15</sup> Voir par exemple les projets relatifs au programme METAP initié par la Banque mondiale dans le bassin méditerranéen.

dernier pour la liberté. Le client est un *homo economicus* achetant son service sur un marché concurrentiel et contribue ainsi à en orienter l'offre.

L'équilibre de ces deux extrêmes entre assujettissement/droit et liberté/marché se trouve dans la « figure mixte » (Jeannot, 1999) du consommateur. Le consommateur est « un agent doté de capacités de calcul particulières lui permettant de [maximiser ses engagements] dans des transactions avec d'autres acteurs » (Duboisson-Quellier, 1999). « Outre la liberté, il possède certains droits » (Jeannot, 1999). Son moyen de pression sur le marché est la défection, c'est-à-dire sa capacité de se détourner d'une offre au profit d'une offre concurrente. Ces consommateurs éclairés ont été représentés dans le cadre des privatisations des services publics dans les pays émergents, par la société civile, organisée en comités ou en ONG, partie intégrante des *tools kits* et des modes de régulation dessinés par les réformes. Et il a été évoqué plus haut la façon dont l'apparition d'un opérateur privé et le glissement d'usager à consommateur pouvaient dans le cas de l'eau, donner lieu à des contestations qui ne sont que plus vives. La cessation de paiement dans le cadre d'une insatisfaction quant au service a été un mode d'action généralisé de la part de ces « nouveaux clients » des services. Il est également possible aux consommateurs des services d'eau, d'électricité ou de gaz de réguler leur consommation s'ils jugent leur facture au-dessus de leurs moyens financiers. De même les politiques de péréquation prévoient des tarifs préférentiels pour les ménages pauvres au moyen des tarifs progressifs en fonction de la consommation ou des coûts de raccordement payables en plusieurs fois.

Le recouvrement par l'intermédiaire de la taxe a plusieurs conséquences qui limitent les libertés de l'usager du service public de gestion des déchets. À la différence des autres services, dans le cadre des déchets, il est difficile d'imaginer un tarif qui prenne en compte la quantité de déchets produite et qui augmente en fonction du tonnage. Certaines expériences d'enlèvement à la pesée ont déjà été tentées, notamment en Alsace, en France. Elles ont entraîné des comportements déviants consistant en un dépôt de ces déchets dans des containers voisins et l'idée a donc été abandonnée (Dietmann, 2005). La péréquation du service se fait donc par la définition du montant de la taxe fixé relativement aux revenus des ménages. Néanmoins, les usagers n'ont pas la possibilité de réguler le coût du service. De même l'imposition de la taxe et son caractère obligatoire excluent l'usager de toute possibilité de défection en faisant jouer la concurrence ou en choisissant une autre offre. L'usager du service de collecte des déchets ne dispose donc pas des mêmes moyens de pression et d'opposition que les clients des autres services et n'est peut-être pas tant enclin à la protestation liée intrinsèquement au statut de consommateur défendant ses droits. S'il n'est pas satisfait du service, il doit donc développer des formes de contestations et des stratégies différentes de celles d'un usager/client.

Le recouvrement des coûts du service par la taxe et l'astreinte consécutive de l'usager du service de gestion des déchets ménagers, font des autorités publiques les seules garantes

de l'équité et de l'égalité de la fourniture du service. En effet, si les usagers souhaitent protester, ils le font auprès de l'autorités en charge du service et envers laquelle ils s'acquittent de la taxe. De même, lors d'un recours à la délégation de service public dans le cas de la gestion des déchets le délégataire ne se rémunère pas par l'opération du service. De ce fait, il ne facture pas le service à l'utilisateur mais est rémunéré par l'autorité délégante par l'intermédiaire en France de marchés publics. Ainsi, le délégataire ne constitue pas un écran entre l'autorité responsable et l'utilisateur. C'est donc un rapport direct entre autorités publiques et citoyens qui est institué; ce qui engage la responsabilité totale des autorités dans des responsabilités accrues devant ses administrés.

Toutes ces caractéristiques présentées ci-dessous font du service de gestion des déchets un service à part dans les services urbains en réseau comme le présente le tableau ci-dessous.

**Tableau 4. Présentation des différences entre les réseaux « durs » et le réseau « mou »**

	<b>Réseau dur</b>	<b>Réseau mou (gestion des déchets ménagers)</b>
<b>Dynamique du service</b>	Centripète/ <i>Top-down</i>	Centrifuge/ <i>Bottom-up</i>
<b>Niveau de gestion et de régulation</b>	Centralisée voire nationale	Décentralisée et locale
<b>Distribution du service</b>	Souterraine	Surface
<b>Connectivité</b>	Réseaux fixes	Points nodaux et flux mobiles
<b>Nature de l'objet concerné</b>	Ressource	Rebut et ressource
<b>Recouvrement des coûts</b>	Facturation (variable et liée au service effectué)	Taxe (fixe, obligatoire et non proportionnelle au service)
<b>Intégration</b>	Intégrateurs	Désintégrateur ?

\*

\*      \*



## « A Garbage Can Model of Organizational Choice »

COHEN M.D., J.G. MARCH, et al., 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, n°1, pp. 1-25.

La particularité du service de gestion des déchets implique donc plusieurs éléments. Par l'assujettissement à la taxe des usagers, il est un service public qui attribue directement la responsabilité de la fourniture devant les citoyens aux autorités responsables. Cependant, la nature de ce service ne garantit pas l'atteinte des objectifs universels de service public dont sont garantes les autorités. En effet, la nature anthropologique de rebut et de ressource du déchet menace une gestion homogène du service puisqu'elle contribue à révéler les différences territoriales (gisement et dépôt). Elle ne favorise donc pas l'égalité des territoires. Ensuite, cette nature de même que la caractéristique physique de ce réseau « mou » ne garantissent pas une mise en œuvre homogène du service sur les territoires puisqu'elles le rendent très sensibles aux variations locales (réalités urbaines et mobilisations sociales).

# **Conclusion chapitre 1 :**

## **Problématique et présentation des hypothèses**

Pourquoi choisir le service de gestion des déchets pour étudier les gouvernements urbains ?

Pour l'étude des gouvernements urbains en Égypte, le choix du service public de la gestion des déchets ménagers et de sa réforme engagée en 2000 a été motivé par plusieurs éléments. Afin de répondre à notre volonté d'adopter une approche institutionnelle du gouvernement urbain en Égypte, le service public a été retenu pour sa capacité à articuler le rapport citoyens/État, citoyens/autorités responsables. Dans ce cadre, le service public de gestion des déchets est particulièrement éclairant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, financé par l'intermédiaire d'une taxe et non de la facture, il crée un lien direct entre les administrés et leurs responsables. Par cet impôt, ces derniers sont les garants directs de la fourniture y compris dans le cas d'une délégation. Ceci n'est pas le cas dans les autres services en réseau puisque les opérateurs se rémunèrent par la facture et constituent pour cela un écran entre les autorités publiques et les usagers. Le service de gestion des déchets est donc particulièrement propice à l'étude de la dimension politique du gouvernement local. De même, la nature technique du service en réseau qui confine sa gestion à une échelle locale (des territoires urbains ou administratifs locaux), est pertinente dans l'étude proposée de la gestion locale.

Par ailleurs, la gestion des déchets, en tant que service en réseau, a été choisie pour sa nature de catalyseur de l'action publique locale telle que proposée par l'approche géographique du réseau. En agrégeant ces actions, il constitue un élément tangible, une forme d'espace, où l'on peut lire les articulations, structurations et capacités des acteurs entrant en jeu. De même, parce qu'il est le premier service public local à avoir été délégué au secteur privé en Égypte, le service de gestion des déchets nous permet d'étudier une gestion horizontale à l'œuvre par l'intermédiaire de la délégation qui invite autorités publiques et entreprises privées à être partenaires de la gestion urbaine locale.

Pour toutes ces caractéristiques, le service public de gestion des déchets, nous apparaît comme un révélateur combiné des modalités d'assimilation d'un modèle opérationnel et de gestion au niveau local. Il permet ainsi d'observer les marges de manoeuvre locales dans

cette assimilation. Dans le cadre d'une transformation du rôle de l'État dans les régimes autoritaires, en tant que révélateur des gouvernements urbains, il peut donc permettre d'observer les conditions de cette transformation.

Cet objet constitue donc un analyseur de choix dans l'étude des gouvernements urbains. C'est en observant sa réalité que nous avons formulé la problématique de ce travail présentée ci-après.

## Problématique

Dans le cadre d'une absence d'autonomie financière et politique des gouvernements urbains en Égypte, comment expliquer la diversité des situations locales dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale ? Dans quelle mesure cette hétérogénéité ne signifierait pas l'existence d'une gestion indépendante du gouvernement central ? Quelles sont les formes que prend la gestion locale dans ce contexte ? Et dans quelles conditions ces modes de gestion parviennent-ils à « gouverner », c'est-à-dire à coordonner des actions, atteindre des objectifs déterminés, résoudre des conflits et servir l'intérêt général ?

## Hypothèses

Nous proposons pour répondre à cette problématique deux hypothèses :

- Tout d'abord nous faisons l'hypothèse que le service de gestion des déchets en tant que service en réseau « mou », par sa malléabilité, son caractère fluctuant et segmentable, est propice à une diversité dans la mise en œuvre locale du service. La sensibilité territoriale que lui confèrent ces caractéristiques entraînerait donc des différences de fourniture d'un territoire à l'autre.

- Ensuite, nous proposons comme seconde hypothèse que cette cause ne serait pas la seule, mais que l'introduction d'un nouveau mode de gestion viendrait modifier l'organisation préexistante des acteurs parties prenantes de ce service. Ainsi, la gestion des déchets par la délégation de service public forcerait une gestion horizontale de l'urbain (relation usager/entreprises/autorités locales délégantes). Dans ce cadre, la capacité de réorganisation et de coordination des acteurs aurait des conséquences majeures sur la différence de fourniture du service d'un territoire à un autre et sur sa capacité à répondre aux besoins locaux.

## Démonstration

Pour vérifier ces hypothèses, nous ferons une démonstration en deux phases proposant cinq temps d'analyse.

1/ Dans une première phase, nous présenterons le contexte de notre objet d'étude destiné à mettre en avant le rôle central de l'État dans l'administration des affaires publiques. Mais nous soulignerons également l'importance des mobilisations locales dans la fourniture des services à la population. Cette démonstration se fera en deux temps :

- Dans un premier temps (chap. 2), nous montrerons la particularité des gouvernements urbains en Égypte et la sphère publique à la sphère privée sont intimement imbriquées.

- Dans un second temps (chap. 3), nous présenterons l'histoire de la structuration du service de gestion des déchets et montrerons qu'il s'est constitué de façon locale avant d'être saisi par le gouvernement central qui, voyant que le service lui échappait, souhaitait en reprendre le contrôle.

2/ Dans une seconde phase nous présenterons l'analyse empirique de nos terrains et montrerons pourquoi la mise en œuvre du service de gestion des déchets ne se fait pas de façon uniforme dans les territoires locaux égyptiens et comment dans ce cadre le rôle des différents acteurs, y compris celui de l'État, se recomposent. Cette démonstration se fera en trois temps :

- Dans un premier temps (chap. 4), nous montrerons comment le modèle de gestion intégrée des déchets est confronté à un triple défi qui compromet une mise en œuvre uniforme et égale du service : la structuration traditionnelle des gouvernements urbains, la nature particulière du service public de gestion des déchets ménagers et enfin les différences territoriales.

- Dans un second temps (chap. 5), nous montrerons dans quelles conditions le mode de gouvernement qu'invente la délégation du service de gestion des déchets ménagers et l'utilisation qui en est faite, modifient les relations de pouvoirs entre les acteurs concernés.

- Dans un dernier temps (chap.6), nous montrerons le lien intrinsèque entre forme de service rendu et mode de gouvernement urbain. À travers une présentation des différentes formes de gouvernements urbains et du service qui en résulte dix ans après la réforme, nous questionnerons les transformations à l'œuvre. Enfin, nous mettrons en évidence l'importance des ressources des délégataires et des réalités territoriales dans ces processus.



---

## CHAPITRE 2

# GOVERNEMENTS URBAINS EN ÉGYPTE

---

La présidence de Hosni Moubarak (1981-2011) est marquée par des réformes prudentes. Le choix du régime a été celui du « *statu quo* évolutif » qui vise à contenir le soulèvement que risqueraient d'entraîner des réformes brutales et à profiter du temps indéfini qu'offre un régime autoritaire, pour faire évoluer les choses en douceur et sans remous flagrants (Ferrié, 2011). Cette démarche prudente a concerné les réformes économiques, politiques mais aussi urbaines (Dorman, 2009), qui ont été conduites de telle sorte à « changer ce qu'il faut pour conserver ce qui ne doit pas changer » (Ferrié, 2011, p. 325). Aussi, concernant l'administration locale et les gouvernements locaux, si des changements ont eu lieu, ils sont plutôt dans la pratique de la loi que dans la loi elle-même. Ce qui invite à ne pas étudier les seuls changements institutionnels affectant les gouvernements locaux mais à considérer tous les modes de faire dans leur diversité d'actions et d'acteurs.

Le rapport du régime de Hosni Moubarak aux gouvernements locaux et acteurs de l'action publique urbaine est déterminé par deux crises essentielles qui surgissent dans la seconde moitié des années 1980 : la crise budgétaire et la montée de l'islamisme. Face à ces deux menaces combinées, les gouvernements locaux focalisent tous les griefs. À partir de la fin des années 1980, ils sont perçus comme le facteur de creusement de la dette et comme le foyer de l'islamisme, notamment dans les zones rurales ou les quartiers populaires. L'État égyptien se trouve donc face à une problématique locale délicate qui lui impose à la fois le retrait -pour laisser le secteur privé prendre en charge certains de ses services et soulager ses finances- et le redéploiement -afin de contrôler et juguler toute forme d'opposition et de soulèvement. C'est de cette situation particulière que découle l'ambivalence et l'ambiguïté

du rapport du régime aux gouvernements locaux. Ainsi l'équilibre ménagé entre retrait et contrôle renforcé, par la loi ou dans sa pratique, détermine les contours de l'action locale.

Dans ce chapitre nous présenterons dans une première section les gouvernements locaux dans leur approche institutionnelle et montrerai la façon dont le régime a vidé peu à peu ses unités locales du politique pour les faire glisser de « gouvernements » à « administrations ». Dans les deux sous-parties suivantes nous montrerons deux façons différentes de déléguer ses prérogatives au secteur privé. La seconde sous-partie présentera les réformes de privatisation en Égypte, la troisième l'intervention de la « société civile ». Dans les deux cas, nous utiliserons les modes de contrôle mis en place par l'État dans ces démarches de délégation.

Par un rapprochement de l'approche institutionnelle et de l'action collective nous tenterons de montrer la réalité du retrait de l'État dans les affaires locales et si il se maintient, la nature de son maintien.

## **Section 1/ Des « gouvernements locaux » aux « administrations locales »**

Les gouvernements locaux en Égypte oscillent entre autonomie et dépendance au gouvernement central. Si historiquement, les gouvernements urbains avaient plus de latitude dans l'administration de leurs territoires, ils ont, au gré d'enjeux de sécurité intérieure et de contraintes financières, peu à peu été vidés de leurs prérogatives pour être de plus en plus sous tutelle du niveau central. Ces transformations ont été traduites par l'évolution sémantique des termes des lois sur l'administration locale, qui a transformé les « gouvernements locaux » en « administrations locales ». Ainsi, ces administrations locales sont caractérisées par une non représentativité de la population, absence d'autonomie financière et politique et le rôle central du gouverneur. Néanmoins l'affaiblissement des ressources financières de l'État central, l'a contraint à davantage de souplesse dans l'administration des territoires locaux à partir des années 1990. Ainsi, certains responsables locaux bénéficient de davantage d'autonomie afin de s'ouvrir à la participation du secteur privé dans la gestion locales et de bénéficier de leurs capacités d'investissements à travers des démarches de « décentralisation informelle » qui ne garantissent pas cependant, une réelle autonomie.

## A. Centralisation de l'administration locale en Égypte<sup>16</sup>

### 1/ Fonctionnement de l'administration territoriale

#### □ *Découpages administratifs*

La loi n° 43 de 1979 amende la loi n° 52 de 1975 qui définit l'administration locale en Égypte. Elle fixe le découpage administratif encore en vigueur aujourd'hui. L'administration territoriale égyptienne comporte cinq niveaux : le gouvernorat (*muḥāfaza*), le district (*markāz*), la ville (*madīna*), le quartier (*ḥayy*) et le village (*qarya*). L'Égypte compte aujourd'hui 29 gouvernorats (création du gouvernorat de Luxor en décembre 2009). Les gouvernorats sont différenciés entre les gouvernorats urbains et les gouvernorats mixtes (qui comportent à la fois des zones urbaines et rurales). Les gouvernorats urbains n'ont pas de district et sont divisés uniquement en villes et quartiers. Si les frontières d'un gouvernorat urbain sont assimilées à celle d'une ville unique (c'est le cas uniquement pour Alexandrie et pour le Caire), les gouvernorats ne sont alors divisés qu'en quartiers. Les gouvernorats mixtes sont divisés en districts, villes, quartiers et villages (fig. 2). Chacun de ces cinq niveaux d'administration a la personnalité juridique et est composé de deux conseils : un Conseil exécutif (*maḡlis āl-tanfīzī*) composé des fonctionnaires des administrations déconcentrées des ministères et un Conseil populaire local (*maḡlis āl-ša'bi āl-maḡli*) élu tous les quatre ans par la population de l'unité administrative concernée. Les responsabilités et architectures de l'administration de ces deux conseils sont répliquées de façon quasi conforme d'un niveau administratif à l'autre.

Le gouverneur est nommé sur décret présidentiel. Il peut être remplacé sur décret présidentiel ou considéré comme ayant démissionné au terme de la présidence. Le chef de district est nommé par le Premier ministre et reste en fonction jusqu'à ce qu'un décret du Premier ministre le congédie. Les chefs des villes, quartiers et villages sont nommés sur décret du gouverneur et restent en place tant que celui-ci demeure en fonction.

Le système administratif égyptien dans lequel les conseils exécutifs locaux sont responsables devant les conseils populaires élus et les niveaux administratifs supérieurs, pourrait être qualifié de « *democratic centralism* » (Mayfield, 1996). C'est un système très hiérarchique puisque chaque conseil exécutif des niveaux inférieurs est subordonné au contrôle des conseils du niveau supérieur (à commencer par le village et jusqu'au conseil exécutif du gouvernorat) (Mayfield, 1996). Chacune des directions au sein du conseil exécutif

---

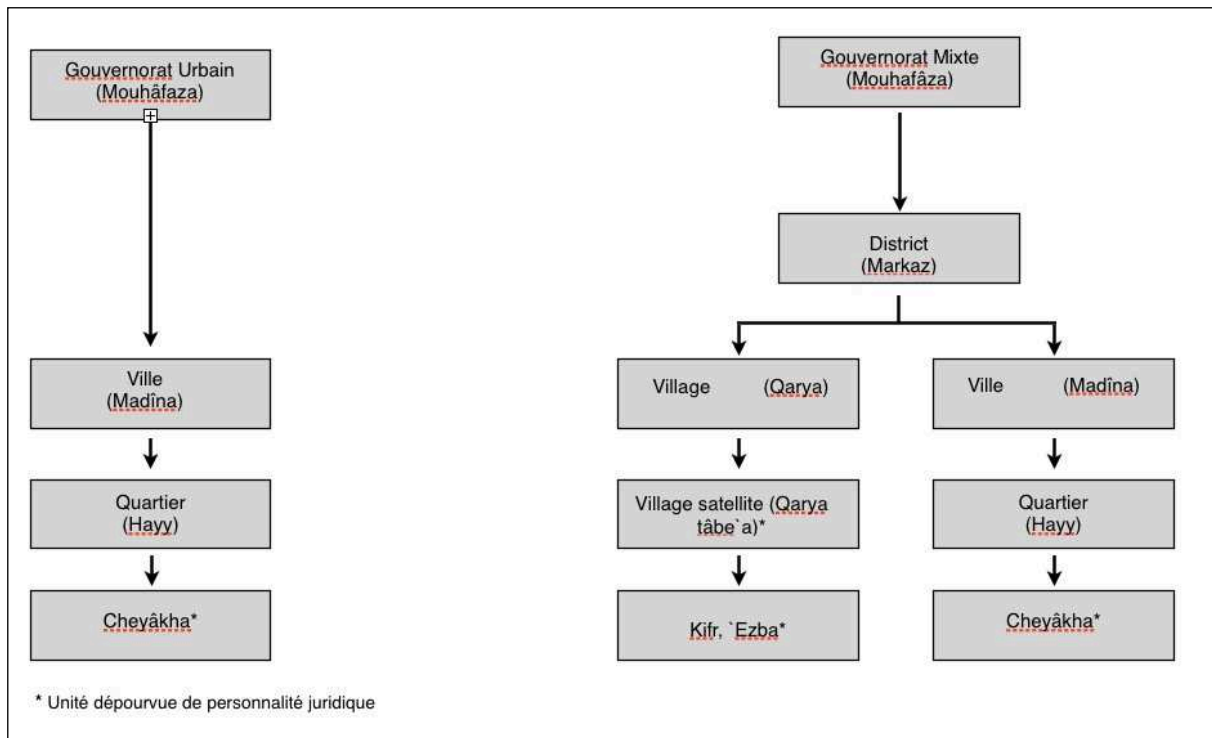
<sup>16</sup> Les éléments indiqués ici sont issus principalement de : 1979, *Loi sur le système du gouvernement local*, n°43, En arabe ; THE MIDDLE EAST LIBRARY FOR ECONOMIC SERVICES, 2011, *Local Administration System*, Cairo, 106p. mais aussi de MAYFIELD J.B., 1996, *Local government in Egypt : structure, process and the challenges of reform*, Cairo, American University Cairo Press, 370p.



du gouvernorat est responsable devant le gouverneur pour ses fonctions administratives et devant le ministère dont elle dépend pour les questions techniques. Néanmoins le système administratif égyptien n'est pas purement vertical puisque les représentants officiels des ministères ne sont pas soumis à l'autorité seule des ministères auxquels ils sont rattachés mais sont sous autorité du gouverneur.

**Figure 2. Schéma de l'administration locale en Égypte.**

Réalisation : Lise Debout, 2011



#### □ Fonctions des conseils locaux

Le gouvernorat supervise les activités des unités qui lui sont inférieures. Il est également chargé de la construction et de l'entretien des voies primaires, de la construction des ponts, des activités culturelles (musées, bibliothèques publiques, etc.) et de la promotion du tourisme. Le gouvernorat endosse aussi des fonctions sociales tels que l'aide aux familles démunies, le relogement des sinistrés après l'effondrement d'immeubles, l'octroi de prêts aux micro-entreprises et aux individus. Ses fonctions sont reflétées par les directions des ministères déconcentrés et des différentes directions dont les responsables composent le conseil exécutif. Le conseil exécutif des gouvernorats se compose des directeurs de chacune

des directions du gouvernorat, des responsables des autorités publiques au sein du gouvernorat et des chefs des unités administratives inférieures<sup>17</sup>.

Selon la loi, les conseils exécutifs des gouvernorats sont notamment chargés sous l'autorité du gouverneur (art. 33), de contrôler les travaux pris en charge par les différentes directions exécutives du gouvernorat et de préparer le budget. Le conseil Populaire Local (*mağlis āl-ša<sup>c</sup>bī āl-maħlī*) du gouvernorat est responsable de (art. 27) définir les modalités de la participation populaire, d'approuver les projets généraux de logement et construction, proposer l'imposition de taxes locales, imposer les droits locaux, etc. Enfin ce conseil a le droit de questionner le gouverneur, ses assistants, chacun des responsables des directions du conseil exécutif ou le président des autorités publiques de la circonscription.

Dans les unités administratives inférieures, les compétences partagées entre les conseils populaires locaux et les conseils exécutifs sont à peu près similaires. Chacun des niveaux des unités locales est chargé de la conception des schémas directeurs et des plans d'aménagement sur sa juridiction et doit les faire valider par l'unité qui lui est supérieure. L'octroi des permis de construire, licences commerciales, permis de location et d'achat de matériaux de construction se fait au niveau du plus petit échelon de l'administration locale, c'est-à-dire le quartier pour les gouvernorats urbains et les villages pour les gouvernorats ruraux. Ces échelons sont aussi responsables de la supervision du nettoyage des espaces publics sur leur territoire, de la construction et de l'entretien des voies et de l'application du règlement de construction (*tanzīm*). La gestion des déchets au Caire, à Giza et à Alexandrie est donc supervisée par les quartiers.

---

<sup>17</sup> À titre d'exemple, le Conseil exécutif du gouvernorat du Caire est composé de 68 personnes, soit du : Président du Conseil, du secrétaire général du Conseil, de chacun des députés des quatre régions du Caire, du Premier Assistant du ministre de l'Intérieur responsable de la sécurité, du directeur de l'autorité de transport public, du directeur de l'autorité des équipements et de l'eau du Caire, du directeur de l'autorité des eaux usées, du directeur de l'autorité de nettoyage et d'embellissement du Caire, du président du conseil d'administration de la société de distribution d'électricité, du directeur de la direction des finances du gouvernorat, le directeur de la direction du logement et des équipements publics (*marāfaq*), du directeur de la direction des routes et du transport, du directeur de la direction de la formation et de l'enseignement, du directeur de la direction des Affaires de santé, du directeur de la direction de la Solidarité Sociale, du directeur de la direction des Jeunes et du Sport, du directeur de la direction de l'approvisionnement et du Commerce, du directeur de la direction de l'agriculture, du directeur de l'administration et du management, du directeur de la direction de la médecine vétérinaire, du directeur de la direction des Waqfs, du président de l'administration centrale pour la protection et le développement des eaux du Nil, du président de l'administration centrale secrétaire général au sein du ministère du Tourisme, du président de l'administration centrale de la région ouest du Caire pour les télécommunications, du président de l'administration centrale des antiquités islamiques et coptes, du président de l'administration centrale de la planification au sein de l'autorité nationale des tunnels, du sous-secrétaire des médias et de la communication, du directeur général de l'Assemblée du Peuple au ministère de l'Industrie, affaires industrielles, président exécutif des projets de reconstruction du Caire, du directeur du secteur des crédits au sein de la Banque générale pour le développement, du directeur général de la direction de la culture, du directeur de l'administration centrale des crédits de la région centrale du Caire, du directeur de la direction de la surface (*misāħa*) ainsi que de tous les chefs des quartiers du gouvernorat voir : KARIM S., 2005, *Selsela al-mouħāfazāt al-mašreyya. Mouħāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.

## □ *Finances locales*

Les gouvernorats sont financés essentiellement par des transferts du gouvernement central. Ils sont aussi financés partiellement par des fonds propres (taxes foncières, taxes sur les véhicules, le commerce, la publicité, taxes professionnelles, etc.), par des dons et des prêts. Néanmoins l'argent collecté par ces taxes doit remonter au niveau central, au ministère des Finances, pour être ensuite redistribué localement et attribué aux gouvernorats selon les besoins estimés par le gouvernement central et au regard des demandes de budget effectuées par les gouvernorats. Les gouvernorats ne disposent donc pas obligatoirement de l'argent collecté sur leur juridiction. Ils font leur demande de budget de façon annuelle et redistribuent l'argent aux unités inférieures disposant de la personnalité juridique, les quartiers exceptés. La loi de 1979 permet aux autorités locales ayant la personnalité juridique de récolter des fonds afin d'alimenter des « fonds spéciaux » (*sanādiq*). Seuls les quartiers n'ont pas la possibilité de constituer ces fonds. Les différents fonds sont les suivants : le fonds de la collecte des ordures et de la propreté, le fonds des services publics et du développement, le fonds vétérinaire, le fonds des employés, le fonds des routes et du transport, le fonds du tourisme, le fonds de l'agriculture. Ils représenteraient 30% du revenu des unités locales. Ils peuvent être alimentés par des taxes si cette disposition est prévue dans la loi, par les revenus des investissements ou les revenus tirés des entreprises publiques locales, mais aussi par des dons privés. Ces fonds sont la seule part du budget des unités locales qui n'entre pas dans le budget national et qui n'est pas contrôlée par le gouvernement.

## 2/ Le gouverneur : un « ministre local »

Le gouverneur est le pivot central de l'administration locale. Selon les articles 26 et 29 de la loi sur les administrations locales (n°43 de 1979), il représente l'intérêt général, l'État et le Président au niveau local. Il est directement responsable devant le Premier ministre (art. 29 tel que modifié par la loi n°145 de 1988). Il doit prendre en charge tous les pouvoirs exécutifs accordés aux ministres relativement à la loi et aux règlements (art.27 de la loi n°43 de 1979). Il a l'autorité d'un ministre en ce qui concerne les décisions prises par les conseils de direction des agences publiques responsables des services et des équipements publics sur le gouvernorat (art.27 de la loi n°43 de 1979). Il préside toutes les directions sur sa juridiction. Il supervise également les équipements nationaux et toutes les branches des ministères dont les fonctions n'ont pas été transférées aux unités locales (excepté la justice). À la différence des préfets français auxquels il pourrait être comparé, il n'est pas responsable de la police qui est confiée à un officier de police, le secrétaire général (*āmīn āl-‘āmm*).

La plupart des gouverneurs sont issus de l'armée et sont d'anciens gradés en retraite (Ben Nefissa, 2005), ce qui traduit la volonté sécuritaire attachée à cette fonction. L'enjeu sécuritaire explique aussi, selon certains intellectuels, les raisons pour lesquelles l'administration égyptienne est si centralisée. Ils reprochent en effet au gouvernement égyptien de voir, en la décentralisation, un

risque d'instabilité politique et l'occasion de laisser des groupes d'opposition se constituer (Mayfield, 1996). Aussi si décentralisation il y a, elle relève davantage de la personnalité du gouverneur que des dispositions prévues par la législation : « *The governor's personality and managerial skills may be more crucial in determining the degree of decentralization of authority than the laws or rules and regulations presently established* » (Mayfield, 1996, p.82).

Ce rôle particulièrement fort accordé au gouverneur dans les lois de 1975 et 1979, a été largement renforcé durant le régime de Hosni Moubarak caractérisé d'un côté par l'éviction de la décision locale des représentants élus par la population et, de l'autre, la montée en puissance de la figure du gouverneur dans l'échiquier local.

## B. Des gouvernements locaux aux administrations locales

Durant les premières années de sa présidence, Hosni Moubarak n'a pas modifié la loi de 1979 sur les municipalités héritée de Anouar el-Sadate, son prédécesseur. Encouragé par les bailleurs de fonds internationaux et notamment l'USAID, il laisse, dans la pratique, une certaine marge de manoeuvre aux acteurs locaux (Soliman, 2004).

Mais la seconde moitié des années 1980, qui combine la crise budgétaire à la montée de l'islamisme, marque le recul de ce processus. En 1986 la baisse des cours du pétrole affecte profondément l'économie rentière de l'État égyptien en diminuant les revenus de l'exploitation des ressources pétrolières. Ces baisses de revenus entraînent une baisse des transferts liés à l'immigration des Égyptiens dans les pays du Golfe. De même, la crise a des répercussions sur le tourisme qui décroît. Elle touche ainsi trois des cinq sources de revenus de l'Etat<sup>18</sup>. La situation est aussi aggravée par l'augmentation simultanée du service de la dette (Sullivan, 1992) qui contraint le gouvernement égyptien à ouvrir les négociations avec les organismes financiers internationaux. Les discussions avec le FMI débutent dès 1987 mais n'aboutissent qu'en 1991 à la signature d'un accord. La même année et suite à cet accord de principe, l'Égypte et la Bird signent un prêt d'ajustement structurel (PAS) qui vise à la réduction des dépenses de l'État. Les dépenses locales sont particulièrement concernées dans ces premières années de restriction budgétaire. En effet, durant les années 1980, les dépenses liées aux unités locales ont augmenté plus rapidement que celles liées aux institutions centrales (Soliman, 2004). Afin de justifier davantage son retrait financier au niveau local et la perte d'autonomie des unités locales dans la gestion de leur budget, le gouvernement développe un argumentaire articulé autour de la corruption des responsables locaux et de leur incapacité gestionnaire, justifiant la dégradation de son appareil par cette nature. Cet

---

<sup>18</sup> L'économie égyptienne repose sur cinq sources principales : les revenus du pétrole, les revenus du tourisme, les revenus des immigrés, l'aide américaine et les revenus tirés de l'exploitation du Canal de Suez, qualifiées de rentes par les économistes MOISSERON J.-Y. et F. CLEMENT, 2007, "Changements visibles et invisibles : la question de l'émergence de l'économie égyptienne ?", *Politique Africaine*, Vol. Décembre, n°108, pp. 108-125.

argumentaire n'est pas nouveau et avait déjà été sollicité à l'époque de Sadate lors de la modification de la loi n°52 de 1975 et pendant la rédaction de la loi n°43 de 1979 (Mayfield, 1996). L'amendement de la loi de 1975 par la loi de 1979 visait déjà à juguler la montée de l'islamisme en retirant aux conseils élus une grande part de leurs compétences. Car la montée de l'islamisme, notamment via les réseaux de la Jamaa al-Islamiya qui s'engage dans une violence accentuée dès le début des années 1990, constitue aussi une forte inquiétude pour le régime égyptien. Cette mouvance est pour lui le risque de voir une opposition se structurer et menacer son pouvoir et sa sécurité, mais est aussi un élément à même de menacer ses relations diplomatiques avec l'occident et notamment les États-Unis au regard du registre de mobilisation véhiculé à travers le jihad .

Ce glissement et l'évidement des gouvernements locaux sont ouvertement actés par la loi n°145 de 1988 dont l'article second substitue l'expression de « gouvernement local » par l'expression « administration locale ». Cette loi marque clairement l'arrêt de toute velléité décentralisatrice. Les échelons locaux de l'appareil administratif égyptien ne sont plus considérés comme des organes de gestion et de gouvernement mais comme de simples organes exécutifs. Cet évidement des administrations locales se fait par différents moyens : le retrait de l'autonomie financière, les privatisations et la centralisation.

## 1/ Baisse de l'autonomie financière

Dans un contexte où l'État est sommé par les organismes financiers internationaux de réduire sa crise budgétaire, il cherche par tous les moyens à réduire ses dépenses. De même, pour des raisons de politique et de sécurité intérieures, il cherche à contrôler les dépenses de ses administrations locales qui lui échappent en vertu de certains éléments de la loi.

La loi n°145 de 1988 qui amende la loi n°43 de 1979 concerne principalement la fiscalité des unités locales et est destinée à juguler leur autonomie financière. Les fonds spéciaux des unités locales sont les principaux éléments des budgets locaux visés par cette loi. En 1988, la Haute cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle la levée des taxes les alimentant en vertu de l'article 119 de la Constitution qui stipule que « la création des impôts généraux, leur modification ou leur abolition, ne peuvent être décidées qu'en vertu d'une loi ». La décision n°35 de la même année du Premier ministre vient indiquer que les unités locales n'ont pas la possibilité d'imposer des taxes sauf après autorisation du Premier ministre (Soliman, 2004). Ainsi l'article 2 modifie les modes de levée des taxes alimentant les fonds spéciaux des autorités locales qui échappaient au contrôle de l'État. Il implique que chaque nouvelle augmentation de taxe locale soit sujette à un décret du Conseil des ministres relativement à la proposition du ministère concerné par l'administration locale et du Conseil populaire local du gouvernorat concerné (Loi n°145 de 1988). De même, toujours avec l'idée de contenir les initiatives locales, l'article 5 fait de ces fonds des fonds publics dont l'usage

doit être soumis et validé par le Conseil des ministres, relativement à la proposition faite par le ministre concerné. Il en restreint l'usage aux seules fins pour lesquelles ils ont été établis. Entre 1985 et 1989, ces fonds avaient représenté le quart voire la moitié des revenus des administrations locales pour les deux premières lignes budgétaires du budget complet qui en compte trois (les deux autres sont celles des salaires et des dépenses courantes) (Mayfield, 1996). Avec cette nouvelle mesure, l'usage de ces fonds a été largement limité et le développement de projets locaux s'en est vu grandement affecté.

Les ressources de ces fonds ont aussi été affectées par les privatisations engagées par l'État suite aux accords économiques signés avec le FMI et la Banque mondiale. En effet, la privatisation de certaines entreprises publiques a entraîné la baisse des différents fonds locaux qu'alimentaient, auparavant, les bénéfices liés à ces activités (Soliman, 2004). Ces privatisations ont accentué les difficultés des unités locales à financer leurs investissements, d'autant plus dans un contexte où 82% des dépenses des administrations locales sont des dépenses de salaires et que seuls 8 à 9 % de leurs budgets sont disponibles pour les investissements (Handoussa, 2004). La faiblesse de ces possibilités d'investissements est aussi aggravée par la nécessité de faire des demandes de budget sur une base annuelle, ce qui interdit la réutilisation des budgets d'une année à l'autre et contraint toute tentative de planification sur le long terme. Ceci contribue largement à une gestion au jour le jour des politiques locales.

## 2/ Centralisation des prérogatives locales

Dépourvues de revenus, les administrations locales sont aussi dépourvues de pouvoir. Si les articles concernant leurs prérogatives n'ont pas été ouvertement modifiés, la liberté qu'ils offraient a conduit dans la pratique à un contournement des autorités locales dans la fourniture des services. Les lois sur les administrations locales placent sous la responsabilité des unités locales l'ensemble des services de l'État sauf ceux susceptibles d'être mieux gérés au niveau national. Dans ce cas, le Président doit promulguer les décrets nécessaires afin d'exempter les institutions locales de cette règle. Or, les exemptions sont devenues la règle (Soliman, 2004) et nombre d'institutions nationales sont en charge de prérogatives qui incombaient auparavant aux gouvernements locaux. Par exemple, aujourd'hui, la production du logement social est majoritairement assurée par l'organisme national des New Establishments créé en 1979 sous la tutelle du ministère de l'Habitat. C'est à travers cet organisme qu'on a lancé de nombreux programmes de logements sociaux souvent sous l'égide du Président ou de sa femme (Soliman, 2004). C'est ainsi qu'on a réalisé les trois grands programmes de logements sociaux dans le quartier de Zeinhoum au cœur du Caire pour remplacer les bidonvilles qui s'étaient installés sur cette colline. C'est aussi à cette logique que répond la récente création, en 2008, de l'Agence nationale pour l'harmonie

urbaine (NOUH) qui est en charge notamment de la rénovation du centre ville khédival et de l'organisation de la compétition internationale pour la rénovation de la place Ramses du Caire, privant ainsi le gouvernorat de ses prérogatives d'aménagement urbain.

Dans le domaine des services urbains, cette tendance n'est pas propre à la présidence de Hosni Moubarak mais a son origine dans les nationalisations de la période nassérienne. Ainsi les compagnies d'eau, d'électricité ou de gaz étaient, à cette époque, devenues des compagnies nationales. À la fin des années 1970, Sadate les avait transformées en autorités nationales destinées à gérer des entreprises publiques créées sur la base de régions. Ainsi l'eau, l'assainissement, l'électricité ou encore le gaz, bien que relevant légalement des unités locales, ne sont pas gérés localement mais de façon déconcentrée sous la supervision d'organismes centraux. Ce sont ces autorités publiques auxquelles fait référence la loi de 1979 et les présidents de ces autorités qui siègent dans les conseils exécutifs des administrations locales (voir plus haut le détail de la composition du conseil exécutif du Gouvernorat du Caire).

De plus si dans la loi, les chefs des conseils exécutifs des différents niveaux administratifs sont en charge du contrôle des départements locaux des ministères centraux et doivent dessiner avec eux les projets d'aménagement locaux, dans la réalité, les plans sont pensés au niveau des ministères et appliqués de façon locale. Les agents des conseils exécutifs, qui sont bien souvent dépourvus des qualifications techniques nécessaires à la planification, ne sont donc que les piètres exécutants du gouvernement central.

### 3/ Absence de pouvoir locaux représentatifs

L'institution locale pouvant venir équilibrer cette planification centralisée et faire entendre les intérêts locaux, est le conseil populaire local. En effet, le caractère « démocratique » de la gestion locale telle que prévue initialement par la loi n°52 de 1975 réside dans l'existence de deux chambres dont celle élue par la population (le conseil populaire local) qui est chargée du contrôle et du conseil auprès du conseil exécutif composé de fonctionnaires de l'État. La promulgation de cette loi sous Sadate prend place deux ans après la guerre de 1973 contre Israël qui vise à récupérer le Sinaï perdu lors de la guerre des Six Jours en 1967. Par la création de ces conseils locaux et le développement de l'autonomie locale, Sadate entendait se débarrasser de la « vieille garde » nassérienne que constituaient les élites de l'Union-Socialiste-Arabe (le parti unique sous Nasser). Il envisageait ainsi de se constituer une nouvelle forme de légitimité politique qui devait alimenter la constitution de son nouveau parti, le Parti national démocratique (Ben Nefissa, 2005). Mais les accords de paix signés entre le Président Sadate et le Premier ministre israélien Menahem Begin, en 1978, soulèvent le mécontentement en Égypte et notamment dans les rangs islamistes particulièrement hostiles à un rapprochement avec Israël. Sadate prend peur et fait marche

arrière en retirant tous les pouvoirs aux conseils populaires locaux par la loi n° 43 de 1979, notamment leur capacité d'interpellation (*istiğwāb*). Les conseils populaires locaux sont ainsi et depuis lors dépourvus de toute capacité d'influence sur les décisions prises par les conseils exécutifs. C'est ce que regrettent bien souvent les élus locaux qui parlent de la période de la loi de 1975 comme étant « l'âge d'or » des municipalités (Ben Nefissa 2005). De plus dans le cadre du système de parti majoritaire, les unités locales sont muselées par le PND. Les élus locaux, s'ils veulent avoir la chance de s'attirer les faveurs des agents de l'État se doivent d'être membres du PND, auquel cas, ils voient leurs maigres pouvoirs diminuer d'autant.

Le taux d'abstention aux élections locales confirme le vide politique que représentent les conseils populaires locaux<sup>19</sup>. Il s'explique aussi par l'ignorance des citoyens de l'existence même de ces conseils. Une étude réalisée en 2005 par le Centre d'information et du soutien à la prise de décision qui dépend du Conseil des ministres, rapporte que sur 1000 individus sondés, 52% ne connaissaient pas l'existence des conseils populaires locaux. Un autre sondage, réalisé en 2006 sur 720 personnes par le Programme des études parlementaires de la faculté d'économie et de science politique de l'Université du Caire, révélait qu'à la question « à quoi servent les conseils populaires locaux », près de 50% des sondés répondaient qu'ils ne servaient absolument à rien (Ben Nefissa, 2011) ! En fait pour les Égyptiens, l'élu local qui représente le plus d'enjeux est le député<sup>20</sup>. Les députés jouent le rôle de « supra-maires » (Ben Nefissa, 2005) et sont vus et utilisés par les citoyens comme des intermédiaires afin de faire remonter au niveau central leurs volontés ou contestations. Les élections parlementaires concentrent donc davantage les intérêts des citoyens<sup>21</sup> que les élections des conseils populaires locaux.

Dans un contexte où les administrations locales sont dépourvues de ressources financières et de représentants légitimes de la population, les réformes de décentralisation ne sont qu'à peine amorcées.

---

<sup>19</sup> Environ 12,9% de la population (non des inscrits) en 2000 au Caire. Calculs de l'auteur d'après KARIM S., 2005, *Selsela al-mouhāfazāt al-maṣreyya*. Mouhāfaza al-Qāhira, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.

<sup>20</sup> Cette affirmation est à nuancer, car comme le fait remarquer S. Ben Nefissa (2011), la considération et connaissance des conseils populaires locaux diffèrent entre les milieux ruraux et urbains. Dans les campagnes où le pouvoir central et ses ministères sont géographiquement très lointains, les CPL sont un des rares liens avec l'autorité centrale dont disposent les habitants.

<sup>21</sup> Voir notamment les protestations qui ont encadré les élections parlementaires de novembre 2010, tandis qu'en 2002, 30% des Conseils Populaires Locaux dans l'agglomération du Grand Caire avaient été dissous sans causer le moindre remou voir : BEN NEFISSA S., 2011, "Révolutions civiles arabes et paradigmes d'analyse du politique des pays de la région", *Confluences Méditerranée*, Vol.77, n°Printemps, pp. 75-91.



## C. La décentralisation informelle, vers une réelle autonomie locale ?

Néanmoins, c'est une forme de décentralisation particulière qui s'opère en Égypte. Elle a élargi la participation des acteurs privés à la gestion des affaires locales afin de bénéficier de leurs capacités d'investissements financiers. Pour cela, de plus en plus de pouvoirs sont accordés aux gouverneurs afin de leur offrir plus de souplesse dans la mobilisation des acteurs privés (Soliman, 2004 ; Ben Nefissa, 2005) *via* des contrats de partenariats public-privé ou par la mobilisation de la société civile. Récemment, des amendements ont été apportés aux lois de 1975, 1979 et 1988 sur les administrations locales dans ce but. Les modalités de changement tiennent plus du recours à l'exception que d'un changement uniforme et clairement statué par la loi. À ce titre, différentes lois relèvent de ce caractère d'exception. C'est ce que statue l'article 1 de la loi n°9 de 1989 qui modifie l'article n°4 de la loi n°43 de 1979 « *It shall be permissible pursuant to a decree by the President of the Republic, after the Cabinet approval, and on the basis of the proposal of the Minister concerned with Local Administration - to promulgate special regulation for certain towns having special significance (nous soulignons), aiming at their development and promoting suitability* ». Plus récemment, la loi n°67 de 2010 sur les PPP, prévoit selon l'article 17 que « *the endorsement of application of a PPP structure to project of an administrative authority shall be by virtue of a decree issued by the Supreme Committee for PPP Affairs<sup>22</sup> at the request of the administrative authority, and after the presentation of the PPP Central Unit's recommendation concerning the project* ». La personnalité et les capacités d'influence des gouverneurs, dont les pouvoirs sont accentués par la loi, deviennent donc des facteurs pouvant aggraver les inégalités locales.

Le gouverneur a donc en charge de trouver localement les ressources nécessaires au développement de son territoire de juridiction *via* les procédures formelles de PPP ou *via* l'encouragement à la participation de la population par le *ḡuhūd al-dāteyya*. Le *ḡuhūd al-dāteyya* qui signifie littéralement « l'effort personnel » est prévu par la loi n°43 de 1979 dans laquelle chacun des conseils populaires locaux de chacun des niveaux de l'administration locale est chargé de solliciter ces dons financiers de la population pour le développement de projets d'intérêt public et ayant pour objectif le développement du gouvernorat (voir plus haut section 1, 2). Le *ḡuhūd al-dāteyya* tient une part importante dans le financement des investissements locaux et a représenté 613 millions de livres égyptiennes en 2000-2001 (Ben Nefissa, 2011). Les actions menées par l'intermédiaire du *ḡuhūd al-dāteyya* seront développées dans la section suivante consacrée à la participation populaire dans la gestion locale.

---

<sup>22</sup> Dirigé par le Premier ministre et composé des ministres des Finances, de l'Investissement, du Développement économique, des Affaires Juridiques, de la Justice, de l'Habitat et de l'équipement, du Transport et du responsable de la PPP Central Unit

Les deux cas de décentralisation informelle régulièrement cités en exemple par la presse et les chercheurs sont ceux de Qena et de Alexandrie. La gestion de ces deux gouvernorats illustre la capacité d'un gouverneur à gérer le développement de son gouvernorat relativement aux potentiels de son territoire et à son pouvoir d'influence (Soliman, 2003 ; Soliman, 2004).

À Alexandrie, le général <sup>ʿ</sup>Abd āl-Salām āl-Mahğūb, arrivé en 1997, a décidé de financer le développement urbain par la contribution des nombreux entrepreneurs de la seconde capitale égyptienne. Un protocole signé avec la Chambre de commerce d'Alexandrie stipule que la chambre est responsable de la gestion et du suivi des travaux d'amélioration de la ville. En échange, les travaux publics sont confiés aux entreprises membres de la chambre. Le gouverneur est intervenu auprès du ministre des Finances pour que les entreprises qui participent à l'amélioration de la ville soient exemptées de TVA en argumentant qu'en participant à l'amélioration de la ville, elles diminuent le fardeau financier du ministère des Finances (Soliman, 2004). Le gouverneur a aussi lancé des appels aux dons pour financer des infrastructures ou la rénovation d'espaces publics, aussi certains ponts ou squares portent le nom des généreux donateurs. Alexandrie s'est donc développée avec l'argent de la ville. Cette démarche, si elle a contribué à l'amélioration du cadre de vie alexandrin, n'a pas profité à tous les habitants. Il suffit aujourd'hui de voir la différence de traitement entre les quartiers centraux le long de la corniche et les quartiers populaires en retrait pour le mesurer. De même le processus de privatisation des plages privées afin d'assurer leur entretien a réduit au strict minimum les accès publics aux plages. La plupart sont donc désormais payantes, à des prix inaccessibles à la plupart des alexandrins.

À Qena, en raison de la réalité économique du gouvernorat, le développement de la ville ne s'est pas fait de la même façon. Le gouverneur de Qena arrivé en 1999, a misé sur l'argent public afin de nettoyer la ville de Qena (capitale du gouvernorat éponyme). Le gouverneur aurait ainsi obtenu, en 1999, auprès du Premier ministre, le droit de lever de nouvelles taxes locales<sup>23</sup>. Les habitants de Qena se sont vu imposer diverses taxes très strictement prélevées sur la propreté, le stationnement, les infractions au code de la route, etc. Même si, pour la plupart des habitants, ces taxes ont représenté des sommes importantes, ils ne regrettent pas néanmoins cette contribution au regard de l'amélioration considérable de l'environnement urbain de la ville de Qena (Soliman, 2003). Le gouvernorat a notamment procédé, avec cet argent public, à la rénovation de la corniche qui constitue, en opposition à celle d'Alexandrie, un endroit de retrouvailles et de rencontres pour tous (des bancs, tables, etc... sont mis à disposition). La presse a souvent loué la propreté de Qena et le gouverneur a été récompensé par de nombreux prix, notamment celui de Dubaï, le *Mohammad bin Rashed Al-Maktoum for Arab Management Prize* en 2004 pour la meilleure

---

<sup>23</sup> En vertu de la décision du Premier ministre n°35 de 1988 qui rend cet aval obligatoire.

expérience administrative (Gouvernorat De Qena, 2011). Il s'agissait pour le gouvernement de faire publicité de la bonne gestion du gouvernorat de Qena afin de pouvoir la reproduire dans d'autres gouvernorats (Soliman, 2003) conformément à l'encouragement du *ḡuhūd al-dāteyya* depuis les années 1990 qui peut prendre la forme de mobilisations de donations privées ou de levées d'impôts.

Les différentes voies suivies par ces deux gouverneurs illustrent deux façons différentes de faire usage de la décentralisation informelle et du *ḡuhūd al-dāteyya*. Comme le fait remarquer S. Soliman, les deux postures des gouverneurs d'Alexandrie et de Qena sont fonction des réalités socio-économiques de leurs territoires. Le gouverneur de Qena peut adopter une position paternaliste et punitive étant donné qu'il n'y a pas de grands hommes d'affaires dans son gouvernorat rural du Sud de l'Égypte qu'il risquerait de se mettre à dos par une telle attitude. Tandis qu'à l'inverse, le gouverneur d'Alexandrie doit composer avec des entrepreneurs très influents dont il ne doit pas risquer de perdre le soutien. Ces deux positionnements intéressent particulièrement notre approche des services publics en ce qu'ils illustrent deux choix totalement opposés. L'un, celui de Qena, articule la fourniture des services publics autour d'une relation État/citoyen par la levée de taxes destinées à leur financement et favorise la participation de la population au bien commun. L'autre, celui d'Alexandrie, se développe dans des registres étrangers aux fondements de la théorie du service public en s'extrayant de la relation État/citoyen par une relation au secteur privé qui n'intègre en rien la participation ou l'implication des citoyens.

Quoi qu'il en soit, ces formes de décentralisation informelle permises par la règle d'exception aux gouvernorats ne signifient pas une réelle menace pour l'État comme le serait une décentralisation effective. Au contraire pour celui-ci « déléguer la mobilisation de ressources aux unités locales [...] signifie que les négociations et les tractations avec la population qui en résultent ont lieu au niveau local sans jamais poser de grandes questions politiques comme par exemple le partage du pouvoir ou la démocratisation » (Soliman, 2004). Ces formes de décentralisations seraient donc un mode de décentralisation sans politique (Ben Nefissa, 2011). Néanmoins ces procédés tributaires de la personnalité des dirigeants locaux mettent en partie à mal la volonté originelle centralisatrice et égalitaire du gouvernement égyptien destinée à éviter les dissidences ou jalousies locales à même de lever des mouvements d'opposition. C'est pourquoi la « décentralisation informelle » se fait à travers la figure d'un ministre de l'État qu'est le gouverneur et en parallèle à des procédés de contrôle nationale des acteurs privés invités à la gestion locale, dans le but de contenir le risque d'autonomie locale que pourraient entraîner ces ouvertures au secteur privé formel ou à la société civile au sens large.

## Section 2/ Privatisations : vers un moins d'État ?

Afin de faire face à sa situation d'endettement, le gouvernement égyptien a engagé des réformes de libéralisation économique dès le début des années 1990. Ces réformes concernent différents domaines et sont, dans le domaine des services publics en réseau, conduites par l'intermédiaire de partenariats public-privé (PPP). Si ces réformes ont été prudentes dans un premier temps, elles sont accélérées à partir de 2004. Néanmoins, ces partenariats avec les acteurs privés, ne signifient pas un retrait de l'État, au contraire au travers de l'encadrement législatif des procédures, il se garanti un suivi rapproché des procédures de délégation.

### A. Origines des réformes

Depuis le début des années 1990 et la signature des programmes d'ajustement structurel, l'Égypte est considérée comme étant en transition économique. Néanmoins ces réformes d'ouverture économique au secteur privé ne sont pas que le fruit de la pression étrangère. Contrairement à l'image qui est véhiculée et même si le secteur public était très fortement majoritaire sous Nasser, le régime soutenait déjà le développement du secteur privé dans certains domaines (agriculture, commerce, transport, construction, etc.) (Clément, 1992b ; El-Sayyed, 2011). La défaite de 1967 contre Israël avait contribué à amorcer une politique de moins d'État. En 1973 la victoire face à Israël entraîne un afflux massif des ressources rentières (Clément, 1992b) et marque le début des politiques de libéralisation économique du Président Sadate connues sous le nom de *infitah* (ouverture). Cette politique envisage de stimuler les investissements privés nationaux et étrangers afin qu'ils prennent une part plus importante dans l'économie principalement dominée par le secteur public.

Plus tard et suite à la crise économique de 1986, une première tentative d'accord avec le FMI est signée en 1987 mais annulée au regard de la lente progression des réformes engagées par le gouvernement égyptien. En 1991, en remerciement de l'engagement de l'Égypte dans la guerre du Golfe (1990-1991), les États-Unis procèdent à l'annulation de la majeure partie de sa dette extérieure<sup>24</sup> et encouragent les autres États débiteurs à en faire autant. Cette annulation déboucha sur la signature d'un prêt d'ajustement structurel (PAS) avec le FMI et la Banque mondiale en 1991 qui ouvre l'engagement dans ce qui est qualifié de « Programme des 1000 jours de réforme » par le Président Hosni Moubarak<sup>25</sup>. Ce prêt échelonné conditionne nombre de réformes économiques principalement basées sur la réforme des entreprises publiques, la libéralisation des prix intérieurs et du commerce extérieur, la

---

<sup>24</sup> Les États-Unis ont annulé 7 milliards \$ de la dette militaire égyptienne voir SULLIVAN D.J., 1992, "Extra State Actors and Privatization in Egypt", in I. Harik et D.J. Sullivan (dir), *Privatization and Liberalization in the Middle East*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press. pp. 24-45.

<sup>25</sup> Dans un discours prononcé le 1er mai 1990, Sullivan, *ibid.*

réforme du secteur privé et la mise en place d'un fonds social de développement destiné à atténuer les effets négatifs des réformes sur les groupes sociaux les plus démunis (Banque Africaine De Développement, 1999).

## B. Des privatisations hésitantes

### 1/ Les craintes liées au secteur public

La réforme du secteur public constitue le point central des réformes et est particulièrement lourde en Égypte où l'État détient le monopole de la production. À cette époque le secteur public représente 37% du PIB, 55% de la production industrielle, 80% du marché extérieur et environ 90% du secteur financier (Carana Corporation, 2002). La réforme du secteur public a été l'enjeu de vifs débats économiques et idéologiques qui ont soulevé parfois des arguments sécuritaires. Il faut dire qu'à cette époque, la société égyptienne, toujours fortement marquée par le contrat social nassérien, reste très attachée aux valeurs véhiculées par le secteur public.

Les débats parmi les dirigeants égyptiens (Clément, 1992a) opposent réformistes et gradualistes (Sullivan, 1992). Ces derniers craignaient les protestations qu'entraîneraient les réformes du secteur public du fait de leurs conséquences sur l'emploi dans le cadre d'un chômage en hausse. Certains économistes, pourtant réputés pour leur attachement au libéralisme, s'y sont aussi vivement opposés, ne pensant pas la société égyptienne prête à les recevoir (Clément, 1992a). Dans ces débats, ce sont les gradualistes qui semblent l'avoir emporté sur les réformistes, argumentant que « *the social disruption will be too great so we must guide any reform, over a long period of time, to prevent the truly needy from losing the protection of the state* » comme le disait en interview avec J. Sullivan, le ministre de la Planification et de la Coopération internationale (Sullivan, 1992).

Il faut dire que les craintes liées à cette réforme sont alimentées par le souvenir des émeutes du pain de 1977 lorsque le président Sadate, sur les recommandations de la Banque mondiale, avait levé les subventions sur les denrées de première nécessité. Les émeutes avaient été telles qu'il était rapidement revenu sur sa décision. Mais aussi par les mouvances de la société égyptienne dans ce début des années 1990 qui font craindre aux intellectuels et à certains membres du gouvernement les conséquences de réformes trop brutales dans le secteur public. En effet, l'année 1990 marque la montée de l'opposition et l'affrontement direct de l'État par les groupes islamistes. Notamment le Jihad islamique égyptien dont la tentative d'assassinat du ministre de l'Intérieur Abd el-Halim Moussa, en 1990, conduira à l'assassinat involontaire du porte parole du Parlement. Deux ans plus tard, le tremblement de terre qui dévaste la capitale révèle au grand jour la structuration des mouvements islamiques dans les quartiers populaires du Caire et contribue aux affrontements entre la

population et les forces de l'ordre la même année (voir plus loin pour le détails de ces évènements). Enfin, l'année 1993 est particulièrement marquée par les attaques terroristes qui ont fait plus d'un millier de morts en Égypte.

Ainsi, malgré la loi n°203 de 1991 qui prévoit l'autonomisation du secteur public et la restructuration des organisations publiques sectorielles en holdings multisectoriels, et la création du ministère des Entreprises publiques destiné à les préparer à leur libéralisation, les privatisations ont été rares dans la première phase de mise en œuvre du programme. Elles ont dans un premier temps, concerné les entreprises publiques des autorités locales ou certaines petites entreprises de secteurs industriels jugés non stratégiques (c'est à dire hors du textile, du coton ou de la canne à sucre par exemple). La privatisation de ces petites entreprises avait déjà été envisagée dès 1984 mais le projet avait avorté lors du refus du prêt de la Banque mondiale en 1987. Ces entreprises sont pour la plupart des entreprises du secteur de la sécurité alimentaire (volailles, pain) ou des petits ateliers de textile (tissage) (Clément, 1992a) qui ne représentent qu'une faible part de la production nationale. La lente progression des privatisations entraîne de longues négociations entre le gouvernement égyptien et les bailleurs qui, de ce fait, refusent d'accorder le deuxième volet du prêt. Néanmoins l'argument de la stabilité politique nationale et donc régionale finit par avoir raison des enjeux économiques et la deuxième phase est lancée.

Le rythme des privatisations a été irrégulier et particulièrement sensible au contexte social intérieur et à la situation économique internationale. De 1991 à 1995, les privatisations ont donc été peu nombreuses. À partir de 1996 et jusque 1999, sous l'effet de la configuration économique internationale plus propice aux investissements étrangers, elles sont plus importantes, toujours dans le secteur industriel. Entre 1999 et 2004, le rythme des privatisations diminue de nouveau sous le gouvernement du Premier ministre Ebeid ancien ministre des Entreprises publiques. Jusqu'à 2004, les privatisations concernent majoritairement le secteur industriel.

## 2/ La privatisation des services publics

Les services publics, tout à la fois outil de coercition et de contrôle de l'État que d'assujettissement, occupent une place particulière dans les débats suscités par les réformes de privatisation, même pour les fervents défenseurs de la libéralisation (Clément, 1992a). Ainsi, bien qu'ils soient directement concernés par la loi n°203 de 1991 qui vise à la transformation des « organisations publiques » en holdings multisectoriels, ils sont dans un premier temps épargnés par les réformes et ne seront prudemment concernés qu'à partir du début des années 2000.

On peut retenir quatre temps dans l'histoire de la fourniture des services publics en Égypte : structuration d'une offre privée (seconde moitié du XIX<sup>e</sup>), nationalisations (1956), restructurations vers le découplage (1975 et 1983), création des holdings (1991), le début des privatisations (fin des années 1990- début des années 2000).

#### □ *La marche lente vers les privatisations*

Jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la fourniture des services publics en Égypte est assurée par de très nombreuses corporations de métiers (Raymond, 1993). Elle est ensuite prise en charge par des sociétés privées dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle notamment sous le règne de Saïd Pacha (1854-1863) dans le cadre d'une ouverture aux puissances étrangères et de l'explosion urbaine entraînant l'apparition de nombreux problèmes sanitaires en ville. Cette conjoncture suscite l'intervention d'ingénieurs étrangers et la structuration de sociétés étrangères qui, fortes de leurs capacités techniques et de leurs capitaux, signent de nombreuses concessions de services urbains avec le gouvernement égyptien. En 1860 la gestion de l'eau courante à Alexandrie est confiée à une société des eaux, sous la supervision de l'ingénieur français J.-M. Cordier. C'est à cette même société qu'est confiée la gestion des eaux du Caire en 1865. La même année, la société Lebon qui travaillait déjà à Alexandrie, obtient la concession du gaz au Caire (Luthi, 1998). À l'issue de ces contrats signés avec le ministère des Finances (Alleaume, 1984), les infrastructures doivent demeurer la propriété du gouvernement.

En 1956 lors de la crise du canal de Suez, les entreprises privées étrangères des services publics sont nationalisées par Nasser. À titre d'exemple, en 1956, les sociétés privées de distribution du gaz sont absorbées dans le *General Petroleum Authority* (GPA) sous tutelle du ministère de l'Industrie (Markoum, 2011). De même en 1958, les entreprises française, anglaise et égyptienne de distribution de l'eau potable à Alexandrie sont nationalisées et rassemblées sous la Société des Eaux d'Alexandrie (Charkat mayā al-charab bel-iskendereyya, 2011). En 1962 les entreprises privées de distribution d'électricité sont nationalisées.

Les plans quinquennaux mis en place par les lois 111 de 1975 et 97 de 1983 (Clément, 1992a) créent les « institutions économiques » qui constituent déjà un pas vers la privatisation même si la cession d'une entreprise publique au secteur privé reste interdite par la loi n°97 de 1983. Ces institutions économiques visent à déconcentrer la gestion des services et sont destinées à terme à permettre l'« *unbundling* » (découplage) des différents secteurs afin de faciliter leur ouverture au secteur privé. En 1976 est créée la *Egyptian Electricity Authority* (Gaḥāz tanẓīm mourafaq al-kahrabā' wa ḥamāyya al-moustahlak, 2011). En 1983, la

distribution, qui est séparée de la génération, est confiée à l'Autorité du secteur public pour la distribution de l'énergie électrique. Au même moment, et certainement dans le cadre du plan quinquennal de 1975, la *General Petroleum Authority* est remplacée par l'*Egyptian General Petroleum Corporation* (EGPC). La Société des eaux d'Alexandrie qui avait été transférée en 1968 à l'autorité nationale des Eaux dépendante du ministère de l'Habitat passe sous la tutelle d'une « institution économique » appelée Autorité économique générale de l'eau d'Alexandrie (*āl-hey<sup>3</sup>a āl-<sup>c</sup>āma lilmarafaq maya āl-iskandereyya*). La plupart de ces autorités gèrent des sociétés régionales publiques, sortes d'autorités déconcentrées, et la gestion est divisée. La planification et la réalisation sont assurées par les agences nationales sous tutelle des ministères concernés, tandis que l'exploitation des services est faite via les sociétés régionales sous le contrôle des gouvernorats.

La loi n°203 de 1991 sur les entreprises publiques prévoit la transformation des autorités nationales en holdings et autorise la vente d'une entreprise publique au secteur privé. Entre 1991 et 2000, les réformes par l'*unbundling* hésitent entre un découplage horizontal (sur une base géographique) ou vertical (par fonctions). Ces nouveaux schémas envisagent le transfert progressif des attributions des organismes étatiques vers des sociétés autonomes. Les holdings ont alors vocation à reprendre les fonctions des autorités économiques nationales et d'effectuer les schémas directeurs de la fourniture des services. Des agences de régulation sont créées pour chacun des secteurs et sont destinées à assurer la décentralisation des services et à favoriser et superviser l'introduction du système de partenariats public-privé (PPP) qui se font sous forme de BOT (*Build-Operate-Transfer*) essentiellement. Néanmoins, tous les secteurs ne sont pas immédiatement privatisés.

Ainsi, dans le secteur de l'électricité, la loi n°164 de 2000 change l'*Egyptian Electricity Authority* en l'*Egyptian Electricity Holding Company* (EEHC). Le secteur est divisé entre la génération, la transmission et la distribution. En 2001 l'*Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency* entre en activité après avoir été créée en 1997 par le décret n°326. Dans le secteur du gaz, le holding est créé en 2001. Il regroupe toutes les compagnies locales et les activités sont séparées entre tous les segments *upstream* ou *downstream*. Le secteur de l'eau est sujet à réforme de façon plus tardive du fait de la centralité et des enjeux politiques et économiques de la ressource. C'est seulement en 2004 que le holding est créé (la compagnie de holding pour l'eau et l'assainissement (*šarkat āl-qabḍa lylmaya āl-šarab wa āl-šaraf āl-šahī*). La même année la Compagnie des eaux d'Alexandrie et celle du Caire sont transférées au holding qui reçoit les flux financiers et les redistribuent aux sociétés affiliées. Néanmoins la *National Organization for Potable Water and Sanitary Drainage* (NOPWASD) demeure en activité.



#### □ 2004 : Accélération des réformes

Les réformes de privatisations se sont accélérées à partir de 2004 sous le gouvernement de Aḥmed Nazīf et avec la création, la même année, du ministère de l'Investissement. Elles le sont encore davantage dans le domaine des services publics avec l'adoption, en 2006, d'une stratégie nationale visant à l'encouragement des investissements privés dans les projets d'infrastructures tels que l'eau, le transport, la santé et l'éducation qui détermine clairement les procédures à suivre pour les privatisations. Durant la période de 1999 à 2008, le secteur privé a été intégré via des contrats de PPP dans quatre domaines principaux : les télécommunications, le transport, l'eau et l'assainissement. Le secteur privé a implanté un total de 23 projets pour un investissement total de 16,556 billion \$. Les télécommunications ont été le secteur où les investissements ont été les plus nombreux (12,459 billion \$) (Egyptian Ministry of Investment, 2011). Sur les conseils de la Banque mondiale, le programme national pour les PPP prévoit six modalités de recours aux PPP (Public Private Partnership Central Unit, 2009) :

- Corporatisation « *Ring Fencing* » : les biens et les responsabilités juridiques du gouvernement sont transférés vers une corporation publique, le gouvernement est toujours l'unique actionnaire et nomme le conseil d'administration ;

- Contrat de service : un service spécifique d'une corporation publique est « *unbundled* » (découplé) du secteur (facturation et collecte des factures, maintenance de la flotte, maintenance de l'équipement, etc.). Une analyse préalable de recouvrement des frais est menée et les entreprises privées ou publiques répondent aux appels d'offre afin de fournir ce service ;

- Contrat de gestion : la corporation publique identifie des problèmes spécifiques de gestion et procède à un appel d'offre pour que le secteur privé prenne en charge la gestion de ce service contre des honoraires de gestion ;

- *Build-Operate-Transfer* (BOT) / *Build-Own-Operate* (BOO) : le ministère des Finances garantit le paiement des honoraires pour le compte de l'autorité compétente. L'État, à la fin du contrat, se fait transférer la propriété des équipements (BOT) ou a la possibilité de les racheter (BOO) ;

- Concession : un consortium d'entreprises privées forme une nouvelle société à finalité spécifique (« *Special Purpose Vehicle* », SPV) pour étendre, améliorer et opérer la distribution d'un service public. La compagnie emprunte des fonds à long terme auprès de prêteurs commerciaux. L'État n'assure pas financièrement le prêteur<sup>26</sup> ;

- Initiative de financement privé (*Finance-Build-Maintain-Transfer*, FBMT) : une entité privée conçoit, construit, gère et finance un équipement selon les spécifications du

---

<sup>26</sup> Les différences majeures entre le BOT et la concession est que l'État dans le deuxième cas n'est plus du tout maître du service. Les usagers sont au contact direct avec le concessionnaire. La première solution comporte davantage de risques pour l'État en ce qui concerne la bonne fourniture du service.

gouvernement. Le gouvernement loue l'équipement au secteur privé. Ces formes de contrats sont particulièrement utilisées dans le cas d'hôpitaux, de prisons ou d'écoles.

Les réformes dans le secteur des services publics passent donc par une première étape de corporatisation pour une privatisation *via* des contrats de services et l'« *unbundling* » ou des contrats en BOT. Elles articulent trois types d'organismes : un holding, une autorité de régulation et une autorité nationale. C'est ce que laissaient déjà entrevoir les privatisations débutées au début des années 2000. Aujourd'hui, dans le secteur du gaz, certaines entreprises de distribution et de production ont été privatisées. La plupart des sociétés locales de distribution, quant à elles, ont été privatisées (sauf le Grand Caire). L'État garde le monopole de la transmission, ce qui lui assure, par cette position intermédiaire, un contrôle sur l'aval et l'amont de la fourniture (Markoum, 2011). Dans le secteur de l'électricité, différents contrats de services ont été passés avec essentiellement des entreprises égyptiennes dès la fin des années 1990 dans le domaine de la génération privée. Des contrats de BOT ont, plus récemment, été conclus aux alentours de 2007 pour la génération (16 entreprises publiques contre 15 entreprises privées tout segment confondu). Comme dans le secteur du gaz, l'*Egyptian Electricity Transmission Company* garde le monopole de la distribution. Dans le secteur de l'eau potable, les privatisations ont été plus tardives et débutent de façon accélérée depuis 2004 dans le cadre notamment d'un programme mis en place par l'USAID (LIFE-IRMW Project 2004-2008). Elles concernent, dans ce cadre, essentiellement l'irrigation. Dans le secteur de l'eau potable, les PPP se concentrent sur le traitement des eaux usées et l'exploitation des stations d'épuration. Les délégations engagées par l'intermédiaire d'appels d'offre internationaux se font majoritairement sous forme de contrats BOT. Le plus gros contrat signé jusqu'alors dans le domaine est le contrat en BOT de la station de traitement des eaux usées de New Cairo, signé en juin 2009 avec le *Consortium Orascom Construction Industries Company and Aquila Corporation*, pour une capacité totale de 250 000 m<sup>3</sup> par jour (Egyptian Ministry of Investment, 2011). L'exploitation de la ressource et sa distribution restent aux mains du secteur public *via* le ministère de la Ressource en eau et de l'Irrigation, le ministère de l'Habitat, de l'Équipement et des Nouveaux établissements humains et les sociétés publiques locales.

De façon générale, l'État reste un acteur central dans ces privatisations *via* ses corporations qui lui assurent un contrôle des délégations de service en ce qui concerne la gestion comme la régulation. Les holdings sont directement sous la tutelle des ministères concernés et les autorités de régulation, bien qu'elles intègrent en leurs comités de direction des personnalités extérieures au gouvernement central, sont aussi sous la direction de ce dernier. À titre d'exemple, le conseil d'administration de la holding de l'eau et de l'assainissement est composé de gouverneurs, de l'assistant du ministre de l'Habitat (le

ministère de tutelle du holding), d'un député président du Conseil d'État, de deux représentants de la Banque nationale des investissements, du directeur général de l'autorité nationale de l'eau potable et de l'assainissement, d'un représentant du ministère des Finances et d'un représentant de la Fédération nationale des syndicats de travailleurs (Al-šarka al-qabḍa lilmayā wa al-saraf al-saḥī, 2011). Les autorités de régulation n'en sont pas moins contrôlées par des organes centraux, même si la composition de leurs conseils de direction est plus diversifiée. Elles sont néanmoins sous autorité directe de leur ministère de tutelle. Par exemple l'*Electric Utility and Consumer Protection Regulatory Agency* est dirigée par le ministre de l'Électricité et de l'Énergie. Son conseil d'administration est composé de représentants de la compagnie, de certains membres « émérites » (membre de l'Université du Caire, le directeur général du holding de l'eau, le directeur du groupe de consultants du Cabinet des ministres) de membres chargés de représenter les consommateurs (l'ancien président de l'Université du Caire qui est aussi membre du holding des industries alimentaires, l'ancien gouverneur du Fayoum, le président député de l'université du Caire et enfin un représentant des syndicats de l'industrie) (Egyptian Electricity Holding Company, 2011). Cette agence, dont l'une des missions est d'assurer que les prix sont abordables pour tous les ayants droit du service, n'intègre pas de représentants de la société civile à son conseil de direction.

Ces démarches d'ouverture, qui ont conduit à un empilement de différents organismes dont les attributions ne sont pas clairement définies, ont brouillé la lecture du paysage institutionnel pour les usagers. Dans le secteur de l'eau, par exemple, les responsabilités entre le holding, l'autorité de régulation et le NOPWASD qui a été maintenu, ne sont pas clairement définies et certaines tâches sont à la fois de la responsabilité du NOPWASD et du holding.

Les services publics en Égypte restent donc caractérisés par une très forte présence de l'État dans la fourniture au travers des subventions toujours conséquentes (surtout dans le domaine de l'eau et du gaz (Ocde, 2007) et par un contrôle et une planification centrale permis par les différentes tutelles des organismes des différents secteurs.

## C. L'encadrement des privatisations par l'État

### 1/ Les organismes de régulation

Depuis l'ouverture économique et l'encouragement aux investissements privés et étrangers, le gouvernement égyptien a créé différentes agences nationales destinées à l'encadrement de ces procédures et à donner aux investisseurs des interlocuteurs identifiés.

L'une des premières agences, créée en 1971, est la *General Authority for Foreign Investment* (GAFI). GAFI est une agence du ministère de l'Investissement et l'autorité égyptienne unique (« *One Stop Shop* ») destinée à faciliter et clarifier les procédures d'investissement, à assister les investisseurs dans leurs démarches et à promouvoir l'investissement en Égypte à l'étranger. Elle est l'organisme auquel les investisseurs étrangers ont recours en cas de litige durant le déroulement de leurs contrats ou de leurs démarches d'investissement. Sa direction est composée de personnel issu du ministère de l'Investissement, du président de l'association des Businessmen en Égypte, et de différents représentants du secteur privé industriel ou bancaire. Les investisseurs voient en elle un « facilitateur » dans leurs démarches d'investissement. C'était par ailleurs la mission de sa direction récente que de transformer la GAFI qui avait été jusqu'alors une « police des investissements » en un « facilitateur des investissements » (Yousfi, 2008, p.29). Aussi, les investisseurs sollicitent cette agence afin qu'elle joue le rôle d'intermédiaire entre eux et les autorités publiques. Il n'est pas rare de voir la GAFI prendre position pour les investisseurs étrangers dans le cadre d'un conflit avec les gouvernorats en exigeant de ces derniers qu'ils lèvent les taxes imposées qui contraignent l'activité des investisseurs. Les compagnies reçoivent ensuite des compensations (Yousfi, 2008)<sup>27</sup>. Les investisseurs constatent avec soulagement que la GAFI est devenue de moins en moins institutionnelle et de plus en plus à l'écoute de chacun d'eux considérant leurs cas particulier. De cette façon la GAFI représente un moyen de contourner les décisions locales dans le domaine des investissements étrangers.

Les deux autres organismes clef dans les procédures de PPP sont le Conseil suprême des PPP et l'Unité centrale des PPP. Leurs activités ont été nouvellement définies par la loi n°67 de 2010 sur les partenariats public-privé. Si l'Unité centrale des PPP dépendant du ministère des Finances préexistait à la loi, cette dernière créé le Conseil suprême des PPP et ajoute ainsi une instance supplémentaire au contrôle central des procédures de délégation par PPP.

## 2/ Encadrement législatif des PPP

Avant la loi n°67 de 2010, les PPP n'avaient pas de cadre législatif propre. Ils étaient régis par la loi n°89 de 1998 sur les appels d'offres, par la loi n° 61 de 1958 sur les ressources naturelles et les investissements dans les équipements publics, par la loi sur les délégations de services publics de 1947, ainsi que par certaines lois sectorielles relatives aux routes, à l'eau, à l'électricité (etc.). La loi n°67 de 2010 exclut les PPP du cadre des lois précédentes. Elle vient asseoir le contrôle stratégique de l'État sur les PPP.

---

<sup>27</sup> Ce qui sera aussi le cas dans le domaines des déchets comme nous le montrerons plus tard.

## □ *Cadre institutionnel et encadrement des procédures*

La loi n°67 de 2010 instaure deux instances afin d'encadrer la mise en œuvre des procédures de PPP. Le comité suprême pour les PPP, créé par l'article 14, est dirigé par le Premier ministre et composé de différents ministères. Il est l'organe qui supervise l'implantation des PPP en Égypte. Il est chargé de concevoir la politique nationale pour les PPP et d'approuver la signature des contrats de PPP par les autorités administratives. Il est épaulé dans ses prérogatives par l'unité centrale des PPP (art.16). Cette unité qui dépend du ministère des Finances est chargée de fournir une expertise technique, financière et légale au comité suprême pour les PPP. Elle peut être déclinée localement en unités satellites, si nécessaire. Elle est également chargée du suivi des procédures de PPP en amont et durant la mise en œuvre du contrat.

L'Unité centrale pour les PPP est présente tout au long des procédures de délégation, de l'amont à l'aval. Les études technique, légale et financière préalables au projet doivent être réalisées par un comité composé à la discrétion de l'autorité administrative concernée mais doit compter parmi ses membres un représentant des départements des conseils juridiques du Conseil d'État, du ministère des Finances et de l'Unité centrale pour les PPP (art. 29). De même, les appels d'offre pour les PPP sont basés sur des études préparées par les autorités administratives sous la supervision de l'Unité centrale pour les PPP. Elle suit ensuite la mise en œuvre des contrats. Le Conseil suprême des PPP quant à lui valide les procédures puisqu'aucun appel d'offre ne peut être passé sans son accord et que chaque procédure de PPP doit faire l'objet d'un décret publié par lui (art. 17).

Les différentes dispositions de la loi n°67 de 2010 entérinent les modes de fonctionnement précédents dans les procédures de privatisation par contrat de PPP (Debout, 2007) et assoient clairement l'État comme acteur central des ces démarches. En effet la loi fixe clairement les procédures de « récupération » des initiatives locales en matière de PPP afin de s'assurer du contrôle national de leur déroulement. Ainsi, si les initiatives peuvent être locales à l'origine, elles doivent obtenir l'aval des autorités nationales et sont, par la suite, encadrées de façon étroite par l'Unité centrale pour les PPP et le Conseil suprême pour les PPP sur toutes les étapes de la délégation, y compris durant la durée des contrats. 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, sont « renversées » (Kohstall, 2009) par l'État et constituent un moyen pour lui de garder le contrôle dans des sphères qui lui étaient jusqu'alors étrangères ou qui tendaient à lui échapper.

## **Section 3/ La société civile : l'encouragement coercitif**

L'approche institutionnelle des pouvoirs locaux (sections 1 et 2) illustre l'omnipotence de l'État, ses modes de redéploiement et de contrôle, de même que sa réticence à confier ses prérogatives au secteur privé et à ses administrations locales. Néanmoins cette approche ne suffit pas à l'appréhension des gouvernements locaux en Égypte, pris qu'ils sont entre un régime autoritaire et centralisé et une multitude d'acteurs locaux qui prennent part à la gestion urbaine et sociale. En effet, les modes informels de fourniture de services publics ne peuvent échapper à l'œil qui parcourt les villes et campagnes égyptiennes. Si la myriade de micro-bus, dont les chauffeurs gesticulent les destinations dans des codes connus des seuls initiés, ou les arbres à jarres d'eau disposés au milieu des trottoirs sont des exemples bien visibles, d'autres services tels l'évacuation des eaux usées, l'électricité ou encore les tribunaux sont aussi fournis hors des cadres institutionnalisés de l'État. Car, dépourvus de représentants locaux légitimes et influents et non officiellement et directement intégrés à la planification urbaine, les citoyens égyptiens sont dans la nécessité de trouver d'autres façons d'améliorer la piètre qualité de leur environnement immédiat, résultant des manquements et du retrait de l'État. Cette multitude d'acteurs participant de la gestion urbaine vient au creux de l'État remplir les espaces qu'il laisse vacants et invite à une approche des gouvernements locaux en Égypte tournée vers l'action collective plutôt qu'institutionnelle. Certains auteurs, notamment en sociologie ou sociologie politique, mettent en avant ces modes de gouvernements qui reposent sur des réseaux familiaux, tribaux, religieux ou de clan (Singerman, 1995 ; Ben Nefissa, 2000 ; Ben Nefissa 2005 ; Haenni, 2005). De même d'autres actions sont à l'origine d'associations constituées sur des bases traditionnelles et communautaires ou non, officiellement enregistrées auprès des autorités égyptiennes.

Ces formes de mobilisations très nombreuses en Égypte se sont développées depuis la fin du contrat social nassérien entre la société et l'État. Ces actions privées, coordonnées ou non entre elles, brouillent la distinction entre la gestion publique et privée. Ces initiatives créent des modes de faire et de gestion qui se rapprochent des transformations dont le concept de gouvernance souhaite rendre compte : flexibilité, sensibilité à l'environnement, multiplication des réseaux, bricolage et privatisation de l'action publique. Par ailleurs, ces actions en Égypte ont les mêmes origines que les actions du même type observées en Europe, en Amérique du Nord ou ailleurs : elles viennent palier les limites de l'État. Néanmoins, si comme sous ces latitudes, elles peuvent être encouragées, elles sont surtout source d'inquiétude pour le gouvernement égyptien. Elles participent en effet d'un mode d'auto-gestion de la société qui, par ses capacités d'autonomisation, menace sa souveraineté. Aussi le gouvernement égyptien porte un regard double sur l'auto-gestion de certaines franges de la société. Il la considère à la fois comme une aubaine — par la réponse qu'elle apporte à des

besoins réels et problématiques — et comme une menace par la remise en cause de l'État qu'elle implique. De cette considération ambivalente découle un positionnement ambigu du régime entre l'encouragement, le contrôle et la cooptation. Pour chacune de ces formes d'action spontanée dont il est rendu compte ci-après, le processus est le même : émanation spontanée de la part des habitants, régulation partielle et cooptation. Ainsi je tenterai de montrer que, contrairement à ce que l'on peut souvent penser du secteur informel ou associatif en Égypte, leurs actions ne se déroulent pas en parallèle de l'État et son système bureaucratique, mais qu'au contraire les modes de déploiement de l'appareil administratif national viennent agréger ces deux sphères dans des relations d'interdépendance qui brouillent les possibilités d'une lecture des gouvernements locaux distinguant action institutionnelle et action collective, et conduisent à redéfinir la notion de gouvernement local dans un sens élargi. Nous montrerons ces rapprochements par l'intermédiaire des associations dans un premier, de l'urbanisation non réglementaire et enfin à travers les procédures de régulation communautaires.

## A. Les associations et l'aménagement urbain en Égypte : des activités sous contrôle

En Égypte, la tradition musulmane a contribué au développement massif du secteur associatif. Ces associations qui offrent à une large gamme de services à la population sont très fortement encadrées par l'État dans leur administration et leurs actions. Par ce contrôle, l'État souhaite s'assurer qu'aucune action ne peut porter préjudice à sa stabilité. Ainsi, il adopte vis-à-vis d'elles une posture très fortement utilitariste qui contribue à faire diminuer la légitimité de ces organismes auprès de la population. C'est ce que nous montrerons concernant les associations actives dans le champ de l'aménagement urbain.

### 1/ Aperçu historique des associations en Égypte

L'important rôle historique des associations en Égypte découle en partie des obligations de charité propres à la religion musulmane, notamment l'aumône obligatoire de la *zakkāt* qui constitue le troisième pilier de l'islam et qui représente une source de financement considérable pour le secteur associatif.

Les associations se développent en Égypte dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle parfois à l'initiative des communautés étrangères (Handoussa, 2008). Le secteur associatif se concentre dans un premier temps dans les champs de la philanthropie et de l'action sociale et religieuse. Nasser tenta de réguler et de mieux contrôler leurs activités par la loi de 1964 qui restreint leurs domaines d'action et autorise le gouvernement à les dissoudre. À partir de la fin des années

1980 et du début des années 1990, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et du retrait de l'État, le nombre d'associations augmente massivement. Il passe de 7 593 à 16 000 entre 1985 et 1999. Les dons de la *zakkât*, eux aussi, augmentent considérablement à la même période et passent de 40 000 EGP en 1973 à 21 000 000 EGP en 1990 (Ben Nefissa, 1991). Les associations nouvellement créées investissent de nouveaux champs d'action et parallèlement aux associations œuvrant dans le domaine de la santé et de la protection sociale dont le nombre a doublé, de nombreuses associations se créent pour investir les champs de l'aménagement urbain, notamment dans l'entretien des espaces publics et la propreté. Dans le même temps, sous l'influence des projets de développement des bailleurs de fonds, nombre d'entre elles se destinent à des projets de développement local (Handoussa, 2008) et plus spécifiquement dans les quartiers illégaux, à des projets qui se réclament du « droit au logement », « droit à un environnement sain », « droit à l'éducation » et « droit à la santé » (Handoussa, 2008). Les revenus des associations en 2007 auraient représenté environ 2 milliards de livres égyptiennes (Handoussa, 2008)<sup>28</sup>.

## 2/ Encadrement législatif

Parce que les associations jouent un rôle prépondérant dans la société égyptienne et canalisent beaucoup d'argent et parce que nombre d'entre elles ont des bases religieuses, elles sont très fortement encadrées par l'État qui voit dans leurs activités un vecteur de développement du courant islamiste. L'évolution du cadre législatif du secteur associatif illustre cette volonté de contrôle accrue. Le contrôle des associations est assuré de trois façons : la supervision, la mise à disposition de fonctionnaires et les financements étatiques (Yacoub, 2011).

Bien que les associations soient majoritairement financées par des fonds privés, l'État représente un financeur important. Il est notamment le principal financeur des associations qu'il déclare d'utilité publique (Yacoub, 2011). De même, les dons de la *zakkât* qui représentent des sommes importantes en Égypte sont encadrés par l'État, notamment *via* les comités locaux de la *zakkât* affiliés aux mosquées officielles. Néanmoins beaucoup de donateurs n'ont pas confiance en ces institutions et préfèrent faire des dons directs qui bénéficient grandement aux associations. Ainsi, l'État, s'il ne peut pas contrôler intégralement les ressources financières des associations, cherche à contrôler leurs activités.

---

<sup>28</sup> A titre comparatif, le budget de l'année fiscale 2000-2001 du gouvernorat du Caire qui concentre 10% de la population a représenté 1,2 milliards de livres égyptiennes voir SAID K., 2005, *Selsela al-mouhāfazāt al-mašreyya. Mouhāfaza al-Qāhira*, Le Caire, Center for Political and Strategic Studies, 180p.



Celles des associations sont supervisées au quotidien par les directions du ministère de la Solidarité sociale dans les administrations locales au sein des gouvernorats, districts ou quartiers. Chaque association est susceptible d'être contrôlée à tout moment par les agents locaux du ministère et doit porter ses compte-rendus de conseil d'administration à la connaissance du district et du gouvernorat de sa circonscription. Officiellement, afin de soutenir les associations dans leurs démarches techniques et financières et pour les soulager financièrement dans leurs tâches administratives, des fonctionnaires du ministère de la Solidarité sociale sont mis à disposition des associations et siègent à leur conseil d'administration. Néanmoins plutôt que de les aider, cela contribue à restreindre leur autonomie.

La dernière loi n°84 de 2002 sur les associations renforce encore ce contrôle en ce qui concerne leurs domaines d'action, leurs modes de financements, leur composition et leurs possibilités de partenariat. Conformément à cette loi, les associations ont pour obligation de se faire enregistrer auprès du ministère de la Solidarité sociale<sup>29</sup>. La composition des conseils administratifs des associations doit être validée par le ministère avant que leurs représentants ne soient nommés (article 34). Le ministère doit également approuver l'affiliation des associations égyptiennes avec quelconque organisme international (article 16). L'article 17 prévoit que tout financement de l'extérieur soit soumis à autorisation du ministère, de même que les appels à dons à l'intérieur du pays. Tout écart à ces obligations peut entraîner la dissolution de l'association sur décision du ministère et le recours au pénal pour les responsables de l'association. Enfin l'article 11 encadre les domaines d'activités des associations et interdit les activités politiques ou toute activité qui représenterait une menace pour la sécurité intérieure ou l'identité nationale, etc. Ces activités bannies n'étant pas davantage précisées laissent une large place à des interprétations subjectives ou arbitraires<sup>30</sup>.

Ce fort encadrement législatif et administratif contribue à diminuer la légitimité sociale des associations et donc leur capacité à être un moyen pour les citoyens de défendre leurs droits (Ben-Nefissa et El-Kadi, 1998). À ce titre les associations de défense des droits ne représentent que 0,3% du secteur associatif (Yacoub, 2011).

---

<sup>29</sup> Créé de la fusion du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Équipement par le décret n°421 en 2005 (MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, 2011, 'an wazâra el-tadâmon el-Igtimâ'î, consulté le 02/07/2011 [http://www.mss.gov.eg/MSS/ar-EG/About\\_The\\_Ministry/](http://www.mss.gov.eg/MSS/ar-EG/About_The_Ministry/).)

<sup>30</sup> Ces limites ont été largement pointées par la presse qui s'est demandée si une association qui lèverait des fonds pour la cause palestinienne serait vue comme ayant des activités politiques. Le ministre du Parlement et de l'Assemblée du Peuple Kamal El-Shazli ont répondu que non puisque toute l'Égypte est pour la défense des droits de la Palestine (HUMAN RIGHTS FEATURES, 2002, *Mubarak plays Pharaoh: Egypt's 'new' NGO law*, [03/07/2011], Consulté le 14/02/2011: <http://www.hrcd.net/sahrdc/hrfeatures/HRF61.htm>.)

Il en a été différemment d'une association qui luttait contre la torture et qui n'a pas pu se faire enregistrer au regard de son activité jugée politique (THE INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW, 2001, *Update: Egyptian council of Ministers Approves Law Criminalizing Protests*, Consulté le 14/02/2011 <http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/egypt.htm>.)

De plus l'État a la possibilité de déclarer certaines associations d'utilité publique. Ces dernières sont ainsi majoritairement financées par le ministère qui élargit d'autant son contrôle sur elles. Aujourd'hui 30% des associations en Égypte seraient déclarées d'utilité publique (Yacoub, 2011). Ces associations « gouvernementales » œuvrent principalement dans le secteur du « développement » (Ben Nefissa et El-Kadi, 1998) et sont celles considérées comme « a-politique » par l'État qui ne risquent pas de le remettre en cause. C'est le cas notamment des associations environnementales. Ces associations sont principalement destinées à capter des fonds internationaux pour mener des projets de développement urbain et participent ainsi de la vitrine d'une participation civile biaisée.

Ainsi malgré elles, les associations, au lieu de permettre une représentation des volontés des citoyens et être le vecteur de leur parole, contribuent au contraire à reproduire le rapport bureaucratique entre le citoyen et l'État. Sarah Ben Nefissa fait d'ailleurs remarquer que la réforme sur le cumul des mandats proposée en 1993 dans le domaine politique et associatif a été vivement contestée par le secteur associatif lui-même, conscient qu'il est de son besoin de maintenir ses réseaux de patronages afin de mener au mieux ses activités.

### 3/ Les faux-semblants de la participation à l'égyptienne

Depuis quelques années et sous l'influence des projets de développement urbain mis en place en coopération avec des organismes internationaux, le concept de participation a peu à peu été introduit dans le vocabulaire des projets urbains en Égypte. À ce titre, la loi n°199 de 2008 qui régleme la construction, mentionne la participation comme l'un des éléments du processus de planification urbaine mais néanmoins sans en définir précisément les modalités. Il faut dire que l'émergence massive du secteur associatif dans les années 1990 en Égypte est venu conforter les ambitions opérationnelles de ces projets en leur fournissant des acteurs de la société civile structurés à même d'être partenaires de leur mise en oeuvre.

La tentative pionnière en matière de participation formelle dans le domaine de l'aménagement urbain en Égypte aurait eu lieu dans le cadre du programme des Nations-Unies et du Programme de Développement des Nations-Unies (PNUD) à travers le programme intitulé *Local Initiative for Urban Environment* (LIFE). Ce programme débuté en 1992 dans différents pays vise à favoriser le dialogue entre les municipalités, les ONG et groupements de base et à améliorer la qualité de l'environnement urbain. Les expériences de cette démarche analysées par Yasser Sherif (1999) montrent qu'à cette période, un dialogue

entre l'État et la population aurait été en train de se nouer dans les villes égyptiennes dans les domaines de l'environnement urbain et de l'amélioration de l'environnement. Il s'agit là de la participation dans sa forme institutionnalisée. C'est-à-dire des modes de participation qui intègrent les habitants *via* les associations, des représentants de l'État *via* les conseils exécutifs locaux et les bailleurs de fonds internationaux.

Mais dans ces processus participatifs, la faible représentativité des associations nuit à leurs capacités à représenter les citoyens concernés par les projets d'aménagement. Tout d'abord parce que si, dans les quartiers aisés, les habitants se constituent d'eux mêmes en associations, ce n'est pas le cas dans les quartiers plus pauvres. C'est ce que révèlent les statistiques au niveau national qui illustrent que le nombre d'associations est plus élevé dans les milieux urbains que dans les zones rurales. En 2007, les zones fortement urbanisées du Caire, de Giza et de la Basse-Égypte concentraient 63% des associations nationales (Handoussa, 2008). Ceci ne s'explique pas par des besoins moindres dans les campagnes -au contraire le niveau de pauvreté y est souvent plus important- mais par le niveau d'éducation des populations. Créer une association en Égypte demande un « bagage bureaucratique » et donc à la fois des connaissances (être lettré, connaître les procédures légales...) et des réseaux dans l'administration pour avoir le plus de chance possible de faire aboutir ses requêtes. Ainsi, concernant notamment les projets dans les quartiers illégaux, les associations intégrées au processus de partenariat sont majoritairement extérieures au quartier. La présence d'étrangers (au quartier ou au pays) parmi les membres ainsi que leur niveau social élevé contribuent à faire chuter leur légitimité aux yeux de la population. Les habitants des quartiers des projets concernés ne sont pas dupes des pratiques des dirigeants associatifs pour lesquels la direction d'une association présente un moyen d'ascension sociale et d'accès aux autorités locales (El-Kadi, 2001). De même la gestion des fonds amassés éveille par principe le doute chez les habitants<sup>31</sup>.

Cet encouragement à la participation a aussi donné au gouvernement égyptien d'autres moyens de contrôler le secteur associatif en sélectionnant les participants à la prise de décision et aux arènes de négociations. D'autant plus que ces associations, soigneusement sélectionnées par les agents du gouvernement, sont bien souvent les « associations gouvernementales » évoquées plus haut. Ainsi ce que l'on nomme « négociations » dans ce cadre sont des discussions qui prennent place entre des organismes internationaux, l'État et des représentants de l'État (El-Kadi, 2001). Elles ne concernent en aucun cas les habitants. Lorsque la population est intégrée c'est qu'elle participe directement au financement du projet à réaliser sur demande des autorités publiques (Sherif, 1999) selon le principe du

---

<sup>31</sup> Voir les conflits autour des associations dans le quartier des chiffonniers de Manshiet Nasser que nous présenterons plus tard dans le cinquième chapitre de ce travail.

*ḡuhūd al-dāteyya*. Si l'intervention de la population concernée par le projet n'a pas de justification financière, alors elle est exclue par un gouvernement qui est très réticent à l'élaboration de modes de gestion partagée (voir par exemple Adham, 2009) qui constitue pour lui une menace justifiant l'interpellation de la Sécurité d'État afin de s'inquiéter et se renseigner de la raison de telles pratiques dans certains projets (Séjourné, 2006). Ainsi la participation officielle des citoyens aux projets d'aménagement est limitée aux enquêtes publiques (Sherif, 1999 ; Deboulet, 2000)<sup>32</sup>. Néanmoins ces méthodes sont cataloguées sous l'étiquette de la participation comme c'est le cas dans la stratégie du Caire 2050 où le mot « participation » est utilisé pour faire référence à ces enquêtes (Cairo 2050).

Ainsi, si les associations jouent un rôle important dans l'aménagement urbain et les actions sociales, elles ne sont pas réellement parties prenantes de l'aménagement urbain, de même que les habitants, dans le sens où elles ne peuvent interférer dans les décisions prises par les décideurs. Les processus de partenariats institutionnels, quand ils sont mis en place, sont biaisés par la sélection des participants qui sont davantage les représentants de l'État que de la population. Ainsi le secteur associatif est utilisé par le gouvernement à son avantage. Il représente pour lui deux atouts essentiels : le développement de ce secteur lui permet d'afficher à l'extérieur l'existence d'une société civile structurée participant à son processus d'ouverture politique et le confirmant. De même il lui permet de se décharger d'une grande partie des responsabilités qu'il ne parvient plus à assumer. Aussi, plutôt que de juguler ouvertement les associations pour restreindre leurs capacités d'intervention au risque d'éveiller les soupçons de l'aide internationale et de se priver de leurs appuis salutaires, le gouvernement égyptien déploie différentes formes de contrôle et infiltre ces structures afin de se préserver des menaces que peut représenter un secteur non institutionnel trop nombreux et détaché de son appareil. Cette restriction des libertés des associations fait écho aux restrictions des libertés dans le domaine de la presse ou des élections et participe d'un processus de « délibéralisation » (Kienle, 2001) de l'Égypte sous couvert d'ouvertures politique et économique. Elle correspond à une forme de double langage du régime de Hosni Moubarak qu'ont notamment mis en avant les travaux de E. Kienle entre politique affichée et « restrictions de rattrapage » (Kienle, 2006).

## B. Le self help : facteur de risque et opportunité

Agissant en dehors du secteur associatif, nombre d'acteurs se structurent pour fournir les services urbains manquants à la population dans des cadres auxquels ne correspondent

---

<sup>32</sup> La participation à l'égyptienne n'a rien à envier à la participation dans de nombreux projets urbains en France ou ailleurs, où participation se limite aussi souvent à l'enquête.

aucune forme législative ou institutionnelle. Ces modes de participation active à l'environnement urbain *via* l'auto-gestion se rencontrent notamment à travers l'urbanisation auto-construite. Ce mode d'urbanisation a fait naître, dans les années 1970-80, dans le champ académique et dans le registre opérationnel des bailleurs de fonds, une philosophie qui a eu un certain succès. Le *self help housing*, à l'origine de l'anglais J.F. Turner, considère que la production autonome de logements par les populations est une manière efficace de répondre à leurs besoins en prenant en compte leurs revenus limités et leurs aspirations. Les populations sont alors libres de choisir la taille de l'unité d'habitation qu'elles souhaitent acquérir et libres ensuite de la transformer comme bon leur semble au gré de l'augmentation de leurs revenus. Cette approche met en avant le caractère entrepreneurial de la démarche et est donc parfaitement compatible avec les doctrines libérales (Séjourné, 2006) qui imprègnent les programmes de développement des institutions internationales. D'autant qu'il est vrai que pour la plupart des États comme pour l'Égypte, le *self help* permet de prendre en charge des services publics relevant de l'action de l'État et contribue à le soulager de certaines prérogatives.

Ce *self help* ou cette auto-gestion est très développé en Égypte. Il n'est pas sans faire écho au principe de *ḡuhūd al-dāteyya* reconnu par la loi. Les moyens de subsistance autonomes que mettent en place les citoyens concernent une large gamme de domaines : la fourniture de services publics, des systèmes bancaires, des tribunaux, etc.

## 1/ L'urbanisation illégale

L'urbanisation illégale est la manifestation de ces « potentiels » (Gtz, 2009) ou « compétences » citadines (Deboulet, 2000) puisque ces quartiers ont été construits de toutes pièces par la population et que durant des décennies, l'État a laissé la population s'organiser afin de pourvoir à son équipement urbain (logement, assainissement, transports collectifs, électricité, etc.), n'ayant pas les capacités d'y faire face lui-même. Ces quartiers représentent des « morceaux de ville » intégralement construits et équipés par la seule population. Néanmoins, là encore l'État réagit après une période de laisser faire pour reprendre le contrôle sur ces pans de territoires qui lui échappaient. Là encore, ces actions montrent une posture ambiguë du gouvernement égyptien entre contrôle et opportunisme.

### □ *En creux de l'État, construire la ville*

Les quartiers illégaux sont la cristallisation de ces « potentiels » (Gtz, 2009) ou « compétences » citadines (Deboulet, 2000). L'urbanisation illégale en Égypte se présente sous deux formes : l'urbanisation sur les terres appartenant à l'État ou l'urbanisation sur les terres agricoles. Dans le premier cas, l'illégalité réside dans l'accaparement du sol, propriété

de l'État. Dans le second elle réside dans la construction qui est interdite sur les terres agricoles. L'urbanisation illégale en Égypte ne prend pas la forme physique des bidonvilles d'Afrique ou d'Amérique Latine dont les constructions sont faites de matériaux de récupération. Le logement illégal y est une construction « en dur » faite majoritairement de brique rouge sur une structure en béton armé. Il est le résultat d'une véritable filière de construction illégale très bien structurée (El Kadi, 1987). Au Caire l'urbanisation illégale<sup>33</sup> débute dès le lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Dans le cadre des politiques industrielles intensives engagées par Gamal Abdel Nasser, des migrants du delta ou de Haute Égypte viennent s'installer au Caire, dans le centre ville dans un premier temps (Séjourné, 2009). Quand ils ont amassé suffisamment d'argent pour acquérir un logement plus grand, ils se dirigent vers les zones périphériques où la valeur des terrains est moins chère qu'en zone centrale. Pendant les années 1960, l'immigration depuis les campagnes s'accroît et l'urbanisation en périphérie d'autant. C'est le début de l'urbanisation sur les terres agricoles. Les paysans propriétaires réalisent davantage de plus-value par la vente de leurs terres que par leur exploitation agricole. Certains paysans se font eux-même lotisseurs. Ils bâtissent les immeubles, occupent un des appartements et vendent ou louent les autres. Ce phénomène est accentué par l'absence d'obligation de se procurer un permis de construire, puisque ces terres se situent en dehors des frontières de la ville. À cette époque les constructions de logement social (*masākan al-ša'abeyya*) engagées par Nasser sont insuffisantes face à la demande (Florin, 2011) des familles à faibles revenus et à une migration massive vers la capitale. Durant les années de la guerre contre Israël, entre 1967-1975, tout développement formel du Caire est stoppé (Sims, 2010), l'effort de guerre concentrant tout l'argent public. Le boom pétrolier en 1973 a entraîné l'émigration d'un grand nombre d'Égyptiens vers les pays du Golfe afin de fournir de la main d'œuvre notamment dans le domaine de la construction. L'argent accumulé à l'étranger par ces migrants est rapatrié au Caire et contribue massivement à l'expansion urbaine illégale. Une étude conduite en 1982 par l'USAID indique que, de 1975 à 1980, 80% de l'urbanisation du Caire était déjà le fruit de l'informel (Sims, 2010). Au début des années 1980, la tendance ralentit, même si ces formes d'urbanisation continuent d'exister. Ce ralentissement serait dû à la réduction de l'émigration égyptienne vers les pays du Golfe du fait de la chute des prix du pétrole, en 1983-1984, et de la guerre en Irak, entre 1980-1988<sup>34</sup>. En 2000, les quartiers illégaux au Grand Caire représentaient 53% de la surface résidentielle construite (Piffero, 2009). En 2009, le Caire formel comptait 5 038 763 habitants contre 7 155 106 pour les

---

<sup>33</sup> Plusieurs appellations sont retenues pour ces zones. Urbanisation informelle, illégale ou spontanée en français. En langue anglaise la terminologie la plus répandue est celle de « *informal areas* » ou de *slums*, même si l'urbanisation illégales des périphéries du Caire ne correspond physiquement en rien aux *slums*. En arabe ces quartiers sont appelés *'ašawē yya (āt)* qui signifie littéralement « fruit du hasard » faisant référence au non ordonnancement de l'urbanisation.

<sup>34</sup> Séjourné M., Sims D., 2000, *Residential Informality in Greater Cairo, Typologies, Representative Areas, Quantification, Valuation and Causal Factors*, ECES-ILD, Cairo, non publié, 70 p. cité par Séjourné (op.cit.)

quartiers illégaux (Sims, 2010), soit plus de 60% de la population. Ainsi comme le souligne régulièrement Marion Séjourné dont la thèse en urbanisme a porté sur le sujet, l'urbanisation illégale en Égypte comme ailleurs, loin de constituer l'exception, constitue davantage la majorité (Séjourné, 2009). La filière formelle est la minorité.

□ *Reprendre le contrôle face à la menace : régulation nationale*

Comme l'explique Marion Séjourné, si le secteur illégal du logement a pu atteindre ce caractère massif, c'est aussi parce que l'État a laissé faire ou, dans tous les cas, n'est pas parvenu à juguler son développement malgré les divers plans d'aménagement qui se sont succédés depuis les années 1980. Parce que ces quartiers sont le caractère dominant de l'urbain en Égypte et parce qu'ils concernent la majorité de la population urbaine, ils nourrissent, eux aussi, certaines craintes. C'est pourquoi l'État a décidé d'attaquer à bras-le-corps leur régularisation au début des années 1990. Cette approche par la régularisation a été influencée par les bailleurs de fonds, qui dans cette période, insistent sur l'importance de sécuriser la tenure foncière dans les quartiers informels des pays en voie de développement (Séjourné, 2006). Néanmoins deux événements majeurs, en 1992, vont accentuer le sentiment de menace que représentent pour l'État les quartiers illégaux : le tremblement de terre et l'insurrection du quartier d'Imbāba, à Giza. Ces événements ont mis en lumière deux éléments centraux de la société égyptienne de l'époque : les manquements de l'État et la structuration des groupes islamistes. Les revues de presse de cette période (El Kadi, 1993 ; Haenni, 2005) font état de critiques acerbes de l'État et du développement d'un registre de la peur et du rejet concernant les quartiers illégaux. Le tremblement de terre qui a fait plus de 560 morts, des milliers de blessés et jeté des dizaines de milliers de personnes à la rue, a déclenché plusieurs manifestations remettant en cause l'État et ses négligences. Dans certains quartiers, les secours ont mis plus d'une semaine à intervenir, laissant les sans abri et les blessés livrés à leur propre sort. Parallèlement, les réseaux islamistes dans les quartiers illégaux se sont très vivement mobilisés. Dès le jour même de la catastrophe ils avaient dressé des tentes et hôpitaux de fortune pour accueillir les victimes et mis en place des collectes de dons pour aider les plus démunis (Haenni, 2005). Cette mobilisation révèle au grand jour la capacité de ces réseaux face à l'incapacité de l'État qui le vit comme une offense directe. Offense qui sera formulée par un responsable de la Jamaa al-Islamiya qui affirme, lors d'une conférence de presse, que « la sharia islamique est désormais appliquée dans plusieurs zones à Imbāba [...]. Cela dérange l'État que nous soyons un État dans l'État. Mais grâce à Dieu, nous ne sommes pas seulement un État dans l'État, nous sommes l'État en tant que tel » (Haenni, 2005). Les hostilités étaient clairement ouvertes et la Sécurité de l'État (*āmn al-dowla*) procéda à une opération de ratissage sans précédent à Imbāba afin de nettoyer le quartier des islamistes. C'est donc dans l'urgence que le chef de l'État en personne lance, en

1993, le Programme national de réhabilitation des quartiers informels par un discours, lors de la cérémonie du 1er mai, où il annonce que « Le gouvernement, afin de garantir la stabilité politique nationale et la sécurité de l'État, va intensifier ses efforts en vue de la revalorisation et la réhabilitation des quartiers informels dans toute l'Égypte » (Séjourné, 2009, p.110). L'objectif était donc clair : il ne s'agissait pas d'améliorer les conditions de vie de ces habitants délaissés par les services de l'État mais d'assurer la sécurité intérieure contre la menace d'insurrection qu'ils représentent.

La régularisation va prendre plusieurs formes : il s'agit d'abord de faire entrer les quartiers illégaux sur les cartes administratives des gouvernorats et, par cela, de leur fournir accès aux services publics de base. Les quartiers sont ainsi catalogués et classés par état du bâti et traitement à appliquer. Parfois les destructions sont envisagées avec relogement des populations dans les villes nouvelles qui se construisent depuis les années 1980 sur les marges désertiques du Grand Caire. Néanmoins, jusque 2005, aucune démolition n'aurait encore été effectuée (Séjourné, 2006).

Cette régularisation des quartiers illégaux conduit à deux résultats. Tout d'abord à faire entrer ces quartiers dans la légalité, ensuite à y réinstaller l'État face à l'organisation parallèle qu'y mettaient en place les islamistes. Aussi, n'aura-t-elle pas que des conséquences physiques et urbaines mais également des impacts sur la structuration sociale des quartiers. C'est ce que montre la thèse de Patrick Haenni à travers le cas de Mūnira al-Ġarbeyya, dans le district de Imbāba (Haenni, 2005). L'auteur démontre que le redéploiement de l'État dans ces quartiers entraîne le bouleversement des structurations sociales traditionnelles en faisant évoluer leur registre de légitimité. Il montre particulièrement de quelle façon elles vont se trouver happées par l'appareil bureaucratique.

## 2/ Décharge des pouvoirs régaliens : les tribunaux communautaires

La construction des quartiers informels s'est organisée autour de réseaux sociaux géographiques. On a rapidement évoqué plus haut la façon dont le premier arrivant devenait lotisseur ou, en tous les cas, organisait l'installation des migrants de sa région d'origine. Ainsi les quartiers se sont structurés en fonction des aires géographiques d'origine (souvent de village) en faisant du premier arrivant un acteur central du nouveau quartier érigé. Réflétant le prestige de ce dernier, il est fréquent que les rues portent son nom. Ces modes de construction ont contribué à sédimenter et à reproduire des formes de structurations sociales existant dans les campagnes égyptiennes ou dans les tribus. Par l'intermédiaire d'une légitimité basée sur des critères d'âge, de sagesse et de foi, des notables locaux ont émergé et se sont positionnés en leaders dans ces quartiers à l'échelle de la rue, ou de l'îlot. Ils faisaient



tout à la fois office de conseillers mais surtout de régulateurs sociaux, notamment au travers des *mağālis ʿorfia* (assemblées d'arbitrage), sorte de tribunaux informels destinés à organiser la conciliation en cas de litiges entre des personnes ou des familles. Ces assemblées ont été beaucoup étudiées et souvent décrites comme se construisant en opposition à la justice officielle (Ben Nefissa, 2005). Cette vue est à nuancer néanmoins. Le déploiement de l'État dans les quartiers illégaux lors de leur régulation a imposé aux habitants de ces quartiers la nécessité d'accéder à toute une gamme de « biens bureaucratiques » (Haenni, 2005) liés à la régularisation (permis de construire, licences...). Ce sont ces nouveaux besoins qui, selon P. Haenni, ont fait glisser les réseaux de notabilité traditionnels vers des réseaux de patronage dans lesquels les leaders traditionnels, légitimés par des appartenances géographiques ou par un prestige social particulier, ont été remplacés par des individus qui bénéficiaient des réseaux nécessaires dans l'accès à ces biens bureaucratiques. L'auteur explique que, jusque dans les années 1990, c'était l'atrophie de l'État qui posait problème dans ces quartiers et qui avait suscité la mise en place de modes d'auto-gestion. Après les événements de 1992, c'est au contraire son hypertrophie qui conditionne un nouveau rapport de relations basé sur le piston, le conseil juridique, la captation des budgets des autorités locales, etc (Haenni, 2005). Ces notables sont parfaitement identifiés et connus des agents locaux de l'État et sont même parfois sollicités pour la résolution de conflits ou le soutien au maintien de la paix sociale. Ces réseaux notabiliaires entretiennent donc des relations d'interdépendance avec l'État *via* ses agents dans un rapport de besoin mutuel. Les notables ont besoin de servir leurs courtisans et donc d'entretenir leurs relations avec les agents de l'État, vecteurs de l'accès aux biens bureaucratiques. De même, les agents de l'État ont besoin de tenir par leur allégeance les notables urbains afin de maintenir le contrôle sur la société et d'assurer la paix sociale.

Il en est de même pour les *mağālis ʿorfia* au sujet desquelles Sarah Ben Nefissa montre qu'elles ne se construisent pas en opposition à l'État mais se sont imbriquées peu à peu à son appareil dans une relation de complémentarité (Ben Nefissa, 2005). Il est ainsi fréquent que le *ma<sup>c</sup>mour* (officier de police local) accepte de faire repousser l'instruction au tribunal d'un cas qui lui a été porté afin qu'il soit en premier lieu examiné par l'assemblée d'arbitrage pour déboucher sur une conciliation informelle plutôt qu'un procès. Ce procédé vient soulager de beaucoup les tribunaux égyptiens surchargés et est perçu par l'État non pas comme une « remise en cause de ses prérogatives mais plutôt un bénéfique allègement de ses tâches » (Ben Nefissa, Eid et al., 2000, p.9). Une enquête menée par l'auteur montre que les membres des assemblées d'arbitrage sont les personnalités politiques locales qui forment ce qu'elle appelle « la clientèle politique du PND » (Ben Nefissa 2005). Elle montre aussi que l'État tente de récupérer ces modes de régulation informelle des conflits en en institutionnalisant les procédures. Ainsi, les membres de ces assemblées sont enregistrés sur la « liste des noms de la commission des assemblées d'arbitrage » constituée par les services locaux du ministère de l'Intérieur. De même en 1998, la Commission de sécurité du Conseil populaire local du Gouvernorat du Caire a décidé de former des commissions de conciliation

dans tous les postes de police du gouvernorat sous l'égide de l'officier de police. Elles sont formées des membres des conseils populaires des quartiers ou de tout autre personne à même de favoriser la résolution des conflits (Ben-Nefissa, Eid et al., 2000). On voit donc ainsi que l'État ne cherche pas à substituer à ces assemblées ou leaders locaux des mécanismes officiels de régulation *via* sa police ou ses tribunaux, mais qu'il tente plutôt de les articuler entre eux et de les coopter.

Ainsi P. Haenni et S. Ben Nefissa, étudiants tous les deux des modes de régulation informels locaux, tirent les mêmes conclusions de leurs observations et analyses : ces formes de régulation sociale en dehors des cadres stricts de l'appareil de l'État ne signifient pas une perte de contrôle de ce dernier mais davantage son déploiement dans les sphères locales. Ces réseaux de notables « contribuent directement à ancrer le système politique dans l'espace local » (Haenni, 2005, p.152). Chacun insiste sur le caractère privé de ces influences mutuelles et d'échanges. D'un État qui maintient son contrôle non pas par la voie de ses administrations mais par le biais de ses agents, c'est-à-dire de relations interpersonnelles.

# **Conclusion chapitre 2 : Vers une définition du gouvernement urbain en Égypte ?**

La force d'un État autoritaire et centralisé et la puissance d'action d'une multitude d'acteurs locaux posent problème à la définition du gouvernement urbain en Égypte. Le rapport qu'entretient l'État avec ces acteurs est guidé par la crise budgétaire et des enjeux sécuritaires face auxquels il a adopté un positionnement ambigu entre contrôle et laisser faire, retrait et redéploiement.

L'approche institutionnelle des pouvoirs locaux révèle une gestion locale très fortement dominée par l'État. Le système politique et administratif égyptien repose sur l'évidement des organes représentatifs de la population, la centralisation, le contrôle de toutes les prérogatives locales ainsi que sur le pouvoir exclusif du gouverneur au niveau local. Ce personnage clef dans l'administration locale est une forme d'interface entre l'État et le local, un « ministre local » comme l'atteste la loi. Ces mécanismes institutionnels d'évidement des pouvoirs locaux reposent sur le recours à l'exception (pouvoirs du gouverneur, gestion des services publics, privatisations) qui est à même de produire des inégalités du fait de sa faible institutionnalisation.

L'approche par l'action publique des pouvoirs locaux en Égypte, quant à elle, met en lumière un positionnement différent de l'État central. Toujours guidé par ses besoins financiers et ses craintes sécuritaires, il adopte une position oscillant entre encouragement, cooptation et contrôle. L'État reconnaît de fait le rôle majeur que jouent les mobilisations dans la société, mais ne cherche pas néanmoins à institutionnaliser leurs actions. Il opte pour une régulation complète (associations) ou partielle (secteur informel) et/ou un contrôle par la loi et par l'infiltration de ses agents.

Cette position de l'État montre qu'il ne cherche en aucun cas à institutionnaliser les formes de pouvoirs au niveau local et que, s'il crée des institutions ou des outils institutionnels (contrat de PPP), il place ces dispositifs sous son contrôle et les affaiblit en les soumettant au registre de l'exception. Ces modes de faire, que ce soit concernant les institutions locales ou l'action collective locale, institutionnalisent la désinstitutionnalisation en ne créant, dans aucun cas, un système qui détermine des pouvoirs fixés ou vise la

pérennité des dispositifs<sup>35</sup>. Il entérine au contraire des pouvoirs basés sur l'entregent et l'interpersonnel qui reposent, par essence, sur le contingent et l'aléatoire.

Que ce soit dans le champ de l'action collective ou dans les registres créés par les institutions gouvernementales, le « gouverner » se fait au gré de relations inter-personnelles entre agents de différentes origines qui contribuent à lier de façon intime les sphères publiques et privées, rendant leur isolement analytiquement impossible. Par nature, cette fragmentation des instants et lieux de pouvoir ne constitue pas un moyen d'intégration de l'action publique orienté vers la « définition de buts à atteindre » (Le Galès, 2001) ni vers la « définition d'un sens commun » (Muller et Surel, 2000). Elle ne vise pas l'institution. On ne peut donc pas véritablement parler de gouvernement en l'absence d'action coordonnée destinée à servir un objectif collectif comme le présente le tableau ci-dessous.

**Tableau 5. Les modes de gouvernement en Égypte au regard de la grille de lecture des gouvernements urbains**

Gouvernement urbain		
Moyens	Autonomie financière	Non
	Autonomie politique	Partielle et sans politique
	Représentativité de la population	Conseils représentatifs mais vidés de prérogatives
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)	Absence de responsabilités transférées aux agences centrales Absence d'obligation de rendre des comptes
	Pérennité des institutions	Non
Gouverner		
Fins	Atteindre des objectifs déterminés	Non
	Coordonner des actions	Non
	Résoudre les conflits	Non
	Servir l'intérêt général	Non

Cette forme d'exercice de pouvoir de l'État, basée sur la négociation, a déjà été largement étudiée, notamment dans les sociétés africaines dans le cadre des réformes de

<sup>35</sup> Selon la définition de l'institution proposée par Michel Foucault d'après FAVRE P., 2003, "Qui gouverne quand personne ne gouverne ? ", in P. Favre, J. Hayward et Y. Schemel (dir), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 259-273..

privatisations. Elle a été caractérisée par Béatrice Hibou comme résultant du processus de « privatisation des États » (Hibou, 1998). Ces points de négociations permanents, que caractérise un pouvoir exercé par des jeux de relations interpersonnelles ou par des procédés d'exception, ne constituent pas une perte de contrôle de l'État mais au contraire dessinent une nouvelle forme d'interventionnisme. L'État en effet, nous l'avons vu, se déploie dans ces processus de désintégration des institutions et des pouvoirs qui constituent pour lui autant de « restrictions de rattrapages » (Kienle, 2006) face aux ouvertures libérales de façade que sont l'encouragement à la participation de la société civile ou les réformes de privatisation (Hibou, 1999 ; Ferrié et Santucci, 2006 ; Kohstall, 2009). Mais si ces modes de gouvernement basés sur la négociation multiple et sur l'aléatoire peuvent être une force pour l'État, ils peuvent aussi constituer son talon d'Achille. Car ils sont des occasions offertes à un corps social souple et diversifié pour transformer les politiques publiques émanant de l'État central.

Cette question de l'influence entre les deux dimensions de l'action urbaine, entre les institutions et le corps social, est primordiale dans l'approche des pouvoirs locaux en Égypte, mais pas seulement. Ce moment de contact, qui traduit la volonté de chacune des sphères d'influencer l'autre, n'est pas propre aux régimes faiblement institutionnalisés. Ces phénomènes de transformation ont été déjà constatés par Max Weber en 1919 dans *Le savant et le politique*, où il écrivait « le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur » (cité par Favre, 2003). De même, l'action publique étudiée dans des latitudes démocratiques est perçue comme une institution colonisée par un « corps social qui l'assimile pour la faire sienne » (Favre, 2003, p.263). Cette assimilation est d'autant plus accentuée dans le cadre du développement de la démocratie participative dans les métropoles des pays industrialisés où elle contribue à reproduire des réseaux de notables et d'allégeances qui cherchent à intégrer et à influencer le modèle traditionnel de la représentation (Jouve, 2005). Dans ces processus sociaux, les instruments de l'action publique (lois, contrats, institutions, etc.) sont perçus comme une contrainte pour les acteurs, comme une façon de stabiliser les formes d'action et de rendre prévisibles leurs comportements par une technicisation et une rationalisation à même de construire du gouvernement (Le Galès, 2005). Néanmoins, ces instruments, derrière leurs façades égalitaires, n'éliminent pas pour autant les asymétries de pouvoirs et contribuent même à les reproduire (Gaudin, 1999). Les tendances observées dans des situations locales fortement institutionnalisées questionnent le destin de ces outils de gouvernement dans des situations de faible institutionnalisation. Il a déjà été observé, dans le cadre de métropoles européennes, que des gouvernements métropolitains faiblement institutionnalisés entraînent des modes de gestion qui ne passent pas uniquement par l'action des institutions politiques, élues, démocratiques et reconnues mais aussi par des institutions invisibles qui font tendre les gouvernements locaux vers des

modes de gouvernement « mous » (Lorrain, 2003). Les pouvoirs locaux sont donc un lieu universel de confrontation entre les institutions et la sphère de l'action non institutionnelle, que ce soit en régime autoritaire et centralisé ou non. Ils sont un endroit où les deux sphères viennent « se frotter », se tolèrent ou se rejettent mais ont besoin l'une de l'autre. Et ce sont ces tensions qui modifient ou influencent les institutions et les instruments institutionnels de l'État.

## Les gouvernements urbains égyptiens

Le gouvernement local en Égypte se joue dans cet espace tangent créé par le contact et la mixtion des deux sphères. Aussi, ces processus d'assimilation, de récupération et de transformation ne sont pas du seul ressort de l'État et de son appareil. Ces procédés d'influence et d'interdépendance s'articulent en de multiples points de négociations, de « moments de pouvoir » qui sont véhiculés par les agents appartenant à une sphère ou à l'autre. Ces points, qui répondent à des mécanismes différents tels que l'exception législative, les clauses d'un contrat, les allégeances, les réseaux de notabilité ou encore des rapports d'autorité ou de force, ne servent pas nécessairement un but commun. Ils prennent place dans un espace intermédiaire perméable situé entre les deux dimensions publique et privée et se propagent par répercussion dans l'épaisseur de chacune d'elle. Ainsi, chacun des éléments pris dans l'une des sphères conduit nécessairement par répercussion à l'autre. L'instabilité de cet espace liée au caractère singulier des points de négociations et des agents qui les articulent, en fait un espace particulièrement sensible aux variations extérieures. Il prend donc des formes très différenciées selon l'environnement dans lequel il se situe et est différent d'un territoire à un autre. C'est dans ces différentes zones de contact, ces écotones<sup>36</sup>, que s'absorbent, s'interprètent ou se transforment les impulsions, décisions, politiques ou projets émanant d'une sphère ou de l'autre. Ces espaces de négociations, sont le lieu de la réinvention perpétuelle des formes de pouvoirs, qui conduisent à la réinterprétation des politiques publiques et des initiatives privées et conditionnent, de ce fait, l'hétérogénéité des réalités locales.

Cette caractéristique pose la question de l'assimilation d'une politique nationale conduite par l'introduction au niveau local d'un instrument institutionnel de gouvernement

---

<sup>36</sup> L'écotone en biogéographie est une zone de transition entre deux écosystèmes caractérisée par des variations irrégulières ou progressives des paramètres thermiques, hydriques ou pédologiques qui se traduisent par des mosaïques d'habitat ou d'associations végétales, par une interpénétration et compétition des faunes et des flores. C'est un espace où se mêlent des espèces de chacun des deux milieux qu'il relie mais aussi des espèces qui lui sont particulières. Cet espace est un des plus fragile de l'écosystème étant donné sa variété, et est donc le plus sensible aux variations climatiques. D'après : HUGONIE G., 2010, *Ecotone*, [07/07/2010], En Français, Consultable en ligne: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article273>.

tel le contrat de PPP. Dans un contexte où le gouvernement local est caractérisé par un contingent institutionnalisé par l'État, comment cette forme de gouvernement qui, par nature, encourage l'évolution des modèles par des « séries de répercussions » (Favre, 2003) guidées par des intérêts privés, est-elle compatible avec la volonté de contrôle de l'État ? Est-ce que le régime égyptien, par l'adoption de ces nouvelles formes d'action publique institutionnelle, se dirige vers une nouvelle forme de « gouvernamentalité<sup>37</sup> » ? Comment les modes d'exercice de pouvoir se redessinent dans ce nouveau cadre de l'action publique ?

---

<sup>37</sup> La « gouvernamentalité » telle que définie par Foucault, caractérise la formation d'un nouveau type de rationalité politique qui se constitue au cours du XVII<sup>e</sup> siècle et prend une forme aboutie au XVIII<sup>e</sup> siècle. C'est pour lui une rupture de la conception du pouvoir par rapport à celle qui prévalait depuis Machiavel et le Prince. Ces changements dans l'exercice du pouvoir résultent d'une rationalisation et d'une technicisation. Dans LE GALÈS P., 2005, "Introduction : l'action publique saisie par ses instruments", in P. Lascombes et P. Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 11-44.

---

## **CHAPITRE 3**

# **LA GESTION DES DÉCHETS : D'UN SERVICE LOCAL À UNE POLITIQUE NATIONALE**

---

L'histoire de la mise en place du service de gestion des déchets montre que son origine extrêmement locale est mêlée d'actions spontanées et de gestion publique locale. Pour le montrer, nous tâcherons ici de mettre en évidence les modalités de la mise à l'agenda politique de la question des déchets en Égypte afin d'illustrer les conditions de création d'un service structuré. Ce retour historique montre que cette structuration s'est faite à travers un glissement d'une émergence locale vers une gestion nationale. Les éléments présentés dans ce chapitre sont basés sur des sources de première et seconde main. Les informations historiques antérieures aux années 1960 reposent essentiellement sur des informations de seconde main, issues d'écrits scientifiques historiques, ainsi que des rapports publiés par les organismes ayant travaillé dans le secteur. Les informations présentées concernant la période postérieure aux années 1960 sont essentiellement des sources de première main imprimées ou orales. Les sources imprimées sont composées de textes législatifs, de rapports d'expertise contemporains à la période et de deux revues de la presse égyptienne sur les questions environnementales et les services publics effectuées de 1980 à 1999 par le centre de documentation du CEDEJ (Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales) dont nous avons sélectionné et traduit les articles qui nous ont semblé importants. Enfin les informations sur les différentes périodes sont alimentées par des entretiens conduits lors de nos enquêtes de terrain, de même que par des travaux de la recherche en sciences sociales. L'abondance de ces différentes sources varie selon leur époque et origine. Ces variations sont en partie révélatrices de l'évolution du service et du rôle de chacun des acteurs. Pour cette raison, certaines périodes sont bien renseignées concernant les activités communautaires tandis que d'autres, au contraire, renseignent davantage sur la gestion officielle. Quoi qu'il en soit, ces sources laissent un vide conséquent de la fin des années 1960



et jusqu'au début des années 1980. Dans cette période de forte croissance urbaine, le système se maintenait sans se modifier substantiellement.

## **Section 1/ De l'origine à 1983 : autorités locales et communautés**

En Égypte, pendant longtemps, différentes corporations de métiers prenaient part à la gestion des villes dans le contexte d'une administration très fortement centralisée. Ce n'est qu'à partir du XIX<sup>e</sup> siècle lors de la naissance des villes modernes en Égypte (Arnaud, 1998), que se dessinent les éléments de la mise en œuvre de services urbains et de planification urbaine. Ce bref retour sur la gestion des services urbains et des enjeux sanitaires en particulier, montrera comment, à la différence des autres services et bien qu'il ait fortement contribué au dessin des administrations locales, le service de gestion des déchets est resté aux mains de corporations et n'a jamais été réellement formalisé jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle.

### **A. Des villes islamiques aux villes modernes : services sanitaires et communautés**

1/ La ville égyptienne islamique : absence de coordination entre communautés

Durant l'Égypte mamelouke (1250-1382) et ottomane (1513-1882), l'administration du territoire était très centralisée. Dans ce contexte, il n'existait pas à proprement parler de politiques urbaines et de gouvernement urbain formel. De nombreux acteurs participaient de la gestion urbaine au quotidien sans coordonner formellement leurs actions. Ceci explique que l'historiographie des villes arabes révèle que bien longtemps ces villes ont été considérées comme non gouvernées (Lafi, 2005)<sup>38</sup>. L'Égypte n'apparaît pas la mieux lotie dans ces considérations, puisque un des premiers historiens à avoir mis en avant l'existence de formes d'autonomies ou de demandes d'autonomies locales dans l'Empire de la Porte, souligne que seule l'Égypte ne connaît pas ce processus, et présente cette province comme l'exception des provinces du Croissant fertile (Cahen, 1959).

---

<sup>38</sup> Ce qu'illustrent les propos de l'historien des sociétés ottomanes modernes, Gabriel Baer en 1968 « *It has often been pointed out that, in contrast with the classical Greek city, the Islamic city never developed into an autonomous league of citizens or attained corporate status or rights.* » dans BAER G., 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, Vol.4, n°2, pp. 118-140.

En effet, dans la plupart des villes égyptiennes, l'essentiel des services à la population est fourni par des corporations appelées communautés (*tawā'if*) dirigées chacune par un cheikh. Les cheikhs participaient ainsi au contrôle de toute une partie des activités économiques. Ces corporations avaient leur propre police, prenaient en charge certains services urbains (éclairage, nettoyage...) et participaient certainement aux décisions concernant l'aménagement de la ville (Raymond, 1993). En 1801, toutes les corporations de la ville du Caire et les cheikhs à leur tête, sont répertoriées dans une liste rédigée lors de l'expédition d'Égypte. Ainsi 177 sont décomptées dans un périmètre qui couvre l'agglomération du Caire (Giza et le Caire). Raymond pointe le rôle plus important encore selon lui, des communautés de quartiers (*hāra*) elles aussi placées sous l'autorité d'un cheikh. Ces cheikhs fournissaient un cadre « para-administratif » (Raymond, 1993) sur lequel s'appuyaient les autorités pour la gestion urbaine. Ils pouvaient ainsi lever les impôts et décider de leur montant. Ils étaient responsables de la justice sur leur juridiction et participaient de l'aménagement quotidien de la ville dans de petites actions ciblées. Tous ces acteurs participaient à une gestion qui se faisait au jour le jour sans réelle coordination ni orientation générale.

La gestion des déchets comme les autres services était assumée par des corporations et n'était pas réellement organisée et structurée. Les habitants procédaient au balayage et à l'arrosage des rues et pouvaient pour cela bénéficier des services de professionnels appelés *zabbālīn* qui évacuaient leurs déchets contre rétribution (Raymond, 1993, p.243). De même une corporation d'âniers appelés *tarrābīn* se chargeait de l'évacuation de la terre vers l'extérieur de la ville où ils la déposaient en des lieux précis qui finissaient par devenir des collines. Elles marquent encore aujourd'hui le paysage cairote. C'est dans le Caire ottoman que sont organisées les premières grandes opérations d'urbanisme et d'assainissement (évacuation de la terre amoncelée dans les rues, creusement d'un canal, élargissement des rues, etc.) mais elles restaient ponctuelles et, comme les villes européennes, jusqu'à l'époque moderne (début XIX<sup>e</sup>), le Caire était sale et la propreté des rues était bien souvent proportionnelle à leur importance (Raymond, 1993).

## 2/ Vers les villes modernes : disparition des corporations face à l'émergence de l'ingénierie étrangère

### □ *La mise en place des services sanitaires*

C'est surtout durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qu'une série d'évènements concomitants a contribué à structurer la gestion urbaine qui s'est articulée peu à peu autour des services sanitaires des villes.

Au XIX<sup>e</sup>, alors que s'amorçait le déclin de l'Empire Ottoman, la Porte a mis en place des politiques de revalorisation de ses provinces notamment par les Tanzimat, réformes engagées de 1839 à 1876. L'une des modalités de ces politiques consistait en la mise en place des services du *tanzīm* dans les villes ottomanes destinés à s'assurer de la bonne gestion urbaine et ainsi contribuer à restaurer la grandeur de l'Empire. Le XIX<sup>e</sup> a aussi été le siècle de l'ouverture aux puissances étrangères sous les règnes de Mohamed Ali et de Saïd (1854-1863). Ce fut également le siècle des épidémies pour l'Égypte où la peste, le choléra et diverses maladies endémiques, ont attiré nombreux savants européens venant y faire leurs observations scientifiques (Chiffolleau, 1997). Ces préoccupations sanitaires ont influencé la gestion urbaine de deux manières. D'un point de vue administratif, les besoins urgents d'assainissement ont fait jouer un rôle de plus en plus important dans l'aménagement des villes aux services sanitaires. Ils ont aussi stimulé les investissements dans les domaines des travaux publics et des services urbains. C'est à cette époque que se sont structurés les services d'hygiène en Égypte.

L'influence de la présence étrangère a participé, via son corps diplomatique, à la diffusion des préceptes de l'hygiène qui régentaient l'aménagement urbain en Europe au même moment. En effet, l'urbanisation au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle en France était pensée en termes d'hygiène. Les travaux de curetage du Paris haussmannien au milieu du siècle en sont devenus l'emblème et l'aboutissement. Ce mode de gestion de la ville articulé autour des figures de l'ingénieur, du médecin et de l'architecte (Alleaume, 1984) a été importé en Égypte par Mohamed Ali et ses successeurs<sup>39</sup>. Les services d'hygiène et les ingénieurs étrangers ont ainsi joué un rôle central (Frémaux, 2007) dans l'aménagement urbain. De même, face à des administrations dépourvues de capacités techniques et financières, les sociétés étrangères reconnues pour leurs capacités techniques et leurs importants capitaux nécessaires aux lourds investissements qu'impliquaient ces travaux, ont signé de

---

<sup>39</sup> La manifestation architecturale de ces inspirations européennes est bien entendu le Caire khédévial construit à l'initiative du Khédive Ismaïl (1863-1879) inspiré par sa visite des travaux de Haussmann pendant l'exposition universelle de Paris en 1867.

nombreuses concessions de service urbains avec le gouvernement égyptien. Dans un contexte où le service du *tanzim* créé en 1843 au Caire disposait de peu de moyens propres du fait du déclin économique de l'Empire ottoman, un grand nombre de travaux a été réalisé sous les auspices du service sanitaire du gouvernorat dont les moyens du étaient considérables, au contraire des autres administrations (Arnaud, 1998). Ce service disposait d'un budget exceptionnel qui lui permettait des actions de grandes envergures, et mettait le service du *tanzim* dans une position secondaire. Ainsi il procédait au nettoyage de la vieille ville, dressait les plans de drainage de la ville ou de comblement des canaux. Néanmoins, les travaux du service sanitaire se concentraient autour d'actions d'édilités sans réelle organisation et sans qu'un service sanitaire pérenne soit mis en œuvre<sup>40</sup>.

À Alexandrie ce sont les questions de propreté publique qui ont stimulé la création d'une municipalité. Après plusieurs tentatives de mise en place d'un pouvoir local pour la gestion urbaine, la nouvelle municipalité égyptienne est enfin créée en 1890 à Alexandrie (Baer, 1968). Les cinq premières années, elle s'est consacrée principalement au dessin et à la conception d'un site de dépôt pour les déchets, la gestion sanitaire étant l'une de ses missions principales. Néanmoins si la municipalité met en oeuvre des moyens, ceux-ci se concentrent dans les quartiers européens comme le rapporte un journal de l'époque qui met en avant le contraste entre « *the swept and sprinkled streets in European-dominated quarters with accumulating in the streets of the native quarters* » (Reimer, 1999).

Si la propreté n'était pas un service structuré et organisé à l'échelle de la ville entière, la prise en compte centrale de la question sanitaire par les récentes municipalités en Égypte montre l'importance de cet enjeu dans la structuration des autorités municipales. Comme en atteste leur changement de tutelle. En effet, alors qu'ils étaient sous la tutelle du ministère de la Santé publique jusqu'aux années 1940, les gouvernements locaux ne passent sous celle du ministère des Affaires municipales qu'en 1950 lors de sa création (Mayfield, 1996).

#### □ *La disparition des corporations*

Parallèlement à un saisissement de la propreté publique par les services sanitaires, la plupart des corporations de métiers ont disparues (Raymond, 1993) laissant alors la place aux entreprises privées - pour la plupart européennes - de gestion des services essentiels tels l'eau, l'assainissement liquide et le gaz. En 1885 par exemple la *Cairo Sewage Transport*

---

<sup>40</sup> Quelques expériences ont été tentées afin d'envisager une gestion plus globale. En 1889, le nouveau directeur du service du *tanzim*, H.A. Perry a proposé une méthode novatrice pour la gestion des déchets de la vieille ville. À cette époque la plupart des déchets collectés par les corporations servait à l'alimentation des feux des hammams LUTHI J.-J., 1998, *La vie quotidienne en Égypte au temps des Khédives. 1863-1914*, Paris, L'Harmattan, 249 p.. Alors qu'il était question d'interdire cette pratique du fait de l'accumulation aux alentours des hammams qu'elle entraînait, Perry après avoir recensé tous les bains de la ville et fait une évaluation de la quantité de matière qu'ils nécessitaient, a proposé de réguler et d'organiser le brûlage des ordures dans les bains plutôt que de procéder à leur évacuation voir ARNAUD J.-L., 1998, *Le Caire, mise en place d'une ville moderne. 1867-1907*, Paris, Actes Sud, 444 p..

*Company* a été créée et a obtenu la concession de la vidange du Caire remplaçant la corporation des vidangeurs (Alleaume, 1984). Néanmoins, comme dans nos villes et situations européennes, si l'eau, les égouts ou le gaz ont suscité l'instauration de sociétés privées dès la première moitié du XIX<sup>e</sup>, ce ne fut pas le cas en ce qui concerne les déchets. En effet, bien que des acteurs privés s'intéressaient à ce secteur, ces métiers sont restés le fruit de corporations plutôt que de sociétés. Cela est très certainement lié à la nature du service des déchets, qui ne nécessitent pas d'infrastructures lourdes, telles que les ingénieurs de l'époque les conçoivent et les imaginent pour l'eau, l'électricité ou le gaz. C'est le réseau qui, par sa nature physique, technique et financière (coûteuse), nécessite l'instauration de sociétés de capitaux privés. Les déchets sont restés hors de ces schémas et la corporation des chiffonniers au lieu de disparaître au XIX<sup>e</sup> siècle en Égypte, s'est renforcée et structurée pour rester encore très active aujourd'hui. De façon singulière, le service des déchets a été pour sa part le résultat de mobilisations locales qui lui ont donné sa forme particulière au regard des autres services. Forme qui conditionne encore aujourd'hui au XXI<sup>e</sup> siècle les contours de ce service public.

## B. XX<sup>e</sup> siècle : Structuration de la communauté des chiffonniers et premières lois sur la propreté publique

La terminologie à utiliser pour évoquer les chiffonniers d'Égypte est difficile à arrêter. Leur organisation basée sur une diversité d'éléments (histoire, hiérarchies, dépendance économique et territoriale) rend leur qualification malaisée. Ces individus qui collectent les déchets pourraient par certains côtés s'apparenter à une corporation, dans le sens où il s'agit bien de personnes exerçant le même métier — ou travaillent dans une branche de ce métier — dotées d'une hiérarchie, d'un ensemble de privilèges et de monopoles. Cette définition pourrait être satisfaisante, néanmoins, contrairement aux corporations moyenâgeuses dont elle est issue, l'organisation des chiffonniers ne dispose pas de police, ni de rites particuliers liés à leur métier. De même, aucune structure formelle de type association, guildes ou autre, n'organise leurs relations et hiérarchies issues essentiellement de la construction historique de leur profession. Enfin, les chiffonniers eux-mêmes ne parlent pas de corporation les concernant.

Le qualificatif de communauté prête aussi à question, voire à confusion. Il renvoie bien souvent, à tort, à des appartenances religieuses, ce qui n'est pas suffisant à caractériser la nature des liens entre les chiffonniers égyptiens. Bien que majoritairement coptes, ils ne le sont pas tous, et ne perçoivent pas leurs liens comme uniquement fondés sur cette obédience partagée mais davantage sur les relations économiques et professionnelles qui les unissent. Bien que les chiffonniers ne se définissent pas à proprement parler comme une communauté, nous préférons utiliser ce terme pour qualifier leur organisation. Choisir de parler de

communauté pour le cas des chiffonniers d'Égypte se justifie par la définition que donne de la communauté l'approche anthropologique.

La communauté en anthropologie, même si sa définition n'est pas proprement fixée (Bonte, Izard et al., 2002), renvoie à deux processus différents issus d'une approche culturaliste ou historique. La première met en avant les relations socio-psychologiques entre les individus, tandis que la seconde analyse les dimensions institutionnelles et économiques qui lient les individus entre eux. Ces deux approches pourraient donc permettre de relier les deux dimensions fortes de l'organisation des chiffonniers : l'économie et les relations sociales. De plus, ces deux approches anthropologiques mettent en avant l'importance du lieu et du partage du lieu dans la structuration d'une communauté, ce que ne propose pas la définition historique et contemporaine de la corporation. Cette dimension est pourtant une centrale dans l'organisation des chiffonniers d'Égypte.

Aussi, concernant les chiffonniers nous choisirons de parler de communauté. Par cet emploi, nous ferons essentiellement référence aux liens économiques et à l'organisation sociale qui régit la communauté mais en écartant la dimension religieuse. Nous étudierons tous les individus composant cette communauté quelle que soit leur place dans la hiérarchie (*zabbāl, wāḥī, mo<sup>c</sup>alem*).

## 1/ Une structuration hiérarchisée de la communauté des chiffonniers

La première mention faite des *zabbālīn* (sing. *zabbāl*) daterait de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais la communauté des chiffonniers en Égypte connue sous le nom de *zabbālīn* (Raymond, 1993, p.243) issu de *zibāla* qui signifie poubelle, s'est renforcée et a pris sa structuration actuelle au début du XX<sup>e</sup> siècle au gré de l'afflux des migrants venant trouver du travail au Caire dans la collecte des déchets. Leur origine et ce que l'on en connaît, appartient au registre oral et diffère donc d'un récit à l'autre. L'élément le plus complexe à comprendre et qui restera certainement confus, est la façon dont se sont structurés les territoires de collecte des *wāḥeyya* (premiers migrants venus travailler dans la collecte des déchets) dans un premier temps, et comment se sont articulés les relations entre *zabbālīn* et *wāḥeyya* dans un second temps.

Les premiers migrants venus s'installer au Caire pour vivre de la récolte des déchets de la ville, sont les *wāḥeyya* (sing. *wāḥī*) issu de *wāḥa* qui signifie oasis, dont ils sont originaires. Sans savoir avec exactitude la date des premières installations, ils seraient venus au Caire depuis l'Oasis de Daḥla dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (Assad et Garas, 1993-1994). Ces migrants se sont installés dans un premier temps à Bāb el-Bahr entre Ramses et 'Attaba dans le centre du Caire. Ils se chargeaient de la collecte des déchets auprès des habitants par

l'intermédiaire d'accords avec les propriétaires des appartements à qui ils payaient une somme initiale afin de disposer d'un accès privilégié aux déchets de leurs immeubles. Ils étaient rémunérés ensuite par les locataires *via* des bakchichs mensuels. En ce début du XX<sup>e</sup> siècle, les déchets de la ville du Caire dont la population a plus que triplée entre 1882 et 1937 (Raymond, 1993, p. 317)<sup>41</sup>, étaient très majoritairement organiques et composés de quelques matériaux récupérables (os, tissu...). Si des décrets existaient, aucune loi n'encadrerait la gestion des déchets au niveau municipal comme national. Aussi les autorités ne prélevaient-elles aucune taxe sur les habitants afin de financer le service. Dans les campagnes, les déchets organiques étaient utilisés pour nourrir le bétail comme dans les périphéries du Caire. Ces *wāḥeyya* arrivés au Caire collectaient donc des déchets essentiellement organiques. Le papier était revendu aux propriétaires des hammams afin d'alimenter leurs chaudières et les matières organiques étaient séchées et vendues à des marchands de foul<sup>42</sup> dans les échoppes du Caire (Cid, 2008). Parce que le combustible que représentaient les déchets a été peu à peu remplacé par le pétrole dans les années 1930, les *wāḥeyya* ont cherché d'autres débouchés à leurs matières organiques. Ils se sont alors tournés vers des migrants paysans coptes du gouvernorat de Assiut en Haute Égypte qui, n'ayant pas de terres, étaient venus au Caire trouver du travail et s'étaient installés dans un premier temps à Imbābā sur des terres agricoles au Nord-Ouest du Grand Caire. Ces coptes achetaient aux *wāḥeyya* les déchets organiques afin de nourrir leurs troupeaux de porcs. Pour s'assurer un approvisionnement de déchets « frais », ils ont commencé à collecter eux-mêmes, en accord avec les *wāḥeyya*.

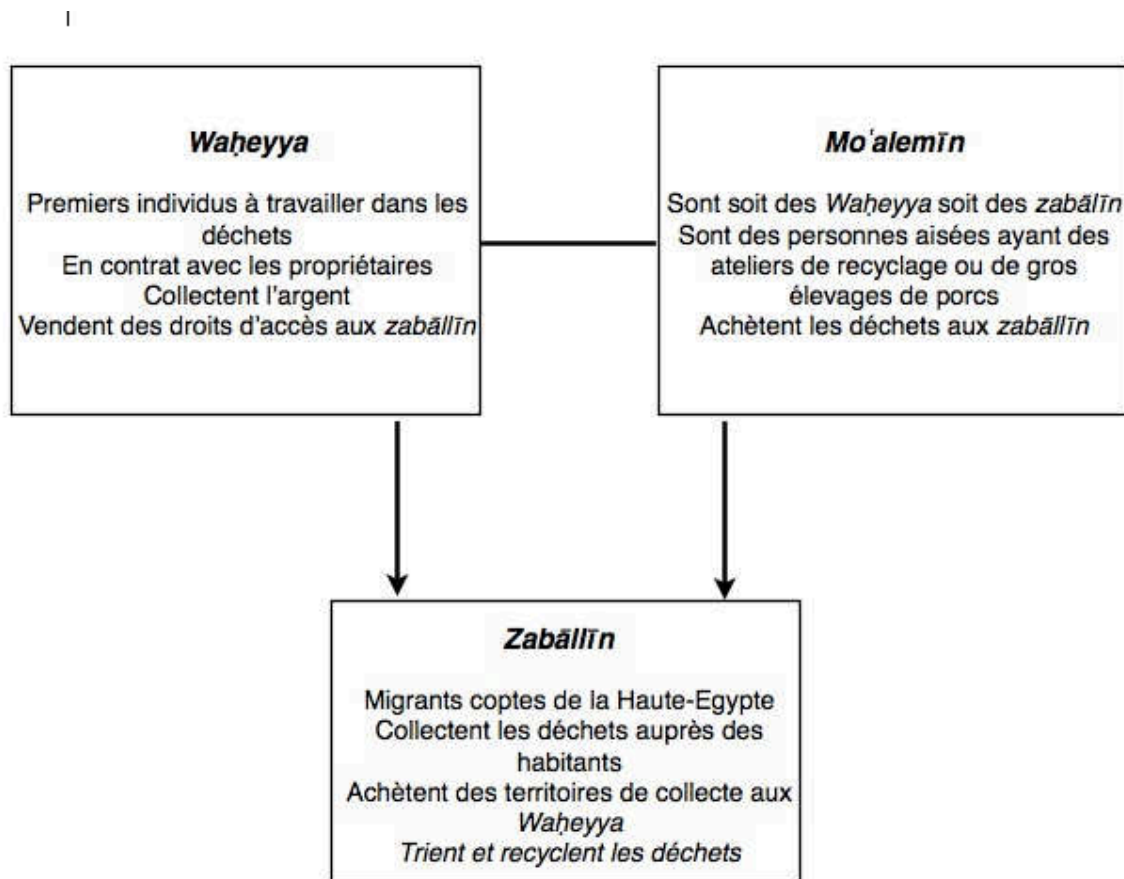
Les *wāḥeyya* continuaient de collecter les rétributions des ménages, tandis que les déchets étaient effectivement collectés par ces nouveaux collecteurs connus dès lors sous le nom de *zabbālīn*. Les *zabbālīn* ont pour obligation de payer un droit d'accès aux déchets aux *wāḥeyya* qui sont « propriétaires » des « contrats » avec les propriétaires immobilier. Le droit acheté comprend un trajet composé en général de plusieurs appartements en fonction de ceux que possèdent le *wāḥī*. Un *zabbāl* peut être en contrat avec plusieurs *wāḥeyya* dans différentes zones. De même un *wāḥī* peut avoir plusieurs *zabbālīn* travaillant pour lui et collectant les déchets sur ses territoires. Ces contrats de « trajet » qu'achètent les *zabbālīn*, tout comme les contrats que possèdent les *wāḥeyya* avec les propriétaires ou concierges d'immeuble, sont héréditaires ou se revendent à des individus appartenant au même niveau hiérarchique de la communauté. Par exemple un *wāḥī* en cas d'absence de descendance, ne vendra pas son patrimoine de collecte à un *zabbāl*, mais à un autre *wāḥī*. De même pour un *zabbāl* qui céderait son droit d'accès.

---

<sup>41</sup> Elle passe de 374 000 habitants en 1882 à 1 312 000 en 1937.

<sup>42</sup> Le *foul* est un plat traditionnel égyptien fait de fèves que l'on cuit longuement dans des faitouts prévus à cette usage. Ce plat est habituellement mangé le matin.

Jusque dans les années 1940 les *wāḥeyya* laissent les *zabbālīn* collecter pour leur compte et leur achetaient le papier qu'ils continuaient de vendre aux bains encore intéressés par ce combustible. Peu à peu dans les années 1950, lorsque des matières recyclables comme le plastique ou le métal sont apparues dans les déchets, les *zabbālīn* ont commencé leurs activités de tri, principalement effectuées par les femmes et les enfants à la maison. Ils revendaient alors les matériaux ainsi triés (Cid, 2008).



**Figure 3. Structure de la communauté des chiffonniers**

Réalisation : Lise Debout, 2012.

Au fur et à mesure que la composition des déchets au Caire changeait et que la ville grossissait, les *zabbālīn* se sont organisés pour la collecte. Pour les caiotes la distinction entre *wāḥeyya* et *zabbālīn* est devenue difficile. Le système communautaire se mit en place sans que les habitants bénéficiant du service ne s'en rendent compte. Encore aujourd'hui, les hommes de la communauté des *zabbālīn* collectent les déchets de façon journalière par âne ou par *pick-up*. Les rapportent dans leur quartier, où les femmes trient les déchets par matériaux. Les matériaux recyclables sont achetés par des individus appelés *mo'alemīn* (sing. *mo'alem*) possédant des ateliers tandis que les



matières organiques servent à nourrir les cochons<sup>43</sup>. Le lisier est ensuite vendu à des intermédiaires qui vendent ces matières comme compost pour l'agriculture.

Les origines de la communauté sont déterminantes dans sa structuration actuelle. Elle demeure très hiérarchisée et difficilement pénétrable.

## 2/ Structuration réglementaire du service

### □ *Légiférer*

Ce système semble avoir été l'unique service de collecte des déchets jusqu'à la fin des années 1960 sans que la propreté publique ne suscite de loi générale, même si différents arrêtés ou lois devaient en concerner certains aspects précis et ponctuels. La première loi sur la propreté publique a été publiée durant la présidence de Nasser. La loi n°38 de 1967 telle qu'amendée par la loi n°31 de 1976, encore aujourd'hui en vigueur, s'est substituée aux lois n°151 de 1947 concernant la propreté des espaces vacants et n°159 de 1953 sur la propreté des squares, des routes et des rues et concernant la collecte et le transport des déchets. Cette loi de 1967 prend place dans le cadre du nouveau système administratif local mis en place par la loi n°124 de 1960 suite à la nouvelle Constitution rédigée par le gouvernement de Nasser abrogeant celle de 1923. Cette constitution qui a connu une première version attribuant plus de liberté aux conseils locaux (Mayfield, 1996) formalise finalement dans sa version définitive le contrôle du gouvernement central sur tout le système administratif égyptien, notamment par l'intermédiaire du Parti national de l'union arabe socialiste. La loi de 1960 fait néanmoins des administrations locales les garantes du développement des services publics et des grands travaux publics engagés dans toute l'Égypte (Mayfield, 1996). Du fait de ce système centralisé et des nationalisations des sociétés de services (gaz, eau, électricité), la gestion de certains services publics n'est donc que partiellement sous la responsabilité des conseils locaux. Néanmoins, bien que le début de la présidence de Nasser soit marqué par la nationalisation des services *via* des organismes nationaux déconcentrés (l'eau en 1957 et le gaz en 1962 par exemple), la loi n°38 de 1967 et le décret du ministère du Logement et de l'Équipement n°134 de 1968 instaurent les conseils locaux comme les responsables de la propreté publique et pose le cadre d'une délégation du service. Cette loi, en prenant en compte l'intervention possible du secteur privé, invite à rompre avec l'image hégémonique que l'on se fait de la période nassérienne en Égypte selon laquelle les initiatives privées n'y auraient pas eu de place. Le cas de l'agriculture et le rôle des coopératives agricoles dans l'aménagement urbain et la conduite de projet illustrent également cette réalité (Harik, 1984).

---

<sup>43</sup> Suite à la pandémie du virus H1N1 en 2008, tous les cochons élevés en Égypte ont été tués. Les cochons des *zabbalin* ont donc été abattus. L'élevage des cochons a été suspendu, ou alors est effectué de façon illégale.

Ces textes législatifs posent trois éléments majeurs : la définition des termes propres à la gestion des déchets, la formalisation d'un service et les moyens financiers nécessaires, et les modalités de recours au secteur privé. Nous prenons le temps de présenter ces éléments en détail dans la mesure où ils n'ont pas jusqu'alors été présentés de façon détaillée en langue occidentale.

□ *Définition des termes et des acteurs*

- Les déchets

Les déchets (*qimāmāt, qādurāt, muḥalafāt*) sont définis dans l'article 1 du décret ministériel comme tous les résidus solides ou liquides laissés par les individus, les bâtiments de résidence ou de non résidence comme les bâtiments officiels, les institutions, les organisations, les entreprises, les usines, les magasins, les centres de loisir, etc. Cette définition du déchet ne différencie pas les déchets entre eux bien que les termes arabes utilisés pour qualifier le rebut, *qimāmāt, qādurāt, muḥalafāt*, renvoient chacun à un type de déchet particulier. *Qimāmāt* serait les déchets ménagers en français, *qādurāt* les débris et poussières et enfin *muḥalafāt*, les résidus. Cependant la distinction n'est pas clairement faite et tous ces termes sont définis collectivement par l'article 1 sans qu'il ne soit ensuite fait de différence entre l'un ou l'autre dans les modes de gestion.

- Les acteurs

Le collecteur des déchets (*gāma<sup>c</sup> al-qimāma*) est défini en négatif. Il est toute personne qui ne collecte pas, ni ne transporte ou ne dépose des déchets (solides ou liquides) pour le compte de l'autorité responsable de la propreté mais pour son compte propre ou pour celui d'un contractant (*mouta<sup>c</sup>hed*) (art.3).

L'article 4 présente le contractant (*mouta<sup>c</sup>hed*) comme une personne physique ou légale utilisant ses propres ouvriers et chargé de la collecte ou du transport des déchets par l'autorité responsable des activités de nettoyage public.

La distinction faite entre collecteurs de déchets et contractant entérine légalement l'existence de deux types d'acteurs différents. Nous pouvons émettre l'hypothèse que les collecteurs de déchets (*gāma<sup>c</sup> al-qimāma*) sont les *zabbālin*, et les contractants très certainement les *wāḥeyya*, dont l'activité jusqu'à ce jour se faisait sans licence et pour leur nom propre.

Par ailleurs, la loi envisage aussi de réguler les activités autour des déchets en indiquant dans l'article 6 que toute personne ayant une activité de collecte de déchets ou de vidange des réservoir d'eaux usées doit être dotée d'une licence attribuée par le conseil local.

Elle fixe donc les responsabilités des autorités locales face aux contractants et les responsabilités de ce dernier face à ces premières. Ce sont les conseils locaux qui ont la responsabilité de déterminer du nombre de licences nécessaires par zones. De même, ils décident des segments délégués au secteur privé et peuvent déléguer tous les segments ou seulement une partie d'entre eux (art. 5 du décret). Le conseil local fixe les règles destinées à s'assurer de l'exécution du travail par les contractants (art.9 du décret ministériel). Enfin, le décret du gouverneur pour l'application de la loi fixe les conditions dans lesquelles doivent être transportés et déposés les déchets par le contractants (art.7 du décret ministériel).

Le contractant est responsable des collecteurs de déchets qui travaillent pour lui (art. 8 du décret ministériel). Il est aussi responsable des déchets lors de leur transport et de tous les aspects de leur opération. Le contractant ou le collecteur de déchets n'est pas autorisé à travailler dans d'autres régions que celles pour lesquelles il bénéficie d'une licence (art. 9 du décret ministériel). De même le décret indique que les déchets ne doivent pas être triés dans des lieux non affectés à cette fonction, néanmoins le tri est autorisé dans les charrettes (*carbāt*) et les véhicules à moteurs (*sayārāt*) (art. 13).

Nous pouvons faire l'hypothèse que cette identification par les textes de ces deux types d'acteurs (contractant et collecteur) de même que les mentions de véhicules sans moteur et des activités de tri, marque la reconnaissance de la structuration et des activités de la communauté des chiffonniers qui, à cette époque, prend en charge une grande partie de la collecte des déchets. Elle est aussi destinée à laisser la place à d'autres types d'acteurs privés qui seraient constitués en société, selon un statut juridique plus formalisé.

#### □ *Gestion et financements*

L'article 11 de la loi de 1967 fait des employés compétents au sein des administrations locales, les responsables de l'application de la loi (Décret n°3137 de

1967)<sup>44</sup>. Le conseil local (*maglis al-mahli*) doit déterminer la forme du service souhaité (nombre de licences attribuées, formes des containers, types de véhicules de collecte, etc.). La partie 2 du décret détermine les modalités de la fourniture du service qui consiste en une collecte et évacuation des déchets vers des lieux spécifiques déterminés par l'organisme responsable (art.5). Le conseil local est autorisé à attribuer des licences à des contractants ou à des collecteurs de déchets dans chacune des zones de la ville (art. 9). C'est lui qui détermine les règles de sous-traitance pour la bonne conduite du service. Si l'autorité a délégué la responsabilité à un contractant, ce dernier doit collecter et transporter les déchets dans les endroits et lieux déterminés par elle. Le contractant est responsable selon l'article 8 du comportement et des actions de ses collecteurs (*gāma<sup>c</sup> al-qimāma*) lorsqu'ils sont dans le cadre d'exercice des opérations du contractant.

Elle instaure aussi pour la première fois un cadre réglementaire nécessaire au financement du service venant remplacer les rétributions des habitants aux *wāḥeyya*. L'article 8 autorise les conseils locaux à imposer aux habitants une taxe n'excédant pas 2% de la valeur locative de leur logement. Le montant de ces taxes doit être destiné aux activités de nettoyage public. Dans les conseils locaux où cette taxe est imposée, un fonds de propreté doit être établi afin de recevoir les recettes de cette taxe, des amendes liées au non respect des règles de propreté, et de tous les fonds attribués par le conseil local à la propreté. Les moyens de ce fonds ne peuvent être utilisés à d'autres fins que la propreté publique. L'article 9 fixe le montant des amendes qu'encourent les personnes ne respectant pas cette loi et son décret d'application.

Cette loi marque donc une étape dans la fourniture du service de gestion des déchets. Elle est le premier rapprochement formel et légal entre les chiffonniers et les autorités par l'intermédiaire de la licence. De même, elle attribue des droits et des devoirs aux citoyens en leur offrant un service contre imposition et en les soumettant à l'amende.

Au vu des sources disponibles, il est difficile d'évaluer les conséquences directes de cette loi dans la période de 1967-1980. Néanmoins, au regard des sources plus abondantes au

---

<sup>44</sup> Selon ce décret du ministère de la Justice, il s'agit du personnel administratif du gouverneur, du département de la santé des gouvernorats, du département d'ingénierie des villes et districts, des ingénieurs des municipalités, du directeur général des gouvernorats ou des unités locales qui travaillent sur la protection environnementale, des représentants des affaires sanitaires du gouvernorats travaillant à la protection de l'environnement, des médecins des bureaux sanitaires des villes, districts et villages, des moniteurs des unités locales de protection de l'environnement, des chefs des villages dans les zones rurales, du personnel technique ayant en charge le contrôle de la propreté dans les unités locales et enfin, des moniteurs et contrôleurs de la propreté et de l'assainissement.

début des années 1980, nous pouvons supposé qu'il n'existe pas de service structuré, que la loi n'a donc pas réellement modifié l'organisation communautaire existante.

À *minima*, elle a contribué à la mise en place d'un équipement municipal financé par la taxe et destiné à la propreté publique davantage qu'à la collecte des déchets ménagers.

## C. Début des années 1980 : Crise urbaine et expérimentations locales

### 1/ Les limites de la gestion informelle

La gestion des déchets mise en place par la communauté des chiffonniers était parvenue à offrir un service de collecte des déchets intégrale pour la grande ville du Caire (EQI, 1981). Mais, dans les années 1970, les politiques d'ouverture économique du Président Anouar el-Sadate ont suscité l'apparition d'éléments solides issus de l'importation dans la composition des déchets (Propreté publique, 1983). Ces nouveaux matériaux ont contribué à diversifier les activités de la communauté mais en ont aussi affecté les revenus en introduisant sur le marché des produits importés dépréciant la valeur des matériaux issus du recyclage local notamment pour les métaux ferreux (Eqi, 1981). Les chiffonniers se sont donc trouvés dans une situation économique fragilisée qui a réduit leurs capacités d'investissement. Mais avant tout, la croissance urbaine du Caire dans les années 1970 a eu raison de ce système traditionnel qui n'a plus été à même de répondre à une demande croissante et diversifiée. À cette période où s'est développée l'urbanisation illégale au Caire, les chiffonniers dont l'essentiel des revenus était généré par l'élevage des cochons et plus récemment par le recyclage des déchets solides, n'avaient pas d'intérêt économique à étendre leur service dans les quartiers populaires. En effet, ils craignaient en collectant ces quartiers de voir la qualité de leurs déchets diminuer. De même, les rétributions étaient parfois difficiles à obtenir de la part d'une population peu solvable. C'est pourquoi, ils ne se rendaient pas dans ces quartiers (Eqi, 2000).

Ainsi l'article 5 du décret d'application n°134 de 1968 qui comptait sur le secteur informel pour étendre le service dans les quartiers non desservis par le biais d'arrangements directs entre les habitants et les collecteurs de la communauté, était inopérant et inadapté aux quartiers les plus populaires puisque les *zabbalîn* refusaient de s'y rendre. La situation au début des années 1980, était donc particulièrement difficile puisque environ 50% de la population ne recevait pas de service de collecte des déchets que ce soit par l'un ou l'autre des acteurs (Eqi, 1981).

## 2/ Une gestion municipale pantelante<sup>45</sup>

La propreté, prérogative du gouvernorat d'après la loi sur les administrations locales et la loi sur la propreté, était gérée par la direction de la propreté du gouvernorat du Caire. Le gouvernorat avait donc en charge la collecte complète des déchets de rue, la collecte des commerces et le nettoyage des espaces publics. Selon ce rapport, la direction de la propreté disposait en 1980 de 181 véhicules dont 59% seulement était en état de marche et dont la capacité de collecte était de 726,2 tonnes seulement pour les 7 districts du gouvernorat ce qui était insuffisant au regard des besoins. Cette situation avait poussé l'USAID à fournir des équipements au gouvernorat du Caire pour améliorer sa gestion (Egi, 1981 ; Z̄in Al-<sup>c</sup>abdīn, 1996), certainement dans le cadre des politiques sanitaires de l'organisme américain conduites à cette époque. Au Caire, il existait en 1980 trois sites de dépôt officiel (Abou el-Saoud, el-Douika et au kilomètre 9 sur la route de Suez). La majorité des déchets collectés aboutissait dans ces trois sites, tandis que le reste était dirigé soit vers la station de compostage de Shoubra qui était la seule existante au Caire à cette époque, soit dans les dépôts illégaux de ĩ et Helān au Sud du Caire.

Au début des années 1980, la gestion des déchets par les autorités locales était confrontée à deux difficultés principales : financière et managériale. En effet, la situation financière des gouvernorats ne permettait pas la mise en place d'un service efficient dans le cadre de taxes sur la propreté insuffisantes pour couvrir les frais de gestion. Plusieurs articles dans la presse égyptienne pointaient au début des années 1980 l'inefficacité de cette taxe : « Les taxes de la propreté publique sont sans résultat ! » (*ḍarā'ib al-naẓāfa al-<sup>c</sup>āma teḥṣel bilā mūqābal !*) (Bilāl, 1980). Cette taxe est devenue un point de débat donnant lieu à controverses. Notamment, le journal national *al-Ahrām* postulait que la propreté pouvait être gratuite (*al-naẓāfa bilā taklifa*) si tout le monde s'y impliquait (Naguib, 1981) ! Selon les experts d'EQU, les revenus des autorités locales étaient maigres, mais leur mauvaise gestion était la principale raison de l'inefficacité de l'organisme. Le rapport indique que le coût croissant du service était principalement lié à cette mauvaise gestion qui nécessitait de fait un surcroît de personnel. Les organigrammes qu'il présente montrent en effet, au niveau du gouvernorat et des districts, une arborescence peu développée du point de vue de la supervision et de l'organisation comme le souligne le rapport. De plus, la majorité du matériel était utilisée à des fins auxquelles il n'était pas destiné ce qui avait conduit à sa détérioration plus rapide et avait réduit sa capacité de rendement. Ainsi, le service de propreté du gouvernorat du Caire, fort de ses 2078 employés, ne collectait que 1347 tonnes par jour pour une production totale de 2725 tonnes par jour (Wilbur Smith Associates, 1990).

---

<sup>45</sup> L'essentiel des informations communiquées sur cette période sont issues de EGI, 1981, *Report n°2. Solid Waste Component. First Egypte Development Project*, Cairo, EGI, 155p.

Les défis concernant la gestion des déchets au début des années 1980 étaient donc de deux natures : la crise financière des autorités et la nécessité d'étendre le service à tous les quartiers de la ville. La situation était problématique : d'un côté, les autorités locales qui ne disposaient pas des moyens financiers, humains et matériels pour faire face à la difficulté de la situation et à la croissance urbaine ; de l'autre côté, les chiffonniers qui, s'ils représentaient une solution intéressante d'un point de vue économique pour les autorités, n'étaient pas intéressés par tous les quartiers de la ville. Il était donc nécessaire de trouver une solution pour étendre le service dans les quartiers pauvres. Cela nécessitait une vision globale du service de la collecte au dépôt à l'échelle de la ville qui n'existait pas cette époque (Eqi, 1981).

L'absence de vision globale tient en grande partie à la place particulière qu'occupe ce service dans l'histoire des services publics en Égypte, comme en atteste le bref historique précédemment dressé. Le fait que la gestion des déchets ait été laissée aux communautés sans être sujette aux nationalisations comme les autres services, a eu des conséquences sur la vision qu'en avaient les autorités publiques locales et nationales, et sur les possibilités d'action à son égard au début des années 1980. Certes, la nationalisation des autres services (eau, gaz, etc.) n'a pas garanti la bonne gestion et l'efficacité comme en atteste les revues de presse du début des années 1980 qui relayaient la détérioration des services publics égyptiens. Néanmoins leur nature consacrée de service public induisait des mécanismes d'action pour les autorités publiques qui en permettaient une vision plus globale. Face à ces services nationalisés, la gestion des déchets n'était pas considérée comme un service public en Égypte à cette époque (Furniss, 2012, citant un rapport de la Banque mondiale) ou au mieux, elle est considérée comme un service secondaire. C'est ce qu'indique notamment le gouverneur de Béni Suef (gouvernorat rural au sud de l'agglomération du Caire) :

*"Pour ce qui est des ordures, je pense que c'est une question de prise de conscience. Il faut d'abord fournir aux gens un logement et une nourriture saine, et nous consacrons à cela de grands efforts. Dès que me fut confiée la responsabilité de la ville, je me suis attelé en tout premier lieu à la rénovation des réseaux des services publics. La propreté et le nettoyage viendront ensuite. Je ne peux quand même pas demander aux balayeurs de balayer des rues éventrées" (Propreté Publique, 1983, p.99).*

### 3/ Expérimentations locales et modèles internationaux

#### □ *Les zabbālīn menacés*

L'absence d'autorité publique locale ou nationale fortement structurée dans ce secteur laissait une grande place aux différents acteurs locaux et étrangers afin de proposer un

service qui nécessitait une coordination et un plan de gestion articulé à l'échelle des territoires concernés.

Dans le courant des années 1970, les chiffonniers collectaient environ 1589 tonnes de déchets par jour au Caire (soit davantage que les autorités publiques (Eqi, 1981). Ils offraient leur service à la collectivité sans aucune rétribution de sa part. C'est pourquoi ils ont exigé plus de reconnaissance de la part des autorités, voire du soutien qu'ils n'ont pas obtenu. La crise des déchets était pourtant un argument susceptible de jouer en leur faveur. C'est pourquoi à la fin des années 1970, les *zabbālīn* d'Alexandrie se sont mis en grève et ont demandé au gouvernorat les équipements nécessaires au bon exercice de leur service (Behairy, 2003). Néanmoins le gouvernorat plutôt que de leur fournir le dit équipement, a déplacé leurs quartiers hors de la ville dans le cadre d'une démarche de rénovation urbaine. De même au Caire, leurs quartiers considérés comme insalubres ont été à plusieurs reprises menacés. Imbāba, sur la rive gauche du Nil, qui était leur principal établissement, a été démoli par les autorités, et la communauté a été contrainte de se déplacer vers les terres désertiques et étatiques au pied du Moqattam.

Dans ce contexte d'hostilité, la cause des *zabbālīn* a été « sauvée » par différentes interventions étrangères à vocation humanitaire ou de développement qui se succèdent à la fin des années 1970. Dans ces structurations, les acteurs du développement vont jouer un rôle central et en premier lieu Sœur Emmanuelle et l'organisme EQI travaillant pour le compte de la Banque mondiale (Furniss, 2012).

#### □ *L'internationalisation du problème*

Sœur Emmanuelle par son dévouement à la cause des chiffonniers du Caire a été pionnière dans l'œuvre caritative qui leur a par la suite été consacrée. La religieuse a, par ailleurs, joué un rôle central dans l'orientation des actions de la Banque mondiale concentrées alors sur les thématiques du développement urbain, vers la question des déchets et de la communauté des chiffonniers (Furniss, 2012). Ainsi, en 1976, la Banque mondiale a engagé un premier projet de développement urbain (Assaad, 1996) qui, comme dans d'autres pays en voie de développement, concernait la fourniture des services de base dans les quartiers pauvres. En 1979, la Banque mondiale a rédigé un manuel d'orientation intitulé *Solid waste management in Cairo and Alexandria* (Eqi, 1981), qui a servi de guide à la mise en oeuvre du projet dans laquelle l'organisme EQI était chargé de mener l'expertise. Un second prêt sera ensuite accordé en 1982 dans le cadre du *Greater Cairo Development Project* (Furniss, 2012).

Ces deux projets de la Banque mondiale voient dans la communauté des chiffonniers une option stimulante de « *self-financing, private service provision basis* » afin de permettre un



« *minimal government involvement* » dont se réjouissaient les rapports de missions publiés lors des projets (Rapport de la Banque mondiale cité par Furniss, 2012). Cette position vis-à-vis des *zabbālīn* n'est pas sans faire écho au positionnement des bailleurs de fonds dans les années 1980 concernant l'habitat spontané et le *self-help* évoqués dans le chapitre précédent (voir parmi d'autres : Akin, 1980). Dans ce positionnement, l'organisme EQI a aussi joué un rôle central. *Environmental Quality International* (EQI) est un organisme de consultants créé au début des années 1980 par Mounir Neamatella, ancien agent du gouvernement du Caire (Furniss, 2012). Selon son fondateur, cet organisme a été créé spécialement pour se destiner à la question des chiffonniers. Ce dernier explique qu'à l'époque de sa fondation, cet organisme était une exception dans le paysage de l'expertise égyptienne principalement dédiée à la réalisation des infrastructures routières tandis que le développement était assuré par les ONG (Mounir Neamatella cité par Furniss, 2012). EQI venait donc répondre à un besoin sur le marché de l'expertise locale stimulé par des bailleurs de fonds de plus en plus présents. Cet organisme concentre ses projets sur les enjeux environnementaux mais aussi sociaux par le biais de micro-crédits, de la promotion des petites entreprises, etc. Formé d'experts et de personnel formés à l'étranger et parfaitement polyglotte, l'organisme se targue d'être aller plus loin que la Banque mondiale dans sa vision des chiffonniers et d'avoir contribué à véhiculer des idéaux économiques et sociaux du « *small is beautiful* » (Furniss, 2012) comme nous le montrerons au cours des sections à venir<sup>46</sup>.

Aussi, dans le cadre de ces projets des opérations pilotes ont-elles été mises en place dans le quartier de Manshiet Nasser, destinées à être étendues à d'autres quartiers. L'objectif était de permettre l'extension de la fourniture du service des chiffonniers par une meilleure coordination avec les autorités publiques locales. Afin que les chiffonniers se rendent dans ces zones qu'ils délaissaient jusqu'alors, la Banque mondiale et EQI ont négocié avec les autorités pour qu'ils soient rémunérés pour la fourniture de ce service. Afin de mettre en place le projet, une section spéciale de gestion de la propreté a été créée dans le quartier de Manshiet Nasser. L'unité a ainsi coordonné l'action des responsables publics au sein du district et organisé la supervision du travail des *zabbālīn* par les *zabbālīn* eux même. Ainsi cette expérience a été la première où tous les acteurs concernés par la question des déchets ont eu un espace de travail commun dans lequel ils pouvaient coordonner leurs actions et se contrôler mutuellement.

Lorsque les projets de la Banque mondiale sont arrivés à leur terme, EQI a continué de travailler avec les *zabbālīn* et a eu un rôle central dans le développement et l'amélioration des conditions de vie de cette communauté notamment dans le quartier du Moqattam. EQI a été un vecteur puissant d'attraction de fonds étrangers destinés à la communauté (Assaad, 1996 ;

---

<sup>46</sup> La thèse de Jamie Furniss soutenue à l'Université de Oxford en novembre 2011 étudie très en détail le rôle de cet organisme dans le développement du quartier des chiffonniers au Moqattam.

Furniss, 2012). De plus, il a été le principal expert technique auprès de la Banque mondiale mais aussi auprès des divers organismes de développement s'étant intéressés à la question de la gestion des déchets en Égypte (Fondation Ford, OXFAM, etc.) (Furniss, 2012) et a ainsi contribué à diffuser sa vision de la communauté et du service qu'elle offrait. Le rôle majeur de EQI quant à la valorisation et reconnaissance des chiffonniers à cette époque a été de servir d'intermédiaire entre eux et les autorités publiques (Assaad, 1996). C'est dans ce cadre que l'organisme a joué un rôle central dans la formalisation du travail de la communauté et son adaptation aux nouvelles exigences des autorités publiques qui se dessinent dans les années 1980.

\*

\*       \*

Cet historique depuis la ville islamique jusque le début des années 1980, montre que, comme dans d'autres contextes, la gestion sanitaire et la propreté publique ont été à l'origine de la mise en place des gouvernements locaux. Il montre aussi que ce service a gardé une place particulière dans les services publics égyptiens. En effet, géré à l'origine par des communautés, il est resté principalement entre leurs mains à la différence d'autres services qui ont stimulé l'investissement des firmes de réseaux dès le XIX<sup>e</sup> siècle. De ce fait, le service n'a pas été nationalisé et est resté sous la responsabilité des autorités locales et du secteur privé (informel) y compris dans le contexte de l'État socialiste et centralisé de Nasser.

Du début du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'aux années 1980, la gestion des déchets a été le résultat des actions des autorités locales et des communautés comme l'illustre le schéma ci-dessous (fig.5). Ces deux gestions parallèles restaient davantage des modes de fonctionnement isolés plus qu'elles ne dessinaient une action coordonnée même si la loi de 1967 tente une première coordination. L'absence d'action structurée des autorités locales sur ce service laissait au marché des acteurs privés issus du secteur informel, l'organisation du service. Les autorités publiques se reposaient sur les intérêts financiers de ces acteurs pour parvenir à une desserte la plus étendue possible relayés qu'ils étaient par les acteurs du développement.

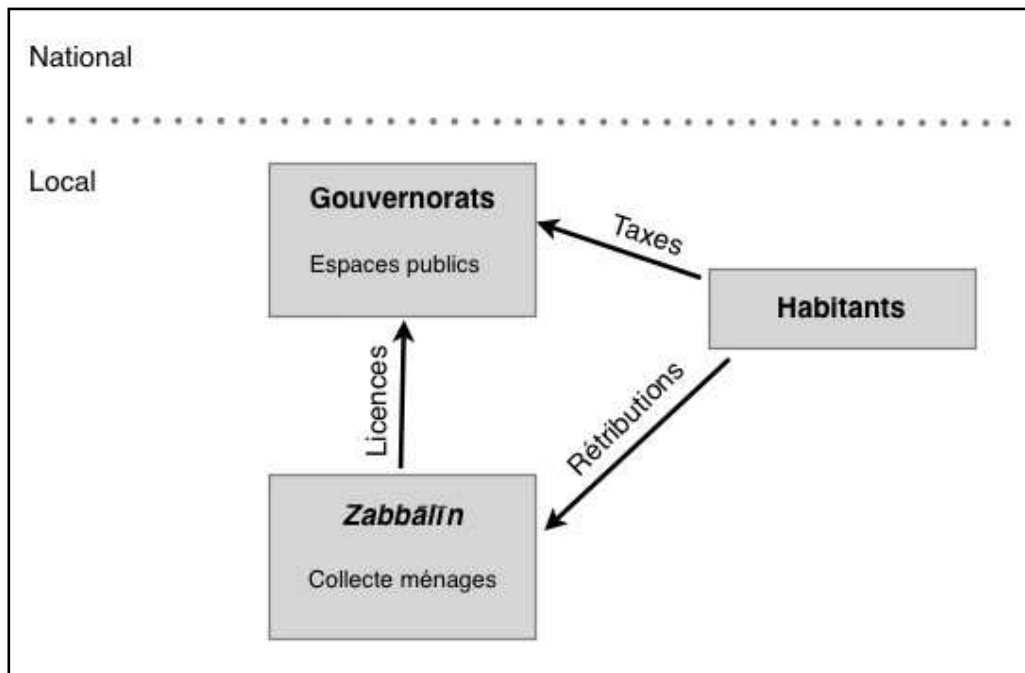


Figure 4. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1983

Réalisation : Lise Debout, 2012

## Section 2/ 1983 - 1999 : Centralisation, formalisation et privatisation

La période précédente montre l'émergence d'acteurs locaux et internationaux qui n'appartiennent pas aux cercles nationaux de la puissance publique. Grâce à plusieurs expérimentations, c'était ces acteurs (organismes internationaux, experts et chiffonniers) qui proposaient une forme de service aux autorités. Il s'agissait d'un service émergent au gré des potentiels locaux mais en dehors des cercles officiels. Toutefois, ces expériences ponctuelles et circonscrites ne sont pas parvenues à elles seules à endiguer le problème de la gestion des déchets dont l'ampleur des difficultés exigeait un saisissement national. Dans un premier temps, les actions du gouvernement central vont tenter de réguler l'activité des *zabbālin*. Puis sous l'influence des réformes économiques, les premières démarches de privatisation vont être lancées.

## A.1983 - 1991 : Encadrement national des pratiques traditionnelles

La période allant de 1983 à 1991 correspond à une centralisation de la gestion des déchets par les autorités publiques. De passives, elles sont devenues actives et ont entendu participer à la détermination de la forme du service proposé dont elles souhaitaient assurer la modernité et l'efficacité technique.

### 1/ La mise à l'agenda politique national

« *Le Caire est malade. C'est vrai. Le Caire est près de s'effondrer. C'est presque un cauchemar* » (Ilbert, 1983).

La presse du début des années 1980 dénonce l'état lamentable des services publics de la ville du Caire qui ne sont pas parvenus à suivre le rythme de la croissance urbaine. C'est aussi le début de la prise de conscience par les autorités nationales des enjeux environnementaux. L'émergence de ce débat public en Égypte n'a pas été liée à la mobilisation de la société civile comme ce fut le cas dans les pays occidentaux (Sharawi J., 1997). Au contraire, l'initiative de la protection de l'environnement a été à l'initiative du gouvernement central qui s'est doté des organes nécessaires à la création et mise en œuvre de politiques environnementales. Dès 1980, le gouvernement égyptien a envisagé la création de l'*Egyptian environmental affairs authority* (EEAA) destinée à la gestion de l'environnement. Finalement, créé en 1982 (Sharawi J., 1997), cet organe exécutif est chargé de rédiger des études et de proposer des lois pour la protection environnementale.

La question des déchets dans la presse et dans les études produites à cette époque, n'était néanmoins pas abordée dans sa dimension environnementale et l'on parlait plus volontiers de propreté publique (*al-nazāfa al-āma*) que des pollutions liées à leur mauvaise gestion. L'heure était au bilan du service et aux récriminations. Six pages du quotidien *al-Ahrām al-Iqtisādī* en janvier 1983 ont été consacrées aux égouts du Caire, et la propreté publique n'était pas en reste. Au regard, de la place conséquente qu'elle a occupée dans la presse égyptienne en 1983 la traduction d'une revue de presse sur cette thématique a été effectuée par le centre de documentation du CEDEJ. Cette revue de presse présente des études de terrains poussées de la part des journalistes, de même qu'elle révèle la sévérité de la position des responsables

nationaux quant aux manquements des autorités locales dans leur mission de gestion de la propreté.

Les journaux de cette époque faisaient référence à la publication de plusieurs études sur les déchets qui révèlent la volonté des institutions publiques de produire de l'information à propos de ce secteur. Les investigations et les études réalisées s'intéressaient aux aspects financiers de la gestion du service mais aussi à la composition des déchets eux-mêmes, à leur potentiel économique ainsi qu'aux retours sur investissements que permettent les méthodes de recyclage (Propreté Publique, 1983). Les différentes études (Institut National de la Planification sur l'information nutritionnelle, les Nations Unies en partenariat avec le ministère de la Reconstruction) auxquelles fait référence la revue de presse dressée en langue française, s'intéressaient au gisement des déchets et à leur nature et mettent en avant la différence de production entre quartiers pauvres et quartiers aisés.

L'opinion publique cherchait aussi les responsables de ces bilans désastreux. Et, à cet égard, les autorités nationales se sont blanchies de toute responsabilité en attribuant la faute aux autorités locales légalement en charge de ce service. Comme l'illustre les propos du ministre des Collectivités locales en 1983, qui voyait dans l'état de l'équipement des services de propreté des gouvernorats « une preuve de l'impéritie de certains responsables sur laquelle on ne saurait se taire... » (Propreté Publique, 1983, p. 101). Ce même entretien avec le ministre Sa'ad Ma'mu pointait les vraies difficultés de ce service. Il indiquait que les données produites étaient erronées et que conséquemment, les actions se basaient sur de mauvaises informations. En faisant référence à son expérience passée en tant que gouverneur du Caire, il expliquait que s'il s'était à l'époque contenté des données du plan de nettoyage à sa disposition, il aurait ignoré 30% de la population puisque qu'il ne considérait pas les quartiers informels : à « m'en tenir aux seuls chiffres et rapports que l'on m'avait fournis, aucune opération de nettoyage n'aurait jamais concerné les rues et les poubelles de ces lotissements [c'est-à-dire les quartiers informels] qui officiellement n'existent pas » (Propreté Publique, 1983, p. 101).

□ *Création des organismes d'embellissement et de propreté  
(Hey'āt al-nazafa wa tağmīl)*

Ces difficultés auxquelles fait référence le ministre étaient bien connues des gouvernorats qui, contraints par leurs limites financières, l'étaient aussi par leurs capacités administratives et techniques. Aussi, conformément aux dispositions de la loi sur les administrations locales de 1963, le gouvernorat de Giza, a demandé la création d'une autorité nationale pour la gestion de la propreté à Giza (Ministry of State for Environment et Eea,

2000). Les autorités de nettoyage et d'embellissement du Caire et de Giza ont donc été créées par le décret présidentiel n°234 de 1983<sup>47</sup>. Ces agences, en tant que personnes morales, sont administrativement, financièrement et techniquement gérées de façon indépendante des gouvernorats et sont directement placées sous l'autorité du Cabinet. Néanmoins, le gouverneur ayant selon la loi autorité de ministre sur les agences nationales de sa juridiction, les contrôle indirectement. Elles sont donc placées sous une double tutelle : cabinet ministériel et gouvernorat. Leur création avait pour objectif d'augmenter la performance administrative du service et correspondait à une volonté de mettre en place une stratégie de gestion de la propreté dans la capitale. Elle signalait également que les autorités nationales faisaient de la gestion des déchets une priorité (Assaad, 1996). De plus, ces agences nationales ont, concernant d'autres services, été un préalable à la privatisation comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent. Ainsi, dans le cas des déchets, elles ont marqué le début du recours aux entreprises, à la licence et au contrat pour la gestion des déchets. C'est ce que laissaient entendre les différents discours du Président Hosni Moubarak que rapporte la presse de cette année. L'édition du journal *al-Ahrām* du 25 mars 1983 rapporte une déclaration du Président dans laquelle il indiquait vouloir augmenter les aides pour la gestion de la propreté en Égypte (Propreté Publique, 1983). Ce qu'il a confirmé lors de son discours commémoratif de la Révolution du 23 juillet 1952 en 1983, où il faisait référence à ce problème des déchets dont les « autorités n'arrivent pas à se débarrasser » et annonçait la constitution d'entreprises de nettoyage afin de travailler en coopération avec les gouverneurs. Il invitait les banques à participer au financement de ces entreprises de nettoyage et prenait le gouvernorat de Giza en exemple. Le Président souhaitait des « résultats rapides » (Propreté Publique, 1983).

S'ils ont signifié une volonté d'améliorer le service sans en augmenter les coûts, ce recours éventuel à des entreprises privées et la création des autorités, ont aussi été une réaction au constat d'incapacité des « approches traditionnelles » (Ministry of State for Environment and Eeaa, 2000, p. 117) à faire face aux enjeux de la propreté. Aussi, l'une des ambitions première de ces autorités a été de formaliser la gestion des déchets fournie par les chiffonniers, jugée trop archaïque (Debout et Florin, 2011).

---

<sup>47</sup> La même année et afin de faire le bilan du projet Neighborhood Urban Services Project de l'USAID, un rapport intitulé *Solid Waste Management. Cairo Governorate*, est publié. N'ayant pas pu en prendre connaissance, nous ne mesurons pas si l'organisme américain a pu avoir une influence sur la constitution de ces agences nationales. Le rapport d'évaluation pointe néanmoins la réussite du programme dans certains domaines et notamment celui des déchets. Le cabinet Wilbur Smith Associates, auteur de ce rapport reste par la suite en charge des rapports de l'USAID sur la thématique.

## 2/ Modernisation des *zabbālīn*

### □ *La licence comme levier d'action*

Ainsi au début de l'année 1987, la CCBA (*Cairo Cleansing and Beautification Agency*) a invité des entreprises privées à postuler pour obtenir des licences pour la collecte des déchets ménagers (Egi, 2000) afin de formaliser la gestion du service par différents nouveaux éléments : facturation, supervision de la part des autorités et mécanisation. Les entreprises qui souhaitaient obtenir une licence, devait la payer auprès des autorités d'embellissement ou des gouvernorats et s'engager à fournir une collecte mécanisée, c'est à dire effectuée par camions et non pas par ânes, ce qui visait spécifiquement la communauté des chiffonniers. Sans licence, la collecte des déchets était illégale. Cette disposition techniques concernant les moyens de collecte était destinée à chasser les ânes des rues du Caire. De même, les employés des contractants devaient porter des uniformes déterminés par les autorités de nettoyage (Hamad, 1996) car la volonté des autorités était aussi de s'assurer de l'image d'un service moderne et répondant à des exigences technologiques élevées. Ainsi dans les licences des opérateurs au début des années 1990, les mentions faites à l'esthétique et à la modernité sont très présentes. Les licences donnaient donc davantage d'informations sur la façon dont le service devait être rendu, que sur le niveau de service lui même :

*« The licensee is prohibited to collect garbage from the buildings entrances. Garbage is collected in the equipped vehicles from the different sources in a resistant container that is free from any pours and approved by the CCBA. The cleanliness and appearance of this containers should be considered » (Seconde clause, licence 1990).*

*« The licensee is absolutely forbidden to transport the collected garbage in animal carts »,*

*« (The vehicle) should be of suitable capacity and high operational potential »,*

*« The internal and external cleanliness of the vehicle has to be considered as well as (...) his over all appearance » (Clause 3).*

Les frais de service étaient facturés à la population sur des reçus officiels établis par le CCBA. Les entreprises garderaient une partie de ces montants et reverseraient le reste au CCBA afin de couvrir les coûts administratifs et de contrôle de la licence. Puisque dans le cadre d'une licence et à la différence d'un contrat, les autorités ne pourraient pas lever de pénalités sur les dus des entreprises, ces dernières devraient verser une forme de caution au CCBA destinée à la retenue des éventuelles sanctions financières liées aux manquements du service (Assaad, 1996).

La première tentative dans ce cadre a été conduite dans les quartiers de Manial et de Zamalek, deux quartiers aisés. La raison de ces choix repose sur plusieurs éléments selon les responsables du CCBA. Il s'agissait dans un premier temps de concentrer les expériences de gestion privée dans les quartiers aisés de sorte à ce que les autorités puissent transférer leurs forces de travail et leurs équipements dans les quartiers pauvres qui n'étaient pas collectés (Sa'ad, 1997). Mais les autorités pensaient aussi que les habitants des quartiers aisés pouvaient se permettre la prise en charge de l'augmentation des coûts liée à la privatisation (Sa'ad, 1997). Enfin, puisque ces quartiers sont situés sur des îles, la tâche de contrôle de l'organisme se trouvait naturellement facilitée (Sa'ad, 1997) : les ponts permettant de contrôler les entrées et sorties de véhicules. Il s'agissait de faire de ces expériences sur des quartiers « faciles » des opérations pilotes destinées à être élargies à d'autres quartiers (Z̄in Al-ʿabdīn, 1996).

Avec l'aide de EQI et du fonds de l'association Les amis de Soeur Emmanuelle, les *zabbālīn* et les *wāḥeyya*, ont constitué une entreprise appelée *Environmental Protection Company* (EPC) et acheté des équipements. L'entreprise composée de 40 *zabbālīn* et *wāḥeyya* était chargée de collecter les taxes par l'intermédiaire d'une facture formelle, et devait reverser 50% de ces montants au CBBA pour couvrir les frais administratifs de la licence. Une campagne de sensibilisation avait été conduite auprès des habitants de ces quartiers pour les informer de l'augmentation du coût du service (Eqi, 2000). Cette première expérience n'a pas été concluante pour plusieurs raisons. Les *wāḥeyya* ont été réticents aux changements d'itinéraires qu'exigeait ce plan de gestion. D'une part, ils craignaient qu'ils ne conduisent à la perte de leurs relations historiques privilégiées avec les concierges ou les propriétaires des immeubles qu'ils avaient l'habitude de servir. D'autre part, bien souvent, les taxes collectées par les *wāḥeyya* qui devaient contribuer à financer les coûts de transport, n'ont pas été reversées à l'entreprise. Au contraire, les *wāḥeyya* se sont peu à peu mis à demander aux *zabbālīn* de payer pour l'utilisation des camions (Assaad, 1996).

#### □ *La multiplication des entreprises de chiffonniers*

En 1988, le CCBA, dans un plan de propreté plus large, a envisagé d'étendre la contractualisation avec des entreprises privées en formalisant davantage son cadre. Il a donc commencé à attribuer des licences par groupes de 5000 ou 10 000 logements en échange d'un versement initial pour l'accès à la licence et d'un dépôt de garantie. La licence stipulait également que les taxes sur les ménages ne devaient pas dépasser plus de 2 EGP par mois (Assaad, 1996). Ce nouveau cadre destiné à couvrir l'essentiel des quartiers aisés et centraux du Caire a conduit à une généralisation des licences et a stimulé l'apparition d'entreprises privées égyptiennes extérieures à la communauté des *zabbālīn*. En 1990, trois entreprises de *wāḥeyya* et *zabbālīn* seulement travaillaient sous licence avec le CCBA contre 27 entreprises privées en dehors de la communauté (Wilbur Smith Associates, 1990). Bien que les



entreprises de la communauté soient restées largement majoritaires dans la collecte en termes de nombre de ménages et de commerces desservis (Wilbur Smith Associates, 1990), les *wāḥeyya* ont perçu comme une menace la structuration de ce secteur privé (Assaad, 1996) et ont été contraints de réagir et de se structurer davantage afin de maintenir le monopole des licences. Ce sont donc les enjeux économiques qui ont eu raison du secteur informel et l'on contraint à tolérer un minimum de formalisation pour ne pas perdre le marché des ordures au Caire. À partir de cette période, les acteurs privés ont été sollicités par les autorités pour qui ils représentaient la solution aux problèmes de gestion des déchets.

## B. 1991 – 1999 : Premières privatisations vers la réforme nationale

Les prêts d'ajustements structurels signés en 1991 ont marqué un large retrait de l'État dans les affaires publiques et une ouverture du marché égyptien vers l'extérieur. Le début des années 1990 correspond aux premières privatisations nationales et aux débats animés quant à l'avenir du secteur public (voir chapitre 2). De plus, sous l'influence de la coopération extérieure et notamment celle de la Banque mondiale, l'Égypte a peu à peu mis en place des politiques environnementales, notamment au travers le *National Environmental Action Plan* établi en 1991. Cette amorce de la prise en compte accrue de l'environnement a abouti à la votation de la loi n°4 de 1994 sur l'environnement toujours en vigueur et seule loi générale sur l'environnement jusqu'alors.

1/ « Al-**ḥaṣḥa** ḥeyya al-ḥal ! » La privatisation est la solution !

« Al-**ḥaṣḥa** ḥeyya al-ḥal »,

Le directeur de l'autorité de nettoyage et d'embellissement du Caire (Zīn Al-'abdīn, 1996).

L'expérience de privatisation de la gestion des déchets à Zamalek en 1987, n'a pas conduit à un bon niveau de service sur cette île du Caire. Les difficultés liées à la structuration de l'entreprise et à son incompatibilité avec le fonctionnement de la communauté des chiffonniers ont conduit à une dégradation du service quelques temps après un début plutôt prometteur. En 1991, des femmes aisées du quartiers de Zamalek

(essentiellement des femmes d'anciens ministres) ont constitué une association de lobbying appelée Association pour la promotion des services à Zamalek (*ḡama<sup>c</sup>eyya tanmeyya ḥedmāt ḥay al-zamālek*) (Sharawi J., 1997 ; Vanabalberghe, 2005). L'une des premières actions de cette association a été de procéder au nettoyage des rues. Après avoir fait un appel à dons, l'association a recruté des hommes afin de collecter les déchets accumulés dans les rues. Trente cinq tonnes de déchets ont été collectées. L'association a convoqué la presse pour que l'information soit diffusée. Convaincue que le recours aux entreprises formelles était la solution, l'association a fait du lobbying auprès des autorités du gouvernorat qui ont finalement décidé en 1993 de ne pas renouveler la licence de EPC, l'entreprise des chiffonniers, et de signer un contrat avec Misr Service, une entreprise privée égyptienne n'émanant pas de la communauté des chiffonniers. Cette dernière opérait sous le contrôle conjoint du CCBA et de l'association pour la promotion des services à Zamalek (Sa<sup>c</sup>ad, 1997).

La délégation de Zamalek représentait un premier projet pilote pour le CCBA qui souhaitait élargir le procédé à d'autres quartiers selon le plan de propreté établi en 1996. Après avoir mené des études préalables détaillées, des appels d'offre ont été passés dans une première phase dans le centre ville et le quartier de al-Nazhāt al-Gedida et dans une seconde phase à Garden City, Qasr al-Nīl, Roḡ al-Farag, Madināt Nasr et Maṣr al-Gedida. Par ces délégations, les autorités envisageaient de contourner certains problèmes qu'elles n'avaient pas réussi à surmonter ces dernières années. Il s'agissait dans un premier temps de remédier au problème flagrant de propreté publique et de permettre de fournir un meilleur service à un moindre coût pour les autorités, dans la mesure où elles n'étaient pas à même d'offrir un service de gestion des déchets à la hauteur des besoins. Magdī Amīn, directeur du CCBA, prenait à ce titre l'exemple de Paris pour comparer le budget des deux villes. Il indiquait que le budget annuel du CCBA était de 7 millions EGP par an alors que celui de Paris était de 500 millions \$ par an, bien que le Caire soit plus peuplé que Paris (Zīn Al-<sup>c</sup>abdīn, 1996)<sup>48</sup>. Selon lui, l'économie que représentait le recours au privé devait permettre au CCBA de concentrer ses efforts dans les quartiers populaires (Zīn Al-<sup>c</sup>abdīn, 1996 ; Sa<sup>c</sup>ad, 1997). De même, les autorités pensaient que la privatisation permettrait de rendre le métier d'éboueur plus attractif dans le cadre d'une main d'œuvre difficile à recruter. Magdī Amīn expliquait en 1997, un an après les délégations, que le CCBA avait tenté d'augmenter les salaires des ouvriers pour les motiver à travailler dans le secteur mais que cela avait été un échec (Sa<sup>c</sup>ad, 1997) et que c'était aussi une des raisons pour lesquelles ils avaient décidé de privatiser. Mais la privatisation était surtout gage pour les autorités de bénéficier d'un service moderne, et cet enjeu était largement présent dans les débats et dans la presse des années 1996-1997.

À partir de 1993, les délégations à des entreprises privées formelles extérieures à la communauté des chiffonniers se sont multipliées. Ces entreprises, comme Misr Service, travaillaient sous contrat et étaient rémunérées pour leur service à la différence des *zabbālīn*.

---

<sup>48</sup> Soit en taux actuels : 42,63 millions \$ au Caire contre 500 millions \$ à Paris.

Bien que nous ne disposions pas d'informations sur ces premières entreprises privées égyptiennes, nous pouvons émettre l'hypothèse d'une influence des acteurs privés dans la multiplication des délégations au secteur privé. Comme en témoigne la volonté entendue des femmes des hauts responsables du gouvernement égyptien, à travers de l'association pour la promotion des services de Zamalek, nous pouvons penser que différentes actions de lobbying ont influencé l'orientation vers la délégation au secteur privé. Le fait que les deux premières entreprises qui se constituent au Caire, Europa 2000 et Misr Service, soient encore aujourd'hui présentes sur le marché de la gestion des déchets peut conduire à penser que leurs responsables ont eu et ont des liens privilégiés avec les autorités du gouvernorat, à même d'orienter leurs décisions et que ces organismes (comme d'autres) ont peut être joué un rôle dans l'encouragement à la délégation.

## 2/ Les premières délégations aux entreprises privées étrangères

Les accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) conclus en 1993 encouragent la délégation au secteur privé étranger. Ils sont pour certains acteurs privés de la gestion des déchets, une des raisons de la privatisation de la gestion des déchets au secteur privé étranger (Z̄in Al-ʿabdīn, 1996). Ces privatisations étaient aussi un moyen pour les autorités de bénéficier de l'expérience étrangère pour améliorer leur service. Les premiers appels d'offre internationaux pour la gestion des déchets ont été lancés en 1996. Les entreprises lauréates étaient italiennes. Même si les autorités expliquaient que ces entreprises avaient été retenues parce qu'elles proposaient les meilleurs prix, il était aussi reconnu que bénéficier d'une expérience étrangère est un atout pour le secteur en Égypte (Halāl et Saʿīd, 1996). Car les autorités voulaient avant tout un service et des équipements modernes « maʿdāt ḥadīṭa » (Z̄in Al-ʿabdīn, 1996) et les entreprises étrangères étaient selon elles, à même d'offrir ce niveau de service.

Mais ces démarches ont soulevé des controverses dès 1996. Un article publié le 10 septembre 1996 dans le journal *Al-Naṣ*, illustre l'amalgame qui est fait entre privatisation et entreprises étrangères. Cet article dressait un bilan du service fourni par l'entreprise Europa 2000 et, dans une interview avec le directeur du CCBA, les journalistes tentaient de comprendre pourquoi l'autorité avait préféré une entreprise étrangère à une égyptienne glissant même dans l'amalgame politique teinté d'antisémitisme et d'anti-américanisme (Halāl et Saʿīd, 1996). Or, cette entreprise Europa 2000 n'est pas étrangère mais égyptienne. Le contenu illustre néanmoins les griefs que l'on portait à la privatisation. Ainsi, les auteurs dénonçaient une privatisation qui selon eux, favorisait les quartiers aisés, laissant le vieil équipement aux quartiers populaires. De même, par leurs investigations, les auteurs de

l'article souhaitent éclairer les citoyens sur des éléments qui leurs étaient, selon eux, dissimulés. Ainsi, ils s'indignaient des uniformes de l'entreprise qui dissimulaient son origine entreprise en n'indiquant seulement le nom de la société et le nom de l'organisme de propreté sans faire mention de la nationalité italienne de l'entreprise.

Ils raillaient aussi avec amertume, photos à l'appui, le niveau de service déplorable de l'entreprise. Des témoignages rapportaient que l'entreprise ne passait pas tous les jours, tandis que les photos montraient des équipements peu modernes selon les auteurs « forcé de retirer les déchets et de nettoyer les lieux avec ses mains... Vive la technologie moderne !! » (Halāl et Saīd, 1996). Ainsi, ils déploraient que les balais ne soient que des « morceaux de bois [qu'ils n'aient] pas de marque, ni [ne soient] de façon industrielle » (Halāl et Saīd, 1996). Enfin, les charrettes à bras utilisées pour collecter les déchets étaient comparées à celles des campagnes égyptiennes, la pire des insultes pour un cairote !

\*

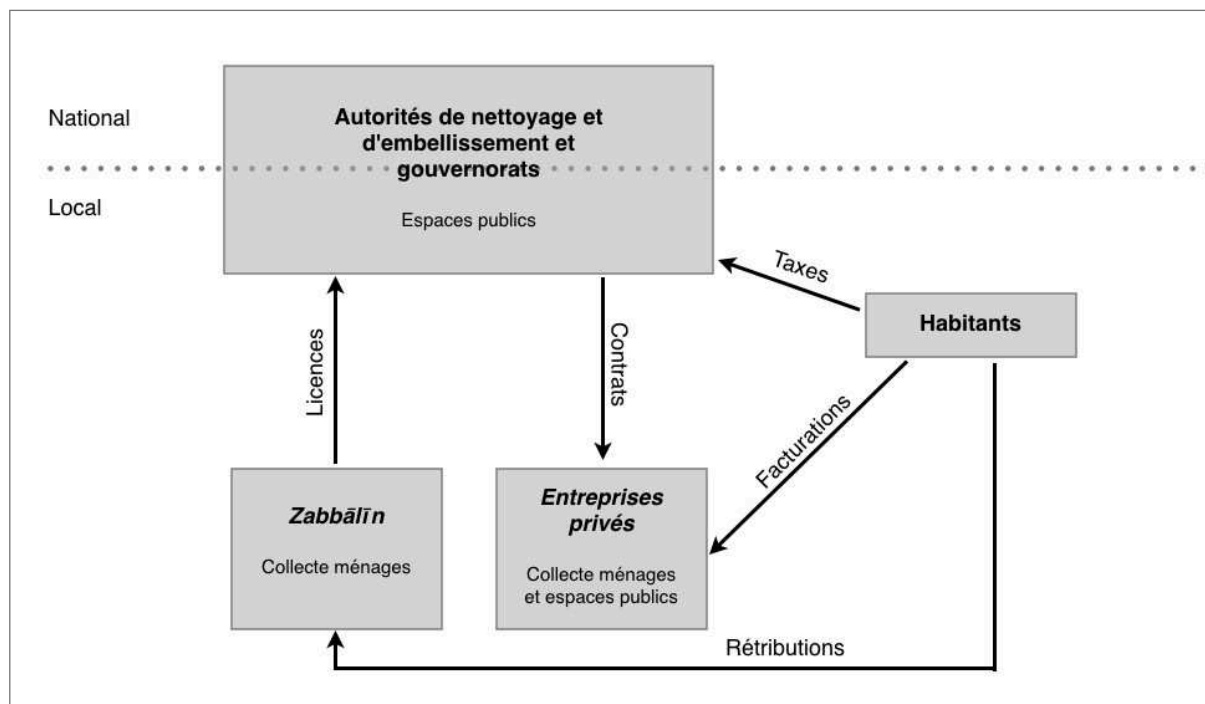
\*       \*

Cette période, qui correspond au début des mobilisations habitantes et de la montée d'une prise de conscience de l'opinion publique quant à la question des déchets, marque le début de la construction d'une politique publique articulée autour du saisissement national et de la délégation au secteur privé qui contribue à modeler le service.

Le gouvernement central déplore la gestion catastrophique de la propreté par les autorités locales et justifie de cette façon la centralisation des décisions relatives à la gestion des déchets. Ainsi, les agences nationales pour la propreté lui permettent de mettre en œuvre des moyens conséquents pour la propreté de la capitale, tout en en gardant le contrôle indirect par la mise sous tutelle du Premier ministre de ces organismes.

Ces agences sont aussi une étape vers la délégation du service à des entreprises privées. En cela, si des délégations ont été tentées dans un premier temps par l'octroi de licences, la délégation par contrat va stimuler la structuration d'un marché privé en dehors de la communauté des chiffonniers. Ces premières expériences traduisent déjà un conflit de normes entre deux secteurs privés différents : la communauté des chiffonniers face aux entreprises privées formelles nationales ou internationales, elles-mêmes différentes. Ainsi, déjà dans les années 1990, le secteur privé s'annonce et s'affirme comme un acteur majeur dans l'opération du service de gestion des déchets. Il est à l'origine d'un conflit de normes portées par des acteurs différents et reposant sur des arguments de nature et aux fins différentes. D'un côté, les idéologies défendues et développées par les bureaux d'étude égyptiens et les acteurs du développement (Sœur Emmanuelle, fondations, etc) vantent les

vertus sociales et économiques de l'organisation des chiffonniers. De l'autre côté, les autorités publiques et les acteurs du marché économique louent la modernité et l'efficacité de technologies nouvelles dans le secteur (motorisation, factures officielles, équipements, etc.) porté par un secteur privé formel local ou international.



**Figure 5. Schéma de la fourniture du service et des relations entre acteurs avant 1999**

Ainsi, la gestion des déchets se complexifie et est partagée entre deux types d'acteurs publics (les autorités locales et nationales) et deux formes de secteur privé (les chiffonniers et les entreprises formelles) comme illustré sur le schéma ci-dessus (fig.5). Ces acteurs sont parfois présents sur les mêmes territoires sans que leurs actions ne soient coordonnées. Les dynamiques de cette période sont à l'origine de la production d'un service dont les caractéristiques — entre multiplication des acteurs et normes de service — sont à la fois motivations et problème dans la mise en œuvre des réformes des années 2000.

## **Section 3/ La réforme nationale de la gestion des déchets : entreprises étrangères et autorités nationales**

Cette multiplication des responsabilités et des acteurs a conduit à la mise en place d'un service compliqué et inégal sur l'ensemble des villes égyptiennes. En effet, la plupart des acteurs sont concentrés sur les quartiers centraux délaissant les quartiers périphériques et informels. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Tout d'abord, la structuration historique de la communauté des chiffonniers a essentiellement concerné les quartiers du centre du Caire, construit avant les années 1950 sans s'étendre aux quartiers périphériques développés dans la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle. De plus, les chiffonniers ne sont pas intéressés par les matériaux produits dans les quartiers populaires qui sont peu valorisables. Ensuite, les autorités publiques concentraient leurs faibles ressources, que ce soit en opération directe ou déléguée, sur les quartiers planifiés plus stratégiques et plus aisés à desservir que les quartiers informels au regard de leur forme urbaine. Cette gestion des déchets était donc largement lacunaire et a conduit à la mise en place d'une réforme nationale des déchets en 1999.

### **A. La stratégie nationale de gestion des déchets**

1/ Origines : entre motivations environnementales et politiques

Conformément au processus d'accès d'un problème à l'agenda politique, ce saisissement national de la question des déchets en 1999 est tributaire d'éléments classiques d'émergence d'une politique publique : l'effet de crise, la mobilisation sociale ou encore l'influence exogène (Favre, 1992 cité par Muller, 2011).

#### *□ Crise et mobilisations sociales*

Dans le cadre du NEAP (*National Environmental Action Plan*) rédigé en 1992 avec l'aide de la Banque mondiale, une stratégie nationale de gestion des déchets avait déjà été élaborée. Néanmoins, elle n'avait pas été effective du fait d'un suivi irrégulier (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Aussi, à la fin des années 1990, les autorités dressaient un bilan alarmant de la situation. Dans la plupart des gouvernorats et surtout dans les gouvernorats ruraux, la collecte des déchets n'excédait pas 60% de la production. Dans les grandes villes, grâce à la participation du secteur informel qui collectait 33% des déchets du Caire en 1983 et

38% de ceux de Giza en 1985 (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000), la collecte était un peu meilleure : 62,5% des déchets produits étaient collectés au Caire, 64% à Giza et 77% à Alexandrie. Néanmoins, si les villes étaient mieux collectées, elles étaient aussi caractérisées par les accumulations de déchets dans les rues et les espaces publics. Au Caire ces déchets représentaient plus de 2 millions de m<sup>3</sup> en 1999 ! Ces accumulations entraînaient et véhiculaient des maladies, l'eau des canaux d'irrigation était polluée et contaminait le produit de l'agriculture, le brûlage des déchets non collectés accentuait la pollution atmosphérique, etc.

Cet état de crise de la gestion des déchets avait plusieurs fois suscité la mobilisation de la population. Les périodes précédentes ont montré l'importance de ces mobilisations qui ont aussi joué un rôle dans la prise de conscience publique du problème. Différentes formes de mobilisations ont conduit à un positionnement des autorités sur la problématique des déchets : les mobilisations sociales collectives, celles des ONG mais celles aussi des acteurs économiques des déchets. Car c'est quand elles prennent des formes d'action groupées (mobilisation collective ou entreprise) que les mobilisations sociales ont un impact sur les politiques publiques et la sensibilisation des autorités à un problème (Mérino, 2010). Ainsi, les mobilisations collectives des années 1980 à l'origine des habitants des quartiers aisés (Ben Nefissa et El-Kadi, 1998) ou la structuration de nombreuses ONG environnementales dans les années 1990, ont contribué à la mise en avant de ce problème de gestion des déchets. De même la mobilisation croissante et diversifiée des acteurs privés sur le secteur, chiffonniers et entreprises privées dans les années 1990, ont aussi été très certainement un élément d'entraînement.

Dans le courant de l'année 1998, le gouvernement lui-même avait été l'instigateur de ces mobilisations et avait sollicité la participation des habitants à travers plusieurs campagnes de nettoyage locales ou nationales (Al-Qahira madīna nazīfa, 1998 ; Fī ḥamla nazāfa al-louqṣor : Rafa' 100 ṭon qimāma wa ġarṣ 200 šagara ḥawal ma'bad Al-Karnak, 1998 ; Taḥt ra'āyya wazīra al-bī'a : 3 alāf šāb yešārķōn fī al-ḥamla al-waṭaneyya li-al-naẓāfa bī 18 mouḥāfza, 1998). La même année, une campagne de propreté intitulée « Le Caire ville propre » (Al-Qahira madīna nazīfa, 1998) avait été lancée à l'initiative du gouverneur. Pour établir ce plan de propreté, un comité composé des chefs de districts et d'experts avait été constitué. Le directeur du CCBA insistait sur la nécessité de considérer tous les aspects des déchets et tous les quartiers de la ville rappelant que le Caire n'était pas composé essentiellement des quartiers aisés mais aussi des quartiers populaires qui représentent 80% de la ville. Le comité avait évoqué la possibilité d'avoir recours à des entreprises privées afin d'encourager les investissements dans le secteur et de créer de la richesse. Il avait également

été évoqué la possibilité de mettre en place une taxe sur la facture d'électricité afin de compléter la taxe de propriété prélevée sur la valeur locative qui ne parvenait pas à financer le service.

En Octobre 1999, un épais nuage résultant de la combustion des déchets de la paille de riz dans le delta a recouvert la ville pendant plusieurs jours rendant le Caire plus irrespirable que jamais. Cet épisode a confirmé et mis sur la place publique une situation de crise qui, dans ce nuage qui ne connaît pas de frontière, n'épargne pas les populations les plus aisées. L'activation sociale s'est mise en place rapidement « *certaines résidents de la classe moyenne supérieure envoyèrent alors des lettres aux journalistes ou téléphonèrent aux responsables qu'ils connaissaient (...). Les journalistes, poussés par leurs lecteurs et correspondants, demandèrent des comptes au responsables, et ces derniers comprirent qu'il fallait leur répondre tout de suite* » (Hopkins, 2011, p.185). Ainsi, le « nuage noir », tel qu'il a été appelé, a été la première prise de conscience générale des problèmes de pollution et d'environnement en Égypte (Hopkins, 2011).

#### □ *Volontarisme de l'État*

« *An aggressive national strategy [was] needed* » (EEAA, 2000, p. 19).

Mais cet épisode du nuage et la réaction des populations n'ont certainement été qu'un prétexte pour l'État afin de légitimer une démarche volontariste déjà en germe. En effet, si de nombreux auteurs ou journalistes retiennent l'épisode du nuage noir d'octobre 1999 comme élément déclencheur, le saisissement national était déjà engagé puisque la volonté de mettre en place une stratégie nationale avait été évoquée dès décembre 1998 (Ra'īs Ġahāz Chou'oun Al-Bī'a : Haṭa Qoumeyya Limouwaḡaha Mouchkila Al-Qimāma, 1998). Cette stratégie selon le responsable de l'EEAA devait permettre de stimuler les investissements privés, de confiner les autorités dans un rôle de supervision et enfin, de trouver une solution aux enjeux environnementaux qui n'étaient pas selon lui dans les « *ḥouloul taqlīdeeya* » (solutions traditionnelles) (Ra'īs Ġahāz Chou'oun Al-Bī'a : Haṭa Qoumeyya Limouwaḡaha Mouchkila Al-Qimāma, 1998).

Ce positionnement de l'État a résulté en grande partie d'un processus d'« émergence captée » (Favre, 1992 cité par Muller, 2011) sous l'influence extérieure de négociations engagées avec différents bailleurs de fonds. En 1999, l'Égypte avait reçu un prêt de l'USAID destiné à mettre en place l'*Egyptian Environmental Policy Program* (EEPP). Projet pluri-annuel, il visait la levée des « *economic and institutional constraints, [a] cleaner and more efficient energy use, [a] reduced air pollution, [an] improved solid waste management, and [a] natural*



*ressources [management] for environmental sustainability* » (Epiq, 2000 b, p.1). Les négociations entre le Gouvernement égyptien représenté par l'EEAA, le ministère d'État à l'Environnement, le ministère du Pétrole et de l'Énergie et le ministère du Tourisme et l'USAID avaient abouti à la signature d'un *Memorandum of Understanding* en mai 1999. Dans ce cadre, l'Égypte s'engageait à prendre des mesures en matière de protection de l'environnement contre un financement de 110 millions USD. À travers ce programme, l'USAID a mis en place plusieurs projets avec une attention toute particulière à la pollution atmosphérique qui selon l'organisme américain causait des « *diseases leading to thousands of premature deaths, impaired child development, and lost worker productivity* » (USAID, 2004, p.1). Dans ce rapport, les déchets solides étaient identifiés comme les principaux responsables de la pollution atmosphérique avec une contribution à hauteur de 38% au phénomène. L'épisode du nuage noir quelques mois plus tard, venait donc confirmer ce lien de cause à effet et amorcer le début d'actions précipités.

En 1999, tous les éléments étaient donc réunis pour un saisissement national : crise, activation sociale et émergence captée. L'année a été déclarée « *The solid waste year* » par les autorités et la réaction du gouvernement ne s'est pas faite pas attendre. Un comité national a été immédiatement créé à son initiative. Présidé par l'EEAA, et composé du ministère de la Santé, du ministère des Finances et du ministère de l'Environnement, il a eu pour mission de mettre en place un programme national intitulé « *Integrated Program for Solid Waste Management* » et a rédigé à quatre mains avec l'USAID (Epiq, 2000), la stratégie nationale de gestion des déchets publiée en juin 2000. Ce document de 159 pages présente la stratégie nationale de gestion des déchets destinée à guider les actions en la matière pour une durée de 10 ans (2000-2010). Ses principaux objectifs sont présentés ci-après.

## 2/ Un cadre de référence étranger

### □ *La difficile adaptation locale de solutions standardisées*

Cette stratégie qui constitue le cadre idéologique du service de gestion des déchets propose une « *vision* » du « *desired system* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p.8). Elle est, sur le papier, le service idéal des autorités nationales et la solution aux problèmes existants. Ainsi les références aux techniques ou à la science sont récurrentes dans le texte qui voit en une « *practical and scientific vision* », la solution afin de résoudre les problèmes rencontrés. Cette vision est largement inspirée des études de cas étrangères auxquelles sont consacrées de nombreuses pages du rapport (15 pages consacrées à des expériences étrangères et 11 pages pour l'étude du cas égyptien). De même, les éléments de

définition et de planification du service, sont largement issus de la littérature grise des bailleurs de fonds internationaux qu'elle reprend parfois de façon intégrale. Ainsi, toute la partie concernant la caractérisation des déchets est issue d'un rapport de la Banque mondiale publié en mai 1999 intitulé « *What a waste: Solid Waste Management in Asia* ». Tandis que le le cadre institutionnel et l'organisation du service sont issus d'un rapport de METAP (*Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*), intitulé « *Regional Solid Waste Management Project: Current Situation and Regional Opportunity Analysis Report* », publié au Caire en 1999. Enfin, les points soulevés et les solutions proposées suivent point par point et intégralement celles faites par l'USAID dans la première version de la stratégie que les consultants de l'organisme proposent aux autorités égyptiennes (Epiq, 2000).

De l'autre côté, et face à ces modèles standardisés, les éléments de diagnostic de la situation égyptienne, s'ils ont le mérite d'utiliser des documents produits par les autorités égyptiennes, fournissent des chiffres parfois relativement anciens (par exemple les taux de collecte qui sont ceux du milieu des années 1980). Ils sont même parfois, pour certains, erronés au regard de méthode de production contestées par les autorités mêmes (voir plus haut la réaction du directeur du CCBA en 1996). Ce décalage entre « vision clef en main » et chiffres indisponibles, ne permettent pas de faire de ce document un outil opérationnel apte à la bonne conduite d'une politique publique adaptée au cas égyptien, bien que la stratégie énonce à plusieurs reprises sa volonté d'adapter ces méthodes aux particularités de la culture égyptienne (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p.12). Aussi le document présente t-il des objectifs et des outils de mise en œuvre répondant à des cadres très généraux qui ne laissent que très peu transparaître la particularité de la situation égyptienne.

#### □ *Objectifs et cadre d'action*

##### - Une gestion intégrée

L'objectif de cette stratégie est d'établir « *an effective national integrated municipal solid waste management system (IMSWM) based on upgraded national legislation, regulations, standards, guidelines, institutional and physical infrastructures; while creating the needed enabling environment and necessary resources* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Afin de combattre les difficultés relatives à la gestion des déchets, la stratégie en appelle à « *a well-founded scientifically planned approach* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 7). Pour la première fois en Égypte, les déchets sont abordés dans leur dimension globale et à travers une vision intégrée de leur gestion, comme cela avait déjà été évoqué lors de l'annonce du plan national en 1998 sous les termes de « *silsila moutakāmla* » (chaîne complète) ou de « *ḥalkāt maṣṣoula* » (cercles interconnectés) (Ra'īs ḡahāz šou'oun al-bī'a : ḥaṭa qoumeyya limouwaḡaha mouškila al-qimāma, 1998). La stratégie, reprenant la définition proposée par le programme

des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), présente les éléments essentiels d'une gestion intégrée du service<sup>49</sup> :

*« - Some problems can be solved more easily in combination with aspects of the waste system than individually;*

*- Adjustments to one area of the waste system can disrupt existing practices in another areas, unless the changes are made in a coordinate manner;*

*- Integration allow for capacity or resources to be completely used; economics of scale for equipment or management infrastructure can often only be achieved when all of the waste in a region is managed as part of a single system;*

*- Public, private, and informal sectors can be included in the waste management plan;*

*- An ISWM (Integrated Solid Waste Management) plan helps identify and select low cost alternatives;*

*- Some waste activities cannot handle any charges, some will always be net expenses, while others may show a profit. Without an ISWM plan, some revenue-producing activities are « skimmed off » and treated as profitable, while activities related to maintenance of public health and safety do not receive adequate funding and are managed insufficiently » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 36-37).*

- Une gestion durable

De même, il s'agissait d'assurer une gestion durable des déchets, afin de réduire ses nuisances dans le court et long terme :

*« A proposed master plan for implementation that addresses both the urgent needs as well as the long term goal » (p. 8)*

*« The principal goal of this work is to formulate a strategic master plan framework that is based on a group of principal policies, practical solutions and measures to cope with the problem and to meet the needs of the served community over the short, medium and long terms in the best possible way [...] » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 13)*

---

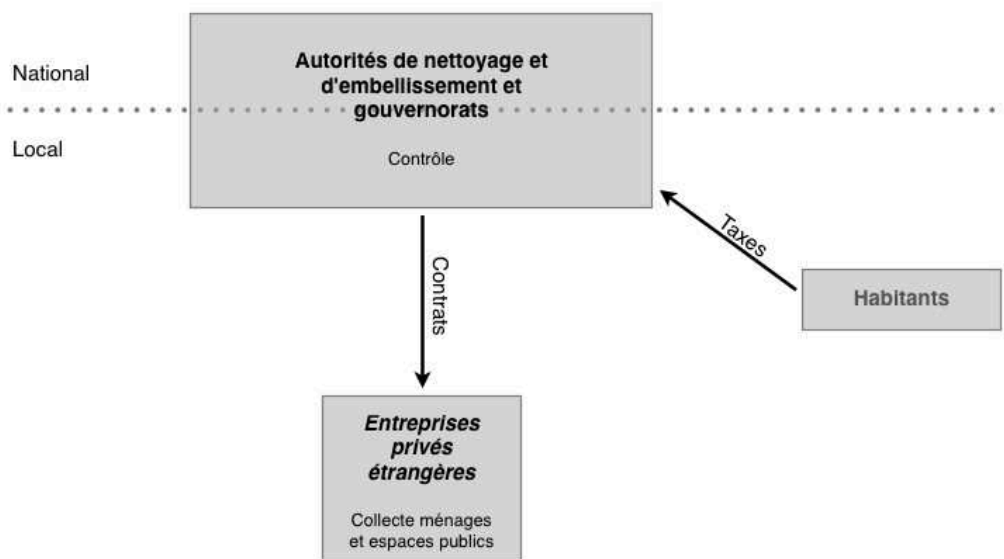
<sup>49</sup> La stratégie nationale de gestion des déchets a été rédigée en arabe et traduite en anglais par les autorités égyptiennes, c'est pourquoi les citations qui en sont extraites emploient un anglais peu académique.

## □ *Implantation*

Afin de mettre en œuvre ce programme, la stratégie reconnaît la nécessité de sept composantes fondamentales : les politiques, la sensibilisation, le cadre législatif, les institutions, les ressources-humaines qualifiées, les financements et le recouvrement des coûts, enfin les « infrastructures technologiques ». Ces différentes composantes sont autant de domaines d'action stratégique pour le document. Le document pointe la nécessité d'une bonne gestion à l'échelle locale comme nationale et impute à cette mauvaise gestion, l'échec de la première stratégie nationale rédigée en 1992. Il s'agit que les gouvernorats et le gouvernement central, agissent de façon intégrée dans une démarche de « *gouvernement-public-private-community partnership* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 50).

Trois éléments sont centraux dans la transformation du secteur que la stratégie dessine. Dans un premier temps, elle différencie les rôles du gouvernement central et des gouvernorats, confiant à ces derniers la pleine responsabilité de l'opération. Ensuite, la stratégie consacre la volonté nationale de déléguer l'opération du service de propreté publique au secteur privé « *Public cleansing services and SWM will be gradually delegated to the private sector* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 8). Par cela, elle confine les autorités publiques, auparavant chargées de l'opération, dans un rôle de contrôle et de planification, dans une démarche affirmée de partenariat public-privé (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 8). Enfin, la stratégie reconnaît la nécessité de se donner les moyens financiers d'un bon service, en imposant le principe de pollueur-payeur, et envisage le recouvrement des frais du service par l'imposition de taxes prélevées sur les factures d'électricité, « *the fair cost burden distribution among the masses taking into account the socio-economic realities of the served community* » (Ministry of State for Environment et EEAA, 2000, p. 60). La réforme entend donc simplifier un mode de gestion complexe en restreignant le nombre d'opérateurs du service et en limitant le mode de recouvrement des frais par l'instauration d'une taxe unique. Le schéma ci-dessous illustre la simplification que représente la réforme en regard de la complexité qui caractérisait la gestion des déchets en 1999.

En comparaison avec les changements précédents, ces différents éléments institutionnels, économiques et financiers sont une grande nouveauté dans la gestion des déchets en Égypte.



**Figure 6. Schéma de la fourniture du service envisagée par la stratégie nationale de gestion des déchets en Égypte**

Réalisation : Lise Debout, 2012

## B. « Arrêter de tout attendre du gouvernement » ?

« Cela suffit de dire « enlève les ô gouvernement », il ne reste plus qu'à ce que tous les gens participent avec nous » (*wa kafī maqūla «chīlī yā ḥoukūma» wa yetabqī ina yichāarak ma'nā al-nās*) Al-liwā' Maḡdī al-Basiyounī, directeur du CCBA (Ra'īs ḡahāz šou'oun al-bī'a : ḥaṭa qoumeyya limouwaḡaha mouškila al-qimāma, 1998)

Bien que la stratégie et la posture des responsables encourageaient à ne plus se reposer seulement sur le gouvernement, ce dernier n'était pas disposé à laisser les gouvernorats et le secteur privé s'organiser sans son contrôle. Plus encore, les autorités nationales ont organisé la centralisation de démarches locales en écartant les responsables locaux de la mise en œuvre de la réforme.

## 1/ Centralisation d'une initiative locale

La première expérience de privatisation dans le cadre de la réforme est une démarche locale à l'initiative du gouverneur d'Alexandrie qui lance en mars 2000 un appel d'offre international pour la gestion complète des déchets ménagers avec le soutien de l'USAID. En septembre 2000, le contrat de délégation est signé entre l'entreprise Onyx (aujourd'hui Véolia Propreté) et le gouvernorat d'Alexandrie. Le choix d'Alexandrie comme première terre d'exercice de la privatisation de la gestion des déchets en Égypte pour le bailleur et les autorités peut s'expliquer de différentes manières. En premier lieu, Alexandrie est un gouvernorat urbain de 3 à 5 millions d'habitants, dont le marché des déchets est susceptible d'attirer les offres d'entreprises étrangères à la différence des gouvernorats ruraux. Ensuite, peut-être aussi parce que la situation de la gestion des déchets du Gouvernorat d'Alexandrie était largement connue et documentée, comme en atteste la bibliographie présentée dans la stratégie nationale. Ce qui contribue peut être à faire dire aux consultants de l'USAID que « *the solid waste problem in Governorate of Alexandria (Governorate) is well-know and well-defined* » (Epiq, 1999). De même, certaines expériences avaient déjà été tentées notamment par l'intermédiaire de la *Japanese International Cooperative Agency* (JICA) dans le secteur du compostage (Epiq, 1999). Enfin et surtout, le gouvernorat bénéficiait à cette période d'un leadership fort, particulièrement tourné vers le secteur privé. Ceci constitue pour l'organisme financeur un élément déterminant dans la réussite de ce projet « *Currently, Alexandria has the leadership; specifically the Governor General El-Mahgoob and the Local Assembly Chairman Professor Abu-Okada, to create progress in developing effective solid waste management in the Governorate. They have succeeded in developing high public interest in solving this problem. This has included a strong interest by the private business sector as to how they can participate in the resolution of solid waste management issues in the Governorate* » (Epiq, 1999, p. 7). En effet, le gouverneur 'Abd āl-Salām āl-Mahgūb, a marqué de son mandat la ville d'Alexandrie par un développement volontaire fortement orienté vers le secteur privé (chapitre 2).

Néanmoins, si locale que soit l'initiative alexandrine, il est difficile de démêler si l'audace revient réellement au gouverneur téméraire ou si Alexandrie aurait été délibérément choisie comme zone test par les autorités nationales (Entretien avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 02/06/2009).

Quoi qu'il en soit, tout au long de la procédure de délégation à Alexandrie, le gouvernement central a été omniprésent : « Toutes ces démarches étaient supervisées par le ministère des Finances et par le Conseil d'État pour les aspects financiers et juridiques. C'est le gouvernorat qui coordonnait. Pour légaliser la démarche, il devait avoir une autorisation des deux organismes d'État car il est sous leur autorité. » (Entretien du 22/07/2009 avec le directeur de l'EMU au gouvernorat d'Alexandrie, traduit de l'arabe). Ainsi, même si la volonté du gouverneur préexistait

à l'intervention de l'État, il est exclu de considérer que cette démarche ait été gérée de façon purement locale.

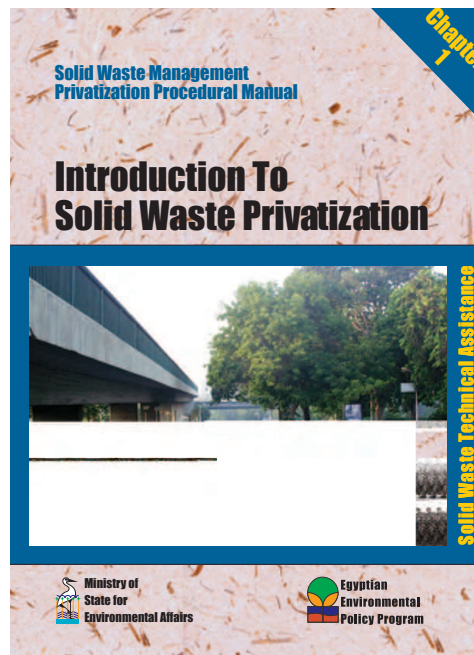
La combinaison de facteurs tels le soutien extérieur et volonté nationale, ont fait d'Alexandrie la ville pionnière en matière de délégation au secteur privé international. Cette expérience alexandrine est exemplaire pour les autorités nationales. Et c'est en tant que modèle à atteindre qu'elle est citée à plusieurs reprises dans la stratégie de gestion des déchets « *The recent full-fledged privatization model led by Alexandria is an important example from which other larger cities may examine and benefit from* » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000, p. 28). Fort de cet exemple, le gouvernement central s'est donc doté des moyens nécessaires à l'élargissement de cette démarche qu'il juge fructueuse.

## 2/ Élargissement précipité de la démarche alexandrine

En effet, après l'expérience alexandrine, le gouvernement a envisagé de reproduire la démarche d'appel d'offre international dans le domaine de la gestion des déchets. Mais si cette première tentative était une réussite pour les autorités centrales, elle l'était uniquement du point de vue de la démarche de délégation. En effet, à l'heure où a été rédigée la stratégie (juin 2000), l'appel d'offre avait été passé et les réponses communiquées, mais le contrat n'avait pas encore été signé (il l'a été en septembre 2000). L'entreprise n'avait donc pas débuté son activité. La seule confirmation que fournissait alors la démarche alexandrine aux autorités nationales, était celle de la capacité du marché des déchets ménagers égyptien à attirer des investisseurs étrangers et avec eux leurs capitaux et technologies.

En collaboration avec l'USAID, et afin d'encourager les gouvernorats à se tourner vers la privatisation, l'EEAA a rédigé un manuel de la privatisation de la gestion des déchets à destination de tous les gouvernorats. Ce manuel était présenté comme étant « *a guidance document to improve solid waste management services through establishing a strategic plan for service privatization* » (Eeaa et Usaid, 2000 p.2).

**Figure 7. Page de garde du manuel de privatisation de la gestion des déchets à destination des gouvernorats**



De même, le gouvernement égyptien s'est rapidement doté des éléments législatifs permettant l'élargissement de la procédure, pensant de cette façon résoudre rapidement le problème technique et financier de la gestion des déchets sur une large partie de son territoire. En 2001, la procédure d'appel d'offres international dans le secteur des déchets ménagers a été rendue obligatoire par décret présidentiel (décret n°81 de 2001). De même, la loi n°8 de 1998 sur les investissements étrangers a été amendée et élargie au secteur des déchets, offrant ainsi 5 années d'exemptions de taxes aux entreprises étrangères de gestion des déchets pour l'importation de leurs équipements.

### 3/ Éviction des autorités locales

À partir de cette démarche de délégation à Alexandrie, la réforme nationale a été lancée et conduite sous la seule responsabilité et autorité du gouvernement central. Le document stratégique lui-même a été rédigé sans consultation des autorités locales et par un comité national composé essentiellement d'autorités centrales comme indiqué précédemment. De même, au mépris de la stratégie nationale qui confie la responsabilité de l'opération du service aux gouvernorats, mais surtout au mépris de la loi de 1967 qui place la propreté et sa délégation sous la



responsabilité des administrations locales, les autorités locales ont été évincées des procédures de délégation parfois de façon brutale.

À la différence de la procédure d'appel d'offre à Alexandrie dans laquelle le gouvernorat avait joué un rôle central, la centralisation de la démarche au Caire et à Giza change la donne. Cette centralisation s'explique par plusieurs facteurs : les enjeux particuliers liés à la capitale égyptienne mais aussi du fait de l'existence des organismes de propreté CCBA et GCBA placés sous l'autorité directe du Cabinet. Aussi, les procédures préalables à la privatisation ont été conduites par différents organismes centraux : l'EEAA, le comité ministériel pour la gestion des déchets et le Cabinet.

Le document d'appel d'offre d'Alexandrie avait été rédigé sous la supervision de l'USAID et avec des universitaires et des experts locaux, ainsi qu'avec les ingénieurs du gouvernorat (Entretiens avec le responsable de l'EMU de Alexandrie, réalisé le 22/07/2009 et avec le responsable de la communication chez Véolia Égypte, réalisé le 22/06/2009). En revanche selon certains acteurs, le comité ministériel pour la gestion des déchets aurait lui même rédigé les documents d'appel d'offre concernant le Caire et Giza (Entretien avec un consultant chez EcoConserv, réalisé le 22/05/2009). Il est également régulièrement évoqué qu'à l'initiative de l'EEAA les documents d'appel d'offre d'Alexandrie ont été répliqués dans les gouvernorats du Caire et de Giza (Entretien avec le chef d'exploitation chez AMA Arab, réalisé le 03/05/2011 et Behairy, 2003). Cela est confirmé en interne par les bailleurs de fonds présents sur ce secteur durant cette période (Gtz, 2004). Un gestionnaire de projet, aujourd'hui chez Care Service mais travaillant pour la GTZ qui conduisait des projets dans le secteur des déchets à Giza au moment de la délégation, rapporte la façon dont le GCBA s'est vu privée de la responsabilité dans la conduite de la délégation. Le consultant explique que dans un premier temps, le GCBA a rédigé l'appel d'offre et le brouillon du contrat mais que le Cabinet l'a changé : « Le directeur du GCBA qui s'appelait à l'époque Ḥassan Sa'īd a découvert comment son contrat avait été changé le jour de sa signature » (Entretien avec un gestionnaire de projets chez Care Egypt réalisé le 09/05/2011). Le responsable du GCBA se trouvant devant le fait accompli n'a « rien pu faire d'autre que de signer » selon lui. Il faut dire qu'étaient présents dans la salle de quoi intimider M. Sa'īd : le Gouverneur, le Premier ministre, les représentants des ambassades des pays des compagnies et leurs responsables. Et que les modifications portées n'incommodaient visiblement pas les entreprises.

L'éviction des gouvernorats et leur rôle trop peu défini avaient été pointés par l'équipe de l'USAID qui participait à la démarche. Le rapport du bureau de consultants de l'USAID qui présente les corrections du premier brouillon de la stratégie nationale de gestion des déchets préalablement rédigé par le comité national, met à plusieurs reprises cet élément en

évidence. Le rapport invite les autorités à faire plus de place aux autorités locales, notamment à être moins directives concernant leur façon de mettre en œuvre l'opération du service qu'elles ont en charge : « *Section 4 is very prescriptive regarding what the Governorates must do.* » (Epiq, 2000 a, p. 15). Plus loin, amendant la partie consacrée au rôle des gouvernorats, le correcteur note « *This is suggesting because this section is a listing of tools to aid in the development of the Governorates strategies, objectives and work plans. Making it an annex would also lessen the authoritative nature of the section* » (Epiq, 2000 a, p. 19).

Cette précipitation et cette centralisation de la réforme de gestion des déchets ont conduit à bien des écueils. Notamment suite aux modifications législatives facilitant les procédures de délégation, de nombreux gouvernorats se sont lancés dans l'aventure de la délégation au secteur privé étranger, mais ils n'ont pas été en mesure de mener les démarches à leur terme (Behairy, 2003 et entretien avec un consultant chez EcoConserv, réalisé le 22/05/2009) en raison de moyens techniques, financiers et humains inadaptés.

Ainsi, la réforme de la gestion des déchets a été conduite de façon précipitée. Encadrée par les bailleurs de fonds et le gouvernement central, elle laissait peu de place à l'initiative et aux contrôles des autorités locales. Dans le cas des deux gouvernorats qui composent le centre de la capitale égyptienne, cette précipitation et cette ignorance du contexte local ont entraîné de grandes difficultés aujourd'hui non encore résolues. Ainsi, précipitation et centralisation sont considérées, dix ans après les réformes, comme les principales causes de difficultés du nouveau service mis en œuvre. Les modalités institutionnelles et opérationnelles de la gestion des déchets en 2010 sont donc fortement empruntées de cette centralisation originelle.

## C. Issues des procédures d'appel d'offre, partage des marchés et situation en 2011<sup>50</sup>

Les appels d'offre internationaux ont été conduits sur la base des découpages territoriaux des zones denses des gouvernorats. Le Caire a été découpé en 4 zones (Nord, Est, Ouest et Sud), Giza en deux zones (Nord et Sud) et Alexandrie a été déléguée dans son intégralité.

Les marchés ont été remportés de la façon suivante.

### 1/ Alexandrie

Le marché d'Alexandrie a été remporté en 2000 par la multinationale française Onyx, filiale du groupe Vivendi Environnement qui a créé une société de droit égyptien appelée Onyx

---

<sup>50</sup> Le chapitre 6 de ce travail présente en détail ces entreprises. De même, un tableau disponible en annexe 1 présente le détail des contrats.

Égypte qui deviendra, Véolia Égypte en 2003, au moment où la maison mère Onyx a changé de nom. Le contrat concerne une population de 4 123 869 habitants (2006). Véolia Égypte était toujours en activité en 2010 mais elle s'est retirée du marché en 2011. L'entreprise était chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

## 2/ Le Caire

### □ *Le Caire Est*

Le marché du Caire Ouest a été remporté en 2001 par la multinationale espagnole *Fomento de construcciones y contratadas* (FCC). L'entreprise a créé la société de droit égyptien *Egyptian Environmental Services* (EES). EES était toujours en activité. en 2011. Le contrat concerne une population de 3 094 328 habitants. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

### □ *Le Caire Nord*

Le marché du Caire Nord est remporté par l'entreprise italienne Ama International en 2002 qui a créé la société de droit égyptien Ama Arab afin de prendre en charge l'opération du contrat. Ama Arab est toujours en activité au Caire Nord. Le contrat concerne une population de 1 664 085 habitants. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques, hospitaliers et industriels).

### □ *Le Caire Ouest*

C'est la multinationale espagnole Urbaser qui a remporté le marché de la gestion des déchets au Caire Ouest en 2002. Elle a créé pour cela la société de droit égyptien Enser. Enser a rencontré de nombreuses difficultés lors de son installation en Égypte. Dans un premier temps, son matériel importé d'Europe a été bloqué aux frontières puisque les autorités douanières refusaient d'appliquer la nouvelle loi sur l'exemption des taxes à l'importation des équipements nécessaires à la fourniture des services urbains. Dans l'attente de son matériel, resté bloqué 6 mois, Enser n'a pu commencer à travailler et a reçu de ce fait des pénalités de la part de la CCBA (Debout, 2007). Plus tard des difficultés juridiques, opérationnelles et relationnelles l'ont décidée à se retirer du marché en 2005 après un recours devant la Court Internationale d'Arbitrage. L'entreprise lors d'une présentation à un forum économique, organisé en 2006 au sein du réseau des ambassades européennes et avec les

autorités égyptiennes, avait évoqué comme principales raisons à son départ : les problèmes pré-contractuels, les problèmes financiers du client, des problèmes sociaux, le manque de coordination institutionnelle, l'inefficacité des procédures de résolution des conflits, le manque d'application de la loi et les problèmes d'arbitrage (document power-point de l'entreprise lors d'une présentation à destination des ambassades européennes et des autorités égyptiennes, fourni par la mission économique du Caire le 20/06/2007).

Après son départ, le marché du Caire Ouest a été récupéré par l'entreprise Ama Arab qui est donc présente aujourd'hui sur le Caire Ouest et Nord. Elle est toujours en activité. Le contrat concerne une population de 750 534 habitants.

#### □ *Le Caire Sud*

Les procédures d'appel d'offre dans la partie Sud n'ont pas porté sur la gestion déléguée intégrale mais sur des segments de la filière : nettoyage des espaces publics et collecte domiciliaire - déchets hospitaliers - dépôt et traitement. Cette délégation par segment aurait découlé d'une volonté de laisser place aux entreprises égyptiennes qui avaient été exclues par les critères de sélection des appels d'offres internationaux. Le Caire Sud représente une population totale de 2 233 501 habitants.

#### - Les déchets hospitaliers

C'est l'entreprise égyptienne EcoConServ qui a remporté l'appel d'offre en 2003. Elle est chargée de la collecte, du transport et du traitement des déchets ménagers dans toute la zone Sud du Caire.

#### - Le traitement

C'est l'entreprise multinationale égyptienne Ecaru qui a remporté le marché du traitement et du dépôt des déchets dans la zone Sud du Caire. Toujours en activité, cette entreprise est chargée du tri, recyclage, traitement, compostage et dépôt. Elle assure l'opération de la décharge sanitaire du 15 de Mai.

#### - La collecte

La collecte a été séparée en deux concernant la collecte des déchets. Les districts de Maṣr al-Qadīma, de al-Basātīn, de Dār al-Salām, de al-ḥalīfa wa al-Moqaṭṭam et de Sayyeda Zeinab ont été réservés à la CCBA dans l'objectif de conserver les emplois de ses salariés. Tandis que les districts de Helwān, al-Ma'ādī et Tabbīn ont été ouverts à l'appel d'offre nationaux.

- Maṣr al-Qadīma, de al-Basātīn, de Dār al-Salām, de al-ḥalīfa wa al-Moqaṭṭam et de Sayyeda Zeinab

Pour gérer le service dans la zone sous sa responsabilité, la CCBA a créé en 2003 une entreprise publique *Fūstāt*. Cette entreprise se charge de la collecte des containers et du nettoyage des rues. Elle transportent ensuite les déchets dans la décharge du 15 de Mai. Dans cette zone, toute la collecte domiciliaire des déchets ménagers se fait par l'intermédiaire de sociétés de *zabbālīn* avec lesquelles le CCBA a signé des contrats de sous-traitance. De même, certains contrats de collecte sont signés avec des associations afin de collecter les déchets auprès d'institutions publiques.

Tous les déchets collectés par les opérateurs de cette zone doivent aboutir à la décharge du 15 de mai (sauf les déchets hospitaliers qui sont gérés à part par EcoConServ) y compris les déchets collectés par les *zabbālīnzabbālīn*. Là bas, ils sont triés et traités par l'entreprise Ecaru. En 2011, *Fūstāt* était toujours active sur cette zone.

- Helwān, al-Ma<sup>c</sup>ādī et Tabbīn

C'est l'entreprise égyptienne Europa 2000 qui a remporté l'appel d'offre pour la collecte des déchets ménagers dans la zone Sud, en 2003. Toujours en activité, elle est donc chargée du nettoyage des rues, de la collecte au porte-à-porte et au container et du transport des déchets. Les déchets qu'elle collecte sont évacués vers la décharge du 15 de Mai.

### 3/ Giza

Le gouvernorat de Giza a été délégué sur seulement la partie dense de son territoire. Cette partie (qui représente les secteurs du découpage temporaire des gouvernorats entre 2008 et 2001) a été divisée en deux secteurs : Nord et Sud.

#### □ *Giza Sud*

La partie Sud du gouvernorat de Giza a été remportée par l'entreprise multinationale espagnole FCC qui a créé une entreprise de droit égyptien appelée GES. Néanmoins, après des difficultés importantes, l'entreprise a décidé de quitter le marché en 2006. La GCBA a donc récupéré l'opération de ce secteur après le départ de l'entreprise, sans procéder à des nouveaux appels d'offre internationaux. La GCBA collecte donc aujourd'hui les déchets aux containers et dans les espaces publics, de même procède au nettoyage des rues dans les zones centrales et collecte les déchets des ménages dans les zones plus périphériques à l'ouest du gouvernorat et dans le district de Boulāq au Nord. Dans la partie centrale et dense du gouvernorat, la collecte domiciliaires des déchets est déléguée à des entreprises de chiffonniers par l'intermédiaire de contrats, de même que dans le district de Boulāq au Nord.

Il y a 4 entreprises de chiffonniers qui travaillent en délégation à Giza (Al-Faraounia, Al-Obour, Environmental Protection et Al-Marwa). Deux associations sont également délégataires du service : l'Association coopérative pour les services sociaux (*Al-ğama<sup>c</sup>etta al-ta<sup>c</sup>āūneyya al-astahlākeyya lilḥadamāt al-ğitmā<sup>c</sup>eyaa*) et l'Association des collecteurs de déchets.

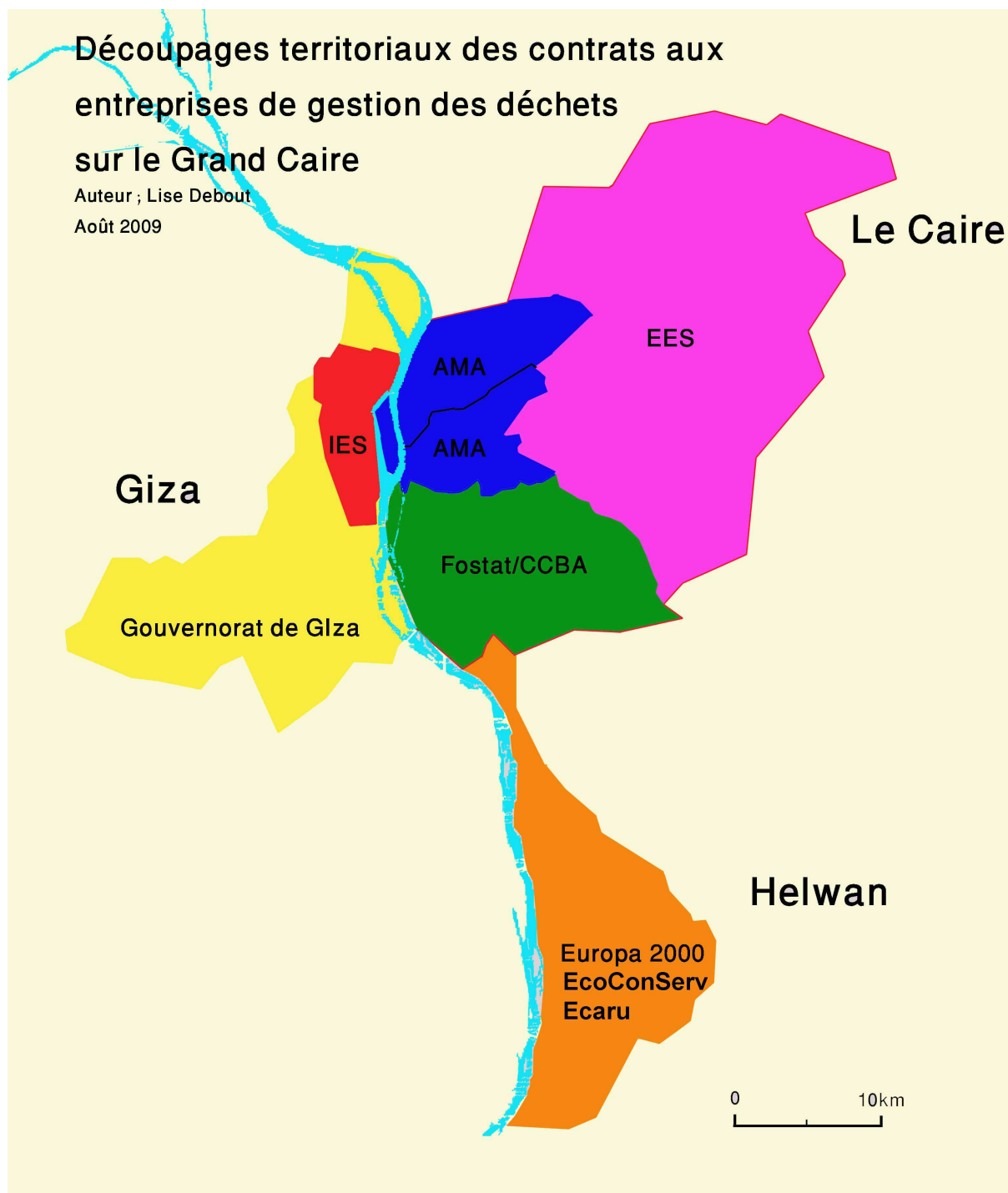
□ *Giza Nord*

Le marché de la gestion intégrale des déchets dans la partie Nord du gouvernorat de Giza a été remporté, en 2001, par l'entreprise multinationale Gesenu qui a créé une société de droit égyptien appelée *International Environmental Services* (IES). IES est toujours en activité à Giza. L'entreprise est chargée de la gestion intégrale de la filière (nettoyage, collecte, transport, traitement dépôt des déchets domestiques et industriels).

Il y avait donc au lendemain des appels d'offre au Grand Caire : trois entreprises espagnoles, deux entreprises italiennes et trois entreprises égyptiennes qui étaient en charge de la gestion complète ou partielle des déchets sur nos terrains. Il n'y avait plus en 2010 qu'une entreprise espagnole, deux entreprises italiennes et trois entreprises égyptiennes comme le montre la carte ci-dessous.

Carte 4. Découpages territoriaux des contrats des entreprises de gestion des déchets sur le Grand Caire

Réalisation : Lise Debout, 2009



# Conclusion chapitre 3 : Un service public local sous contrôle national

L'histoire de la structuration du service de gestion des déchets ménagers en Égypte et la mise en place de la réforme montrent deux phénomènes différents. Tout d'abord, elle montre, le rôle particulier de l'État dans cette structuration et le passage d'une échelle locale de gestion à une échelle nationale. Elle montre ensuite, les évolutions dans le mode opérationnel du service qui passe d'une gestion fragmentée locale à une gestion intégrée par l'intermédiaire de la réforme.

## Centralisation d'un service local

Né localement de la structuration des services sanitaires et des actions communautaires, le service de gestion des déchets était, jusque 1983, le fait d'une articulation entre autorités locales et communautés. Il était construit localement dans la mesure où il se structurait au regard des besoins locaux à travers les actions mises en place par les autorités locales responsables (loi sur la propreté de 1967) et la naissance d'un marché privé local (*zabbālin*). Durant la période suivante et jusqu'à 1999, le service de gestion des déchets s'est « détaché » des territoires locaux. La gestion du service s'est complexifiée par l'apparition des autorités nationales dans l'organisation du service et par la stimulation d'un secteur privé formel. La structuration n'était plus le résultat d'une simple structuration locale. L'année 2000 a marqué un changement caractérisé par un « détachement » complet du service des territoires locaux. La réforme mise en place cette année-là signait un mode de gestion articulé entre autorités nationales et entreprises privées étrangères.

L'État, par ces transformations successives, a pris peu à peu le contrôle d'un service qui jusqu'alors était de la responsabilité des autorités locales. Le service de gestion des déchets dans ce cadre, participe du processus d'évidement des autorités locales tel que décrit dans le chapitre 2 de ce travail. Ce processus résulte d'une volonté de contrôle mais est aussi vecteur d'idéologies politiques de la part du gouvernement central.

En effet, au delà des besoins réels de la population, l'importance idéologique et politique dans la mise en place des services publics est primordiale. L'histoire de ces services



montre que leur construction n'était pas seulement destinée à répondre aux défaillances du marché, comme c'est souvent avancé, mais aussi à servir « une appréhension particulière des besoins, des coûts et des marges budgétaires aussi bien qu'à des arbitrages politiques » (Lemerrier, 2007, p. 47) pour les gouvernements. Donc, à répondre aussi à des préoccupations d'ordres économiques ou idéologiques comme le montre l'historiographie des services en réseaux (Bocquet, 2006). De même, si l'émergence de la politique nationale en 1999 s'explique par des effets de crise, des mobilisations sociales ou des facteurs exogènes, elle relève aussi peut être d'une forme « d'activation automatique » (Muller, 2011) historique dans laquelle l'État entend servir des intérêts qui lui sont propres en vue d'un projet politique, social et économique. Pour le gouvernement égyptien, la mise en place d'une politique nationale et d'un service public a historiquement correspondu, au-delà des enjeux sanitaires et environnementaux, à des volontés de différentes natures : le renforcement du contrôle de l'État et la modernisation du service.

En effet, la première réaction nationale, en 1983, peu de temps après l'investiture du Président Hosni Moubarak, est intervenue dans un contexte marqué par une vision très moderniste de la capitale cairote et par une volonté de l'État de vouloir reprendre le contrôle d'une ville dont l'aménagement lui échappait. 1983, date de la constitution des autorités de nettoyage, a aussi été l'année de la rédaction d'un nouveau plan d'aménagement pour le Grand Caire<sup>51</sup>. Faisant suite à une loi promulguée en 1982 sur la planification urbaine (Depaule et El Kadi, 1990), ce plan visait à contenir le développement de l'habitat informel sur les terres arables du Nil. Cette volonté d'aménagement était marquée par un discours de modernisation et de nettoyage urbain. Certains quartiers informels ont été à l'époque menacés de destruction sous la pression des promoteurs de biens immobiliers de haut standing (Deboulet, 1995). Il s'agit aussi le début des travaux de construction du métro du Caire, emblème de la modernité s'il en est dans le cœur des Égyptiens (Depaule et Tastevin, 2006). De même, la modernité urbaine face aux « zones sauvages » était à l'époque incarnée par les villes nouvelles érigées ou programmées par le gouvernement. Elles étaient présentées dans la presse officielle comme le symbole de la modernité, inspirée de l'Occident (Jossifort, 1995). L'État instigateur se targuait ainsi d'être le garant du bien être environnemental des habitants (Jossifort, 1995) et renforçait par là même son prestige. C'est aussi très certainement pourquoi la création du CCBA et du GCBA a eu pour vocation la régularisation de l'activité informelle des *zabbālin* jugée archaïque, et qu'il leur fut demandé de se doter de véhicules à moteur et de reléguer leurs ânes au zoo (Wilbur Smith Associates, 1990). Ainsi, comme dans d'autres contextes, la propreté a pu contribuer à la mise en place d'un contrôle urbain par les autorités (Mérino, 2010).

---

<sup>51</sup> Ce plan a été conçu avec l'aide de l'IAURIF (Institut Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France)

Un peu plus tard en 1992, lorsque l'État met en place un plan de gestion nationale des déchets, on était en pleine crise des quartiers informels alors que la bombe islamique de Imbāba (voir chapitre 2) venait d'exploser. L'État a alors entrepris de façon immédiate la régulation de ces quartiers en s'y déployant par le développement de l'accès aux services publics. C'est d'ailleurs dans les années 1990 que les responsables de la propreté ont commencé à évoquer la nécessité de desservir ces quartiers. De plus, et de façon peut être symbolique, les autorités publiques envisageaient de se concentrer sur les quartiers informels tandis que les quartiers planifiés étaient confiés aux entreprises privées. Là-encore, à travers la propreté, l'État marquait son territoire. Cette période des années 1990 n'est pas exempte des discours sur la modernité puisque c'est durant cette période que les premières entreprises étrangères ont investi au Caire et que les responsables de la propreté se réjouissaient de la modernité qu'elles véhiculaient. Enfin, en 1999, la situation de la propreté publique nécessitait certes une politique publique, mais cette crise a très certainement contribué à justifier des actions stimulées par différents éléments imbriqués : prêts des bailleurs de fonds et politiques de privatisations. Le gouvernement égyptien bénéficiait alors d'une latitude rêvée pour la mise en place d'un service moderne d'inspiration étrangère tel que le laisse entendre la stratégie rédigée. La mise en place de la stratégie change aussi considérablement le mode de gestion des déchets hérité de la construction historique de ce service.

## Création d'un mode de gestion : de la fragmentation à l'intégration

Ce chapitre montre aussi que le service de la gestion des déchets est le résultat d'une structuration locale dans la mesure où il venait encadrer des initiatives locales. Néanmoins, cette gestion locale était caractérisée par une fragmentation et une absence de coordination globale qui nuisaient aux performances du service mis en œuvre. La stratégie nationale du début des années 2000, bouleverse complètement ce fonctionnement.

### D'un service local partiel et fragmenté...

Jusque 1983, la gestion des déchets était peu coordonnée et le service était aléatoirement fourni entre collecte régulière des *zabbālin* dans certains quartiers et opérations ponctuelles des autorités dans d'autres. Si une taxe était créée dès 1967 pour financer le service, rien n'avait été fait pour étendre la desserte vers des populations qui, bien que s'acquittant de l'impôt, n'étaient pas desservies.

Durant la période suivante et jusqu'à 1999, le service de gestion des déchets était le résultat d'une production mixte, complexifiée avec l'apparition des autorités nationales dans

l'organisation du service et par la stimulation d'un secteur privé formel. La gestion polymorphe de cette période a répondu à une articulation complexe entre autorités nationales et locales d'un côté, et communautés et entreprises privées égyptiennes de l'autre. L'apparition du contrat a marqué un changement substantiel dans la gestion des déchets et dans le rôle de chacun des acteurs concernés. Elle signifie en partie que les autorités changent de regard sur un service qu'elles considèrent davantage comme essentiel, ne devant pas relever du même régime que d'autres services libéraux dont les statuts sont entérinés par la licence (taxi, débit de boissons, vente ambulante, etc.). Mais, pour les chiffonniers, le changement est de taille puisqu'il induit un glissement de statut pour ces acteurs qui, de prestataires (licence), deviennent délégués (contrat). Ainsi, plutôt que de payer pour rendre un service, ils sont rémunérés pour le faire. Face au secteur spontané local, l'introduction du contrat visait à en combler les défaillances, mais elle a aussi contribué, de fait, à stimuler un marché qui n'est plus nécessairement d'émanation locale comme l'étaient les mobilisations des chiffonniers. Le contrat a aussi amorcé un changement dans le rôle des autorités qui se sont conséquemment retirées davantage de l'opération directe, qu'elles n'ont jamais complètement assurée, pour se placer dans un rôle de contrôle et d'encadrement propre aux autorités déléguées. Même si les licences demeuraient, les entreprises travaillant sous contrat ont de fait été soumises à engagement (Sa'ad, 1997) et placées sous contrôle à la différence de la licence. Les autorités s'éloignent donc du service et plutôt que d'être directement impliquées dans la gestion des déchets, elles la regardent de haut.

Face à ces délégués, un usager se dessinait. Puisqu'il payait pour le service que lui facturaient les entreprises, des lignes téléphoniques avaient été mises en place pour recevoir les plaintes des habitants (Zīn Al-'abdīn, 1996). On voyait ainsi naître les « trois acteurs clés » de la délégation de service public : l'autorité délégante, le délégué et l'utilisateur. Néanmoins, si on s'acheminait vers un modèle de service public tel que défini dans le cadre de la construction historique européenne (Chevalier, 2005 ; Bauby, 2011), on était toujours à la fin des années 1990 loin d'une desserte universelle. En effet, même si la privatisation était perçue à cette période comme un moyen d'envisager la péréquation entre les quartiers riches et les quartiers pauvres et d'étendre la desserte, puisque les gains ainsi capitalisés devaient permettre aux autorités publiques de se concentrer sur les quartiers populaires, l'intégration financière n'est pas effective et l'universalité de la desserte à peine programmée.

... à un service et une gestion intégrés

Si la réforme marque une centralisation de la politique de la gestion des déchets, c'est aussi à ce moment-là qu'ont été institués tous les éléments constitutifs d'un service public. Munies d'une stratégie nationale, les autorités se sont donné les moyens de prendre en compte le long terme et les besoins des générations futures (Bauby, 2011) au travers de ce document d'action. La délégation complète par filière unique au secteur privé international

était pour elles, le gage de cette considération environnementale, économique et sociale. La délégation, à l'échelle des gouvernorats et non plus seulement sur de petites portions de territoire, devait permettre à chacun des habitants d'accéder au service à travers une fourniture universelle. Enfin, l'instauration de la taxe obligatoire modulée en fonction du revenu des ménages<sup>52</sup>, devait garantir la solidarité financière.

L'histoire de la gestion des déchets ménagers en Égypte que résume la frise ci-dessus (fig.8), montre que les différentes étapes vers l'établissement d'un service public ont été celles d'un éloignement des acteurs locaux par un saisissement nationale de la politique.

---

<sup>52</sup> Au départ par une modulation sur la facture d'électricité.

	1967	1983	1991	2000
Autorités responsables	Municipalités	Gouvernorat	Gouvernorat ou autorités centrales	Gouvernorat ou autorités centrales
Opération et gestion	Propreté : municipalités sur opérations ponctuelles Collecte : Communautés	Propreté : gouvernorats Collecte ménages : zabbālin	Propreté : Gouvernorat ou autorité nationale Collecte ménages : zabbālin	Propreté : Gouvernorat ou autorité nationale Collecte ménages : zabbālin et entreprises privées nationales et étrangères
Forme du service	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Non coordonné Fragmenté Non planifié	Coordonné Intégré Planifié
Document contractuel	-	Licence	Licence	Licence Contrat
Recouvrement des coûts	- Rétribution contre service aux communautés	- Rétribution contre service aux zabbālin -2 % de la valeur locative	- Rétribution contre service aux zabbālin -2 % de la valeur locative	- Rétribution contre service aux zabbālin - 2 % de la valeur locative - Facturation (entreprises)
Intégration financière	-	-	-	Recherche d'une intégration financière
Universalité	Desserte quasi-intégrale	Desserte dans les quartiers aisés seulement	Desserte dans les quartiers aisés seulement	Desserte dans les quartiers aisés et faiblement dans les quartiers populaires Desserte universelle

Figure 8. Structuration du service de gestion des déchets en Égypte  
Réalisation : Lise Debout, 2012

## Mise en place d'un service local sans gouvernement local ?

La stratégie nationale de gestion des déchets prévoit deux éléments : la mise en œuvre d'un système de gestion identique à tous les territoires et la mise en place d'une gestion intégrée locale par délégation de service public. Néanmoins, rien ne garantit que ces objectifs puisse être atteints.

La stratégie de gestion des déchets propose de gérer le service d'une manière qui change considérablement le « gouverner local », comme le montre le tableau suivant. La gestion des déchets qui se faisait au gré d'actions non coordonnées ne suivant pas d'objectifs déterminés, passe à une gestion unifiée et coordonnée. Les autorités locales (gouvernorats) en charge de la gestion sont directement responsables du service devant les citoyens redevables d'une taxe. De plus, la gestion intégrée invite à coordonner les actions autour du service. Le modèle de gestion des déchets proposé par la stratégie invite donc à une administration des politiques locales qui n'est pas coutumière des administrations locales en charge du service comme l'illustre le tableau suivant.

Ces changements **opérationnels** et **gestionnaires** ne garantissent pas néanmoins d'atteindre les objectifs de la stratégie.

En effet, la fourniture égalitaire du service de gestion des déchets, dans le cadre de territoires locaux très diversifiés (socialement et morphologiquement) et d'un service particulièrement sensible à des différences territoriales (chap. 1), est menacée.

Ensuite, la possibilité de la mise en œuvre du nouveau mode de gestion locale du service proposée par la stratégie interroge. En effet, la mise en œuvre d'un service public local dans le cadre d'une absence de gouvernements locaux (au sens de structures représentatives, autonomes financièrement et politiquement), semble problématique à la prise en compte des réalités territoriales.

C'est ce à quoi s'intéresseront les chapitres suivants. Le chapitre 4 s'attachera à illustrer le défi à l'uniformisation opérationnelle que constitue le service de gestion des déchets. Le chapitre 5 examinera les conditions de gestion locale du service à travers une mise à l'épreuve des gouvernements locaux. Enfin, le chapitre 6 montrera comment dans une dynamique combinée des actions d'acteurs et des caractéristiques du service de gestion des déchets, des transformations et adaptations locales peuvent permettre l'atteinte des objectifs de service public.

**Tableau 6. Évolution des modes de gestion et d’opération du service avant et après la réforme au regard des gouvernements urbains**

	<b>Gouvernement urbain</b>	<b>Gouvernement urbain des déchets avant la réforme</b>	<b>Gouvernement urbain des déchets avec la réforme</b>
Moyens	Autonomie financière	Autonomie financière	Absence d’autonomie financière
	Autonomie politique	Autonomie politique (gestion)	Pas d’autonomie de gestion (décision centrale)
	Représentativité de la population	Absence de représentativité	Absence de représentativité
	<i>Accountability</i> (Responsabilité, imputabilité, reddition)	Responsabilité partielle	Responsabilité
	Institutions pérennes	Pas de pérennité des institutions	Pérennité des institutions
<b>Gouverner</b>	<b>Gouverner</b>	<b>Gouverner les déchets avant la réforme</b>	<b>Gouverner les déchets après la réforme</b>
Fins	Atteindre des objectifs déterminés	Pas d’objectifs déterminés	Objectifs déterminés
	Coordonner des actions	Pas de coordination d’actions	Actions coordonnées
	Résoudre les conflits	Pas de modes de résolutions des conflits	Résolution par l’intermédiaire de l’arbitrage et encadrement contractuel des relations
	Servir l’intérêt général	Pas d’objectif d’intérêt général	Objectif d’intérêt général

---

## CHAPITRE 4

# LA GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS AU DÉFI DES TERRITOIRES ÉGYP TIENS

---

La réforme nationale de la gestion des déchets ménagers, lancée en 1999 en Égypte, envisage la mise en place d'une gestion intégrée des déchets égale sur tous les territoires. En remplacement de la fragmentation territoriale et opérationnelle de la fourniture traditionnelle du service, la réforme propose la mise en place d'une double gestion intégrée (fig.9).

### 1. Opération : gestion intégrée

*« Understanding the inter-relationships among various waste activities makes it possible to create an **Integrated Solid Waste Management** where individual components complement on another [...] some problems can be solved more easily in **coordination** with aspects of the waste system than individually; adjustments to one area of the waste system can disrupt existing practices in another areas, unless these changes are made in a **coordinated manner** » (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000 p. 36)*

La gestion intégrée des déchets, mise en place par la réforme, est à la fois un concept et une méthode. En tant que concept, cette approche considère la gestion des déchets comme une chaîne dans laquelle toutes les composantes doivent être traitées comme un ensemble puisque chacune d'entre elle interfère avec les autres. La méthode de gestion, correspondant à cette approche, met en place des systèmes de réduction à la source des déchets produits, le recyclage, le compostage, la valorisation énergétique et enfin le dépôt. La gestion intégrée envisage donc intrinsèquement la gestion des déchets comme un système.



Considérant le système comme « 1. ensemble de pratiques, de méthodes et d'institutions formant à la fois une construction théorique et une méthode pratique, et 2. comme un ensemble possédant une structure constituant un tout organique » (Rey-Debove et Rey, 2012), la gestion intégrée, proposée par la stratégie nationale, crée un double système en termes de gestion et d'opération. C'est la gestion intégrée qui contraint à mettre en place un réseau et une gestion centralisée. Le réseau est destiné à endiguer les différents éléments de ce système pour leur mise en cohérence. Il s'agit par la création d'un réseau physique que chacune des actions menées ait, en effet, des répercussions sur la suite ou le précédent des opérations. La gestion centralisée quant à elle, est destinée à s'assurer de cette mise en cohérence. Elle permet de coordonner ces éléments afin de garantir l'atteinte des objectifs environnementaux et de service public (universalité et égalité). Le réseau doit être placé sous contrôle d'une gestion centralisée le surplombant et à même de corriger les « sorties de système ».

## 2. Territoriale : Universalité (égalité, équité et fourniture de tous)

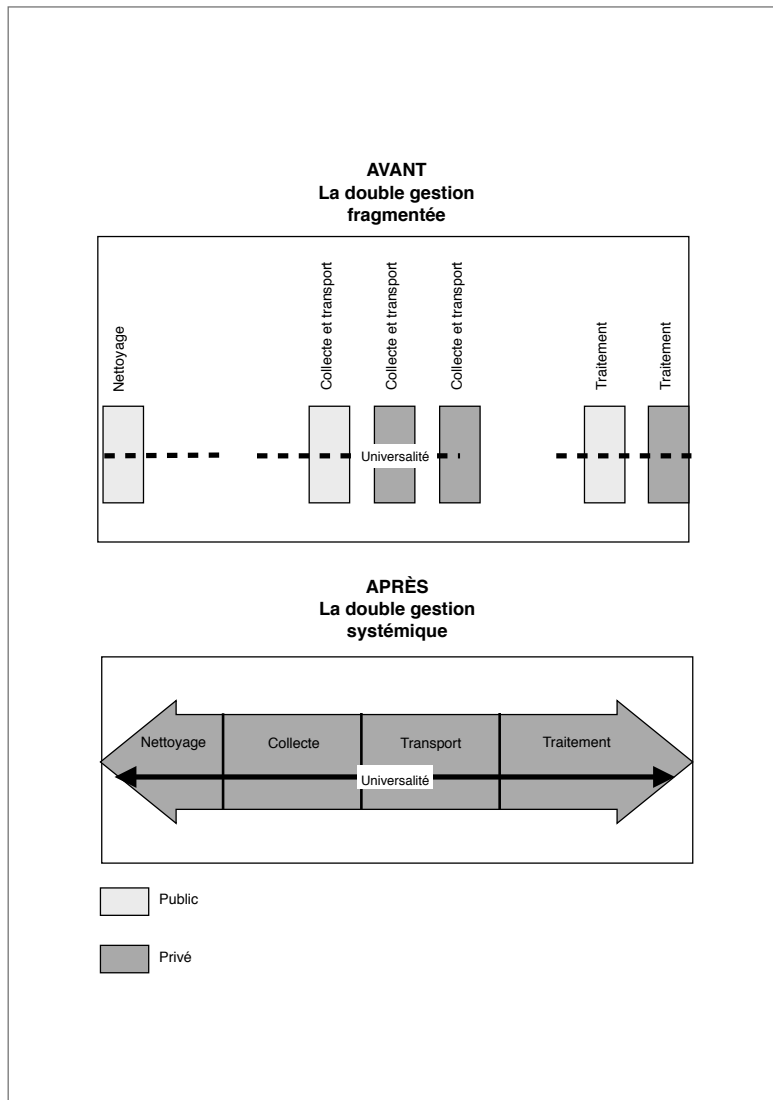
La réforme vise à une universalité de la desserte par la volonté de desservir de la même façon tous les territoires concernés. De plus, le recouvrement par la taxe et la péréquation financières mis en place contribuent à une intégration territoriale.

La gestion des déchets produit donc un double système d'intégration (territoriale et de gestion) par rapport au mode de gestion précédent la réforme comme l'indique le schéma ci-dessous. La réforme de la gestion des déchets force donc une transversalité de la gestion (gestion intégrée) et une solidarité territoriale (péréquation et universalité).

Néanmoins, ce mode de gestion et d'opération intégrées sur tous les territoires est mis à mal par la nature du déchet entre rebut et ressource.

En effet, le rebut entraîne une dynamique centrifuge du service, c'est pourquoi la gestion des déchets est le plus souvent centralisée à l'échelle des territoires de production (villes, conurbation, etc.). C'est pourquoi elle est susceptible de changer d'un territoire à l'autre. De plus, l'évacuation du rebut par l'intermédiaire d'une desserte en surface, non enterrée, entraîne des phénomènes de captations de la ressource tout au long de la filière. Ces activités de récupérations sont à même de contrecarrer l'établissement d'un système intégré et sa gestion centralisée puisqu'elles constituent des sorties du système.

Enfin, le caractère combiné du déchet (rebut et ressource) contribue à accentuer les différences territoriales. Le déchet-rebut est bien souvent évacué vers des territoires périphériques et contribue ainsi à leur dépréciation. Tandis que le déchet-ressource entraîne des phénomènes de captations inégaux en fonction des gisements.



**Figure 9. Schéma du passage d'une gestion fragmentée à une gestion systémique**

Réalisation : Lise Debout, 2012

Nous avons postulé, dans le chapitre 1 de ce travail, que ces différentes caractéristiques faisaient du service de gestion des déchets, un service sensible aux différences territoriales (en termes de forme urbaine, de niveau socio-économique des ménages et d'acteurs), particulièrement dans le cas d'une grande hétérogénéité urbaine. Et que, de ce fait, la mise en place d'un système uniforme sur tout le territoire égyptien était compromise.

L'objectif de ce présent chapitre est de montrer, à l'aune du cas égyptien, la réalité de cette sensibilité territoriale du service de gestion des déchets. Après avoir présenté la gestion institutionnalisée de la politique nationale (section 1), il montrera comment ce modèle uniforme de gestion intégrée est mis en défaut par : les différences territoriales des territoires concernées (section 2) et par les mobilisations que les déchets suscitent (section 3).

## **Section 1/ La gestion intégrée des déchets en 2011 : centralisation et uniformité**

La réforme nationale invente un nouveau modèle de gestion du service qui vise à redessiner le cadre institutionnel et opérationnel de la gestion des déchets sur tout le territoire égyptien. Les principes d'une gestion intégrée des déchets constituent à la mise en place d'un réseau et d'une gestion centralisée. Il s'agissait donc, pour les autorités, de simplifier le cadre de la gestion des déchets et de s'assurer de leur gestion coordonnée. Un cadre réglementaire et institutionnel clairement déterminé devait permettre la mise en œuvre identique du service sur tous les territoires concernés.

### **A. Cadre institutionnel : partage des responsabilités**

#### 1/Une responsabilité interministérielle

La stratégie nationale pour la gestion des déchets confie au gouvernement central toutes les responsabilités nationales ne concernant pas un gouvernorat spécifique ou un élément particulier du service (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000). Autrement dit, le gouvernement central est, selon ce texte, responsable des politiques générales relatives à la gestion des déchets. Ces responsabilités au niveau national, sont partagées entre plusieurs acteurs institutionnels ou relevant de la sphère civile selon les volontés de la stratégie nationale. Ainsi, aujourd'hui, la responsabilité des politiques de gestion des déchets se répartit comme suit.

#### □ *L'encadrement des politiques environnementales*

Le ministère d'État des Affaires environnementales est responsable de la conception et de la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales. Il joue aussi un rôle de régulateur par l'intermédiaire de l'*Egyptian Environmental Affairs Agency* (EEAA). L'EEAA, sous la tutelle du ministère d'État des Affaires environnementales, s'assure de la mise en œuvre des politiques du ministère et du respect des lois et règlements. L'EEAA a été créée en 1982 avant le ministère de l'Environnement (décret du Premier ministre, n°631 de 1982 (Sharawi J., 1997)). À l'origine la création de cette agence se justifiait par la volonté de ne pas entraver les activités des autres ministères en créant un ministère dédié à l'environnement. La solution de l'agence apparaissait donc comme un moyen d'éviter les écueils bureaucratiques induits par la création d'un ministère supplémentaire (Sharawi J., 1997). Mais le besoin de l'organisme de pouvoir émettre des lois sur l'environnement et d'être représenté au sein du cabinet a

suscité la création d'un ministère en 1997 (Wahaab, 2003). Néanmoins, le gouvernement égyptien a choisi de créer un ministère d'État plutôt qu'un ministère à part entière. En Égypte, les ministères d'État sont des ministères « fantômes » (Entretien traduit de l'anglais avec un consultant du ministère de l'Environnement, professeur d'ingénierie environnementale à l'Université du Caire, réalisé le 05/05/2011), dont la fonction est de faire le lien entre des organes exécutifs et le Cabinet <sup>53</sup>. Le ministère de l'Environnement n'a donc que peu de pouvoir et peu de budget. Le budget est concentré dans les mains de l'EEAA dont le personnel est directement désigné par le Premier ministre en tenant compte ou non de recommandations que peut faire le ministère de l'Environnement (Entretien avec un consultant du ministère de l'Environnement, entretien réalisé le 05/05/2011) Le conseil de direction de l'EEAA est composé de représentants de différents ministères et exerce un pouvoir ministériel au détriment du ministère de l'Environnement (art.3 de la loi). Ces autorités reçoivent leurs fonds directement du ministère des Finances sans qu'ils passent par les gouvernorats. Ainsi, le ministère de l'Environnement fait le lien entre l'EEAA et le Cabinet du Premier ministre, et dépend de l'EEAA pour obtenir des fonds. Selon la loi sur l'environnement n°4 de 1994, l'EEAA est présente au niveau local par l'intermédiaire de branches dans 8 gouvernorats (Une agence au Grand Caire, à Alexandrie, à l'est, au Sud et dans le centre du Delta, au Sud et au Nord de la Haute-Égypte et enfin dans la région de la mer rouge) (Sharawi J., 1997).

□ *La mise en œuvre locale sous contrôle des autorités nationales*

D'autres ministères sont aussi impliqués dans la gestion des déchets. Ainsi, conformément au décret n°134 de 1968, tous les services publics dans les villes nouvelles sont coordonnés par l'intermédiaire des représentations locales du ministère du Logement, de l'Équipement et du Développement urbain, qui joue ainsi le rôle des gouvernements locaux (Sherbiny et Debout, 2010). Selon le même décret, le ministère du Logement, de l'Équipement et du Développement urbain est responsable de la localisation des sites de décharge. Néanmoins, souvent d'autres agences interfèrent dans ces décisions. Par exemple la *General Organization for Physical Planning* (GOPP) est associée afin de s'assurer que ce territoire n'est pas réservé au développement d'un quartier futur.

De même, le ministère du Développement local contrôle les activités des gouvernorats et de leurs agences locales. Ainsi il contrôle également les activités concernant la gestion des déchets ménagers. Enfin, concernant la gestion des déchets dangereux, chaque ministère

---

<sup>53</sup> D'autres ministères sont des ministères d'État en Égypte : le ministère d'État pour les Antiquités, le ministère d'État pour la Recherche scientifique, le ministère d'État pour le Développement administratif et enfin, le ministère d'État pour l'Environnement.

concerné par l'activité polluante en est responsable (par exemple le ministère de l'Industrie, ou celui de l'Irrigation, etc.).

Mais d'autres ministères peuvent aussi interférer dans la gestion des déchets même si cette responsabilité ne leur est pas directement attribuée. Notamment le ministère de la Solidarité sociale, responsable de distribuer les autorisations aux ONG qui souhaitent travailler dans le secteur de l'environnement ; le ministère des Finances qui attribue les budgets pour la gestion des déchets aux administrations locales ; et le ministère de l'Investissement qui est responsable du suivi des investissements privés dans le secteur des déchets ou autres (Sherbiny et Debout, 2010). Ainsi, bien que ces ministères n'ont pas la responsabilité directe de la gestion des déchets, leurs décisions ont un impact important sur le domaine, c'est pourquoi nous y ferons parfois référence.

## 2/ Niveau local : des gouvernorats sous tutelle

La stratégie nationale de gestion des déchets attribue aux gouvernorats la pleine responsabilité de toutes les activités relatives à la gestion des déchets sur leur juridiction. Cette responsabilité peut être assumée de façon directe ou déléguée (Ministry of State for Environment et Eeaa, 2000 p.54). En effet, selon la loi n°38 de 1967, les gouvernorats sont responsables de la gestion des déchets, de la délégation et du contrôle de l'exécution du service.

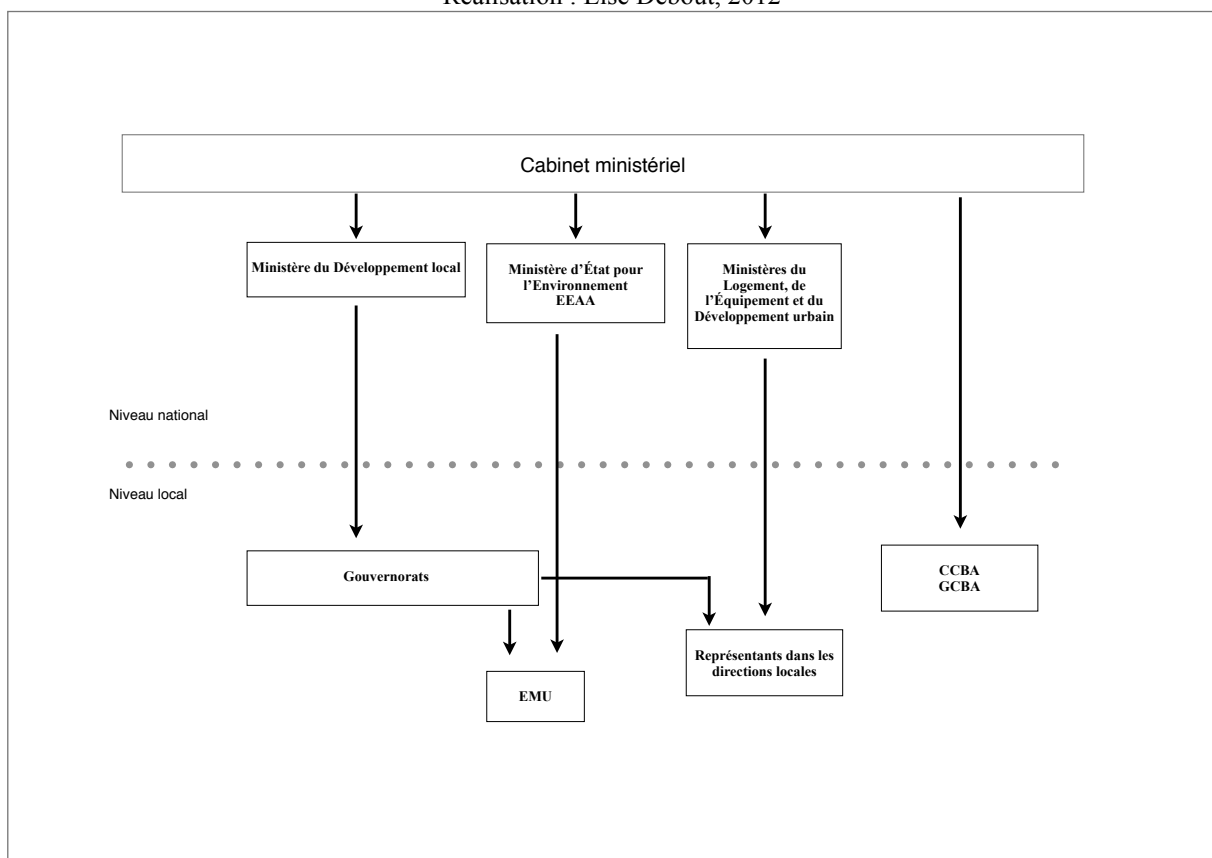
Néanmoins, en 1983, le décret présidentiel n°284 a créé les autorités d'embellissement du Caire et de Giza (CCBA et GCBA). Ces agences, qui ont été chargées de la responsabilité de la propreté et de la gestion des déchets, sont venues retirer aux gouvernorats de Giza et du Caire des prérogatives que la loi leur attribuait. Ces agences sont dotées de la personnalité morale et ont donc, selon la loi, une autonomie administrative et financière. Elles sont directement sous autorité du Cabinet du Premier ministre, même si leur gestion est suivie par le gouvernorat. Le personnel de ces agences est nommé par le Premier ministre (art.3 de la loi n°4 de 1994) sur recommandations éventuelles des gouverneurs de Giza et du Caire (Entretien avec un enseignant à l'université du Caire, consultant du ministère de l'Environnement égyptien réalisé le 05/05/2011). Elles sont ainsi des organes exécutifs au même titre que l'EEAA (Entretien avec un cadre du ministère des Finances réalisé le 2/06/2010). Elles sont donc responsables de la délégation de la gestion des déchets et sont les signataires du contrat à la place du gouvernorat. Leurs directeurs de ces agences siègent au conseil des fonctionnaires du Gouvernorat du Caire et de Giza (Said, 2005).

Après la création du ministère de l'Environnement, des *Environmental Monitoring Units* (EMU) ont été créées dans chacun des gouvernorats afin de prendre en charge les questions

relatives à l'environnement dans les gouvernorats qui ne sont pas dotés d'autorité de nettoyage et d'embellissement (CCBA et GCBA). Les Emu composent la direction « environnement » des gouvernorats et, à ce titre, leur directeur siège dans le conseil des fonctionnaires locaux. Il est le représentant du ministère de l'Environnement au niveau local mais est placé sous autorité du gouverneur qui incarne l'autorité de tous les ministères centraux au niveau local (Mayfield, 1996). Ainsi, ces Emu ont les mêmes responsabilités que les autorités d'embellissement concernant la gestion des déchets. C'est le cas à Alexandrie qui ne dispose pas d'autorité de nettoyage et d'embellissement. Ce qui explique que lors de la démarche de privatisation, le contrat a donc été signé par le gouvernorat lui-même.

**Figure 10. Cadre institutionnel de la gestion des déchets en Égypte**

Réalisation : Lise Debout, 2012



L'organisation de la gestion des déchets au niveau local et national (fig. 10), qui dessine la stratégie, est fortement liée au gouvernement central. En ce qui concerne les déchets comme les autres domaines de la gestion urbaine, le niveau local est tributaire du contrôle national au travers de la tutelle des ministères sur les directions des gouvernorats (chapitre 2) et de la présence d'organes ministériels déconcentrés dans leurs conseils administratifs. Dans le cadre des deux gouvernorats de la capitale, le système est encore davantage vertical, puisque les autorités de nettoyage sont sous l'autorité directe du Cabinet.

Ainsi, le gouvernorat se voit privé de la responsabilité directe de la gestion des déchets et de la délégation qui lui confiait la loi n°34 de 1967, dans la mesure où il n'est pas signataire du contrat de délégation. Néanmoins, ayant rang de ministre et ayant autorité sur les agences publiques de sa juridiction selon cette même loi, il a quand même indirectement un contrôle sur ces procédures de délégation.

La présence de ces agences de nettoyage ou non dans la gestion locale des déchets a un impact important sur la mise en œuvre du service puisqu'elle rajoute un acteur dans sa gestion. Ceci contribue à faire varier les situations d'un gouvernorat à l'autre dans ce système que l'on souhaitait unifié.

## B. Cadre réglementaire : gestion et financement

### 1/ La gestion des déchets : absence de loi spécifique

La réforme de la gestion des déchets ménagers, n'a pas entraîné l'élaboration de loi spécifique. De ce fait, la gestion des déchets relève toujours d'une diversité de lois et de règles. Conformément à une responsabilité partagée au niveau national, les principales lois faisant référence aux déchets ménagers émanent de différents ministères.

- Le décret n°134 de 1968 du ministère de l'Habitat et de l'équipement public concerne le dépôt des déchets et attribue sa responsabilité au ministère de l'Habitat et de l'équipement public.

- La loi n°48 de 1982 est dédiée à la protection des eaux du Nil et attribue la responsabilité du dépôt des déchets au ministère des Ressources en eau et de l'irrigation et au ministère de la Santé et de la population.

- Le décret présidentiel n°284 de 1983 consacre la création des CCBA et GCBA.

- La première loi sur l'environnement en Égypte est la loi n°4 de 1994, rédigée par l'EEAA, elle concerne la collecte, le dépôt et le traitement des déchets en se concentrant principalement sur les déchets dangereux. Elle indique pour principaux responsables des déchets et de leurs impacts environnementaux, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Habitat et de l'équipement pour la sélection des sites de dépôt.

- Le décret présidentiel n°86 de 2010 vise à transférer les sites de dépôt des déchets en dehors des frontières du Grand Caire.

## 2/ Lois relatives au financement du service

Lorsque la réforme est mise en place, les autorités conscientes du coût supplémentaire qu'allait représenter le nouveau système, ont décidé de mettre en place une nouvelle taxe sur les citoyens destinée à recouvrir les coûts du service. Après la première concession à Alexandrie, le gouvernorat a décidé d'apposer la taxe sur la facture d'électricité. Imaginées par l'USAID, ces taxes présentaient un montant de base fixe et augmentaient en fonction de la consommation électrique, afin de tenir compte des revenus de la population.

Néanmoins, en 2005, ce mode de facturation qui avait été élargi aux gouvernorats du Caire et d'Alexandrie, ayant aussi procédé à la délégation du service de gestion des déchets, est jugé inconstitutionnel par la Haute Cour Administrative au nom de l'article 19 de la constitution indiquant que une taxe générale ne peut être imposée dans une loi spécifique. Trois mois plus tard, l'Assemblée du Peuple a amendé la loi n°43 de 1979 sur les administrations locales par la loi n°10 de 2005. Cette nouvelle loi instaure le prélèvement d'une taxe de 1 à 10 EGP par mois et par habitation dans les gouvernorats urbains et d'une taxe de 1 à 4 EGP dans les gouvernorats ruraux. De même, le prélèvement d'une taxe de 10 à 30 EGP par mois pour les commerces et toute activité commerciale (service, profession libérale, industries...) selon leur activité. La loi précise que le montant de ces taxes doit être décidé en fonction des quartiers concernés et selon la décision conjointe des conseils populaires locaux et des gouvernorats (art. 8 de la loi n°38 de 1967).

Cet argent, toujours collecté sur les factures d'électricité, alimente le fond de la propreté des gouvernorats (*al-ṣonduq al-naẓāfa*) de façon plus ou moins directe (voir 3.1.). Il peut également être alimenté par des dons privés. Ces fonds de la propreté sont exclus de tout contrôle de la part du niveau central puisqu'ils ne doivent pas figurer dans les budgets. Ils sont bien souvent dénoncés par les agents locaux comme étant utilisés à financer les fonctionnaires plutôt que le service.

## C. Un mode de gestion intégrée : suivre les déchets

Pour les autorités nationales, mettre fin à la gestion fragmentée qui préexistait à la réforme, passait par la mise en place d'une gestion intégrée et d'une délégation complète. C'est en partie pour cela qu'à Alexandrie, à Giza et dans les zones Nord, Est et Ouest du Caire, la gestion des déchets ménagers a été déléguée de façon intégrale. Les autorités envisageaient ainsi un suivi des déchets depuis la source jusqu'au dépôt. Ainsi l'introduction des contrats indique la volonté d'une gestion complète :



« [Le service] comprend la collecte des déchets ménagers, commerciaux, industriels et hospitaliers et les encombrants, de même que la production d'engrais. Le service de propreté publique s'effectue depuis le balayage électrique et manuel jusqu'à la vidange des corbeilles, le lavage des rues principales et la propreté des plages, des jardins publiques, de même que du patrimoine, des marchés, des statues et des fontaines. » (Contrat d'Alexandrie, introduction, p. 4).

Il est plus régulièrement qualifié ensuite de cette façon « Projet de gestion et de collecte des déchets solides et leur élimination » au long des contrats de délégation aux entreprises étrangères (*machru<sup>c</sup> idāra wa ġama<sup>c</sup> al-moħalfāt al-şolba wa taħlaş menhā*). Dans le Caire sud, le gouvernorat a décidé de déléguer le service par segment, mais tous les déchets doivent néanmoins être acheminés vers le même point (la décharge du 15 de mai) et subir le même traitement sans aucune exception. C'est le cas aussi des contrats passés entre les autorités de propreté et les chiffonniers, qui ne concernent que le segment de la collecte. Mais là aussi, les contrats entérinent une gestion intégrée puisque les opérateurs s'y engagent à acheminer directement les déchets dans des lieux prédéterminés par les autorités : « La seconde partie doit [...] après les avoir collecter [les déchets ménagers] à les transporter directement dans la décharge de Shabramante » (Clause 3 du contrat de l'entreprise de *zabbālīnzabbālīn* avec la GCBA, traduit de l'arabe) ou encore « La seconde partie ne doit pas faire entrer ses voitures dans Manchiet Nasser et elle doit déposer ses déchets dans des endroits spécialement prévus pour ça [décharges officielles] et spécifiés par la première partie. » (Contrat CCBA/ Entreprise de *zabbālīn*, clause 12, traduit de l'arabe). Ainsi, même si les déchets prennent différents chemins, ils doivent à la fin du processus être retournés au même point.

Cette gestion intégrée et cette affectation d'une tâche uniforme sur tout le territoire est un grand changement dans la structuration du service qui existait auparavant. En effet, elle vient rompre avec des actions isolées, non coordonnées conduisant à une « fuite » des déchets et conséquemment à une absence de contrôle. De même, par la création du couple territoire/opération, elle change les critères de définition des territoires et construit de toutes pièces des territoires d'opération totalement différents du système précédent.

✱

✱

✱

Par la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel de gestion des déchets, le gouvernement égyptien souhaitait mettre en place une gestion identique sur tout le territoire égyptien, répondant aux mêmes critères environnementaux. Ainsi, le cadre institutionnel de la réforme de la gestion des déchets ménagers et le cadre législatif dans laquelle elle prend place, confirment la présence du gouvernement central au cœur du dispositif. Au niveau national, la verticalité et la centralité de l'administration peuvent se maintenir dans la transformation des politiques de gestion des déchets. Néanmoins, la mise en œuvre locale de la réforme, par les mobilisations et les différences territoriales, ne garantissent pas l'atteinte des objectifs de gestion intégrée. Au contraire, de ce fait, c'est à une diversité des situations que l'on assiste qui menacent pour certaines l'atteinte des objectifs de la réforme.

## **Section 2/ Le déchet accélérateur des inégalités territoriales dans les villes égyptiennes**

La géographie de la collecte des déchets avant la réforme était construite sur la base des territoires de gisement et était liée à la vision qu'en avaient les individus intéressés par cette ressource. Néanmoins, la réforme met en place des territoires totalement différents contribuant à leur « lissage » forcé et venant en bousculer les définitions.

### **A. La réforme, créatrice de nouveaux territoires**

1/Avant la réforme, des acteurs non territorialisés ?

La carte de l'implantation des entreprises privées de gestion des déchets (carte 4) illustre de la nature territoriale des contrats. En effet, afin de procéder à la délégation, les gouvernorats ont été découpés sur la base des territoires administratifs du périmètre urbain dense des villes. C'est donc à l'échelle de ces territoires que doit se faire la nouvelle gestion intégrée des déchets. On affecte des tâches précises à des territoires ciblés. C'est cette articulation territoire/gestion intégrée qui constitue le plus grand bouleversement de la réforme puisque, avant cela, la gestion des déchets était fragmentée sur des territoires eux-mêmes fragmentés. Un déchet collecté à Zamalek dans le gouvernorat du Caire pouvait être acheminé vers Giza et déposé dans ce gouvernorat, de même que la même entreprise pouvait collecter dans deux gouvernorats différents ou encore une même tâche pouvait être effectuée plusieurs fois sur un même territoire alors qu'elle n'était pas exécutée sur un autre.

Avant la réforme, les acteurs et les tâches s'accumulaient sur les territoires sans que ces modes opérationnels ne soient coordonnés, ni que les déchets ne soient canalisés par une gestion intégrée. Ainsi, sur un même territoire une tâche pouvait être effectuée par plusieurs acteurs de différentes origines et statuts. Certains chiffonniers pouvaient, par exemple, avoir des droits de collecte sur uniquement 300 appartements répartis sur plusieurs rues. Ou encore ils pouvaient collecter au porte-à-porte sur un territoire dont la collecte domiciliaire était déléguée à une entreprise privée formelle, etc. Face à cela, les autorités qui avaient en charge le nettoyage sur leur juridiction venaient plutôt combler les manques de cette fourniture fragmentée et partielle des acteurs formels ou informels, que fournir un réel service. Cette gestion contribuait à la complexité du service, à la difficulté de sa lisibilité pour les citoyens, et à celle de la traçabilité des déchets pour les autorités (voir figure 11 ci-dessous). Elle nuisait donc au contrôle du service.

Cette organisation empilée et peu lisible du service pourrait faire penser à une absence de territorialisation des actions des opérateurs du service et à l'absence du territoire comme critère déterminant du développement de leur stratégie. Ce n'était pourtant pas le cas. L'empilement d'acteurs et de tâches était lié à la vision que les acteurs avaient du territoire et des critères qui déterminaient de leurs actions et de la localisation de celles-ci. Selon les acteurs, les territoires de la gestion des déchets ménagers se définissaient en termes :

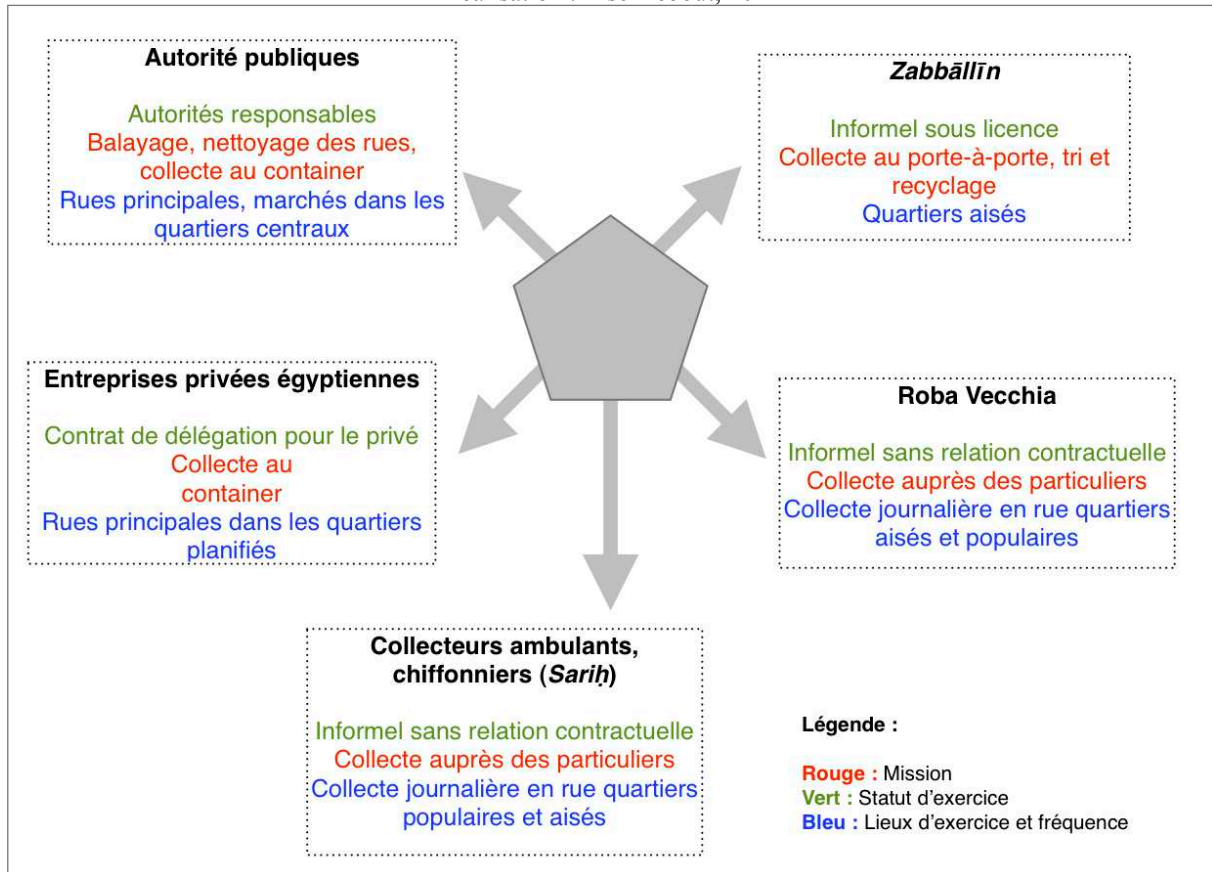
- de gisement : quels déchets, quelle qualité, quelle quantité ? ;
- de producteurs : qui produit et de quelles ressources financières disposent t-ils ? ;
- de proximité géographique : où sont les gisements ? ;
- institutionnels : ces territoires sont-ils sous ma juridiction ?
- de forme urbaine : quel tissu urbain et quels techniques et équipements exigés ? ;
- communautaires : quel droit héréditaire ai-je sur ce territoire ?

Ces différents critères avaient des finalités variées pour les collecteurs informels. Ils contribuaient à s'assurer de l'abondance et de la bonne qualité des déchets collectés (déchets valorisables), de la capacité des ménages à s'acquitter du pourboire (niveau économique des ménages) et de la limitation des distances à parcourir pour la collecte (rentabilité des coûts de déplacement en termes de temps, carburant et entretien mécanique le cas échéant par rapport à la qualité des matériaux collectés et aux ressources tirées des ménages). Pour les acteurs institutionnels ces critères de définition devaient leur permettre de répondre à leurs prérogatives (parfois *a minima*) et d'adapter leur opération aux équipements qu'ils possédaient, afin de ne pas augmenter le coût de la fourniture du service.

La répartition des tâches et des acteurs sur les territoires pouvait se schématiser comme suit :

**Figure 11. Schéma des acteurs et de leur tâches au sein d'un même territoire administratif avant la réforme**

Réalisation : Lise Debout, 2012



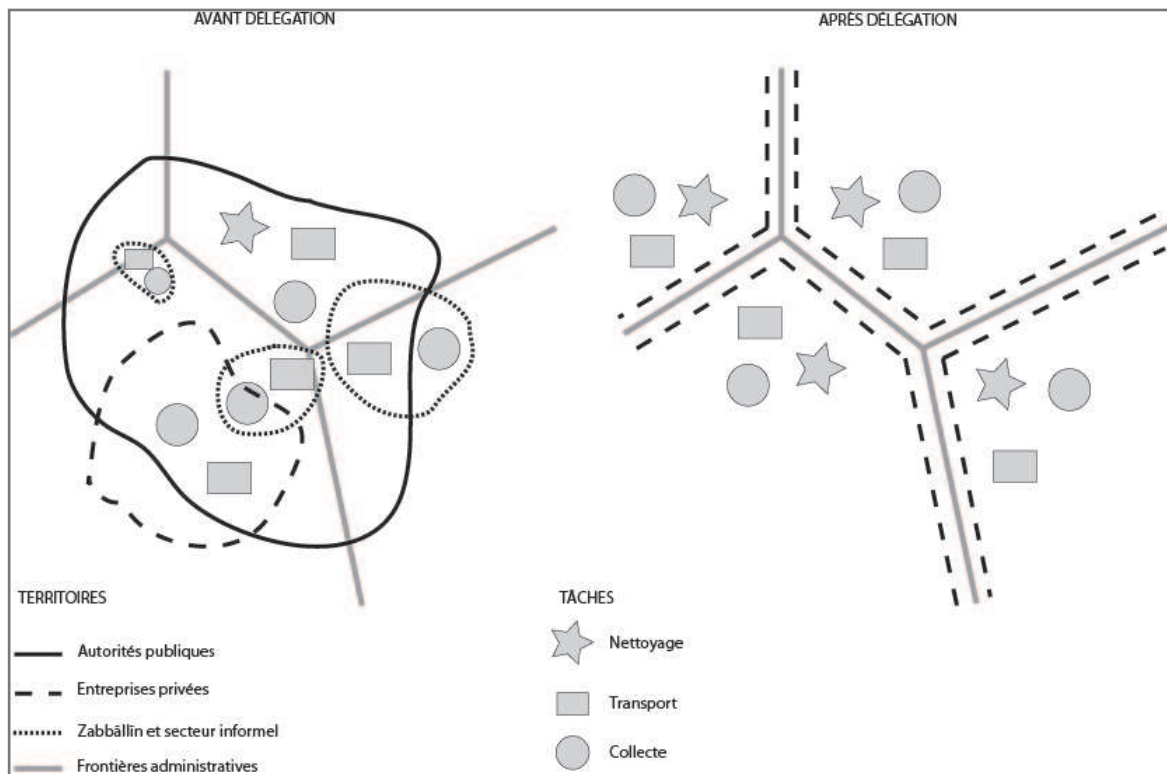
Les actions de ces acteurs étaient donc bel et bien territorialisées. De leur vision du territoire découlait la tâche qu'ils lui affectaient (et donc l'intérêt qu'ils lui accordaient). De fait, cette définition des territoires n'était pas homogène.

## 2/ Couplage territoire/opération

La gestion intégrée et l'affectation d'une tâche uniforme sur tout le territoire est un grand changement dans la structuration du service. En effet, comme le montre la figure ci-dessous (fig.12), elle vient rompre avec des actions isolées et non coordonnées conduisant à une « fuite » des déchets et, de ce fait, à une absence de leur contrôle. De même, par la création du couple territoire/opération, la gestion intégrée change les critères de définition des territoires et construit de toutes pièces des territoires d'opération totalement différents du système précédent.

**Figure 12. Schéma d'invention du couple territoire/opération avec la réforme**

Réalisation : Lise Debout, 2012



Ce ne sont plus les critères qualitatifs des acteurs qui créent les territoires mais les objectifs de la gestion intégrée qui en conditionnent la définition.

## B. Les territoires institutionnels de la gestion du service

Alors que la gestion des déchets précédente fonctionnait sur la base d'une définition des territoires issue de leurs perceptions par les acteurs (localisation, gisement, forme urbaine, etc.), les procédures de délégation ont changé ces critères de définition pour des territoires désormais perçus par l'intermédiaire de périmètres de délégation et de modes opérationnels. Ces nouveaux critères territoriaux, proposent un « lissage » rationnel des territoires destiné à en gommer les différences.

### 1/ Les territoires de délégation

Les périmètres de délégation ont été déterminés sur la base des frontières administratives délimitant la ville dense du Grand-Caire. Les contrats de délégation aux entreprises internationales mentionnent donc une zone administrative particulière. Le

gouvernorat du Caire, en tant que gouvernorat urbain est délimité en 4 régions administratives qui englobent la ville dense du Caire et à la tête desquelles sont placées des vice-gouverneurs. Les contrats de délégation respectent ces frontières. Le périmètre de service de l'entreprise Ama Arab correspond aux « frontières géographiques de la zone Nord du Caire telle que délimitée dans le cahier des charges et ses documents » (Contrat de Ama Arab, définition, p.3, traduit de l'arabe), la même définition est donnée pour le contrat de EES concernant la zone Est.

Dans le cas de Giza, en tant que gouvernorat rural, les découpages administratifs sont différents puisque le gouvernorat n'est pas divisé en régions mais en *markaz*, ou *madīna* découpées en districts (*ḥay*). Par exemple, la ville (*madīna*) de Giza est composée de 3 districts (Doqqi, 'Agouza et Boulaq el Dakrou). Lors de la délégation, seuls les territoires de l'urbanisation dense de Giza ont été délégués en deux zones Nord et Sud. La base géographique de ces zones n'a donc pas été des régions, mais directement des périmètres administratifs plus fins : 5 districts dans la partie Sud et 3 dans la partie nord.

À Alexandrie, ce sont les frontières complètes du gouvernorat qui ont servi à délimiter la zone. Mais dans le cadre d'une taxe imposée sur la facture d'électricité, les autorités ont choisi de déléguer le service par l'intermédiaire des zones déterminées par l'entreprise d'électricité d'Alexandrie. Ainsi la zone géographique du contrat est délimitée par les « frontières géographiques du gouvernorat d'Alexandrie qui comprend 18 secteurs délimités par l'entreprise alexandrine de distribution d'électricité présentées par les 18 cartes jointes à l'appel d'offre » (Contrat Alexandrie, définitions, p. 7, traduit de l'arabe).

C'est donc sur ces bases géographiques et administratives que les tâches et les acteurs ont été répartis. On applique par ces découpages, la même définition (administrative) à tous les territoires . De même, les tâches effectuées ne sont plus modulées par leur nature (forme urbaine, gisement, facteurs socio-économiques, etc.). Ce couplage territoire/opération contribue à mettre sur un pied d'égalité tous les territoires, ce qui n'est pourtant pas le cas.

## 2/ Les territoires de la péréquation à la recherche de l'équité

Ces territoires ne sont pas tous égaux en termes de forme urbaine et de populations, ce qui a des conséquences dans la fourniture du service. Ce sont leurs différences socio-économiques qui ont poussé les les autorités à les différencier pour le recouvrement des

coûts du service . Et ce sont ces mêmes différences, ainsi que leurs différences morphologiques, qui contraignent les entreprises ont été contraintes à trouver des moyens palliatifs destinés à prendre ces différences en compte.

#### □ *Les territoires de la péréquation financière*

Un des premiers défi de la mise en œuvre de ce service public est d'assurer la cohésion sociale, économique et territoriale dans des villes caractérisées par une forte hétérogénéité sociale. Il a fallu que les autorités mettent en place et inventent des systèmes permettant l'équité. C'est dans cet objectif d'équité que la réforme a instauré des mécanismes de péréquation pour l'imposition de la taxe sur la propriété. L'objectif dès l'origine, de conditionner la taxe aux ressources des ménages constituait de fait une volonté de péréquation, c'est-à-dire de répartir le coût du service sur toute la population en fonction de ses ressources. De sorte que les ménages riches payent davantage pour le service que les ménages pauvres et qu'ils contribuent ainsi à aider financièrement ces ménages à accéder à un service abordable.

Dans un premier temps, cette péréquation n'avait pas de territoire. Elle se faisait à l'échelle des unités d'habitation (ou du moins des compteurs électriques ce qui pose question dans le cadre de compteurs partagés dans les quartiers illégaux). C'est pourquoi les 18 zones de gestion des déchets à Alexandrie correspondent au découpage administratif de la compagnie alexandrine pour la distribution de l'électricité (*šarkat al-iskandereyya li tawzīc al-kahrabā'*). Mais la nouvelle loi promulguée en 2005 a modifié ce mode de facturation en proposant trois montants différents de taxes. Dans l'imposition de ces taxes, « les circonstances économiques et sociales de chaque ménage doivent être prises en considération » (art. 8 de la loi loi n°38 de 1967 amendé par la loi n°10 de 2005, traduit de l'arabe). Cette taxe doit être fixée par les gouverneurs après consultation des conseils populaires locaux (art. 8, *ibid*). L'identification de ces ménages et la prise en compte de leurs revenus auraient pu être faits par l'intermédiaire des recensements du CAPMAS, organisme national de statistiques égyptien, qui procède à des recensements tous les quatre ans. Néanmoins, cela n'a pas été le cas. Cela est peut être dû aux lacunes des recensements antérieurs à 2006. Puisque que ce n'est qu'à cette date que de nouvelles méthodes de recensement des ménages ont été mises en place conduisant à des informations plus fines et plus fiables selon les acteurs (Entretien avec le directeur général de l'entreprise IES, réalisé le 28/05/2009). Quoi qu'il en soit les données de revenus des ménages sont difficiles à vérifiées<sup>54</sup>.

C'est peut être aussi la fluctuation de ces considérations du fait du changement des revenus des ménages et de leur mobilité, qui a pu conduire à préférer une autre solution.

---

<sup>54</sup> Y compris, avec un accès fiable aux revenus des ménager déterminé d'un niveau de ressource élevé ou bas, est toujours problématique et ne permet pas lui même de se prémunir d'injustices.

C'est pourquoi dans la plupart des cas, ce sont des critères urbains et architecturaux qui ont été à l'origine de l'identification des ménages et de leurs revenus. Ce choix donne à penser qu'une détermination sur le bâti était pour les autorités moins complexe qu'un accès aux données par ménages. Ainsi, aucune des décisions des gouverneurs n'a pris en compte les ménages individuellement, mais ont été basées au contraire sur des périmètres de quartiers considérés comme « aisés », « intermédiaires » ou « bas ». Les premiers payent 9 EGP par mois, les seconds 6 EGP et enfin les derniers 3 EGP dans les deux gouvernorats. Ils sont donc compris entre les 1 et 10 EGP prévus par l'article 8 de la loi.

Ces découpages ont donc été effectués selon des critères variables plus ou moins objectifs correspondant souvent à la vision que les autorités ont des quartiers. À Alexandrie, ce sont les 18 zones de la compagnie d'électricité pour lesquelles a été évalué le niveau social et économiques des habitants qui ont servi de base à la fixation de ces taxes, avec les limites que cela entend pour des secteurs qui représentent plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Dans le cas du Caire et de Giza, c'est sur des critères de forme urbaine et architecturale que les choix ont été faits. La largeur des rues a pu être un facteur déterminant dans cette catégorisation (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/2009) : plus une rue était large moins elle était susceptible d'être habitée par des ménages pauvres. De même ont été pris en compte, la hauteur des immeubles, l'état des bâtiments, rue asphaltée ou non, etc. : « Ce sont des employés du gouvernorat qui se sont déplacés et qui ont déterminé si les habitations étaient de haut standing ou pauvres » (Entretien avec le directeur de la propreté à la CCBA, réalisé le 06/06/2009, traduit de l'arabe). Ce sont donc des éléments subjectifs qui ont déterminé du périmètres de ces zones. Les appellations utilisées dans les décrets d'application des gouverneurs trahissent ces considérations. Ainsi à Giza, on parle de « secteurs populaires » (*menāṭeq al-cha<sup>c</sup>beyya*), « intermédiaires » (*al-moutawasta*) ou encore « nettes » (*al-moutmīza*) à Giza. Au Caire on parle de secteurs « de haut standing » (*menāṭeq rāqeyya*) ou de secteurs « pauvres *ʿachawā'eyya* » (*faqīra ʿachawā'eyya*). *ʿAchawā'eyya* étant l'appellation retenue pour les quartiers non-réglementaires dérivant de la racine qui signifie le hasard. Au-delà du jugement de valeur dans la détermination de ces catégories, elles traduisent aussi (« secteur ») qu'il s'agit de zones à proprement parler et non pas d'unités d'habitations, ce qui témoigne d'une non-prise en compte des situations individuelles. Ainsi, le découpage des secteurs est basé sur les limites administratives des *qism*<sup>55</sup>, quand par chance ceux-ci correspondent à la forme urbaine, ou alors basé sur les rues de la façon suivante :

- Des secteurs délimités par des rues : « zone délimitée (*maḥṣoura*) par la rue *Rabī<sup>c</sup> al-ḡīza* et le prolongement de la rue *Ṣalāḥ Salām* jusqu'à la place *Monīb (...)* »,

<sup>55</sup> Plus petite unité du découpage territoriale égyptien à l'échelle de laquelle se font les recensements.



- ou des morceaux de rues « La rue *al-Ahrām* depuis la hauteur du canal *al-Harm* derrière le tribunal (...) » (extraits des périmètres déterminés par le gouvernorat de Giza pour l'application des taxes, traduits de l'arabe. Reproduction partielle en annexe).

Ces découpages arbitraires ne sont pas à l'abri d'inégalités. Rien ne permet d'assurer que tous les ménages d'une rue étroite ou d'une rue large disposent des mêmes revenus.

Ce caractère arbitraire des modes de péréquation limite les capacités d'atteindre les objectifs de service universel liés à des critères d'équité face au paiement du service. Certes, majoritairement les ménages aisés payent plus chers, mais certains ménages pauvres peuvent être défavorisés par ces critères territoriaux.

□ *Quels recours face aux inégalités de service ? La taxe comme limite*

Concernant l'équité en termes d'équilibre entre coût du service et revenus, le système de taxes pour le recouvrement des coûts de la gestion des déchets ménagers en Égypte se différencie d'un recouvrement par l'intermédiaire de la facturation pour différentes raisons.

- Avant la réforme, les ménages égyptiens pouvaient décider de s'engager avec un fournisseur ou non (les sociétés de *zabbālinzabbālin*) ce qui leur permettait de choisir le niveau de service qu'ils souhaitaient recevoir ou non en fonction de leurs ressources financières. Comme dans d'autres villes du Sud, un ménage qui souhaite bénéficier d'une collecte domiciliaire paie le service d'un collecteur. S'il ne peut s'offrir ou ne souhaite accéder à ce service, il ne s'y abonne pas et dépose ses déchets dans des containers publics, ou... dans des espaces vacants (Adjepolu G., 2002). Dans le cadre de l'eau par exemple, et dans un même quartier, un ménage peut réunir les économies nécessaires à l'investissement dans un compteur individuel d'eau et ainsi accéder au service formel d'eau courante, tandis que son voisin, plus pauvre n'aura pas cette possibilité et sera toujours contraint de s'approvisionner auprès des petits distributeurs d'eau ou à la borne fontaine.

- En Égypte, si la taxe avait été proportionnée à la consommation électrique comme prévu initialement, le ménage égyptien aurait pu modérer sa facture pour influencer sur le montant de sa taxe sur la propreté. C'est par ailleurs ce que faisaient les ménages dans les premiers temps de la taxe (Debout, 2007) (et voir chap. 5). Mais, dans le cadre de la taxe de la propreté et telle qu'elle est appliquée en Égypte, un ménage pauvre résidant dans un immeuble appartenant à la catégorie aisée selon les critères d'imposition de la taxe, ne

pourra pas contourner légalement cette taxe. De même, bien qu'imposé au taux le plus bas, si un usager est mécontent du service rendu ou trouve la taxe trop élevée au regard de ses revenus, il ne pourra pas influencer son prix en le modulant ni ne pourra exprimer son insatisfaction en faisant défection.

Ces inégalités sont sujettes à protestations de la part de citoyens payant pour un service. En Égypte comme dans d'autres cas d'Afrique (Entretien avec le responsable de la coopération décentralisée propriété au Grand Lyon propriété, réalisé le 28/06/2012), la nouvelle responsabilité endossée par les autorités publiques a fait naître des exigences accrues de la part des usagers du service qui attendent de leur part que le service soit rendu et de façon équitable. Aussi, la question des taxes a été l'une des premières mobilisations citoyennes autour de ce nouveau service (voir le chapitre 5 pour le détail de ces mécontentements et protestations).

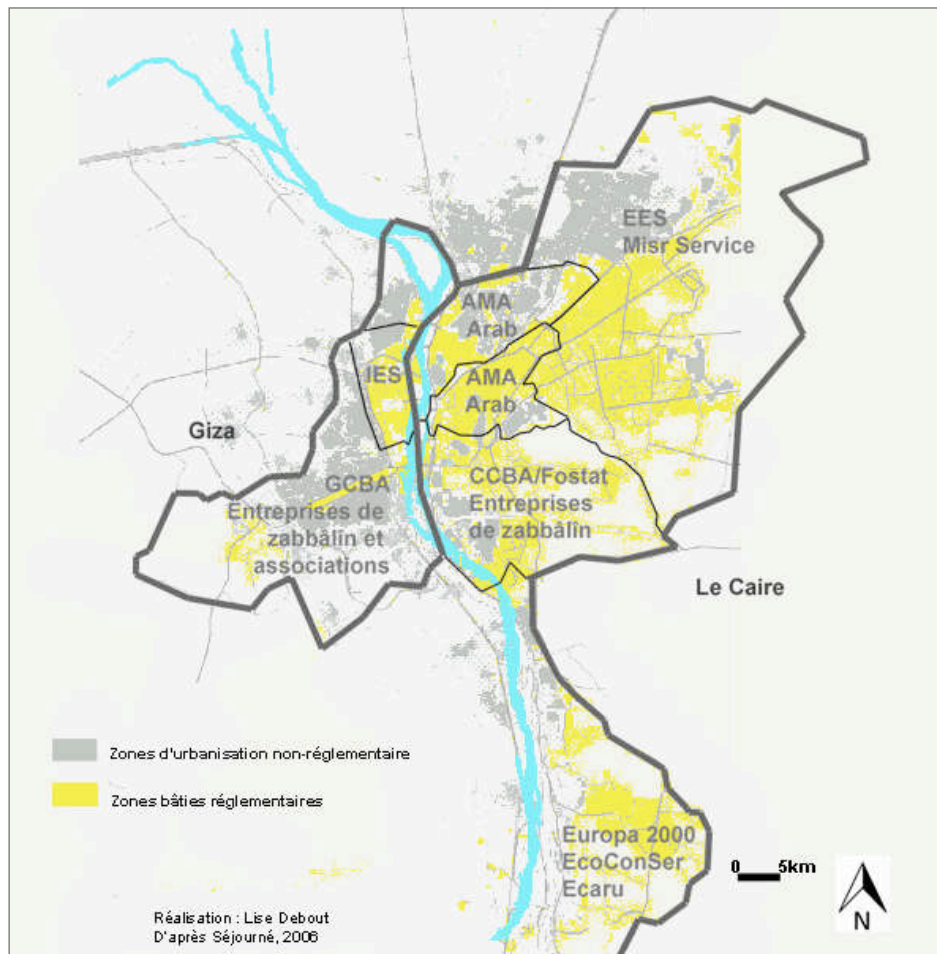
### 3/ Découpages administratifs et variations urbaines

En effet ce fut l'une des grandes surprises des entreprises privées étrangères en prenant en charge le marché : les villes égyptiennes présentent des territoires très variés difficilement compatibles à leurs méthodes de gestion centralisée. Ces territoires présentent des différences en termes de populations, de forme urbaine, et de gisement.

Les territoires délégués aux entreprises privées, concernent un nombre d'habitants différent mais aussi des tissus urbains très différents. Défi urbain majeur en Égypte, l'urbanisation non réglementaire conditionne la fourniture de tous les services publics. La carte ci-dessous, montre l'emprise des zones d'habitat non réglementaire sur les territoires de délégation.

### Carte 5. Zones d'urbanisation non-réglementaire sur les périmètres de collecte

Réalisation : Lise Debout (2012) d'après la carte des zones non-réglementaires issue de (Séjourné, 2006)



Les opérateurs de la gestion des déchets ne sont donc pas égaux face à l'urbanisation illégale puisque les contrats basés sur les frontières administratives et urbaines n'ont pas pris en considération cet élément pourtant décisif. La densité de population dans ces quartiers dépasse les 1000 habitants par hectare contre 400 habitants par hectare en moyenne dans toute l'agglomération du Grand Caire (Chiffres du recensement de 1998 dans Séjourné, 2006). Cette densité de population conduit à une production de déchets au km<sup>2</sup> beaucoup plus importante dans les quartiers d'urbanisation non-réglementaire que dans les autres quartiers. Par exemple, le district de Imbāba composé d'une grande partie de bâti non-réglementaire, bien que représentant un tiers de la surface déléguée à l'entreprise IES, représente plus de la moitié de la population que couvre son contrat de délégation, et équivaut à 67% de son service (599 500 hab à Imbāba pour 395 430 à Doqqi et Agouza - (Entretien avec le directeur général de IES, réalisé le 28/05/2009). Du fait de cette densité, ces quartiers produisent donc plus de déchets par jour au km<sup>2</sup> que les quartiers réglementaires. Ceci, bien que les habitants des quartiers populaires produisent individuellement moins de

déchets par jour que ceux des quartiers réglementaires dont les ménages plus aisés ont des modes de consommation plus fortement générateurs de déchets.

*« Le problème des zones pauvres ce n'est pas la saleté mais la densité. Elles sont les régions qui coûtent le plus cher. Quand on cherche à savoir combien de fois il est nécessaire de collecter ici ou là, nous regardons la densité, pas le niveau de richesse » (Entretien avec le directeur Général de IES, réalisé le 28/05/2009, traduit de l'anglais).*

De même, les habitants des quartiers planifiés ne développent pas d'activités de récupération qui contribuent à faire sortir les déchets de la filière formelle comme évoqué dans le cas de Zaweyya. Néanmoins, même si les habitants des quartiers non planifiés produisent moins de déchets par tête (modes de consommation et activités de récupération) que les habitants des quartiers résidentiels, ils nécessitent néanmoins des collectes plus fréquentes puisqu'ils produisent plus de déchets au km<sup>2</sup>.

Les cartes ci-dessous (6-7) présentent ces différences pour les régions du Caire Nord et du Caire Ouest. On y voit que les districts comportant une grande part de quartiers informels sont ceux dans lesquels la quantité de déchets ménagers collectée par jour est la plus importante (de 500 à 640 tonnes par jour ou de 640 à 780 tonnes par jours dans les districts de Al-Marg, Imbaba, Madinet Nasr, Al-Bassatin, Al-Zeitoun, etc) (carte 6)<sup>56</sup>. Tandis que la carte 7, présentant la quantité de déchets collectée par jour et par habitant, montre une collecte plus importante dans les quartiers résidentiels ou à forte activité commerciale (Zamaleck, les quartiers du Centre ville, Masr al-Gedida, Al-Nahza, Al-Khalifa et Al-Moqattam, etc.).

---

<sup>56</sup> Nous utilisons ici les données des déchets collectés car elles sont les seules disponibles puisque les déchets sont pesés sur les sites de décharges. Ailleurs (DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets en Egypte*, Non publié, AFD, 70p.) nous avons tenté une estimation des déchets produits, mais ne l'avons pas utilisée ici pour plus de fidélité à la réalité des chiffres.