



ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE
ET POLITIQUE DE TRANSITION
VERS L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ
L'ÉGYPTE

PAR
DIETER WEISS
ET
ULRICH WURZEL



ÉTUDES DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE
ET POLITIQUE DE TRANSITION
VERS L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

L'Égypte

Par

Dieter Weiss

et

Ulrich Wurzel

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.

Also available in English under the title:

THE ECONOMICS AND POLITICS OF TRANSITION TO AN OPEN MARKET ECONOMY
Egypt



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DU CEPAL, DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

*

* *

© OCDE, 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Cette étude a été menée dans le cadre du programme de recherche du Centre de Développement sur le thème « Grands pays — Grandes régions ». Elle contribue à l'analyse des conditions politiques nécessaires à la réussite des réformes de politique économique dans les pays en transition et en développement. Dans la même série ont été étudiés la Chine, la Colombie, l'Inde, la Russie et le Viet Nam.

Table des matières

Préface	9
Introduction	11
 <i>Chapitre 1</i> La situation avant les réformes	17
Contexte historique	17
Les ressources du pays	19
Considérations géopolitiques	19
 <i>Chapitre 2</i> Le démarrage des réformes	23
Les réformes lentes des années 70 et 80	23
La crise de la fin des années 80	25
Le programme de réforme économique et d'ajustement structurel de 1990	26
 <i>Chapitre 3</i> Le manque de dynamique des réformes	31
Vue d'ensemble	31
Les distorsions macro-économiques	33
Chronologie des mesures de réformes macro-économiques	34
Résumé	43
 <i>Chapitre 4</i> Chronologie du processus de politique macro-économique	47
1990-91: Nécessité de réformes intérieures, faux-semblants, et soutien international	47
1991: Les aubaines de la guerre du Golfe	50
1992: Les retards de la réforme	59
1993: Renouvellement des accords des bailleurs de fonds internationaux et « annonce » de réformes par l'Égypte	67
1994: La confrontation continue	75

1995: Les enjeux internationaux et les crises sociales intérieures	81
1996: De nouveaux efforts de réforme	87
1997: Les problèmes de mise en œuvre	96
Le budget de 1997–98	99
<i>Chapitre 5</i> La politique et les aspects micro-économiques de la réforme	117
Performance des entreprises publiques	117
Réformes au niveau micro-économique depuis 1990 :	
Privatisation, le test crucial de l’ajustement structurel	124
Les principaux acteurs et leurs enjeux dans la lutte concernant les privatisations	127
Des initiatives difficiles dans l’optique des privatisations	134
Quelques études de cas sur les privatisations	144
Les campagnes de presse	145
Les résultats globaux du programme de privatisation	147
<i>Chapitre 6</i> La faiblesse de la société civile	155
Faiblesse des institutions et contraintes politiques	155
Les partis politiques et les réformes économiques	159
La réaction des partis politiques au Programme de réformes économiques	165
Les organisations non gouvernementales	168
Évaluation globale de la situation	173
<i>Chapitre 7</i> Les acteurs internationaux qui soutiennent les réformes	181
La Banque mondiale et le FMI	181
L’agence des États-Unis pour le développement international (USAID)	182
L’Union européenne et ses États membres	182
La « Paix froide » avec Israël	183
<i>Chapitre 8</i> Le rôle de l’idéologie	185

<i>Chapitre 9</i> Les institutions et les règles qui régissent la résolution des conflits	189
Le cadre général	189
Les lacunes du cadre juridique	191
Les marchés financiers	193
Les institutions privées	196
Les holdings	196
Les associations de salariés actionnaires	203
<i>Chapitre 10</i> Influences aléatoires dans le processus de réforme	207
Faire face à l'incertitude	207
L'assassinat de Sadate	207
L'effondrement du bloc soviétique	208
La guerre du Golfe de 1990–91	209
Le processus de paix au Moyen–Orient depuis l'Accord d'Oslo	209
Le changement de gouvernement en Israël depuis 1996	210
L'initiative de Barcelone	210
Faire face aux turbulences	210
<i>Chapitre 11</i> Les réformes égyptiennes dans l'impasse	213
Les principaux goulets d'étranglement	213
Changements dans l'équation du pouvoir	215
Les principaux problèmes	219
La stabilisation macro–économique, l'ajustement structurel et la réforme institutionnelle	221
L'assistance étrangère a affaibli involontairement l'engagement de l'Égypte en faveur du développement	224
<i>Chapitre 12</i> Conclusions	229
Cinq grands constats	229
Autres enseignements	232
Annexe–Tableaux	239
Bibliographie	251

Préface

Au cours des années 90, un très grand nombre de pays ont adopté des réformes fondamentales de politique économique destinées à mettre en place des économies de marché ouvertes et compétitives. Les économies à planification centralisée d'Europe de l'Est et d'Asie de l'Est, tout comme des pays fortement interventionnistes tels que l'Inde et le Brésil, se sont efforcés de réduire la participation de l'État dans les décisions économiques, d'assurer la stabilisation macro-économique et de s'ouvrir aux échanges et aux capitaux internationaux. Ces expériences ont permis de rassembler des connaissances considérables s'agissant des éléments à intégrer dans les réformes et du rythme de leur mise en œuvre.

Toutefois, l'expérience a également montré que les réformes ne sont pas toujours menées à leur terme ou sont différées du fait de l'opposition d'intérêts politiques. Les réformes économiques font toujours apparaître des gagnants et des perdants, et ces derniers comptent souvent des groupes politiquement puissants. Le Centre de Développement de l'OCDE a engagé en 1996 un projet de recherche destiné à analyser les conditions politiques préalables nécessaires pour assurer la réussite des réformes dans les pays en transition et en développement. L'objectif était d'étudier l'interaction entre les exigences économiques et les contraintes politiques au cours du processus de réforme et d'en dégager des recommandations pour faire face à l'opposition politique aux réformes.

Les recherches ont porté sur six pays : trois économies de grande taille, la Chine, l'Inde et la Russie, et trois pays plus petits, la Colombie, l'Égypte et le Viet Nam. Cette distinction en fonction de la taille est justifiée par le fait que, dans les grands pays, la dimension régionale vient compliquer les réformes, tandis que les influences extérieures sont susceptibles de jouer un rôle important dans les économies plus petites. Chacune de ces études de cas est publiée séparément et un ouvrage de synthèse identifie les points communs et résume les principales conclusions utiles pour l'orientation des politiques dans les pays venus tardivement à la réforme.

L'Égypte a été choisie car, du fait de sa situation géopolitique, elle est un cas typique de pays soumis à des interférences extérieures permanentes et de grande ampleur. L'étude vise à faire la part de ces influences étrangères sur l'orientation et le rythme des réformes, ainsi qu'à évaluer la contribution potentielle de l'aide extérieure à la réforme des politiques. Outre son intérêt pour les pays réformateurs, cette analyse peut être également utile aux donateurs bi- et multilatéraux.

Jean Bonvin
Président
Centre de Développement de l'OCDE
juillet 1998

Introduction

L'étude de cas sur l'Égypte présentée ici fait partie d'un projet de recherche organisé et financé par le Centre de Développement de l'OCDE sur l'économie et la politique de la transition à une économie de marché ouverte. Les économistes — même s'ils sont consultés sur la politique à suivre — ont tendance à éviter de s'impliquer dans la politique des prises de décision économiques et à laisser ce domaine aux spécialistes des sciences politiques. Et ces derniers, à de rares exceptions près, ont tendance à se focaliser sur certains aspects de la politique économique et à laisser aux économistes le soin de s'occuper des questions d'ordre technique. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, ni les uns ni les autres ne se penchent sur l'économie politique de la transformation économique.

Outre que les statistiques des pays en développement sont déjà lacunaires dans bien des cas, le processus de la transformation économique s'accompagne souvent d'une dégradation de la base de données. Avec la contraction des anciennes structures du secteur public, les services statistiques à tous les niveaux de l'appareil de l'État comme ceux des organismes parapublics — tels que les fédérations d'industries, les chambres de commerce, les syndicats, les groupements professionnels et les banques — dont les activités étaient auparavant définies par un système de planification centrale, ne sont pas toujours en mesure de collecter des données sur les changements économiques et sociaux heurtés qui se produisent. L'économie égyptienne a atteint un niveau de complexité tel qu'il est difficile de collecter les données même les plus élémentaires telles que le PNB, le taux de croissance économique et les statistiques démographiques, sans même parler de recueillir des informations fiables sur le chômage et les indicateurs sociaux. Dans sa présentation du Rapport sur le développement humain pour l'Égypte, l'Institute of National Planning — héritage de l'époque Nasser — soulignait : « des problèmes énormes se posent, même pour les indicateurs les plus fondamentaux » (Institute of National Planning, 1995). Les responsables du Projet de privatisation de l'USAID reprenaient en écho : « ... un grand nombre de données et d'informations importantes sur la période actuelle ne sont pas disponibles. Ces données concernent des domaines extrêmement divers, depuis la part du secteur privé dans l'investissement et les échanges, jusqu'au taux de chômage et au niveau des salaires moyens dans les principaux secteurs d'activité de l'économie égyptienne. Malgré l'importance de ces éléments statistiques, très peu de tentatives ont été faites afin de collecter ces données extrêmement utiles pour les décideurs et d'autres responsables.

Les analyses que nous avons effectuées en vue d'examiner les tendances et d'identifier les questions importantes qui se posent aux pouvoirs publics sont donc basées sur des données partielles et incomplètes » (IBTCI, Quarterly Review, juillet–septembre 1996).

D'importants bailleurs de fonds tels que l'USAID collectent eux-mêmes les données dont ils ont besoin. Même les estimations de la croissance réelle du PIB avancées par la Banque mondiale et le FMI diffèrent grandement, avec des taux qui varient entre moins de 1 pour cent et 3 à 4 pour cent pour le début des années 90. Ces estimations discutables ont été utilisées comme critères indicatifs pour la conditionnalité des donateurs et elles ont suscité des controverses houleuses entre les autorités égyptiennes et leurs bailleurs de fonds dans les diverses phases du laborieux processus de réformes. Lorsqu'il leur a fallu esquisser la dimension politique de la transformation économique, les auteurs ont dû s'appuyer sur des sources publiées qui reflétaient ces frictions et utiliser les données disponibles à l'époque où les débats avaient lieu. Depuis le milieu des années 90, la plupart des estimations initiales ont été révisées. L'annexe statistique présentée dans cette étude donne, à partir d'une perspective *ex post* (1996–97), une vue d'ensemble relativement cohérente des principaux indicateurs économiques et sociaux pendant la période étudiée — lesquels sont souvent différents des estimations effectuées antérieurement — ou des sources concurrentes de l'époque qui, mois après mois, avaient suscité des débats politiques pendant la longue partie de bras de fer qui a opposé les parties en présence au sujet du rythme à imprimer aux réformes. Les auteurs estiment qu'il n'aurait pas été logique de rectifier tous les chiffres utilisés par diverses sources pendant les premières années du Programme de réformes économiques et d'ajustement structurel et de les remplacer par les données révisées *ex post*. C'est pourquoi, les chiffres cités dans la partie décrivant le combat politique qui s'est déroulé autour de ce Programme — en particulier au Chapitre 4 — ne correspondent pas toujours à ceux de l'annexe statistique, qui reprend en grande partie les estimations révisées d'un important organisme bailleur de fonds. Généralement, les concepts de précision statistique et de fiabilité deviennent contestables lorsqu'il s'agit d'étudier des changements économiques et sociaux intervenus dans une période de turbulence. Au plan de la perception, *la reconnaissance d'une tendance* paraît plus pertinente que des *données rigoureuses*, d'autant qu'en Égypte les chiffres ont été délibérément manipulés pour satisfaire aux critères de performance, modifier les stratégies de restructuration et de privatisation, et altérer l'évaluation des actifs des entreprises publiques. L'information est utilisée comme une arme, ou comme un produit rare, vendu par fragments par une masse de consultants qui exigent des honoraires faramineux. Dans ce type d'environnement, la recherche exige la mise en place d'un réseau d'informations extrêmement important qui demande du temps.

L'examen du processus de décision concernant le Programme de réformes économiques et d'ajustement structurel a soulevé des difficultés particulières. Les principales dispositions prises en leur temps pour dépasser l'héritage du socialisme arabe de Nasser d'une part, et de la politique de la porte ouverte de Sadate d'autre part, ont été bien étudiées (en particulier par Hinnebusch, Richards, Springborg et Waterbury). Pour les années 90, qui est la période particulièrement étudiée dans notre ouvrage, aucun travail d'analyse approfondi de ce genre n'a été effectué. Il n'existe

pas de méthodologie aisément accessible pour traiter ces questions. Apparemment, les responsables politiques de haut niveau ne sauraient se prêter à des entretiens directs classiques. Ils ne font pas non plus connaître par écrit au public les décisions politiques qu'ils ont prises au jour le jour, sauf — éventuellement et bien plus tard — dans leur mémoires. Généralement, il n'est donc pas possible de trouver des indications de première main sur les considérations et les pressions politiques particulières qui ont motivé, par exemple, la décision de maintenir le taux de change à un certain niveau, de relever les taux d'imposition et les tarifs d'électricité, ou de réduire les obstacles non tarifaires pour certains produits d'importation. Les seules sources auxquelles l'observateur extérieur peut avoir accès sont des indications éparpillées dans des documents économiques publiés ou « officieux » et dans des sources générales qui analysent rarement de façon approfondie les facteurs politiques cruciaux. Nous nous sommes attachés à examiner tout ce qui avait pu être écrit sur le processus de transformation de l'Égypte pour nous faire une idée des considérations politiques qui avaient pu motiver les parties en présence, tant du côté égyptien que du côté de la communauté des bailleurs de fonds. Pendant deux longues missions d'étude sur le terrain au printemps et à l'automne 1996 et une troisième mission au printemps 1997, nous avons exploité les émissions de la télévision et de la radio égyptiennes, les journaux nationaux et étrangers, les revues spécialisées et les documentations utiles réunies par Égypte/Monde arabe, The Economist Intelligence Unit, le Bundesstelle für Außenhandelsinformation, ainsi que des sources liées aux organismes bailleurs de fonds dans la mesure où elles étaient accessibles et non couvertes par la confidentialité. Nous avons aussi recouru à des entretiens standardisés et semi-standardisés avec des responsables égyptiens associés au processus d'élaboration de la politique macro-économique, des dirigeants d'entreprises publiques et privées, des représentants de groupements professionnels, des chambres de commerce, des syndicats professionnels, des universitaires et des cadres d'institutions de recherche. Un certain nombre de congrès, de conférences, d'exposés et diverses tribunes sur des questions de politique économique ont également été des sources d'informations précieuses. Nous nous sommes alors attachés à reconstruire la séquence des principaux événements politiques liés au processus de réformes, comme, par exemple, une réunion entre le Président Moubarak et le Président des États-Unis, et la conférence de presse donnée dans la foulée par le Président Moubarak, puis sa rencontre le jour suivant avec le Directeur général du FMI, rencontre qui fut suivie par un assouplissement frappant de la position du Fonds monétaire au sujet des conditionnalités et des critères indicatifs ; ou encore les liens entre les grèves « sauvages » dans les grandes entreprises publiques et les concessions salariales accordées par les autorités aux salariés du secteur public et le report de la réduction des subventions au gaz butane que les pauvres des zones urbaines utilisent pour la cuisson des aliments.

Il a ensuite fallu transcrire les diverses indications que nous avons recueillies sur la dimension politique des décisions touchant les réformes. Il nous a été plus facile de brosser un tableau relativement éclairant des entreprises et d'autres acteurs au niveau *micro*-économique. Pour ce qui est des aspects politiques du processus *macro*-économique, nous avons choisi un format chronologique mettant en lumière les principaux événements politiques liés au processus de la transformation plutôt qu'une

présentation sectorielle ou une présentation centrée sur les problèmes qui se posaient (comme, par exemple, les questions de politique monétaire et budgétaire ou les décisions concernant le régime commercial). Compte tenu des difficultés d'accès aux données concrètes, le processus politique en tant que tel transparait plutôt entre les lignes d'événements identifiables (tel que le moment choisi pour une visite du Président Moubarak aux États-Unis et ses résultats en termes de concessions du FMI, ou l'initiative de Barcelone de l'Union européenne, les déplacements du Président français Chirac au Moyen-Orient, et les réformes du régime commercial). Plutôt que de chercher à retracer les divers aspects politiques des conflits au niveau sectoriel ou au niveau des problèmes posés que suscitait la lenteur de réformes, nous avons tenté de capter toute la complexité du bras de fer continu qui a opposé les parties en présence, l'impact des pressions exercées par les bailleurs de fonds et la retenue prévenante qu'ils ont manifestée à cet égard dans le souci de préserver la stabilité du pays, la politique du « profil bas » adoptée par les Européens, et la réticence des autorités égyptiennes à poursuivre les privatisations à cause de l'importance des risques politiques qu'elles impliquaient. Faute d'accès aux dossiers internes, la présentation chronologique des événements essentiels qui a été retenue, au lieu d'un plan sectoriel ou d'un plan axé sur les problèmes en jeu, fait apparaître un processus laborieux de coups de frein et d'accélérateur — mais nous n'ignorons pas les difficultés que cela peut poser pour le lecteur.

L'analyse suit un plan général qui s'est dégagé à l'issue d'une série de discussions éclairantes en avril 1996 au Centre de Développement de l'OCDE, à Paris, avec Ulrich Hiemenz, son Directeur, Jeffrey Sachs et les responsables d'autres études de cas sur les pays. Le chapitre 1 décrit brièvement la situation avant les réformes, et le chapitre 2 dresse un tableau succinct de la crise macro-économique qui a conduit à lancer le processus de réformes. Après avoir souligné le manque de dynamisme des mesures de réformes antérieures, le chapitre 3 décrit le programme d'action qui a été entrepris depuis 1990. Le chapitre 4 explore le processus politique macro-économique, et le chapitre 5 examine l'économie politique des réformes au niveau de l'entreprise. Les facteurs qui expliquent les résultats décevants des réformes sont examinés au chapitre 6, qui décrit la faiblesse de la société civile en Égypte. Le chapitre 7 analyse le rôle des bailleurs de fonds, le chapitre 8, l'impact de l'idéologie, et le chapitre 9, les obstacles institutionnels qui ont entravé le processus de prise de décisions politiques dans le domaine des réformes. Les influences aléatoires telles que le meurtre du Président Sadate, l'effondrement de l'Union soviétique, qui a fermé à l'Égypte la possibilité de la « deuxième option », la guerre du Golfe de 1990-91, les complexités du processus de paix au Moyen-Orient, et l'initiative de Barcelone de l'Union européenne sont analysés au chapitre 10. Le chapitre 11 résume les facteurs fondamentaux qui ont conduit le programme de privatisation à l'impasse, et le chapitre 12 tire cinq conclusions essentielles en présentant également un certain nombre d'autres enseignements.

Compte tenu du temps limité dont ils disposent et de leurs centres d'intérêt particuliers, certains lecteurs souhaiteront peut-être aller à ce qui, pour eux, est l'essentiel. Il faut lire les chapitres 3 et 11. Les administrateurs de l'aide y trouveront une analyse exhaustive du programme de réformes et du contexte politique dans lequel

s'inscrit ce programme. Les spécialistes qui s'intéressent essentiellement à la dimension macro-économique ou micro-économique des événements doivent lire respectivement les chapitres 4 et 5. Les lecteurs désireux surtout de s'informer sur le réseau des institutions politiques, les questions touchant la société civile et l'idéologie pourront lire avec profit les chapitres 6, 8 et 9. Les spécialistes trouveront des références détaillées sur les ouvrages publiés dans les notes de fin de chapitre.

Il est évident que nous n'aurions pu conduire ce type de recherche sans le concours de personnes et institutions d'horizons très divers, qui nous ont apporté une assistance extraordinaire. De très nombreux collègues égyptiens et étrangers nous ont aidé à appréhender la dimension politique du processus de réforme économique et à comprendre les parallélogrammes de forces qui entraient en jeu. Nous tenons en particulier à exprimer tous nos remerciements à Omar El-Shafei, Fatima Farag, Sonja Hegazy, Ahmad Kamaly, Eberhard Kienle et Shamir Shehata pour les nombreuses discussions riches d'informations que nous avons eues avec eux. James Exelby nous a fourni une aide très précieuse pour diverses activités de recherche difficiles et l'organisation d'*interviews*. Abdel Meguid Amer, Burghard Claus, Martin Dorschel, Andrew Dowell, Alan Eames, Norbert Eder, Christian Glosauer, Ernst Herb, Steven Joyce, Essam Montasser et Thomas Scheben ont bien voulu nous faire partager les fruits de leur longue expérience et nous aider à trouver de nouvelles sources d'information et à élargir nos contacts. Il ne nous est pas possible de citer le nom de tous ceux que nous avons interrogés, en particulier les dirigeants d'entreprises privées et publiques qui nous ont consacré du temps pour répondre à des questions très diverses, dont beaucoup touchaient des sujets sensibles. Grâce à ces nombreux spécialistes expérimentés qui ont survécu à divers régimes économiques et politiques, nous avons pu mieux comprendre les complexités de l'économie politique du processus de réformes. Un grand nombre de responsables syndicaux, d'universitaires, de consultants, de banquiers et d'administrateurs nous ont donné de leur temps sans compter, ont accepté de se prêter à des entretiens et nous ont fourni des renseignements précieux. Notre étude n'aurait pu être menée à bien sans leur aide et leur coopération. Le manque d'espace— et parfois les exigences de la confidentialité — nous empêchent de les remercier individuellement.

Naturellement, des points de vue et des jugements très divergents ont été exprimés lors des entretiens. Les conclusions présentées dans les chapitres suivants sont exclusivement celles des auteurs, et toutes les erreurs factuelles ou les erreurs d'interprétation sont les leurs.

Enfin et surtout, nous tenons à remercier Verena Dommer et Penelope Winterhager pour tout le travail qu'elles ont fait en compilant un grand nombre de publications et d'autres documents de référence. Un merci tout particulier à Karin Bösch, Elfriede Gottschalk, Hendrik Schneider et Uwe Tigör, qui ont dactylographié un nombre incroyable d'extraits et de brouillons, et qui ont su maintenir pendant des mois des liens de communication fiables au plan de la recherche entre le Caire et Berlin.



Les frontières et les noms sur cette carte n'impliquent pas une reconnaissance ou une acceptation quelconque par l'OCDE.

La situation avant les réformes

Contexte historique

Le coup d'État d'un groupe d'officiers égyptiens dirigés par le lieutenant-colonel Gamal Abdel Nasser le 23 juillet 1952 devait ouvrir une nouvelle ère de bien-être économique, de justice sociale, de dignité humaine et de fierté nationale pour le peuple appauvri du pays de la vallée du Nil. Les terres arables, principale ressource du pays, étaient réparties de façon très inéquitable jusqu'au moment où le régime féodal du roi Farouk a été renversé. Une majorité de petits exploitants, de métayers et d'ouvriers agricoles sans terres vivaient dans un système antique de semi-esclavage, ouvert ou occulte¹. Le groupe de militaires, qui se dénommait les Officiers libres, était inspiré par une mission sociale et politique, et l'une de ses premières décisions fut de lancer une réforme agraire, accueillie avec enthousiasme par la population. Quand, en 1956, les pays occidentaux refusèrent entre autres de financer le grand barrage d'Assouan, qui devait fournir l'eau nécessaire à de grands projets d'aménagement des terres dans le désert, Nasser, devenu Président, décida de nationaliser le canal de Suez, source importante de devises. Cette décision devait déclencher l'intervention militaire du Royaume-Uni, de la France et d'Israël dans la zone du canal et pousser l'Égypte à se ranger aux côtés de l'Union soviétique et d'autres bailleurs de fonds du bloc de l'Europe de l'Est². Dans le domaine industriel, le gouvernement opta pour une stratégie de développement aut centrée, fondée sur la substitution aux importations, avec les problèmes qu'implique ce genre de stratégie.

En 1960, l'État planifiait tout. L'Égypte s'efforça de promouvoir un type d'industrialisation capitalistique, avec des résultats décevants. Les banques, les compagnies d'assurance et les usines furent nationalisées. Les conseillers économiques et militaires de Russie et d'Europe de l'Est aidèrent l'Égypte à mettre en place un système de planification centrale fondé sur la substitution aux importations, la protection des échanges, l'industrie lourde et un vaste complexe militaro-industriel qui jouissait d'avantages particuliers. Le secteur public en expansion offrait des emplois aux jeunes

qui avaient terminé leurs études (l'emploi de tous les diplômés d'université était garanti) ainsi que des postes de gestion rémunérateurs aux anciens officiers de l'armée. Le secteur public devint un instrument important pour conserver le pouvoir, mais sa performance économique laissait à désirer³.

Nasser établit un régime présidentiel de plus en plus centralisé. A partir des années 60, l'économie nationalisée du pays se déconnecta de la dynamique de l'économie mondiale, qui allait être adroitement exploitée par les nouveaux pays industrialisés, notamment les pays d'Extrême-Orient. La défaite essuyée lors de la guerre de 1967 contre Israël alimenta un sentiment généralisé de démoralisation en Égypte. Nasser mourut en 1970 et le Vice-président Anouar el-Sadate lui succéda.

La politique et l'économie égyptiennes n'ont repris une certaine vigueur qu'en 1973. L'attaque surprise des positions israéliennes sur la rive orientale du canal de Suez (occupé par Israël depuis 1967), la stabilisation de ce succès militaire partiel grâce à la diplomatie d'Henry Kissinger, Secrétaire d'État américain, et la fierté retrouvée de l'Égypte permirent au Président Sadate de prôner une « politique de la porte ouverte »⁴. Un changement d'orientation favorisant la libéralisation économique et l'économie de marché, et le retournement politique au profit de l'Ouest et des États-Unis en particulier, aboutirent à la signature du traité de paix avec Israël.

Mais l'enthousiasme avec lequel les réformes économiques avaient été accueillies s'effrita après la première année. L'empire Ottoman avait laissé une bureaucratie tentaculaire avec les problèmes que cela implique, et le secteur public défendait ses avantages acquis. Le Président Sadate et un petit groupe de réformateurs ne purent imposer leur calendrier de réformes. Sadate refusa d'appliquer des mesures impopulaires en Égypte tandis qu'il était encensé à l'étranger (le discours à la Knesset, l'accord de Camp David et le prix Nobel de la paix). Toutefois, la libéralisation partielle de l'économie et l'introduction de marchés relativement libres dans certains pans de l'économie se traduisirent par des taux de croissance tangibles du PNB⁵ jusqu'au milieu des années 80. Mais ces bons résultats s'accompagnaient d'une inégalité croissante dans la répartition des revenus et de la richesse, d'une pression démographique permanente⁶, de l'augmentation du chômage et du mécontentement, en particulier de la jeunesse instruite qui ne bénéficiait plus de la garantie de l'emploi au sein de l'administration ou du secteur public. La corruption, qui prenait des dimensions sans précédent, indignait le public. Une classe de nouveaux riches se forma, qui exploitait l'incohérence des réformes et les créneaux rémunérateurs que créaient la coexistence de marchés et de réglementations administratives opaques. Les nouveaux chefs d'entreprises privées étaient principalement engagés dans des activités d'importation financées par les afflux de capitaux étrangers. Les modes de consommation ostentatoires ne firent qu'aggraver l'érosion du consensus social.

Comme le soulignait un rapport stratégique critique du ministère du Plan en 1977, la politique de la porte ouverte tentait de conjuguer des éléments occidentaux et des éléments orientaux de l'ordre économique sans adopter les systèmes de gestion correspondants : le capitalisme sans les mécanismes du marché, mais avec une

consommation excessive de biens de luxe, et le socialisme sans un contrôle public effectif. « Le résultat final, c'est une société qui manque de discipline ou de supervision : distribution sans production, promesses sans obligations, liberté sans responsabilités⁷. » Compte tenu des problèmes macro-économiques qui se posaient et de la formation d'une nouvelle société de classes avec les conflits politiques potentiels que cela implique, les auteurs ont tiré la conclusion que « la crise est toujours imminente »⁸. Les mouvements islamistes radicaux gagnaient du terrain, paradoxalement souvent parmi les étudiants en sciences et en technologie, scandalisés par l'omniprésence de la corruption et le délabrement du sens moral et qui aspiraient à l'établissement d'un ordre social et étaient à la recherche de leur identité culturelle. Le 6 octobre 1981, le Président Sadate était assassiné par de jeunes officiers islamistes radicaux lors d'une parade militaire. Le Vice-président Hosni Moubarak, ancien officier de l'air, prit sa succession.

Les ressources du pays

La géographie économique de l'Égypte est conditionnée par l'étroit ruban fertile de la vallée du Nil et le delta pris en étau entre le désert libyque et le désert arabique à l'Est, ainsi que par la tradition de gestion centralisée et de contrôle administratif des ressources en eaux — l'Égypte est une « société hydraulique » (Wittfogel) — qui remonte aux temps des pharaons. Le pays a de tout temps subi la domination du Caire. La base de ressources traditionnelle comprend les terres irriguées et une abondante main d'œuvre paysanne non qualifiée. Le coton longue fibre, principale culture de rapport depuis le XIXe siècle, est grandement apprécié sur les marchés internationaux du fait de sa très grande qualité. Parmi les autres sources importantes de revenu, il convient de citer le canal de Suez, le tourisme reposant sur l'exploitation des anciens monuments, les exportations de pétrole brut et, depuis la forte expansion économique des États du Golfe, les envois de fonds de non moins de quatre millions d'égyptiens partis travailler à l'étranger. Le textile et d'autres industries peu élaborées créées par une bourgeoisie naissante depuis le début des années 20 et les efforts d'industrialisation des trois présidents qui se sont succédés depuis la révolution de 1952 n'ont pas pu absorber l'abondante offre de main d'œuvre, qui s'accroît chaque année de quelque 500 000 primo-entrants sur le marché du travail. L'Égypte exporte de la main d'œuvre plutôt que des biens manufacturés ou des services sophistiqués.

Considérations géopolitiques

Après l'ouverture du canal de Suez en 1869, l'Égypte est devenue un pays d'importance stratégique vitale en ce qu'il permettait d'atteindre l'Inde sans avoir à contourner toute l'Afrique. Après l'effondrement financier de l'administration du Khédivé en 1876, une Commission de la dette publique fut créée, et les recettes et les

dépenses du pays furent placées sous la supervision de contrôleurs britanniques et français. En 1882, le Royaume-Uni envoya une force expéditionnaire sur le canal de Suez, et l'Égypte devint un protectorat britannique jusqu'en 1922.

Le Caire abritait le quartier général des Forces alliées d'Afrique du Nord pendant la Seconde guerre mondiale. L'Égypte fut entraînée dans la guerre froide qui suivit et participa à de multiples confrontations au Moyen-Orient (Israël, Yémen, Koweït). Le soutien occidental à Israël contribua à pousser l'Égypte dans les bras de l'Union soviétique, jusqu'au revirement stratégique de Sadate après la guerre de 1973 contre Israël. Les intérêts stratégiques de l'Occident et particulièrement ceux des États-Unis dans la région, et l'importance que ces derniers attachent à la sécurité de leur approvisionnement en pétrole ont conduit au resserrement des liens américano-égyptiens (Accord de Camp David, coalition contre les Irakiens pendant la guerre du Golfe de 1990-91, soutien américain à l'Égypte au sein d'instances telles que le FMI et le Club de Paris, où se rencontrent les pays occidentaux et les créanciers). Le contrôle du canal de Suez et de l'oléoduc qui relie Suez à la Méditerranée en passant par la Mer Rouge (SUMED) ainsi que les frontières communes avec la Libye, le Soudan, la bande palestinienne de Gaza et les États du Golfe donnent à l'Égypte une position unique pour soutirer une rente géopolitique importante sous formes de dons, de prêts à taux privilégiés et de concessions tarifaires.

Notes

1. Lacouture et Lacouture, 1956.
2. Wippel, 1996.
3. Weiss, 1964 ; Waterbury, 1978.
4. République arabe d'Égypte, ministère de l'Information, 1974.
5. Le taux annuel moyen de croissance du PNB par habitant entre 1970 et 1980 s'est établi à 5.6 pour cent ; cf. *World Bank Atlases*, 1983. Le PNB par habitant aux prix du marché (en dollars) était de 250 en 1973, 280 en 1974, 260 en 1975, 280 en 1976, 340 en 1978, 420 en 1979, et de 500 dollars en 1980 ; cf. *World Bank Atlases*, 1975–83.
6. Le taux de croissance démographique pendant la période 1970–80 s'est établi à 2.4 pour cent.
7. République arabe d'Égypte, ministère du Plan, 1977.
8. *Ibid.*

Le démarrage des réformes

Les réformes lentes des années 70 et 80

Au milieu des années 60, il était devenu évident que le socialisme arabe égyptien ne donnait pas les résultats espérés. Les progrès importants accomplis par l'Égypte dans la mise en place d'un réseau de services sociaux à faible prix, qui pesaient lourd sur le budget national, n'étaient pas assortis d'innovations dynamiques sur le front de l'industrialisation. Les plans étaient axés sur des objectifs de production physiques plutôt que sur l'amélioration de l'efficacité, les gains de productivité de la main-d'œuvre et l'augmentation de la valeur ajoutée. Les produits agricoles et industriels étaient exportés dans le cadre d'accords de troc vers les marchés de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, peu regardants sur la qualité. Dans ces conditions, les dirigeants des entreprises publiques égyptiennes n'étaient pas confrontés au problème de l'évolution rapide des technologies dans le monde et aux exigences de la commercialisation sur les marchés internationaux.

La performance de l'Égypte est restée décevante tout au long de la seconde moitié des années 60, en particulier après le choc de la défaite de 1967 et l'occupation du Sinaï par Israël. Le sentiment généralisé de désespoir de la population n'a disparu qu'après l'attaque militaire surprise de l'Égypte en 1973 et son retour dans le giron occidental depuis 1974. L'enthousiasme et le regain de confiance à l'échelle nationale ont été canalisés pour soutenir le changement d'orientation sur la scène internationale et la politique de la porte ouverte (*Infitah*), qui visait à promouvoir la libéralisation et les exportations et à donner un rôle de premier plan à l'investissement privé et étranger.

La mise en œuvre du programme de réforme économique laissa à désirer depuis le début. Le gouvernement continuait d'affirmer son nouveau *credo* politique, mais peu de mesures opérationnelles furent prises pour faire entrer la nouvelle politique économique dans les faits. Les responsables politiques étaient accaparés par les grandes questions de politique étrangère, et en particulier par les négociations de Camp David. L'élite politique du pays n'avait aucune expérience du maniement des instruments de

politique *macro-économique*. Les hauts fonctionnaires de l'État étaient plus familiarisés avec les interventions *micro-économiques* au niveau des projets qu'avec les techniques indirectes qui permettent de piloter une économie de marché capable d'affronter la concurrence internationale. L'énorme appareil de l'État, avec sa léthargie et son inertie proverbiales, et les entreprises du secteur public avec leurs sinécures pour les officiers en retraite opposaient une résistance effective aux réformes.

Les bailleurs de fonds bilatéraux¹ et multilatéraux² mirent au point un programme global de réformes. Mais, seules des mesures partielles de libéralisation furent prises dans les domaines où des changements urgents paraissaient inévitables et où la résistance du public (à la suppression progressive des subventions, par exemple) ne risquait pas de compromettre la stabilité du gouvernement. Les restrictions qui pesaient sur le secteur privé ne furent que partiellement levées. Les mesures prises pour instaurer des pratiques de gestion axées sur la recherche du profit dans le secteur public furent hésitantes et ne furent pas poussées assez loin, essentiellement en raison des risques politiques qu'impliquait le licenciement des employés en sureffectif dans les entreprises qui avaient dû recruter au-delà de leurs besoins en raison des garanties d'emploi offertes aux jeunes à la sortie de leurs études. Les réformes les plus importantes furent adoptées dans le secteur moderne des services (banques, commerce, services professionnels). Le problème crucial de la croissance démographique resta négligé.

Malgré les tentatives de stabilisation, le déficit budgétaire se creusa, surtout à cause de l'augmentation des subventions et des déficits des entreprises publiques. La libéralisation partielle du régime commercial offrait des opportunités pour une nouvelle classe de négociants. Principalement engagés dans le commerce de produits d'importation, ces derniers purent engranger des profits spectaculaires. Dans le nouvel environnement commercial spéculatif, l'apparition et la disparition des sociétés d'investissement islamiques³ au cours des années 80 fut un autre phénomène choquant. Ces sociétés avaient drainé une grande quantité de l'épargne constituée avec les envois de fonds des travailleurs émigrés en promettant un partage des profits (la loi islamique interdit en effet la pratique de l'intérêt), avec des taux de rendement de 18 à 34 pour cent par an. Les prétendus dividendes étaient pour l'essentiel payés avec l'afflux des nouveaux dépôts d'épargne. Le système de « boule de neige » s'est effondré après 1988 lorsque le grand public a compris que les possibilités d'investissement offrant ces rendements exceptionnels n'existaient ni en Égypte ni à l'étranger. Lorsque le gouvernement finit par fermer les sociétés d'investissement islamiques, des centaines de milliers de migrants avaient perdu le fruit de leur dur travail dans les pays du Golfe.

La forte expansion économique qui avait suivi la proclamation de la politique de la porte ouverte s'essouffla dans la seconde moitié des années 80. Le taux de croissance du PNB, qui avait atteint une moyenne de 7.5 pour cent par an pendant la période 1975–1982, fut ramené à 5 pour cent entre 1982 et 1987, puis à 1.9 pour cent entre 1987 et 1989⁴. Pendant la crise du Golfe, en 1990–91, il tomba à 1 pour cent. La part du secteur manufacturier dans le PNB, qui était de 12 pour cent pendant la période 1975–82, s'établit à 5.8 pour cent pour la période 1982–87.

La crise de la fin des années 80

Le déficit du compte des transactions courantes passa d'une moyenne annuelle de 5 milliards de dollars pendant la période allant de l'exercice 83–84 à l'exercice 86–87 à 6.7 milliards de dollars pour l'exercice 87–88, puis à 7.5 milliards de dollars pour l'exercice 88–89.

La dette étrangère de l'Égypte atteignait 50 milliards de dollars en 1990, ce qui situait le service de la dette à 6.6 milliards de dollars par an et le ratio du service de la dette à 56 pour cent⁵. La capacité d'importation du pays s'en trouva très fortement réduite. À partir de 1987, l'Égypte ne fut plus en mesure de maintenir les politiques expansionnistes poursuivies pendant la première moitié des années 80. Des distorsions avaient été introduites dans les signaux macro-économiques. Le taux de change réel de la livre égyptienne par rapport au dollar s'est apprécié de 38 pour cent entre 1982 et 1985 sous le double effet du différentiel d'inflation entre les deux pays et de la rigidité du régime du taux de change. Les exportations non pétrolières diminuèrent, sauf dans le secteur des textiles et de l'habillement. Les producteurs nationaux bénéficiaient des droits élevés à l'importation et des restrictions quantitatives qui frappaient les importations. Les distorsions de prix, notamment les taux d'intérêt négatifs en valeur réelle et le faible prix de l'énergie domestique, favorisaient les branches d'activités fortement consommatrices de capital et d'énergie telles que les industries métallurgiques, les produits chimiques de base et le matériel de transport plutôt que les investissements dans la transformation des denrées alimentaires ou les textiles. Les avantages comparatifs du pays tels que le potentiel agraire ou le réservoir de main-d'œuvre à bon marché restèrent inexploités. La production agricole était bridée par la faiblesse des prix administrés payés aux producteurs. Le secteur manufacturier, toujours tributaire des importations de matières premières, n'exploita pas les possibilités d'exportation, par exemple vers les pays voisins du Golfe. Un programme d'ajustement structurel fut mis en place en 1986, mais il ne fut pas mené à terme. L'accord de confirmation passé en 1987 avec le FMI resta sans suite.

Pendant les années 80, l'Égypte ne s'est pas suffisamment ajustée aux chocs exogènes qui ont affecté son économie, à savoir la baisse des prix sur les marchés mondiaux et la hausse des taux d'intérêt internationaux. Les déficits du budget et du compte des transactions courantes, conjugués à l'alourdissement des dettes, provoquèrent des déséquilibres macro-économiques insoutenables. À partir de la deuxième moitié des années 80, l'Égypte ne fut plus en mesure d'honorer le service de sa dette extérieure. Les entrées de capitaux se tarirent, les arriérés s'accumulèrent et la croissance du PIB chuta, tandis que l'inflation franchissait la barre des 20 pour cent et que le taux de chômage grimpa à plus de 10 pour cent. Divers indicateurs sociaux montraient l'érosion du niveau de vie de la majorité de la population. C'est ainsi que la consommation réelle par habitant des couches pauvres diminua de 50 pour cent pendant les années 80. L'incidence de la malnutrition aiguë passa de 2.3 à 7 pour cent, et celle de l'anémie parmi les enfants d'âge préscolaire, de 38 à 52 pour cent⁶.

Le programme de réforme économique et d'ajustement structurel de 1990

En 1990, le gouvernement égyptien décidait de s'embarquer dans un programme de réforme économique et d'ajustement structurel. Celui-ci était axé sur la stabilisation macro-économique (budget, balance commerciale, inflation), l'ajustement structurel et la correction des politiques sociales, notamment par des mesures tendant à circonscrire la distribution des subventions aux groupes qui en avaient le plus besoin et à mettre en place un filet de protection sociale pour les pauvres les plus vulnérables.

L'accord de confirmation conclu avec le FMI en 1991 finançait une partie du programme de stabilisation macro-économique. De son côté, la Banque mondiale approuvait un prêt de 300 millions de dollars à l'ajustement structurel en juin 1991. Elle créait également un Fonds social de développement financé par l'IDA (International Development Agency — Agence internationale pour le développement), l'Union européenne et l'aide bilatérale de divers pays.

En mai 1991, le gouvernement signait avec le FMI un accord de confirmation de 18 mois portant sur un montant de 234.4 millions de droits de tirage spéciaux — DTS (34.6 pour cent du quota). Pour que les concours du FMI soient débloqués, il fallait que la Banque juge satisfaisante l'exécution du programme d'ajustement structurel.

En mai 1991, le Club de Paris accorda un allègement de 50 pour cent de la dette, à la suite de la participation de l'Égypte à la coalition anti-Saddam Hussein pendant la guerre du Golfe, en 1990-91. Cette remise de dette était également subordonnée aux résultats des réformes entreprises dans le cadre des accords passés avec le FMI ; elle était étalée sur trois phases. La première phase, qui prévoyait une réduction de 15 pour cent de la valeur actualisée du service de la dette, fut mise en œuvre en juillet 1991. La deuxième phase, qui portait également sur 15 pour cent de la valeur actualisée du service de la dette, devait arriver à terme en décembre 1992, et la troisième, qui comportait une réduction de 20 pour cent de la valeur actualisée du service de la dette, était prévue pour septembre 1993.

Le programme de réforme économique et d'ajustement structurel visait à traiter de manière globale la situation insoutenable de l'Égypte au plan macro-économique, les profonds changements de l'environnement économique international après l'effondrement de l'Union soviétique et le mouvement international en faveur de l'instauration de régimes favorables à l'économie de marché. Les objectifs étaient ambitieux, mais il était évident dès le début que l'accroissement des tensions sociales en Égypte et les problèmes de sécurité interne (tels que le terrorisme des groupes islamistes fondamentalistes) continueraient à entraver la mise en œuvre effective et énergique de ce programme. Les autorités avaient déjà adopté une approche prudente sur le front des réformes pendant les 15 années de politique de la porte ouverte du Président Sadate, avant l'arrivée du Président Moubarak au pouvoir, en 1981. S'ouvrit alors une époque où fut apporté un soutien verbal à la mise en œuvre de réformes globales, mais leur exécution restait hésitante car elles comportaient des coûts sociaux inacceptables pour les groupes à faible revenu⁷.

Le principal souci du Président Moubarak était de maintenir la stabilité politique, vitale pour la classe dirigeante politique. Ce souci était partagé par les responsables de la politique étrangère des États-Unis, de l'Union européenne et du monde arabe. Mais il était également évident que la communauté internationale des bailleurs de fonds serait incapable de fournir une aide financière toujours plus importante à un pays dont la population approcherait les 70 millions d'habitants à la fin du siècle, dont les secteurs des produits manufacturés et des services n'avaient pratiquement aucune compétitivité au plan international et qui disposait d'un potentiel d'exportation des produits traditionnels très limité pour payer les importations croissantes de produits alimentaires. L'Égypte est le deuxième importateur de blé du monde, et ce produit entre pour un cinquième dans ses importations totales. Ses principaux fournisseurs sont les États-Unis et la France. Enfin, l'Égypte ne peut plus se tourner vers d'autres bailleurs de fonds depuis l'effondrement du bloc socialiste.

Compte tenu du potentiel d'exportation très limité de ses produits traditionnels, l'Égypte n'avait donc d'autre choix, au début tout au moins, que de prendre à bras le corps les principaux éléments d'un processus de réforme incontournable :

- stabilisation macro-économique compte tenu de l'inflation, déficits du compte des transactions courantes et du budget national, restauration de la solvabilité du pays, et élaboration d'un cadre de politique macro-économique propre à favoriser l'efficacité et la compétitivité des entreprises ;
- restructuration et privatisation des entreprises publiques : réforme des relations financières entre les entreprises publiques, le système bancaire et le gouvernement, abandon de la contrainte budgétaire souple, autonomie totale des entreprises au plan de la gestion et liquidation des entreprises publiques non viables ;
- libéralisation des prix intérieurs et suppression des distorsions, déréglementation étalée sur trois ans des prix des produits agricoles et manufacturés dans les secteurs public et privé. Augmentation progressive des prix de l'essence et du pétrole lampant pour les aligner sur les prix internationaux, et ajustement des tarifs des transports et de l'électricité en fonction des coûts marginaux à long terme ;
- libéralisation des échanges internationaux, promotion de la concurrence des importations et de la compétitivité internationale des exportations par des mesures visant à supprimer les distorsions introduites par les interventions de l'État dans le système d'incitations. La plupart des obstacles non tarifaires à l'importation et à l'exportation devaient être progressivement supprimés dans les deux ans. Les droits de douane élevés devaient être réduits et les restrictions pesant sur les exportations devaient être levées ;
- la réforme du secteur privé visait à promouvoir la concurrence, à faciliter l'entrée des entreprises sur le marché et leur sortie du marché, et à favoriser la mobilité du capital et du travail. De nombreux contrôles à l'investissement et à la production devaient être supprimés, les monopoles d'État devaient être

démantelés, et les mesures discriminatoires à l'encontre du secteur privé pour l'achat des moyens de production auprès des entreprises publiques devaient être progressivement abolies ;

- le Fonds social de développement servait à atténuer le coût social du processus de réforme, en particulier pour les salariés en sureffectif des entreprises publiques qui devaient être licenciés dans le cadre des réformes (programmes d'emploi, programmes de recyclage, prêts pour la création de petites entreprises, etc.)⁸.

Le FMI suivait les éléments macro-économiques de la politique monétaire, de la politique de change et des politiques budgétaire et fiscale, en particulier le revenu, les droits de timbre et la taxe à la valeur ajoutée. De son côté, la Banque mondiale soutenait et surveillait la libéralisation des prix et des échanges, l'investissement public, la réforme des entreprises publiques ainsi que la privatisation, les réformes réglementaires, la réforme du secteur financier et le renforcement du filet de protection sociale.

Notes

1. Cf. Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake et Weiss, 1980.
2. Waterbury, 1978.
3. Wippel, 1994.
4. World Bank Atlases, 1990.
5. Semich, 1990.
6. Cf. World Bank, 1991.
7. Posusney, 1996.
8. Elsaied, 1995 ; Weiss, 1992*b*.

Le manque de dynamique des réformes

Vue d'ensemble

Il était manifeste dès le départ que la marge de manœuvre du gouvernement était limitée, compte tenu des avantages acquis de l'administration publique, des entreprises publiques et des syndicats contrôlés par l'État¹. Les entrepreneurs privés eux-mêmes n'étaient pas des partisans totalement convaincus des réformes car ils bénéficiaient de mesures protectionnistes qui les mettaient à l'abri de la concurrence internationale, de leurs réseaux fermés d'initiés et de clients, de créneaux confortables sur le marché et des avantages que procuraient les flux d'aide extérieure.

Entre la révolution de 1952 et l'effondrement de l'Union soviétique, la position géopolitique unique de l'Égypte avait permis à l'élite au pouvoir (recrutée essentiellement parmi les officiers supérieurs, les cadres de la fonction publique et certaines catégories de spécialistes tels que les ingénieurs et les avocats) de faire jouer la concurrence entre les bailleurs de fonds et de capter une rente géopolitique. Le gouvernement n'avait pas de vision stratégique à long terme traduite en concepts opérationnels. Les moyens dont il disposait pour formuler et mettre en œuvre une politique donnée étaient relativement sous-développés. Dans ses recommandations au Président Sadate, par exemple, une mission allemande conduite par l'ancien ministre des Finances Möller pour donner des conseils sur la politique économique à suivre, soulignait : « le développement exige en premier lieu une administration bien rodée, soucieuse de la performance, qui soit capable de traduire les objectifs politiques en choix d'orientation, en programmes sectoriels et en projets bien conçus. Le développement exige en deuxième lieu une cohérence dans la planification et le financement, c'est-à-dire l'incorporation des objectifs du plan dans la structure du budget... Il est d'une importance cruciale d'améliorer le processus de prise de décision »². La mission indiquait également qu'un « engagement plus déterminé de l'Égypte en faveur du développement, l'amélioration de la planification et de l'efficacité

organisationnelle de l'administration, et l'élaboration de directives à moyen terme pour le développement seraient considérés par les pays bailleurs de fonds comme une indication que le gouvernement accroît sa propre contribution »³.

En matière d'économie politique de la réforme, l'un des problèmes auxquels se heurtait l'Égypte depuis l'annonce de la politique de la porte ouverte du Président Sadate en 1974 tenait à la difficulté qu'il y avait de mobiliser le pouvoir des dirigeants politiques pour les décisions stratégiques essentielles de politique économique, de traduire ces décisions en mesures macro-économiques et sectorielles opérationnelles, et d'établir un lien entre les directives touchant la politique économique et leur mise en application via des lignes de communication courtes et efficaces, des contrôles, des informations en retour et un suivi. La mission Möller notait à ce sujet : « ce qui est surprenant d'après les normes internationales, c'est le peu d'usage qui est fait du budget pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques... Le budget traduit dans sa structure la concrétisation et l'articulation du processus politique, il nécessite la clarification des politiques annoncées via la spécification des postes budgétaires, il fournit les fonds nécessaires à leur mise en œuvre... Ce processus ne se retrouve que partiellement dans l'administration égyptienne »⁴.

Il est bien connu que les décisions sont souvent un « produit rare » dans les milieux gouvernementaux, et plus encore au sein des administrations fortement centralisées, qui se caractérisent par une surcharge d'information notoire au plus haut niveau. « L'urgent chasse l'important » (Kissinger). De ce fait, les questions de politique économique en suspens ne sont pas résolues si d'autres problèmes de politique étrangère, de sécurité intérieure, ou autres requièrent du temps et de l'attention. Les autorités ont tendance à prendre des mesures ponctuelles au coup par coup, motivées par des considérations à court terme, par exemple pour atténuer les pressions intérieures et étrangères ou satisfaire aux conditions imposées par les bailleurs de fonds.

Après le lancement du programme de réforme économique et d'ajustement structurel, la Banque mondiale jugea nécessaire en 1993 de mettre en place un Programme spécial de suivi de l'ajustement structurel au sein de la structure du Cabinet égyptien pour faciliter la mise en œuvre des réformes et en assurer le suivi⁵.

D'un autre côté, les bailleurs de fonds devaient tenir compte du droit de l'Égypte à bénéficier d'une rente stratégique compte tenu de son rôle crucial dans le processus de paix au Moyen-Orient et dans les questions qui y sont liées.

Pour toutes ces raisons, les décideurs égyptiens et la communauté internationale des bailleurs de fonds abordaient la mise en œuvre des réformes dans un souci de prudence. Les donneurs bilatéraux s'efforçaient d'éviter les coûts diplomatiques d'une confrontation directe et préféraient se grouper sous la bannière de la Banque mondiale et du FMI. De leur côté, les organisations multilatérales étaient tenues par leurs propres intérêts institutionnels. Les réformes s'inscrivaient donc dans un cadre assez contraignant, tant du côté des bailleurs de fonds que du côté du bénéficiaire, et le résultat fut loin d'être satisfaisant.

Les distorsions macro-économiques

Malgré les mesures de libéralisation prises dans le cadre de la politique de la porte ouverte du Président Sadate, à la fin des années 80, l'économie égyptienne restait bridée par un filet de contrôles aux mailles serrées. Les droits de douane sur certains produits dépassaient les 100 pour cent, et les restrictions quantitatives à l'importation mettaient des pans entiers de la production intérieure à l'abri de toute concurrence internationale. Il y avait un double taux de change, l'un pour le commerce d'État des biens « stratégiques » et l'autre pour d'autres produits du commerce international. Le marché intérieur était soumis à un système strict de contrôle des prix.

Du fait des subventions accordées pour les produits de première nécessité, comme le pain, l'huile comestible, le pétrole lampant pour la cuisson des aliments, l'électricité, les transports par autobus et les transports ferroviaires, les prix de ces produits étaient très inférieurs aux coûts de production internationaux ou aux coûts de production marginaux à long terme. De plus, les subventions n'étaient pas circonscrites à ceux qui en avaient réellement besoin. Les groupes à revenu élevé profitaient comme les autres des prix subventionnés des produits de première nécessité et ils bénéficiaient en plus d'autres avantages comme le faible prix de l'essence à la pompe.

Dans la sphère de la production, la plupart des prix des moyens de production et des prix à la production étaient réglementés. L'agriculture bénéficiait du faible prix des semences, des engrais et des pesticides. D'un autre côté, les paysans étaient tenus par l'État de planter un pourcentage déterminé de leurs terres en « produits stratégiques » tels que le coton, la canne à sucre, le blé, etc., et de les livrer à des acheteurs publics à des prix très inférieurs à ceux du marché mondial. D'autres cultures auraient permis aux paysans d'obtenir des profits plus élevés.

Les producteurs industriels étaient prisonniers d'un système de prix réglementés tant au niveau des moyens de production qu'au niveau de la production. Par exemple, les engrais devaient être fournis à faible prix aux paysans, ce qui entraînait des pertes pour les producteurs d'engrais, quelle que soit l'efficacité de leur méthode de fabrication. Ces pertes étaient couvertes par le budget public. Les prix administrés pour d'autres produits « stratégiques », comme l'acier ou le ciment, utilisés au début de la chaîne des liaisons interindustrielles, entraînaient des distorsions dans le système comptable de toute l'économie et faussaient les signaux qui auraient permis une allocation efficace des ressources.

Un écran étant ainsi dressé entre l'économie égyptienne et les prix internationaux à la production et à la consommation, les décideurs ont perdu conscience des avantages et des désavantages comparatifs réels du pays. Dans les périodes de fluctuation rapide des prix sur les marchés internationaux du pétrole brut, les administrateurs égyptiens ont modifié le prix de leurs exportations de pétrole avec un temps de retard, de sorte qu'ils ont perdu des occasions de réaliser d'importants profits de conjoncture. Le coton longue fibre de grande qualité aurait permis de réaliser des gains importants sur le marché mondial, mais il était distribué aux ateliers domestiques de filature et de

tissage à des prix très inférieurs pour produire du tissu écru de médiocre qualité, qui était exporté dans le cadre d'accords de troc vers les pays d'Europe de l'Est contre des machines ou du matériel militaire de médiocre qualité. Les responsables gouvernementaux comme ceux de l'industrie étaient généralement inconscients de l'impact sur le développement de leurs activités dans un système dont les distorsions faussaient les signaux économiques.

Il fallait donc que les efforts de réforme se focalisent sur la libéralisation du système des prix intérieurs, du régime des échanges extérieurs et du régime des taux de change, sur l'amélioration des finances publiques et sur une transformation radicale du côté de l'offre, autrement dit du secteur des entreprises publiques.

Chronologie des mesures de réforme macro-économiques

Le manque de volonté politique dans les années 70

Depuis le Document de travail d'octobre 1974 qui annonçait la politique de la porte ouverte⁶, de timides mesures de réformes avaient été prises dans les limites fixées par les risques de troubles sociaux et de déstabilisation politique. Le gouvernement avait tiré les conclusions qui s'imposaient lorsqu'en janvier 1977 la population était descendue en masse dans les rues pour protester contre la suppression des subventions au pain demandée par le FMI. Cette mesure avait entraîné une augmentation de deux piastres du prix de la miche de pain⁷. L'ordre fut restauré avec le retrait de la mesure de réforme ; le pain devint alors si bon marché qu'on l'utilisait pour l'alimentation du bétail.

Malgré les subventions en tout genre, le niveau de vie des groupes à faible revenu se dégradait. En même temps, le peuple égyptien voyait se constituer une classe de nouveaux riches engagés dans les activités d'importation, la spéculation immobilière et diverses formes d'arbitrage favorisées par un système réglementaire transitoire entre le dirigisme d'État et les marchés libres, qui offrait de nombreuses possibilités de profit. Les réformes partielles et incohérentes jointes à l'effondrement de l'ancien système de contrôle social créèrent des créneaux (en partie illicites) qui permettaient d'amasser de la richesse. L'ampleur nouvelle de la corruption et le côté ostentatoire de la consommation provoquèrent des remous sociaux et gonflèrent les rangs des mécontents de la politique de l'État.

Lorsque les « émeutes du pain » éclatèrent au Caire en 1977, les bailleurs de fonds occidentaux avaient arrêté leurs transferts d'aide depuis un an parce que l'Égypte tardait à prendre des mesures de réforme tangibles. Ils se hâtèrent de reprendre leur aide. Ces événements apprirent un certain nombre de leçons aux bailleurs de fonds comme au gouvernement égyptien. Celui-ci se rendit compte que le risque de chaos en Égypte pouvait être considéré comme un atout. Toutes les parties concernées réalisèrent que, du fait de sa position géographique et politique unique, l'Égypte pouvait prétendre à une rente géopolitique.

L'accord de Camp David créa des liens spéciaux entre l'Égypte et les États-Unis. Le prix payé par l'Égypte était la reconnaissance diplomatique d'Israël. En outre, l'Union européenne et ses membres devenaient de plus en plus sensibles aux événements qui se déroulaient sur la rive méridionale de la Méditerranée, en Algérie notamment, et ils se préoccupaient de l'approvisionnement en pétrole, de l'augmentation de l'immigration dans les pays de l'UE et des problèmes de sécurité. Ils étaient donc disposés à payer leur écot pour assurer la stabilité politique de l'Égypte.

La montée en puissance du mouvement islamiste en Égypte traduisait un sentiment de plus en plus aigu de frustration sociale. Le contrôle politique étroit et les restrictions pesant sur les droits civiques restreignaient les circuits d'expression politique. Le Président Sadate procédait avec prudence et il essayait même d'utiliser le mouvement islamiste contre la gauche dans l'équation intérieure du pouvoir. Le programme de réforme revêtait une priorité secondaire à côté de son souci de préserver le pouvoir. La Banque mondiale, le FMI, l'UE et les bailleurs de fonds bilatéraux s'efforçaient d'accélérer le rythme des réformes, mais ils avaient en face d'eux un gouvernement qui n'avait pas la volonté politique suffisante pour prendre de gros risques.

En outre, l'administration égyptienne était incapable d'élaborer un programme de réforme global et cohérent. Les politiques sectorielles manquaient de coordination et de cohésion. Les liens entre les objectifs généraux et les objectifs sectoriels, les mesures de réforme institutionnelles, la mise en œuvre des projets et l'impact budgétaire étaient souvent absents⁸. En mai 1977, le Président Sadate se fit l'apôtre d'une « révolution administrative » qui ne fut jamais réalisée.

Le plan quinquennal de 1978–1982 dressait un sombre tableau de la politique de la porte ouverte : inflation, problèmes de balance des paiements, insuffisance des investissements et de la productivité de la main-d'œuvre, forte croissance démographique, distorsion des prix, poids des subventions sur le budget, émergence d'une nouvelle société de classes, administration inefficace et dilemme du secteur public⁹. Les auteurs du plan étaient d'avis que la machine administrative avait perdu tout contact avec la réalité et qu'elle se préoccupait plutôt de satisfaire des besoins à court terme que d'envisager des solutions à long terme. Comme la base politique du gouvernement s'amenuisait, ils préconisaient un nouveau « contrat social entre le peuple et l'État »¹⁰.

La réforme économique ne figurait pas au premier rang des priorités du programme politique du gouvernement. Son attention était absorbée par les grandes questions de politique étrangère et l'équilibre du pouvoir à l'intérieur. En 1981, avant que le gouvernement ne se soit véritablement attaqué aux questions touchant la réforme économique, le Président Sadate était assassiné par des terroristes islamistes.

La stabilisation macro-économique en patchwork des années 80 — Des legs contradictoires

L'ancien officier de l'air Hosni Moubarak, qui succéda à Sadate en 1981, était le dépositaire de legs contradictoires¹¹. De l'époque du Président Nasser, il restait le populisme, le secteur public et une économie autocentrée fondée sur une politique de

substitution aux importations. Là-dessus, une nouvelle classe d'hommes d'affaires privés plus intéressée par le commerce d'importation et la spéculation que par la fabrication des produits industriels compétitifs sur le marché international s'était constituée sous la présidence de son prédécesseur immédiat. Les disparités croissantes dans la répartition des revenus et de la richesse, et le rétablissement d'une société de classes ont eu pour effet d'accroître les tensions sociales et d'éroder le consensus social.

Les bailleurs de fonds continuaient de presser les autorités d'accélérer la stabilisation macro-économique et l'ajustement structurel. Le nouveau gouvernement adopta un certain nombre de mesures ayant trait au déficit budgétaire, telles que la diminution des subventions et les réformes fiscales, l'unification du régime de change, un relâchement partiel du contrôle des prix, etc.

Comme la performance économique globale du pays avait été relativement satisfaisante pendant la première moitié des années 80 et qu'une crise importante avait pu être évitée, le gouvernement ne s'engagea pas sérieusement dans la voie d'une réforme globale. Les mesures fragmentaires qu'il prenait ne s'inscrivaient pas dans une action cohérente et elles n'étaient pas poursuivies avec détermination. Il y eut des heurts répétés avec la Banque mondiale et le FMI. Le programme de stabilisation et d'ajustement structurel lancé en 1986 ne fut pas exécuté de façon assez rigoureuse, et le programme élaboré avec le FMI avait tourné court en 1987 parce que les autorités n'avaient pas atteint les objectifs fixés en matière de réduction du déficit budgétaire et d'unification des taux de change¹². L'Égypte réussit à mobiliser sa rente stratégique et remit à plus tard les douloureuses mesures à prendre pour remettre de l'ordre dans son économie. Il n'y avait pas de progrès réel sur le front des privatisations. Aucune mesure sérieuse ne fut prise pour jeter les bases d'un appareil productif capable d'affronter la concurrence internationale dans le secteur manufacturier et les services afin de permettre à l'Égypte de nourrir une population croissante. Les importations de denrées alimentaires, qui représentaient 70 pour cent de la consommation intérieure, étaient en grande partie financées par l'aide extérieure plutôt que par les recettes d'exportation du pays.

La situation économique devint insoutenable dans la deuxième moitié des années 80. De 7.5 pour cent pendant la période 1975–82, la croissance du PNB tomba à 1.9 pour cent pendant la période 1987–89. Cette baisse, conjuguée à une croissance démographique de l'ordre de 2.4 pour cent par an, entraîna une chute du revenu par habitant. Plusieurs autres indicateurs économiques se dégradèrent également. En 1983–84 et 1986–87, le déficit du compte des transactions courantes était de l'ordre de 5 milliards de dollars par an. Il passa à 7.5 milliards de dollars en 1988–89. En 1990, la dette extérieure s'élevait à 50 milliards de dollars, et le service de la dette s'élevait à 6.6 milliards de dollars, le ratio du service de la dette se situant à 56 pour cent. L'inflation s'accéléra pour s'établir à 20 pour cent en 1988–90, et le chômage déclaré grimpa à plus de 10 pour cent. Après diverses mesures de réforme timides, l'ancien

programme d'action toujours inachevé n'avait rien perdu de son actualité : ajustement et stabilisation, adoption d'une politique de change plus rationnelle, incitations plus efficaces à l'investissement privé, libéralisation des échanges extérieurs (en particulier, suppression des obstacles à l'exportation), déréglementation des prix, réforme du secteur public, diminution des dépenses publiques et réduction de la masse monétaire.

Il est évident que la tâche primordiale de l'Égypte est de mettre en place un appareil productif novateur, fondé sur des technologies modernes. Le système éducatif doit être complètement remanié, et ses valeurs fondamentales entièrement revues pour que l'Égypte puisse devenir compétitive sur les marchés internationaux, compte tenu en particulier du nombre croissant de pays en développement sur ces marchés. Sinon, le pays ne sera pas en mesure de faire vivre une population chaque jour plus nombreuse. La communauté des bailleurs de fonds occidentaux et arabes ne subventionnera pas l'Égypte indéfiniment.

Les perspectives à long terme, cependant, passent après les considérations à court terme, qui sont de préserver le pouvoir. Tant que la majorité de l'électorat tirera ses revenus des emplois dans la fonction publique ou les entreprises publiques, et qu'elle pourra bénéficier de services sociaux peu coûteux, les réformes fondamentales ne pourront rencontrer l'adhésion du grand public. A diverses reprises, le gouvernement a délibérément pris des mesures de réforme après la clôture de la session parlementaire afin d'éviter des débats publics. Le gouvernement comme les bailleurs de fonds sont réservés à l'idée d'accélérer le mouvement de démocratisation. Ils préfèrent ne pas risquer de remettre en cause le *statu quo* politique précaire du pays. Fondamentalement, les pays donateurs acceptent les arguments avancés par l'Égypte pour ralentir le rythme des réformes. A maintes reprises, les États-Unis ont usé de leur influence au sein du Conseil d'administration du FMI pour qu'il assouplisse les conditions qui subordonnent son aide à l'Égypte. Les pays de l'Union européenne et la Commission des communautés européennes ont pris soin de ne pas susciter de tensions dans les relations diplomatiques avec l'Égypte. Le Président Moubarak se rend fréquemment en Allemagne. Le Royaume-Uni, la France et l'Italie ont des intérêts particuliers dans la région. L'Espagne considère que son héritage historique de huit siècles d'occupation arabe dans la péninsule ibérique fait d'elle un médiateur privilégié, et c'est elle qui a accueilli la Conférence de paix du Moyen-Orient, à Madrid en 1989, ainsi qu'une autre conférence à Barcelone en novembre 1995. C'est à cette occasion que fut lancée par l'UE l'idée de la constitution d'une zone de libre-échange entre l'Europe et les pays méditerranéens pour l'an 2010.

Soucieux de préserver l'intérêt immédiat que représente pour eux la survie politique du gouvernement égyptien, la Commission et les pays européens évitent d'exercer des pressions plus vigoureuses pour faire avancer les réformes. D'un autre côté, les bailleurs de fonds n'ignorent pas que la lenteur des réformes rapproche l'Égypte de risques incalculables à l'avenir.

Le nouveau programme de réformes amorcé depuis 1990

En 1990, la situation générale de l'Égypte était devenue insoutenable. Les déficits du budget et du compte des transactions courantes s'étaient accumulés, et l'Égypte n'était plus en mesure d'assurer le service de sa dette. La crise des paiements aboutit à l'adoption d'un programme de réforme économique et d'ajustement structurel financé, par un prêt à l'ajustement de la Banque mondiale et un accord de confirmation du FMI.

Une conditionnalité stricte

Devant les hésitations du gouvernement égyptien à s'engager dans la voie des réformes et l'échec de l'accord de confirmation conclu en 1987 avec le FMI, la communauté des bailleurs de fonds insista pour imposer une conditionnalité stricte, liant le prêt à l'ajustement structurel de la Banque mondiale et l'accord de confirmation de 1991 avec le FMI à la remise de dette accordée par le Club de Paris.

Pour le programme de stabilisation du FMI, les indicateurs suivants étaient retenus :

- déficit budgétaire en pourcentage du PIB,
- taux d'expansion monétaire,
- accroissement du crédit au secteur public,
- taille des investissements publics en pourcentage du PIB.

Les progrès du programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale étaient mesurés :

- au plan de la réforme des échanges, par la partie de la production intérieure couverte par des interdictions d'importer, les niveaux maximum et minimum des droits de douane à l'importation, la suppression des préférences tarifaires, la réduction des interdictions d'exporter et des quotas d'exportation, et la suppression des autorisations préalables ;

- au plan de la réforme et de la privatisation des entreprises publiques, par le montant total de la valeur des actifs prêts à la cession, et par le volume des cessions effectives ;

- au plan du développement du secteur privé, par l'accroissement de la part des entreprises privées dans les échanges, dans le secteur du ciment et dans le secteur des engrais (inclus jusque-là dans la liste des « produits stratégiques » étroitement contrôlés) ;

- au plan de la libéralisation des prix, par l'alignement des prix des produits pétroliers sur les prix internationaux, l'ajustement des prix du coton à la production, qui devaient eux aussi être alignés sur les prix mondiaux, le relèvement des prix de

l'électricité au niveau des coûts marginaux à long terme, la réduction des subventions publiques aux engrais et aux pesticides, et la hausse des tarifs ferroviaires pour permettre aux Chemins de fer égyptiens d'atteindre l'objectif visé en matière de taux de couverture des coûts.

Principaux résultats macro-économiques

La mise en œuvre du programme de stabilisation macro-économique a été satisfaisante. Le déficit budgétaire a été ramené de 20 pour cent du PIB pour l'exercice 90-91 à 1.3 pour cent pour l'exercice 94-95 (tableau 10) et à moins d'un pour cent en 1997. Le taux de croissance de la masse monétaire au sens large (M2) s'est ralenti, passant de 15 pour cent pour l'exercice 91-92 à 10 pour cent environ pour l'exercice 95-96. Les taux de change ont été unifiés avant la date prévue et les restrictions ont été éliminées. Un système de taux de change flexibles a été mis en place.

L'inflation s'est ralentie : de plus de 21 pour cent pendant les exercices 88-89 et 91-92, elle a été ramenée à 7 pour cent environ pendant l'exercice 95-96 (tableau 10) et à 6 pour cent en 1997. Les taux d'intérêt ont été déréglementés au début de la réforme, et ils sont tombés de quelque 20 pour cent pour les bons du Trésor à 90 jours à environ 11 pour cent pendant l'exercice 95-96. Toutefois, grâce aux taux d'intérêt élevés appliqués par la Banque centrale aux obligations d'État, la livre égyptienne est restée stable, avec une parité de 3.38 à 3.40 livres pour un dollar (tableau 2). Le but recherché, et atteint, était d'attirer des flux importants de capitaux étrangers, en particulier les envois de fonds des migrants égyptiens et des investisseurs arabes. Les taux d'intérêt réels sont devenus positifs et, durant l'exercice 94-95, ils étaient alignés sur les taux d'intérêt internationaux.

Le compte des transactions courantes de la balance des paiements, transferts officiels compris, s'est redressé, passant d'un déficit de 2.6 milliards de dollars pour l'exercice 90-91 à un excédent de 3.7 milliards de dollars pour l'exercice 91-92 et de 2.2 milliards de dollars pour l'exercice 92-93. Cet excédent a été ramené à 200 millions de dollars en 95-96. Parmi les facteurs importants qui ont contribué à ce redressement, il convient de citer la remise de dette accordée par le Club de Paris et les créanciers bilatéraux en 1991, après la guerre du Golfe, et l'augmentation des recettes en devises procurées par le tourisme, des envois de fonds des travailleurs émigrés et du produit des droits de passage dans le canal de Suez. Les réserves de change de la Banque centrale sont passées à 18 milliards de dollars, soit la couverture de 17 mois d'importations.

Le ratio de la dette extérieure au PIB ayant pu être ramené de plus de 150 pour cent pendant la guerre du Golfe à environ 49 pour cent pour l'exercice 95-96, la solvabilité de l'Égypte s'est nettement améliorée. Le ratio du service de la dette est passé de 49 pour cent pour l'exercice 88-89, à 23 pour cent pour l'exercice 90-91 puis à 13 pour cent pour l'exercice 95-96 (tableau 8), essentiellement grâce aux remises de dettes consenties par la communauté internationale et à la restructuration de la dette.

Le commerce extérieur

Avant la mise en œuvre du programme de réforme économique et d'ajustement structurel, à peu près 37 pour cent des échanges de produits agricoles et manufacturés étaient protégés par des interdictions d'importations, conformément à la politique de substitution aux importations poursuivie par l'Égypte. Les droits de douane sur les importations variaient entre 5 et 100 pour cent (200 pour cent pour les produits de luxe), avec de nombreuses exceptions. En février 1993, les interdictions d'importer ne couvraient plus que 10 pour cent des biens et des services échangés, conformément à la conditionnalité relative au prêt à l'ajustement structurel, contre 23 pour cent en 1991. La fourchette des droits de douane a été réduite, pour s'établir entre 5 et 50 pour cent. Les importations de matériels militaires et de divers autres produits continuaient d'être exonérées de droits de douane.

Le nombre des préférences tarifaires a également été réduit, de même que la liste des produits pour lesquels il fallait une autorisation préalable de l'administration égyptienne. Les interdictions d'exporter et les quotas à l'exportation ont été supprimés. Le système de contingentement des devises appliqué aux entreprises publiques et les dépôts préalables exigés pour les importations ont eux aussi été supprimés. Dans certains domaines où il ne rencontrait pas d'opposition politique importante, le gouvernement a dépassé les objectifs initiaux du programme de réforme.

A la fin du premier Programme de suivi de l'ajustement structurel¹³, l'Égypte avait supprimé presque tous les obstacles non tarifaires. Ceux qui entravent encore les importations de textiles seront progressivement éliminés, conformément à l'Accord de l'Uruguay Round. Le système de contrôle de qualité sur les importations est devenu plus transparent et moins discriminatoire. Les procédures à effectuer pour les ristournes de droits d'entrée et l'admission temporaire pour les exportations ont été simplifiées.

Le développement du secteur privé

Malgré la politique de la porte ouverte poursuivie depuis 1974, le secteur privé restait confronté à divers problèmes : obstacles liés au cadre réglementaire, nombreuses restrictions pesant sur l'investissement et la production, ainsi que sur l'accès aux actifs physiques et financiers lorsque les entreprises privées entraient en concurrence avec les entreprises publiques, et faiblesse de la position des entreprises privées face aux monopoles publics. Aux termes des dispositions du programme de réforme économique et d'ajustement structurel, le gouvernement s'était engagé à modifier l'environnement des entreprises. Mais de nombreux obstacles continuaient d'entraver les activités du secteur privé, et plus particulièrement des entreprises manufacturières.

Le gouvernement déréglementa les prix du ciment et des engrais. Il supprima les restrictions quantitatives touchant les ventes des entreprises privées à certains groupes de consommateurs et la distribution régionale. Les restrictions qui pesaient sur

l'investissement privé dans de nombreux domaines furent levées, de même que les restrictions touchant l'accès au crédit bancaire et aux devises. Les procédures d'agrément des investissements de l'Office général de l'industrialisation furent réduites à un simple enregistrement, sauf pour une liste négative de produits restreinte.

Situation sociale

Telle que mesurée par des indicateurs économiques et sociaux comme les soins de santé de base, la situation des couches pauvres de la population se dégrade¹⁴. La réorganisation du filet de protection sociale est un élément essentiel du programme de réforme. Au lieu de distribuer sans discernement des subventions aux denrées alimentaires, au réseau des infrastructures (transports ferroviaires, électricité, etc.) et aux services sociaux, les autorités devraient donner la priorité aux revenus, à l'emploi et à la fourniture de services sociaux aux groupes les plus vulnérables et à ceux qui sont particulièrement exposés aux effets négatifs du programme de réforme.

La Banque mondiale et le gouvernement égyptien ont créé un Fonds social de développement (FSD) doté de 613 millions de dollars. Sur cette dotation, 221 millions de dollars ont été affectés à des programmes tels que les petits projets de génie civil à fort coefficient de main-d'œuvre effectués par des entreprises locales dans des régions durement frappées par le chômage, par exemple pour la réparation des canaux d'irrigation, la construction de routes rurales, la remise en État d'écoles et de postes de santé, des plantations d'arbres, le nettoyage des bidonvilles urbains et des quartiers historiques dans la vieille ville du Caire. Par ailleurs, une enveloppe de 77 millions de dollars devait être affectée à des programmes de prêts et des programmes de formation pour les petites entreprises et les microentreprises, une enveloppe de 51 millions de dollars étant prévue pour des programmes de recyclage et de remplacement professionnels, et une enveloppe de 5 millions de dollars pour améliorer la mise en œuvre du FSD (identification, suivi et évaluation rétrospective des projets)¹⁵.

Les heurts entre les bailleurs de fonds et les autorités égyptiennes sur les questions de gestion, la désignation et les qualifications des personnels, et la lenteur des décaissements ont entraîné des retards importants dans le démarrage des opérations. En novembre 1993, le montant des engagements au titre du FSD s'élevait à 184 millions de dollars et celui des décaissements, à 72 millions de dollars. Un projet supplémentaire d'oléoduc représentait 343 millions de dollars. L'examen à mi-parcours du FSD, effectué en 1993, conclut à un bilan généralement satisfaisant, sauf pour le programme d'ajustement de la main-d'œuvre. Dans ce domaine, le FSD commença par promouvoir les services d'assistance technique et financière, mais, en 1993, deux entreprises seulement avaient bénéficié d'une aide, et trois autres devaient recevoir des fonds pour un total d'environ 13 000 employés.

Obstacles au niveau de l'exécution

Un aspect crucial de l'exécution du programme était la conditionnalité, qui liait la remise de dette par le Club de Paris aux progrès réalisés par l'Égypte dans le domaine des réformes. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'État laissait encore à désirer. Il fallut énormément de temps à la Banque mondiale pour mettre en place l'unité de suivi du prêt à l'ajustement structurel, sous forme d'un secrétariat technique au sein du Conseil des ministres, chargé de coordonner le programme de réforme dans les différents secteurs d'activité. Le prêt à l'ajustement structurel a vraiment démarré avec huit mois de retard après son approbation par le Conseil de la Banque mondiale à cause des tergiversations du gouvernement égyptien, qui hésitait à relever les prix du coton. Ce problème et d'autres problèmes institutionnels ont retardé le déblocage de la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel. En mars 1993, la Banque mondiale se déclara finalement satisfaite de l'exécution du programme d'ajustement par l'Égypte. Le Club de Paris donna donc son feu vert pour la deuxième phase de son programme de remise de dette en octobre 1993.

Pendant les deux années qui suivirent, les progrès de l'Égypte dans le domaine des réformes marquèrent le pas en raison de l'amélioration de la position des réserves de change, qui permit d'éviter une crise immédiate de la balance des paiements, sans toutefois jeter les bases d'une économie capable d'affronter la concurrence mondiale. Le terrorisme fondamentaliste accaparait l'attention des responsables égyptiens. À l'époque, les centaines de millions de dollars du prêt à l'ajustement structurel et du prêt accordé dans le cadre de l'accord de confirmation ne réussirent pas à accélérer les réformes. Le seul moyen de pression qui restait à la disposition de la communauté des bailleurs de fonds, c'était la troisième phase du programme de remise de dette du Club de Paris. Avec un retard très important, l'Égypte obtint finalement une remise de dette de 4 milliards de dollars à la fin de 1996, après avoir montré, depuis le début de 1996, qu'elle était à nouveau déterminée à accélérer les réformes, sous l'autorité d'un nouveau Premier ministre, Kamal al-Ghazouli.

Entre temps, la diminution du revenu réel par habitant et l'augmentation du chômage aggravaient la crise sociale et politique. Les activités terroristes entraînaient un renforcement des mesures de sécurité et de nouvelles restrictions dans le domaine des droits civiques.

La poursuite des réformes dans le domaine des échanges rencontrait une opposition de plus en plus vive tant de la part des entreprises privées que des entreprises publiques, qui s'estimaient menacées par l'exposition à la concurrence internationale.

Le problème de la crédibilité

La crédibilité est la clé du succès des programmes de réforme¹⁶. L'attitude ambiguë des autorités à l'égard des réformes créa un problème de crédibilité. Dans sa lettre de septembre 1993 sur la politique de développement, le gouvernement soulignait : « les réformes concerneront essentiellement les domaines où il est possible de susciter une

réponse rapide et durable de l'offre dans le secteur privé afin d'accélérer la croissance et le rythme des créations d'emplois »¹⁷. « Pour le gouvernement, la vision de l'avenir économique de l'Égypte, c'est un secteur privé en rapide expansion opérant dans un environnement concurrentiel et stable »¹⁸. Comme il fut souligné lors de la réunion du Groupe consultatif de 1994, « le risque ultime que court le programme, ce serait que le secteur privé ne réagisse pas rapidement et vigoureusement aux réformes structurelles et à la plus grande stabilité de l'environnement macro-économique »¹⁹.

Jusqu'à présent, les investisseurs domestiques et les investisseurs étrangers se sont montrés réticents²⁰. Les réformes n'ont guère permis de jeter les bases d'une économie viable, capable d'affronter la concurrence internationale. Malgré les améliorations apportées à l'ensemble du système réglementaire macro-économique²¹, le système d'incitations reste insuffisant pour favoriser une forte expansion du secteur privé. Très rares sont les branches d'activités industrielles qui sont compétitives sur le marché international. Le développement du capital humain reste négligé tant au niveau de l'enseignement primaire et secondaire que de l'enseignement universitaire. Le climat intérieur n'encourage guère la curiosité intellectuelle, la créativité ou la critique.

Résumé

Les bailleurs multilatéraux estiment que les réformes sont sporadiques et que leur mise en œuvre est en général plus lente que prévu. Toutefois, d'importants progrès ont été réalisés en matière d'ajustement budgétaire. L'inflation a été ramenée à 6 pour cent et une économie plus décentralisée, fondée sur les mécanismes du marché et ouverte sur l'extérieur est en train d'apparaître. Le taux de croissance réel du PIB est tombé de 5.1 pour cent en 1987-88 à 1.9 pour cent en 1992. Il s'est ensuite redressé pour atteindre 4.9 pour cent en 1996 (tableau 3)²² et 5 pour cent en 1997.

Après de longues discussions concernant la performance de l'Égypte en matière de réformes, le Club de Paris donna finalement son accord pour l'entrée en vigueur de la troisième phase de remise de la dette, en octobre 1996. Après les élections de novembre 1995, le Président Moubarak remania son cabinet et renouvela son engagement en faveur des réformes. Kamal al-Ghazouli, le nouveau Premier ministre, annonça de nouvelles initiatives pour accélérer le processus de privatisation.

Sur la pression du Conseil d'administration du FMI, les services de cette institution renoncèrent à exiger une dévaluation de la livre égyptienne via la réduction des taux d'intérêts appliqués aux bons du Trésor, pour demander une accélération des réformes structurelles²³. Un nouveau prêt de deux ans (jusqu'en septembre 1998) dans le cadre d'un accord de confirmation devait remplacer le Mécanisme élargi de crédit, qui expirait en septembre 1996. L'accent était mis sur l'élargissement et l'accélération des privatisations, la déréglementation, la libéralisation des échanges, la réforme du secteur budgétaire et financier et l'ajustement des prix de l'énergie, dans le but de favoriser le développement d'une économie ouverte sur l'extérieur et tirée par le secteur privé.

Des problèmes structurels fondamentaux, en partie masqués par la position confortable des réserves de change, n'ont toutefois pas été résolus. Le bon niveau des réserves est dû aux taux d'intérêt attractifs de la Banque centrale, et non à la performance des exportations. L'Égypte n'est pas prête, tant s'en faut, à affronter les défis ou à exploiter les opportunités liés au processus de paix du Moyen-Orient, aux accords de l'Uruguay Round et à la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Des pays comme le Maroc, la Tunisie, Malte, Chypre ou la Turquie sont en effet bien plus compétitifs qu'elle sur les marchés internationaux.

Notes

1. Posusney, 1996.
2. Cf. Möller, Billerbeck, Heimpel, Hillebrand, Taake et Weiss, 1980.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. Sous forme d'un secrétariat technique.
6. République arabe d'Égypte, 1974.
7. 1 LE = 100 piastres, soit approximativement 1 dollar EU à l'époque.
8. Weiss, 1979.
9. République arabe d'Égypte, ministère du Plan, 1977.
10. *Ibid.*
11. Hinnebusch, 1993.
12. Posusney, 1996.
13. Le prêt de 300 millions de dollars à l'ajustement structurel accordé par la Banque mondiale avait été approuvé en 1991 et complété par un prêt du FMI dans le cadre de l'accord de confirmation. La première tranche de 150 millions de dollars a été décaissée. Compte tenu de l'amélioration de la position de ses réserves de change, l'Égypte n'avait plus besoin de la seconde tranche de 150 millions de dollars et elle demanda que celle-ci soit annulée. Pour relayer le prêt à l'ajustement structurel, l'Égypte et la Banque mondiale décidèrent de mettre en place un Programme de suivi de l'ajustement structurel (SAMP), qui complétait le Mécanisme élargi de crédit (MEDC) du FMI. Le SAMP était centré sur la libéralisation des échanges et du secteur financier et la privatisation. L'examen effectué en décembre 1993 par les services de la Banque mondiale pour faire le point des progrès réalisés par rapport aux objectifs du SAMP indiquait que les résultats obtenus par l'Égypte étaient très satisfaisants.
14. Cf. World Bank, 1993.
15. Weiss, 1992*b*. Les projets approuvés se répartissent comme suit : 26 pour cent pour les travaux de génie civil, 54 pour cent pour un programme de développement des entreprises, 17 pour cent pour le développement communautaire, 2.1 pour cent pour l'ajustement du marché du travail et 1.3 pour cent pour le développement des institutions.

16. Hiemenz et Funke, 1994.
17. Gouvernement égyptien, 1993.
18. *Ibid.*
19. Réunion du Groupe consultatif, Paris, 25–26 janvier 1994.
20. World Bank, 1994.
21. Handoussa, 1995.
22. Les estimations d'autres sources internationales sont plus basses. Selon les responsables égyptiens du *Rapport sur le développement humain pour l'Égypte* : « Le manque de précision et de fiabilité des données est un problème essentiel. Certains disent que la plupart des données sont prises pour argent comptant, sans que l'on cherche à les vérifier, à les réviser ou à les comparer avec les données provenant d'autres sources. C'est surtout vrai pour les données relatives à la croissance économique, à l'éducation et au chômage ... La difficulté fondamentale, c'est qu'il y a des problèmes énormes, même pour les indicateurs les plus élémentaires en Égypte. L'Institut de la planification nationale travaille en coulisse pour améliorer les choses, mais la question fondamentale, c'est que des problèmes sérieux se posent au niveau de la conception, de la collecte des données et de la transparence pour la compilation des données nationales de base telles que le taux de croissance économique, le taux d'inflation, le niveau de chômage, les taux d'alphabétisation de base, etc. » . Cf. Institute of National Planning, 1995.
23. Economist Intelligence Unit, 1996.

Chronologie du processus de politique macro-économique

1990–1991 : Nécessité de réformes intérieures, faux-semblants, et soutien international

Compte tenu des déficits du budget et du compte des transactions courantes et du fardeau que représentait la dette extérieure en 1990, la situation macro-économique n'était pas tenable, ce qui rendait nécessaire la mise en œuvre d'un programme global de réformes, or il n'y avait ni processus de décision rationnel axé sur des objectifs cohérents, ni évaluation réaliste des contraintes à prendre en ligne de compte, ni les institutions nécessaires pour assurer la mise en œuvre efficace des dispositions arrêtées. Les responsables de l'appareil de l'État, notamment le Président, le Premier ministre et certains membres du Cabinet, envoyèrent des signaux contradictoires pour calmer les appréhensions de la population, en s'efforçant parallèlement de faire avancer les négociations avec la Banque mondiale et le FMI¹.

Le 3 janvier 1990, le Premier ministre Atif Sidqi niait toujours que le gouvernement envisageait d'augmenter les prix. Le 30 janvier pourtant, le cabinet étudiait un relèvement des impôts, des droits et des tarifs des services publics afin de réduire le déficit budgétaire². Parallèlement, en février 1990, les négociations avec la Banque mondiale pour l'octroi d'un prêt à l'ajustement structurel progressaient.

Les négociations avec le FMI furent difficiles. Le 12 janvier, le Président Moubarak déclarait qu'aucun accord n'avait pu être réalisé avec le Fonds monétaire parce que « l'Égypte refusait d'imposer de nouvelles charges sur les pauvres »³.

A l'issue d'une réunion entre responsables égyptiens et représentants du FMI, le 19 janvier, le Président Moubarak mit l'accent sur cinq points de désaccord cruciaux avec le Fonds monétaire, rejetant en particulier le principe d'une dévaluation de la livre égyptienne et d'une réduction des taux d'intérêt. Il indiqua à la presse que les réformes seraient échelonnées sur cinq ans au minimum, soulignant qu'il appréciait

« l'attitude positive du gouvernement américain », qui soutenait l'Égypte dans ses négociations avec le FMI. Le 27 janvier, les États-Unis annonçaient que, malgré la décision du Congrès de réduire l'aide étrangère, l'Égypte recevrait 2.1 milliards de dollars d'aide « en raison de son rôle vital au Moyen-Orient »⁴.

Le FMI continuait d'insister pour que l'Égypte adopte un régime de changes flottants, réduise les subventions, privatise les entreprises publiques et réforme la politique des salaires en échange d'un rééchelonnement de 12 milliards de dollars de dettes et de 3 milliards de dollars de nouveaux prêts⁵.

En mars 1990, le Président Bush confirmait que les États-Unis étaient disposés à annuler les dettes de l'Égypte. Ainsi, dès le début du programme de réforme économique et d'ajustement structurel, l'Égypte pouvait compter sur le ferme soutien des États-Unis, qui était motivé par des considérations stratégiques, avec quelque 2 milliards de dollars d'aide militaire et 850 millions de dollars d'aide au développement par an⁶. Évoquant le soutien américain lors d'une réunion du Club de Paris, Boutros-Ghali, le ministre des Affaires étrangères, déclarait : « l'Égypte est en mesure de bénéficier du poids international des États-Unis. C'est également une reconnaissance évidente de l'importance de l'Égypte et de sa crédibilité régionale »⁷.

Les autorités égyptiennes pouvaient présumer que les États-Unis accordaient une importance prépondérante à la stabilité politique du pays pour le bon déroulement du processus de paix au Moyen-Orient, et qu'ils soutiendraient l'Égypte dans ses négociations avec les organisations internationales d'aide⁸.

Les premiers pas hésitants vers la réforme

Le 10 mars 1990, l'Égypte signait un accord avec la Banque mondiale. L'ajustement structurel de l'offre figurait en première place du programme d'action. Les réformes furent lancées en premier lieu dans le secteur du tourisme. Le ministre du Tourisme Fouad Sultan était un partisan convaincu de la privatisation, et il y avait des actifs intéressants et rentables qui pouvaient être vendus aux investisseurs égyptiens et étrangers sans soulever de problèmes comme la cession de « secteurs stratégiques » ou le licenciement d'un grand nombre de salariés. En avril 1990, les hôtels Méridien et El Nil étaient les premiers à être offerts au secteur privé⁹. L'hôtel Ramsès à Abou Simbel fut loué à une société privée. Il n'y eut pas d'opposition politique non plus lorsque, en septembre 1990, le ministre de l'Agriculture offrit, dans le cadre de la réforme agraire, 27 000 contrats couvrant environ 37 000 feddans¹⁰ de terres appartenant à l'État aux paysans qui en étaient les métayers¹¹. Dans le secteur manufacturier, la vente d'actions à prix réduit de certaines entreprises à leurs salariés était envisagée.

Le Premier ministre Atif Sidqi définit les bases de la réforme du secteur public : vente de sociétés hôtelières, de bâtiments à usage résidentiel, de terres appartenant au domaine public, des parts de l'État dans le capital des entreprises mixtes (à participation

publique et privée), de certaines entreprises publiques (en général des petites et moyennes entreprises) relevant des gouvernorats¹², et cession d'une partie du capital des entreprises publiques en invitant le secteur privé à acquérir des participations¹³.

Même au sein du Cabinet, il n'y avait pas de consensus sur la stratégie générale à adopter¹⁴. Les partisans de la privatisation faisaient face à des adversaires tels que le ministre de l'Industrie, qui nia carrément en public qu'il y ait quelque plan que ce soit pour la cession des entreprises du secteur public¹⁵.

Le 1er mai 1990, le Président Moubarak annonçait à l'Assemblée du peuple le lancement de son « Programme de 1 000 jours ». Pour éviter l'opposition politique, les réformes envisagées ne furent jamais publiées dans leur totalité. Dans son discours, le Président qualifia le FMI de « Fonds de la misère internationale » et il promit un redressement de l'économie, mais les principaux responsables égyptiens savaient bien que l'Égypte n'avait d'autre choix que d'accepter la conditionnalité des bailleurs de fonds¹⁶. En public, les Égyptiens exprimaient leur scepticisme au sujet des réformes, conscients qu'ils étaient de l'impopularité d'un programme qui bouleverserait les habitudes, tant au plan de la consommation et de la production, et de la sécurité de l'emploi, qu'en ce qui concernait les carrières dans le secteur public et les voies qui permettaient d'acquérir un statut social et des postes de prestige. En mai 1990 encore, le ministre du Plan annonçait pour 1990–91 un important programme d'investissement de 10 milliards de livres dans le secteur public.

Le FMI insistait pour que l'Égypte prenne des mesures de stabilisation de base dans les domaines monétaire et budgétaire et des mesures de libéralisation des prix. Par exemple, le prix de l'électricité représentait alors 34 pour cent du prix international moyen. Le Président Moubarak admit qu'il était nécessaire de rationaliser la consommation car les subventions aux produits de première nécessité s'élevaient à 3 milliards de livres égyptiennes par an.

Les premières dispositions relatives aux réformes ne furent pas annoncées publiquement. Les prix des produits pharmaceutiques, de la viande et des textiles furent augmentés dans une proportion de 20 à 100 pour cent. Le prix du paquet de tabac passa de 15 à 20 piastres¹⁷. Le 1er juillet 1990, la livre égyptienne était dévaluée, et sa parité avec le dollar ramenée de 1.10 à 2¹⁸.

En plus des mesures déjà adoptées, qui avaient fait progresser le prix de divers produits de première nécessité de 40 à 100 pour cent, le FMI demanda que les autorités suppriment toutes les subventions dans les quatre mois, et qu'elles augmentent les taxes et les taux d'intérêt. A la suite d'une série de troubles sociaux dans un certain nombre de villes, le ministre de l'Intérieur décida de créer une police spéciale pour contrôler les prix sur les marchés locaux¹⁹. L'augmentation des prix entraîna une baisse sérieuse du niveau de vie des couches les plus pauvres de la population²⁰.

Le blocage des circuits de l'expression politique

Le processus de réforme fut entravé par un système politique qui n'autorisait pas pleinement la libre expression des opinions, laquelle aurait permis à la longue de jeter les bases d'un compromis viable. La fragilité de la société civile accrut les risques d'émeutes, de révoltes et de terrorisme. Il y avait un certain pluralisme à l'intérieur, mais il était suffisamment contenu pour ne pas poser de problèmes sérieux au pouvoir présidentiel²¹. La participation politique de la population est encore très limitée. L'État d'urgence proclamé depuis la guerre de 1967 contre Israël n'a jamais été levé.

Les grèves répétées dans les usines au fil des années — comme celle des usines sidérurgiques d'Hélouan — se heurtèrent à une réaction extrêmement brutale des forces de sécurité. Les heurts avec les islamistes n'ont cessé de se multiplier depuis la seconde moitié des années 80. Le chômage des jeunes diplômés de l'enseignement progresse, ce qui accroît encore la frustration de la population.

Les restrictions imposées à l'expression politique ont conduit certains éléments de l'opposition autorisés à ce moment-là (le Wafd, le Parti du travail, les Frères musulmans, les Libéraux) à boycotter l'élection législative de novembre-décembre 1990, en protestant contre l'iniquité des pratiques et l'inégalité d'accès aux médias. Le Parti démocratique national fut crédité de 79.6 pour cent des voix. Un observateur égyptien commentait : « Depuis 1952, les élections législatives n'ont apporté aucun changement dans le pouvoir ; elles se caractérisent par l'unanimité, l'ingérence des organes administratifs — sinon de la police — et le (faible) pourcentage réel des électeurs, qui défie toute logique mathématique de la 'représentativité nationale' »²². Le gouvernement égyptien avait donc des raisons de craindre la contestation populaire et de s'avancer prudemment dans la voie des réformes.

1991 : Les aubaines de la guerre du Golfe

La guerre du Golfe, en 1990-91, et les séquelles du conflit permirent à l'Égypte d'obtenir de façon inattendue un allègement de sa dette. Bien que l'opinion publique fût partagée, le gouvernement se rangea fermement aux côtés de la coalition anti-Saddam. Environ 30 000 soldats égyptiens prirent part à la défense du Koweït, montrant que l'Égypte était, au Moyen-Orient, un allié proche des États-Unis. La récompense immédiate arriva sous forme d'une remise de 7.1 milliards de dollars de la dette militaire de l'Égypte en octobre 1990, et d'un soutien américain à la décision du Club de Paris de réduire de moitié la dette de 50 milliards de dollars de l'Égypte, en novembre 1990²³.

L'état des pressions qui s'exerçaient sur l'Égypte se desserrait. La crise de la dette, qui aurait pu inciter le gouvernement à entreprendre des réformes sérieuses et difficiles, se trouvait suspendue²⁴. A nouveau, les considérations immédiates de survie politique l'emportèrent sur la viabilité économique à long terme.

Très vite, le Premier ministre Atif Sidqi demanda au nom de l'Égypte des indemnités de guerre. En 1991, lors de la présentation du programme du gouvernement à l'Assemblée du peuple, il souligna que les rentrées de devises avaient baissé de 8 millions de dollars en raison de la diminution des envois de fonds des travailleurs émigrés (2 milliards de dollars), des recettes du tourisme (1 milliard de dollars), des droits perçus sur le canal de Suez et des exportations (6 milliards de dollars), et que cette réduction n'était compensée qu'en partie par l'augmentation de 1 milliard de dollars des ventes de pétrole brut. Le préjudice subi par les réfugiés égyptiens qui avaient dû fuir d'Irak et du Koweït en laissant leurs possessions derrière eux était évalué à 18 milliards de dollars, et les coûts de leur réintégration dans le marché du travail égyptien à 5 milliards de dollars²⁵.

Privatisation et préoccupations des syndicats

Le Premier ministre annonça également que toutes les entreprises publiques devaient être privatisées, sauf un certain nombre d'entités « stratégiques » ou « à caractère national ». Une nouvelle loi (Loi 203 de juin 1991) mettait les entreprises publiques à l'abri des ingérences ministérielles. Elles furent regroupées au sein de plusieurs douzaines de holdings, les administrateurs de ces holdings, qui étaient désignés par le gouvernement, devant gérer les entreprises conformément aux principes du marché²⁶.

Sidqi promit en outre qu'une réforme administrative serait lancée conformément à la philosophie de la Banque mondiale : limitation du rôle de l'État aux activités qu'il pouvait conduire de façon efficace et que les particuliers ne pouvaient prendre en charge eux-mêmes²⁷. Deux projets de loi sur la réorganisation de l'administration et du secteur public furent accueillis froidement par les syndicats patronnés par l'État (ils étaient étroitement contrôlés par le ministère du Travail depuis l'époque de Nasser). Représentant 3 millions de membres, leur principales préoccupations étaient l'augmentation des salaires et des retraites, la sécurité de l'emploi, les régimes d'assurance-maladie et d'assurance contre les accidents, ainsi que le droit de négocier collectivement les salaires et les conditions de travail, et éventuellement le droit de faire grève. Ils rejetaient la privatisation immédiate²⁸, « bombe menaçant la paix sociale et la stabilité, qui [provoquerait] de sérieuses explosions sociales »²⁹.

Questions sociales

Le Premier ministre indiqua que la libéralisation ne signifiait pas que l'État allait abandonner ses obligations sociales, en précisant que la protection des groupes à faible revenu n'était pas incompatible avec la liberté économique³⁰. L'État continuerait de subventionner les produits de première nécessité comme les denrées alimentaires, le pétrole lampant, l'électricité, les textiles populaires, les produits pharmaceutiques et

les transports par autobus et par voie ferrée, et à fournir des services sociaux peu coûteux. Les services de santé publique et d'éducation resteraient gratuits ou fournis à des prix faibles.

Il était évident que les réformes envisagées auraient pour effet de pousser les prix à la hausse, d'augmenter le chômage et de faire baisser le niveau de vie de la majorité de la population, tout au moins pendant une période transitoire, si l'État devait réduire le nombre de ses employés³¹. La marge de manœuvre dont l'Égypte disposait pour mettre le programme de réforme en œuvre tout en maintenant la stabilité sociale et politique serait étroite.

C'est pourquoi la Banque mondiale et le gouvernement décidèrent de créer un Fonds social pendant une période de trois ans afin d'atténuer les conséquences sociales de la réforme. Chose surprenante, les Égyptiens ne cherchèrent pas à rendre ce fonds rapidement opérationnel. Il fallut près d'un an avant que le décret présidentiel soit signé et qu'un directeur soit nommé³².

Sous la pression du FMI, le prix des billets de chemin de fer fut relevé de 40 pour cent et celui des piles électriques de 12 pour cent ; les tickets de bus passèrent de 10 à 25 piastres, et les droits de scolarité furent augmentés d'une livre. La Commission du plan et du budget de l'Assemblée du peuple recommanda la suppression de la gratuité de l'enseignement aux niveaux secondaire et universitaire, ainsi que l'élimination des subventions aux logements à faible coût³³.

D'un autre côté, le gouvernement souhaitait maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires et des salariés du secteur public. Depuis 1987, il versait une prime sociale annuelle de 15 à 20 pour cent des salaires ainsi qu'une prime saisonnière pour compenser l'inflation. Le FMI accepta que les dépenses publiques relatives aux salaires, à l'éducation et à la santé ne soient pas réduites car elles avaient diminué en valeur réelle au cours des 25 années précédentes, de même qu'il accepta le principe d'une extension du système d'assurance sociale.

Libéralisation du crédit

Une mesure capitale pour le passage à une économie de marché libre fut prise en 1990 avec l'introduction du secret bancaire, dans le but d'attirer l'épargne des travailleurs égyptiens émigrés dans les États du Golfe et d'autres expatriés égyptiens. En 1990, les dépôts d'épargne auprès du système bancaire égyptien avaient ainsi augmenté de 1.7 milliard de dollars par rapport à l'année précédente, pour atteindre un montant de 13 milliards de dollars³⁴.

Toutes les réglementations relatives aux prêts furent supprimées. Officiellement, les entreprises publiques perdirent leur accès privilégié au crédit, mais les anciennes pratiques ne furent pas toutes complètement abandonnées. Les taux d'intérêts furent

déréglementés. La Banque centrale fut chargée d'assurer la surveillance du système bancaire, et le marché des capitaux fut renforcé par la réorganisation de la bourse des valeurs.

Pour financer le déficit budgétaire sans alimenter l'inflation, La Banque centrale lança une émission de bons du Trésor à un taux d'intérêt de quelque 20 pour cent, ce qui constituait également un signal pour les marchés monétaires. Ils devinrent une incitation effective pour la « dédollarisation » de l'économie, et ils contribuèrent à soutenir la livre par rapport au dollar. Le taux de change fut unifié³⁵.

Libéralisation des échanges extérieurs et son impact sur l'industrie nationale

Si la libéralisation du crédit ne rencontra pas d'opposition, le régime des échanges était d'une importance vitale pour les entreprises égyptiennes, dont la plupart n'étaient pas armées pour affronter la concurrence internationale. Les chefs d'entreprises organisés au sein de l'Union des Chambres de commerce étaient habitués à la protection des droits de douanes élevés et des obstacles non tarifaires, et ils voulaient être consultés avant que les décisions importantes touchant la libéralisation des importations ne soient prises³⁶. Les entreprises travaillant pour l'exportation demandèrent la suppression des contingents d'exportation³⁷.

Le Premier ministre précisa les nouvelles priorités nationales à l'Assemblée du peuple : le gouvernement entendait privilégier les exportations de produits finis plutôt que les exportations de matières premières ; accorder la priorité au secteur privé ; mettre l'accent sur des marchés d'exportation spécifiques (par exemple, les exportations d'articles en cuir vers les États-Unis, les exportations de textiles, de produits alimentaires et de produits pharmaceutiques vers le monde arabe, et les exportations de vêtements de coton vers les Pays-Bas et le Japon) ; créer des offices de promotion des exportations pour faciliter les relations entre les producteurs, les exportateurs et les entreprises de transport, de conditionnement et de commercialisation ; et enfin simplifier les réglementations touchant les exportations. La part du secteur privé dans les exportations avait augmenté de 36 pour cent en 1990. Le secteur public détenait toujours le monopole des exportations de pétrole brut, de coton et de riz³⁸.

Toutefois, le Premier ministre était encore convaincu qu'il fallait réduire la dépendance de l'Égypte à l'égard des machines et des biens intermédiaires étrangers en favorisant la production domestique³⁹. Conformément à ces principes de pensée économique axée sur l'autarcie, la Commission de l'industrie et de l'énergie de l'Assemblée du peuple demanda que l'État renfloue une usine de papier et une cimenterie qu'un changement soudain de la demande avait amenées au bord de la faillite⁴⁰.

Cependant, un ajustement structurel très important avait déjà été opéré depuis l'époque de Sadate. Environ 1 270 petites et moyennes entreprises textiles, sur un total de 1 600 dans la ville textile de Mehalla el Kobra dans le delta du Nil avaient fait

faillite, mettant 30 000 salariés au chômage. Les entreprises restantes travaillaient à 50 pour cent de leur capacité à cause de la concurrence des produits bon marché d'Asie du Sud-Est qui entraient en Égypte par la zone franche de Port Saïd. Parmi les autres obstacles, il convient de citer la migration de la main-d'œuvre qualifiée vers les pays du Golfe, la multiplication par six du prix du filé de coton et des produits de teinture, et les pénuries touchant certains filés. Les entreprises étaient tombées, victimes des mesures de libéralisation incohérentes et du maintien du monopole d'État de l'Office général des textiles⁴¹.

Les entrepreneurs privés se plaignirent que 122 petits hôtels et pensions avaient été fermés par décret du ministre du Tourisme. Ils n'avaient pu se conformer aux réglementations qui exigeaient qu'un certain pourcentage de leur chiffre d'affaires soit réalisé en devises et que leurs fonds propres soient augmentés. Ils étaient également pénalisés par divers problèmes d'ordre administratif et les informations excessives que l'on exigeait d'eux, ainsi que par le relèvement des taux d'intérêt, des tarifs de l'électricité, du prix de la farine, etc. Le chômage dans le secteur du tourisme progressa, touchant plus de 20 000 personnes⁴².

L'accord de confirmation du FMI

Après des négociations prolongées, un accord de confirmation de principe avec le FMI fut conclu le 4 avril⁴³ et ratifié le 17 mai 1991. Portant sur un montant de 278 millions de DTS (372 millions de dollars), il s'échelonnait sur 18 mois et visait à soutenir le programme de réforme économique et d'ajustement structurel de la Banque mondiale⁴⁴. Parlant des négociations qui avaient duré près de trois ans, Michel Camdessus, le Directeur général du FMI, soulignait : « Plutôt que de parvenir à un résultat rapide mais flou, ouvrant la porte à toutes sortes de malentendus, nous avons préféré mettre les points sur les i afin de fonder notre coopération sur des bases claires »⁴⁵. L'accord ouvrait à l'Égypte l'accès à un montant global de 500 millions de dollars de prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et de la Banque européenne d'investissement, et il jetait les bases des négociations concernant la dette publique de l'Égypte avec le Club de Paris, et son endettement auprès des créanciers privés du Club de Londres.

Le 25 mai, les pays membres du Club de Paris signaient un accord qui prévoyait une réduction de 50 pour cent de la dette publique de l'Égypte et le rééchelonnement du restant. Le service de la dette annuelle se trouvait ainsi allégé de 1.2 à 1.5 milliards de dollars pendant trois ans (tableau 8). Les annulations de dette décidées précédemment en faveur de la Pologne et l'intervention américaine en faveur de l'Égypte après la guerre du Golfe aidèrent l'Égypte à obtenir des conditions exceptionnelles : réduction de 15 pour cent des créances détenues par les pays membres du Club de Paris le 1er juillet 1991 ; réduction supplémentaire de 15 pour cent 18 mois plus tard, le 31 décembre 1992, à condition que le FMI ait approuvé l'effort de réforme de l'Égypte et signé un nouvel accord ; l'annulation d'une nouvelle tranche de 20 pour cent de la

dette en juillet 1994, et le rééchelonnement des 50 pour cent restants étaient subordonnés au respect par l'Égypte des conditions imposées par le FMI dans le domaine macro-économique.

Les résultats insuffisants de l'Égypte donnèrent lieu à des discussions sans fin au sujet de la mise en œuvre de la deuxième phase et plus particulièrement de la troisième phase d'allègement de la dette⁴⁶. La dernière remise de dette ne fut approuvée qu'en octobre 1996⁴⁷.

Le prêt à l'ajustement structurel de la Banque mondiale

Le 24 juin 1991, la Banque mondiale approuvait un prêt de 300 millions de dollars à l'ajustement structurel, assorti d'une échéance de 20 ans dont un différé d'amortissement de cinq ans, et d'un taux d'intérêt variable (7.73 pour cent à l'époque), qui évoluait en fonction des propres conditions d'emprunt de la Banque. Ce prêt devait être décaissé en deux tranches égales. L'accord fut signé le 22 novembre 1991. La seconde tranche devait être décaissée 18 mois après la première, à condition que l'Égypte ait satisfait à la conditionnalité du FMI concernant les réformes macro-économiques.

Les politiques budgétaires.

L'une des pierres angulaires du programme de stabilisation macro-économique était la réduction du déficit budgétaire en pourcentage du PIB. Dans ce domaine, l'Égypte obtint de très bons résultats. Le déficit, qui représentait encore entre 17 et 21 pour cent du PIB en 1990-91, fut ramené à 6.6 pour cent du PIB en 1991-92, pourcentage encore inférieur à celui prévu par le FMI (10 pour cent)⁴⁸. L'objectif fixé par le FMI pour 1992-93 était de 6.5 pour cent.

L'une des premières recommandations du FMI, qui fut d'ailleurs en partie appliquée en avril 1991, était l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée de 10 pour cent⁴⁹ en tant que taxe générale sur les ventes destinée à remplacer l'ancienne taxe à la consommation⁵⁰. La TVA devait rapporter plus d'un milliard de livres de recettes supplémentaires⁵¹. Elle suscita des critiques acerbes car elle fut appliquée de façon hâtive et imprécise. L'augmentation des prix à la consommation qu'elle devait entraîner faisait partie du programme d'austérité du FMI⁵².

Pour accroître les recettes budgétaires, le gouvernement décidait, en mai 1991, de relever considérablement les droits de douane, à concurrence de 20 pour cent dans les tranches supérieures, ce qui était contraire à la libéralisation des échanges. D'un autre côté, la nouvelle législation sur les importations, adoptée en juin 1991, ramenait de 210 à 105 le nombre des produits qui faisaient l'objet d'interdictions d'importation. La liste de ces produits devait être révisée tous les six mois. Les dépôts en devises qui étaient exigés pour chaque transaction furent réduits à 20 pour cent de la valeur des

produits pour les négociants et à 10 pour cent pour les producteurs. Le secteur privé fut autorisé à importer et exporter tous les produits, y compris le coton, le blé, le thé, le charbon et le pétrole brut (ce qui était auparavant l'apanage du secteur public)⁵³.

Augmentation des prix et baisse du niveau de vie

Conformément à la demande du FMI, qui exigeait la suppression des subventions et l'alignement des prix sur ceux du marché international, le gouvernement décidait, en mai 1991, d'augmenter le prix de l'essence de 33 pour cent, celui du pétrole lampant et du carburant diesel de 100 pour cent, celui du fioul de 14 pour cent, et celui du gaz butane — produit de première nécessité pour les ménages à faible revenu — de 66.6 pour cent⁵⁴. Cela signifiait une baisse importante du pouvoir d'achat pour les groupes à faible revenu, et les tensions sociales montaient. Mais, en dehors des mouvements islamiques, aucune opposition politique effective ne se matérialisa.

La réunion du Groupe consultatif

Le Groupe consultatif pour l'Égypte tint sa troisième réunion au Bureau de la Banque mondiale à Paris, du 8 au 10 juillet, les deux premières réunions ayant eu lieu respectivement en 1976 et en 1981. Les membres du Groupe⁵⁵ soulignèrent l'importance politique de l'Égypte au Moyen-Orient. L'accord d'avril 1991 avec le FMI était une condition préalable à la tenue de la réunion.

Kamal al-Ghazouli, Vice-premier ministre et ministre du Plan, qui conduisait la délégation égyptienne, sollicita une aide de 3.2 milliards de dollars par an pendant trois ans (soit 9.6 milliards de dollars au total) en faisant valoir le droit de l'Égypte à bénéficier d'une rente géopolitique : « Le fait que tous ces États et toutes ces institutions aient accepté l'invitation qui leur a été lancée en vue de participer à ces réunions, et le fait qu'aucun de ces États ou de ces institutions ne soit absent est d'une importance cruciale car cela montre tout l'intérêt et le soutien que l'on porte aux politiques intérieures et extérieures de l'Égypte. Cela souligne l'appui apporté à l'Égypte du Président Hosni Moubarak, et à son adhésion aux principes de la légitimité pendant la crise du Golfe⁵⁶. L'Égypte souhaitait particulièrement la création de quatre fonds d'aide spéciaux :

- le fonds social, déjà mentionné ;
- un fonds destiné à financer les régimes de sécurité sociale et de pension ;
- un fonds pour la protection de l'environnement et la restauration des monuments historiques ;
- un fonds pour financer le programme de privatisation, et en particulier pour augmenter le capital des entreprises publiques avant leur cession.

Seul le premier fut accepté, mais les membres s'engagèrent à financer un montant de 8 milliards de dollars pour 1991–92 et 1992–93⁵⁷, ce qui dépassait en importance l'aide fournie avant la guerre du Golfe.

Les relations spéciales avec les États-Unis

En juillet 1991, le Pentagone annonçait la vente des missiles anti-aériens Hawks à l'Égypte pour 146 millions de dollars et, en décembre, il annonçait la vente de matériels militaires de télécommunication assortie d'un programme de formation, pour un montant de 70 millions de dollars. Les premiers chars Abrams M-1 arrivèrent en Égypte à la fin juin 1991. Ils étaient destinés à assurer la formation des égyptiens qui devaient les assembler à l'avenir. Dans une première phase, 52 éléments de chars devaient être fabriqués en Égypte et 100 pour cent des pièces détachées devaient l'être d'ici à 1998⁵⁸.

Sous l'égide de l'Association des hommes d'affaires égyptiens, le Conseil commercial égypto-américain entreprit de promouvoir les investissements des petites et moyennes entreprises américaines en Égypte et organisa des séminaires à New York et Boston avec la participation d'hommes d'affaires américains d'origine égyptienne⁵⁹. En 1990, les investissements américains en Égypte atteignaient 1.7 milliard de dollars, dont 82 pour cent dans l'industrie pétrolière. Trente-deux sociétés opéraient dans le secteur manufacturier, et huit dans le secteur bancaire⁶⁰.

Unification des taux de change

Le régime de change fut unifié en octobre 1991⁶¹, avec quatre mois d'avance sur le calendrier arrêté avec le FMI. Les deux facteurs qui rendirent cette unification possible sont d'une part la remise de dette accordée par le Club de Paris et, de l'autre, la stabilité de la monnaie égyptienne par rapport au dollar, stabilité résultant des rentrées de devises liées à l'épargne des travailleurs égyptiens migrants et d'autres expatriés. Ces entrées de capitaux étaient favorisées par les taux d'intérêt de 19 à 20 pour cent servis sur les dépôts en livres égyptiennes contre 5 pour cent sur les comptes en dollars. Les entités publiques furent autorisées à détenir des dépôts en devises et à utiliser librement leurs avoirs en devises fortes, sauf les recettes procurées par les trois produits d'exportation « stratégiques » qu'étaient le coton, le riz et le pétrole brut⁶². Les touristes n'étaient plus tenus d'échanger un minimum de 30 dollars par jour, et ils pouvaient échanger librement leurs livres égyptiennes contre des devises lorsqu'ils quittaient le pays. Les Égyptiens pouvaient emporter jusqu'à 5 000 dollars en devises à l'étranger sans avoir à déclarer quoi que ce soit (contre 500 dollars auparavant).

Émission de bons du Trésor par la Banque centrale

Sur la recommandation du FMI, la Banque centrale émettait des bons du Trésor à 6 mois depuis le mois d'octobre 1991, après avoir réussi à placer une émission de bons à 3 mois. Les taux d'intérêt furent portés de 14,2 pour cent au départ à 19–20 pour cent⁶³. Les émissions mensuelles devaient permettre de financer le déficit budgétaire de façon non inflationniste, d'absorber les liquidités excédentaires et de fournir une référence pour le marché des capitaux qui était en train de se constituer.

Nouvelles hausses des prix

Le FMI continuait d'insister pour que les prix intérieurs soient alignés sur ceux du marché mondial. Les prix des produits chimiques devaient être portés au niveau mondial en juin 1995 au plus tard. En janvier 1992, le prix du litre de pétrole lampant et du gasoil était passé de 20 à 30 piastres (9 cents), et celui du fioul, de 18 à 27 piastres, soit une augmentation de 50 pour cent, sauf pour les centrales électriques. Le 18 janvier, le ministre du Pétrole déclarait à la Commission de l'industrie de l'Assemblée du peuple que le Président Moubarak lui-même avait décidé de reporter de six mois le relèvement du prix du gaz butane, ce qui signifiait une baisse des recettes budgétaires à hauteur de 836 millions de livres par an et qui était contraire à l'accord conclu avec le FMI. Le Président Moubarak préféra ne pas honorer l'engagement pris afin de ne pas risquer des troubles sociaux.

Les usines militaires reçurent l'ordre de fournir en hâte 1 million de bouteilles de gaz supplémentaires et des dispositions furent même prises pour importer du butane en cas de besoin⁶⁴. La situation était à la fois politiquement sensible et économiquement intenable, puisque le prix à la consommation était fixé à 2,5 livres alors que le coût de production était de 7 livres, la différence étant subventionnée.

Le climat de l'investissement étranger privé

L'investissement étranger était sollicité depuis la politique de la porte ouverte adoptée par Sadate en 1974, mais le cadre réglementaire restait intimidant, en particulier pour les entreprises moyennes. « L'Égypte est indéniablement un marché. Mais c'est aussi, et peut-être surtout, un État d'esprit »⁶⁵. Les investisseurs étaient confrontés à des risques d'ordre général liés à la culture administrative du pays, tels que les lourdeurs et les lenteurs, le manque de compétence, la corruption, et la réticence générale à prendre des décisions et à les respecter, l'insuffisance de délégation de pouvoir, les retards mis à répondre au courrier, etc. Il fallait au minimum entre 18 mois et deux ans pour qu'une entreprise obtienne son agrément, alors que les règlements prévoyaient un maximum de 60 jours. L'environnement administratif dans son ensemble était bien plus compliqué que dans les pays du Maghreb ou en Turquie, qui entraient en concurrence avec l'Égypte pour les investissements étrangers privés. Les retards

administratifs dans l'application des lois étaient un problème fondamental. Les dispositions fiscales changeaient rapidement⁶⁶. D'autres difficultés surgissaient lorsqu'une entreprise étrangère désirait importer des matières premières que l'Égypte produisait aussi, même si la qualité du produit égyptien était moins bonne. La planification et la budgétisation avec les partenaires commerciaux égyptiens soulevaient souvent des problèmes lorsque le partenaire occidental s'attendait à une exécution stricte. La productivité de la main-d'œuvre restait plus faible que dans d'autres pays méditerranéens⁶⁷.

Comme les réformes n'ont pas été menées à leur terme, des pans importants du cadre réglementaire de l'époque Nasser étaient toujours en vigueur. Il fallait donc faire appel aux services d'avocats ou de consultants qui savent comment aborder ce genre de problèmes⁶⁸. Et lorsqu'il s'agissait d'investissements étrangers importants, il fallait tenir compte de l'opposition politique intérieure de ceux qui refusaient de « brader le patrimoine » ou qui s'insurgeaient contre la « domination étrangère », en particulier l'ancienne gauche nassériste.

1992 : Les retards de la réforme

La balance des transactions courantes

Entre 1990 et 1991, le déficit commercial fut réduit de 25 pour cent (tableau 1) grâce à l'augmentation des exportations, due pour l'essentiel à l'envolée des prix du pétrole brut et à la diminution des importations à la suite de l'ajustement économique. Les recettes touristiques progressèrent de 15 pour cent. Les paiements d'intérêt sur la dette extérieure diminuèrent d'un tiers (tableau 8) à la suite de l'arrangement conclu avec le Club de Paris. En outre, l'Égypte reçut des pays du Golfe un ensemble de dons, s'élevant au total à 3.4 milliards de dollars⁶⁹.

Le gouvernement se trouvait donc dans une position exceptionnelle pour poursuivre son programme de réformes, mais il préféra éluder les décisions difficiles. Les moyens de pression des organisations internationales d'aide étaient réduits puisque l'Égypte n'avait pas besoin du prêt de 300 millions de dollars à l'ajustement structurel⁷⁰. Le premier et le seul tirage de 60 millions de dollars sur ce prêt fut effectué en mars 1992. L'Égypte n'était pas intéressée par l'approbation de la deuxième tranche de 150 millions de dollars prévue pour juillet 1992 puisqu'elle n'en avait pas besoin et qu'elle n'avait mis en œuvre qu'une petite partie du programme de réformes. En particulier, la question sensible de la privatisation des entreprises publiques restait en suspens. Les responsables gouvernementaux firent valoir que la Lettre sur la politique de développement (Letter of Development Policy), ne contenait pas de calendrier d'exécution.

Les autorités égyptiennes se préoccupaient davantage de la réunion du Groupe consultatif à venir, qui devait donner le feu vert à la deuxième phase de l'opération d'allègement de la dette du Club de Paris. Cette décision était subordonnée à la

conditionnalité d'un deuxième accord de suivi entre l'Égypte et le FMI. Si l'Égypte n'obtenait pas ce feu vert, le service de la dette (1 million de dollars par an, contre 3 millions de dollars avant l'accord du Club de Paris de 1991) resterait inchangé jusqu'au milieu de 1994. Le montant confortable des réserves de changes permettait toutefois au gouvernement de traîner les pieds sur le front des réformes, en particulier pour les privatisations, qui comportaient un risque évident en termes d'augmentation du chômage et de déstabilisation politique.

La rente géostratégique

Entre 1975 et 1990, l'Égypte reçut 32 milliards de dollars d'aide. Les principaux donateurs étaient les États-Unis (15 millions de dollars), la Communauté européenne et ses pays membres (8.3 milliards de dollars), les pays arabes du Golfe (3.3 milliards de dollars), la Banque mondiale (3.5 milliards de dollars), et diverses autres organisations internationales et régionales (2 milliards de dollars). Elle obtint encore 5.6 milliards de dollars en 1991, dont 3.6 milliards de dollars à titre d'indemnités pour la guerre du Golfe. Elle était devenue le plus important bénéficiaire de l'aide publique au développement, avec une moyenne de 2.3 milliards de dollars, soit plus que l'Inde (1.8 milliard de dollars) et qu'Israël (1.5 milliard de dollars). En juillet 1991, le Groupe consultatif pour l'Égypte promit une nouvelle enveloppe de 8 milliards de dollars pour les exercices 91-92 et 92-93.

Cette aide massive ne contribuait guère à obtenir du gouvernement un engagement sérieux au sujet de l'adoption de politiques viables pour l'avenir économique de l'Égypte. Pourtant, outre les problèmes économiques auquel il doit s'atteler, le pays devra relever les défis du processus de paix au Moyen-Orient et de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, que les États-Unis s'attachent à promouvoir. Au lieu de cela, l'Égypte se préoccupe de maximiser la rente internationale en échange d'un minimum de concessions en matière de réformes.

L'évaluation de l'ajustement structurel par la Banque mondiale

L'évaluation de l'action menée au plan des réformes, en février 1992⁷¹, conditionnait le déblocage de la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel. Certaines formalités administratives à remplir pour les investissements égyptiens et étrangers avaient été simplifiées. La procédure d'agrément préalable avait été supprimée de même que les études de faisabilité qu'il fallait soumettre à l'Office de l'investissement étranger (GAFI), les autorisations spéciales pour l'obtention de crédits bancaires, les licences d'importation délivrées par le GAFI pour le matériel et les visas pour l'exportation. Les entreprises pouvaient désormais transférer leur bénéfices dans les 72 heures. Le GAFI devait être transformé en un organe de services pour les investisseurs. En avril 1992, 1 950 projets d'investissements étrangers représentant une valeur totale de 5 milliards de livres avaient été agréés⁷².

Les politiques budgétaires

En mai 1992, l'Assemblée du peuple adoptait le plan quinquennal pour la période 1992/93–1996/97 ainsi que le budget relatif à la première année du plan. Le Président Moubarak avait déjà signé les deux documents le 29 avril, et le Parlement ne faisait qu'entériner des décisions qui avaient déjà été arrêtées.

Selon le calendrier du FMI, le déficit budgétaire devait être ramené à 7 pour cent du PIB pour l'exercice 92–93. Les recettes devaient s'accroître de 33 pour cent grâce à l'augmentation de 28 pour cent des recettes pétrolières et de 30 pour cent des recettes du canal de Suez. Les dépenses devaient en principe progresser plus lentement en raison de la diminution de 10 pour cent de l'investissement public. D'un autre côté, les salaires et les retraites devaient être relevés de 20 pour cent pour tenir compte de l'inflation, tandis que les subventions aux biens de consommation devaient être réduites de 40 pour cent⁷³. On pensait que l'opposition organisée se développerait plus facilement au sein de la fonction publique que parmi la population, qui était désorganisée. Les mesures de sécurité furent renforcées pour museler toute opposition non autorisée, les islamistes en particulier.

La nouvelle loi bancaire

L'Assemblée du peuple adopta une nouvelle loi bancaire afin de renforcer la surveillance du système financier par la Banque centrale, qui relevait autrefois du ministère de l'Économie. L'opposition qui s'était manifestée depuis la première moitié de 1991 fut surmontée lorsque le Président Moubarak intervint en mai 1992 en faveur de la loi, suivant en cela les recommandations de la Banque mondiale, sans toutefois autoriser la création de banques privées et en particulier de banques constituées en coentreprises (à capitaux publics et privés)⁷⁴.

Garanties pour les investissements privés américains

En mai 1992, l'Égypte et les États-Unis concluaient un accord pour garantir l'investissement privé. Une délégation de l'Association égypto-américaine des hommes d'affaires (implantée à New York), composée de plus de cent hommes d'affaires américains d'origine égyptienne, fut reçue par le Président Moubarak au cours du même mois. Il était envisagé d'organiser un programme d'action spécial pour vendre les produits égyptiens sur le marché américain⁷⁵.

Pressions croissantes des institutions internationales de Washington

Le manque d'empressement du gouvernement à s'engager dans la voie des réformes suscita des critiques acerbes, en particulier de la part du FMI. Dans le courant de l'été 1992, les relations avec les institutions d'aide internationales se tendirent. Les

principaux heurts se produisirent au sujet du budget de 1992–93. Avant de renouveler son accord avec l'Égypte à l'expiration de l'accord en cours, en novembre 1992, le FMI demandait à l'Égypte de réduire son déficit budgétaire de 3 milliards de livres en augmentant les recettes budgétaires et en diminuant les dépenses de la défense. Le renouvellement de l'accord conditionnait la deuxième réduction de 15 pour cent de la dette extérieure de l'Égypte par le Club de Paris. Mais entre temps l'Égypte avait accumulé 12 milliards de dollars de réserves de change, ce qui affaiblissait les moyens de pression dont disposait le FMI pour amener le gouvernement à faire un effort.

En outre, l'Égypte était fortement soutenue par les États-Unis et le Conseil d'administration du FMI. Washington partageait le souci fondamental de l'Égypte de maintenir la stabilité politique. Pierre van den Boogaerde, le Représentant résident du FMI en Égypte, s'exprima franchement dans le numéro de juillet–août de *Business Weekly*, disant : « en tant qu'économiste je pense que plus l'Égypte s'engagera rapidement dans la voie des réformes, mieux ce sera, mais ce n'est pas mon opinion qui compte. Une décision politique a été prise de progresser à un certain rythme »⁷⁶.

Les États-Unis conseillèrent à l'Égypte de ne pas trop exploiter la situation avec les bailleurs internationaux, de sorte que le gouvernement s'empessa de négocier un compromis. Quatre ministres et le Gouverneur de la Banque centrale s'efforcèrent d'arrondir les angles avec le FMI lors des Assemblées annuelles du Fonds et de la Banque mondiale, qui se tenaient du 18 au 27 novembre à Washington. La situation de l'Égypte s'améliora en septembre lorsque Abdel Shakar Shaalan, un Égyptien qui avait dirigé le Département Moyen-Orient du FMI, fut élu en tant qu'administrateur du FMI pour représenter les pays du Moyen-Orient pendant les deux années suivantes. Immédiatement après son entrée en fonctions, en novembre 1992, il indiqua que le FMI était en mesure de prolonger de deux ou trois mois l'accord en cours avec l'Égypte.

Le FMI avait débloqué 278 millions de DTS en mai 1991 (372 millions de dollars à l'époque), soit 60 pour cent de la quote-part égyptienne, mais, compte tenu des réserves de change qu'elle avait accumulées, l'Égypte n'avait tiré que 147.2 millions de DTS en septembre 1992. Devant l'insuffisance des résultats obtenus sur le front des réformes, une mission du FMI qui s'était rendue sur place en juin 1992 décidait de retarder l'évaluation de trois mois. Cette évaluation conditionnait le déblocage de la tranche restante de 130.8 millions de DTS du prêt accordé au titre de l'accord de confirmation. Le décaissement du prêt à l'ajustement structurel fut également retardé. Sur la première tranche de 150 millions de dollars de ce prêt, l'Égypte avait tiré 90 millions de dollars en août 1992. Le déblocage de la deuxième tranche était prévu pour juillet 1992 par la Banque mondiale, mais les conditions requises, en particulier celles qui avaient trait à la privatisation n'avaient pas été remplies. Là encore, l'Égypte n'était pas pressée d'utiliser le prêt compte tenu des réserves de change confortables dont elle disposait et du taux d'intérêt relativement élevé appliqué au prêt par rapport à d'autres sources d'aide étrangère⁷⁷.

Le manque de précision du programme d'ajustement structurel sur la privatisation permit à l'Égypte de ne pas faire un effort plus sérieux dans ce domaine, au grand mécontentement de la Banque mondiale. La Loi 203 de 1991 mettait davantage l'accent sur la possibilité d'une participation à hauteur de 49 pour cent du secteur privé dans les entreprises publiques que sur la privatisation. Le ministre de l'Industrie, Mohammed Abdelwahab, qui tenait à laisser au secteur public un rôle de premier plan, déclarait : « la privatisation signifie qu'il faut encourager les investisseurs et les épargnants du pays à acquérir des participations dans les entreprises publiques afin d'exploiter toutes les ressources du secteur privé. C'est ce que fait le ministère de l'Industrie depuis des années. Cela montre que nous sommes en complète harmonie avec le programme de réformes économiques »⁷⁸.

Réforme du marché financier

En août 1992, le Premier ministre Atif Sidqi annonçait que la priorité serait donnée à la cession de participations minoritaires de l'État (à concurrence de 7 à 8 pour cent du capital) dans les coentreprises par l'intermédiaire du marché boursier. Conformément aux recommandations de la Banque mondiale, la loi 95 adoptée en juin réorganisait le marché financier. Divers droits et taxes furent supprimés et un organe de surveillance du marché financier fut mis en place⁷⁹. Plusieurs institutions financières étrangères des États-Unis, d'Europe, de Hong-Kong et de Singapour exprimèrent leur intérêt pour le marché du Caire.

Promesses d'éviter des licenciements

Il était évident que des délestages massifs dans les entreprises privatisées allaient provoquer de gros remous politiques. Ce risque fondamental expliquait les stratagèmes utilisés par le gouvernement pour concilier deux objectifs contradictoires : respecter les conditions imposées par les bailleurs de fonds d'un côté, et préserver le pouvoir et la stabilité politique intérieure de l'autre. Le Président Moubarak déclarait en septembre : « aucun travailleur ne sera licencié du fait de la restructuration du secteur public », la réforme étant « un processus à long terme »⁸⁰. Les entreprises publiques employaient 1.1 million de personnes. Globalement, le secteur public comptait 4.2 millions d'employés sur une population active totale de 12 millions de personnes⁸¹.

Libéralisation des importations

En août 1992, le nombre des produits dont l'importation était prohibée avait été ramené de 105 à 78, conformément aux exigences du FMI, qui demandait que toutes les restrictions à l'importation soient levées avant la fin de l'année. Il était désormais possible d'importer des tracteurs, du tabac, des boissons non alcoolisées, de la viande, des fruits, des parfums, des radios, des réfrigérateurs et du ciment. Les droits de douane,

bien que les taux soient réduits, permettaient toutefois d'atténuer les effets de la concurrence internationale. Un certain nombre de droits de douane restaient supérieurs au maximum de 80 pour cent admis par le GATT. Les producteurs et les négociants n'avaient plus à constituer de dépôts égaux respectivement à 10 et 20 pour cent de la valeur des importations⁸².

Les mesures de réforme agraire

Après l'adoption d'une nouvelle loi agraire par le gouvernement et son approbation par le Parlement, le Président signa en juillet 1992 le texte de loi qui amendait l'ancienne loi 178 de 1952 sur la réforme agraire, principal héritage de la période Nasser et pilier de son engagement envers le paysannat. Initialement, la taille maximale des exploitations agricoles avait été fixée à 200 feddans⁸³ ; elle fut ramenée à 100 feddans en 1961, puis à 50 feddans en 1968. La loi de l'époque de Nasser avait fixé le régime foncier, et stipulait que le métayage ne pouvait être transmis en héritage, mais elle avait aussi entraîné une fragmentation continue des superficies exploitées. Elle avait bloqué la vente des terres et empêché la modernisation de l'agriculture égyptienne. Entre temps, la taille des exploitations était souvent devenue si petite qu'elles ne pouvaient nourrir toute une famille. La nouvelle loi visait à réévaluer les propriétés et à autoriser le remembrement des terres arables ainsi que les investissements privés rentables ; elle devait également favoriser la modernisation des techniques agricoles et l'accroissement de la production.

Les contrats de fermage devaient être renégociés avant la fin de la campagne 1996–97. Les fermages devaient être relevés de 315 pour cent. Auparavant, ils se situaient entre 200 et 300 livres égyptiennes par feddan. Beaucoup de paysans, incapables de payer les fermages réévalués, durent abandonner leur lopin de terre. L'impact social et politique des réformes ne pouvait être qu'important. Toutefois, il était évident depuis les années 80 que les anciennes réglementations étaient incompatibles avec l'évolution de la situation économique.

Du côté de l'opposition, la nouvelle loi bénéficiait du soutien du Wafd et du Parti travailliste socialiste. Seuls les nasséristes s'y opposèrent. Pendant les 19 heures que durèrent les débats qui occupèrent quatre sessions de l'Assemblée du peuple, les discussions portèrent d'abord et avant tout sur la compatibilité du projet de loi avec la loi islamique et beaucoup moins sur ses importantes conséquences socio-économiques⁸⁴.

Suppression de la « liste négative » pour l'investissement étranger privé

Une des conditions mises par la Banque mondiale au décaissement de la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel (décaissement initialement prévu pour juin 1992) était la suppression de la « liste négative »⁸⁵, qui interdisait l'investissement étranger privé dans diverses branches d'activité. Comme l'Égypte n'avait plus besoin

du prêt à l'ajustement structurel, le GAFI put s'offrir le luxe de retarder de plus d'un an la suppression de la liste négative. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention du Président de la Banque mondiale, Lewis Preston, pendant sa visite au Caire, du 18 au 21 juillet, que Mohammed Abdelfattah Mongi, Vice-président du GAFI, annonça la suppression de la liste. Mais les investisseurs devaient toutefois obtenir l'autorisation des autorités locales au sujet de l'impact environnemental de leurs projets⁸⁶.

Conséquences sociales

La contraction de la demande au niveau macro-économique, objectif central du programme de stabilisation, pesa sur le niveau de vie de la majorité de la population. La consolidation des finances publiques entraîna une réduction extrêmement importante des services sociaux. Le gouvernement Nasser considérait que sa légitimité reposait entre autres sur la redistribution des revenus (ainsi que sur l'industrialisation et sur la fermeté de sa position au regard de l'unité Arabe et d'Israël). Le programme de réforme et d'ajustement structurel était en train d'éroder cette base de légitimité. La réduction des subventions et l'alignement des prix sur ceux des marchés mondiaux ou des coûts de production marginaux à long terme affectaient particulièrement les groupes à faible revenu. Un relèvement modéré des rémunérations dans le secteur public, qui avait soulevé des protestations de la part des organisations internationales d'aide, avait suffi pour compenser l'augmentation du coût de la vie. Les revenus réels avaient baissé⁸⁷. Redoutant le mécontentement des masses, qui risquait de déboucher sur des « émeutes du pain », le gouvernement tenta de faire porter au Fonds social la charge des conséquences sociales du programme de réforme économique et d'ajustement structurel. Le Fonds social n'avait jamais eu pour finalité d'assumer une tâche aussi lourde, et il n'avait ni les ressources financières ni les moyens administratifs pour s'y atteler.

La progression de la pauvreté était particulièrement forte dans les régions rurales écartées de la Haute et de la Basse-Égypte. Les études détaillées montraient que la pauvreté avait augmenté depuis le milieu des années 70. En 1981-82, les dépenses annuelles des ménages par habitant s'élevaient à 277 livres dans les zones urbaines et à 188 livres dans les régions rurales contre respectivement 266 livres et 186 livres en 1990-91, en prix constants de 1981-82⁸⁸. Les dépenses annuelles par habitant des 10 pour cent des ménages urbains les plus pauvres s'élevaient à 98 livres en 1974-75, 133 livres en 1981-82, et 119 livres en 1990-91⁸⁹. Les ménages pauvres⁹⁰ consacraient non moins de 64 pour cent de leur revenu à l'alimentation et souffraient de la hausse importante des prix. Rapportée au budget des ménages, la charge économique que représentait la scolarisation des enfants s'était alourdie⁹¹. Dans les zones urbaines, les chômeurs et les personnes âgées étaient particulièrement touchés⁹². Au plan régional, la pauvreté était particulièrement aiguë dans les gouvernorats de Fayoum, Sohag et Assiout dans la Haute-Égypte⁹³, où les services d'éducation⁹⁴ et de santé avaient également été négligés. Depuis la fin des années 80, ces régions étaient devenues des zones où régnaient la violence politique et le terrorisme islamiste.

Encadré 4.1. **Désintégration sociale et révolte islamiste : la « République islamique d'Imbaba »**

D'après les statistiques officielles, environ 700 bidonvilles se sont créés autour des principaux centres urbains du pays depuis les années 70. En 1995, on estimait qu'ils représentaient entre 10 et 12 millions de personnes. Western Munira est l'un de ces bidonvilles. Situé à la frange nord-ouest d'Imbaba dans le grand Caire, il est à moins de trois kilomètres de l'autre côté du Nil du quartier huppé de Zamalek. Couvrant une superficie de deux kilomètres carrés, soit moins d'un tiers du site de Zamalek, Western Munira compte près d'un million de résidents — dix fois la population de Zamalek. Avec une densité 50 fois plus élevée que Zamalek, Western Munira n'avait ni écoles, ni hôpitaux, ni réseau d'égouts, ni transports publics, ni poste de police à distance de marche. Pendant de nombreuses années, ce fut un monde où les gangsters, les criminels et les vendeurs de drogue régnaient en maîtres. «L'État étant absent, Western Munira servait aussi de refuge à un grand nombre de militants islamistes recherchés par la police. A la fin des années 80, l'un d'eux, Sheikh Gaber, se sentit suffisamment en sécurité pour agir à découvert. Il prêchait et recrutait des adeptes. Très rapidement, il devint un personnage influent de la communauté. Il commença par éliminer les seigneurs du vice, imposer l'ordre, voiler les femmes, arranger des mariages et collecter 'l'impôt'. L'État ne découvrit son existence que lorsqu'un reporter de l'agence Reuters signa un article au titre provocateur 'Sheikh Gaber, Président de la République d'Imbaba'. Furieuses et embarrassées, les autorités égyptiennes expulsèrent le reporter et montèrent une expédition armée pour arrêter Sheikh Gaber. Selon les chiffres officiels, quelque 12 000 hommes en armes firent le siège de Western Munira et prirent le bidonville d'assaut. Il fallut trois semaines avant que Sheikh Gaber ne soit arrêté, et six cents de ses adeptes furent tués, blessés ou arrêtés.

Source : Ibrahim, 1996. Cf. *Al Ahram Weekly*, 10–16 décembre 1993.

Secours internationaux à la suite du tremblement de terre, et attaques islamistes contre les touristes

Le 12 octobre 1992, un tremblement de terre détruisit les vieux quartiers résidentiels du Caire, faisant 561 morts et 9 990 blessés. Le gouvernement parvint à mobiliser des secours internationaux exceptionnels, de sorte qu'il reçut environ 285 millions de dollars⁹⁵. Abdel Shakar Shaalan, un administrateur du FMI, déclarait en novembre 1992 que le Fonds prolongerait l'accord qui arrivait à expiration ce mois-là, en raison des nouvelles charges que le tremblement de terre avait imposées au pays.

L'Égypte souligna également que les attaques terroristes de l'été 1992 avaient entraîné une forte diminution du tourisme, ce qui lui faisait perdre chaque mois 200 millions de dollars de recettes⁹⁶. Le soutien renouvelé de la nouvelle administration Clinton à l'Égypte devait également contribuer à retarder les réformes⁹⁷.

Le quatrième protocole financier de l'Union européenne

Le quatrième protocole financier de l'Union européenne, qui couvrait la période 1992–1996, fut signé le 9 novembre 1992. Il prévoyait que l'Égypte recevrait 258 millions d'ECUS sous forme de dons et de prêts à taux privilégiés financés par le budget de l'Union ainsi que 310 millions d'ECUS financés par la Banque européenne d'investissement, soit 568 millions d'ECUS au total (784 millions de dollars). Cela représentait une augmentation de 26.5 pour cent par rapport au protocole précédent. Lors d'une réunion du Comité de coopération Égypte–UE tenue à Bruxelles le 25 novembre, la Commission décidait également de supprimer les droits de douane sur les importations agricoles en provenance d'Égypte avec trois ans d'avance sur le calendrier prévu et de relever les quotas d'importation de l'Égypte⁹⁸.

1993 : Renouvellement des accords des bailleurs de fonds internationaux et « annonce » de réformes par l'Égypte

Deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel et nouvelle période de grâce du FMI.

Le 25 février 1993, le gouvernement égyptien et la Banque mondiale signaient une Déclaration d'intention concernant la deuxième tranche de 150 millions de dollars du prêt à l'ajustement structurel approuvé en novembre 1991 (qui portait sur 300 millions de dollars). Initialement, le décaissement était prévu pour juillet 1992, mais l'Égypte n'avait pas rempli les conditions requises au titre du prêt ; de plus, elle n'avait pas grand besoin de ces fonds compte tenu de la position confortable de ses réserves de change. La Déclaration d'intention suivait l'annonce d'un programme de privatisation et de libéralisation des échanges faite par le gouvernement égyptien après plusieurs mois de négociations laborieuses et de tensions importantes entre l'Égypte et les organisations internationales d'aide⁹⁹.

Mesures de privatisation

Après de multiples excuses, le gouvernement déclara le 5 février 1993 que huit banques publiques et à capitaux mixtes avaient été autorisées à vendre les participations de l'État dans 16 entreprises¹⁰⁰. Le 26 février, le Premier ministre Atif Sidqi annonçait la privatisation de 85 entreprises publiques ou coentreprises avant le mois de juin 1997.

Entre temps, un certain nombre de privatisations partielles avaient été réalisées avec la cession d'une partie des actions des entreprises sur le marché boursier¹⁰¹. La Banque nationale d'Égypte et la Banque d'Alexandrie entreprirent de vendre leurs participations dans un certain nombre de sociétés. Généralement, l'État conservait une participation majoritaire.

Les annonces faites par le gouvernement au sujet des nouvelles opérations de privatisation donnèrent en partie satisfaction à la Banque mondiale, qui débloqua la deuxième tranche de son prêt à l'ajustement structurel. Au sujet de l'accord de mai 1991 avec le FMI, qui fut conclu en octobre 1992 pour 18 mois, le Premier ministre annonça son renouvellement pour le mois de novembre, puis le 11 novembre, il déclara que l'accord serait renouvelé en janvier 1993, et le 2 février qu'il le serait à la fin du mois. Lors d'une réunion du Conseil du FMI, le 18 mars, les principaux points de désaccord touchant la performance de l'Égypte dans le domaine des réformes concernaient le déficit budgétaire, les obstacles à l'investissement privé, la libéralisation des loyers, la réforme fiscale, et les retards dans la mise en œuvre du Fonds social.

Le Président Moubarak rencontra Michel Camdessus, le Directeur général du FMI, le 5 avril à Washington, après avoir eu un entretien avec le Président Clinton. Ces deux réunions devaient jeter les bases d'un renouvellement de l'accord.

Après le tremblement de terre qui avait détruit une partie du Caire en octobre 1992, le FMI avait accordé un premier délai de grâce, jusqu'en février. Cette prolongation retardait automatiquement la deuxième phase du programme de réduction de la dette du Club de Paris, qui était subordonnée au respect de la conditionnalité du FMI. Ayant accumulé quelque 15 milliards de dollars de réserves de change, l'Égypte n'avait pas de problème de balance des paiements. Finalement, la Banque mondiale et le FMI décidèrent que la performance de l'Égypte en matière de réformes était dans l'ensemble satisfaisante¹⁰².

Déficit du budget, bons du Trésor et taux de change

D'après les estimations du FMI, le déficit budgétaire fut ramené de 19.7 milliards de livres en 1990–91 à 7.6 milliards de livres en 1991–92, soit de 20 à 6.4 pour cent du PIB. Un élément essentiel du programme du FMI concernait le financement non inflationniste des déficits, l'Égypte étant invitée à émettre des bons du Trésor plutôt qu'à recourir aux fonds d'assurance sociale ou au concours de la Banque centrale comme elle l'avait fait auparavant.

Si cette nouvelle politique fut couronnée de succès, c'est parce que les bons du Trésor portaient des taux d'intérêt élevés (de l'ordre de 20 pour cent). Ces taux élevés contribuèrent aussi à attirer d'importantes quantités d'épargne des Égyptiens installés à l'étranger, ce qui permit de « dédollariser » l'économie et de stabiliser la livre à un taux de change que le FMI estimait surévalué. Le Fonds monétaire continuait de préconiser une dévaluation de la livre par la baisse des taux d'intérêt appliqués aux bons du Trésor, qui servaient de référence pour l'ensemble du système bancaire. En

fait, en février 1993, le ministère de l'Économie annonçait que les taux d'intérêt étaient ramenés de 17.5 à 15.5 pour cent. L'inflation était évaluée à 10 pour cent. En février 1993, les dépôts du système bancaire étaient passés à 159 milliards de livres égyptiennes dont 60 pour cent en livres égyptiennes, soit une progression de 50 pour cent en 6 mois¹⁰³. La livre était restée stable par rapport au dollar après la baisse des taux d'intérêt, mais la Banque centrale avait dû intervenir et dépenser 300 millions de dollars pendant les deux premières semaines de mars 1993 pour défendre la livre¹⁰⁴.

En 1992–93, le déficit budgétaire s'établissait à 6.8 pour cent du PIB. Il devait être ramené à 9.1 milliards de livres, soit 6.5 pour cent du PIB, conformément au budget programmé pour 1993–94. Un des grands postes de dépenses était constitué par les salaires et les pensions de 10.5 millions d'actifs et de retraités du secteur public, salaires et pensions qui devaient augmenter de 17.5 pour cent en juillet 1993 (pourcentage en principe supérieur de 3 pour cent au taux d'inflation). En revanche, les subventions aux produits de consommation de base diminuaient de 6.2 pour cent¹⁰⁵.

La taxe sur les ventes introduite en 1991–92 rapporta 7.3 milliards de livres en 1992–93. Elle entraîna une diminution des marges bénéficiaires des entreprises, et une baisse de la consommation. Elle remplaçait la taxe à la consommation, qui ne rapportait que 3.6 millions de livres. Prélevée initialement sur les entreprises manufacturières, les importateurs et certains services, la taxe sur les ventes fut étendue aux détaillants en 1995–96. Conformément à l'accord conclu avec le FMI, un amendement fut introduit en juillet 1993 par décret présidentiel, qui prévoyait l'application d'une taxe de 20 à 30 pour cent sur les produits de luxe et de 25 pour cent sur les appareils électriques. Divers services (courriers express, nettoyage à sec, sécurité des personnes, location de voitures) étaient taxés à 10 pour cent.

Conformément aux engagements pris par l'Égypte à l'égard du FMI pour la fin de 1993, l'Assemblée du peuple adopta le 31 décembre une loi unifiant l'impôt sur le revenu des personnes physiques à la suite d'un débat long et houleux¹⁰⁶.

Libéralisation des échanges extérieurs

Trois décennies de politique de substitution aux importations avaient laissé des traces. Entre 1977 et 1989, les exportations ne représentaient que 5 pour cent environ du PIB, alors que les importations en représentaient 28 pour cent. En 1989, le ratio des exportations au PIB était près de trois fois plus élevé en Turquie et cinq fois plus élevé en Corée du Sud¹⁰⁷. Les exportations égyptiennes finançaient moins d'un cinquième des importations. Les denrées alimentaires entraient pour 24 pour cent dans le total des importations, suivies par les biens d'équipement et les produits intermédiaires industriels. En 1990–91, les importations portaient pour une grande part sur les denrées alimentaires (24 pour cent), et les biens d'équipement (20 pour cent). Les principales exportations étaient le pétrole brut et les produits pétroliers (51 pour cent), les textiles (14 pour cent), et l'aluminium et les produits chimiques (12 pour cent).

La production d'aluminium était subventionnée par le biais des faibles tarifs de l'électricité. Dans un environnement de libre-échange, l'Égypte ne jouit d'aucun avantage comparatif dans l'industrie chimique capitalistique. Les taxes et les nombreux obstacles administratifs mis en place pour assurer l'approvisionnement du marché intérieur entravent les exportations¹⁰⁸.

Depuis mai 1991, le programme d'ajustement structurel visait à éliminer les droits de douane et les obstacles non tarifaires à l'importation et à l'exportation, et à ouvrir l'Égypte à la concurrence internationale. En mars 1990, avant le démarrage du programme, 76 pour cent de la production intérieure étaient protégés par des obstacles non tarifaires, et 12 pour cent de la production locale étaient couverts par des mesures non tarifaires à l'exportation. En juin 1991, ces pourcentages s'établissaient respectivement à 26 pour cent et à 4 pour cent. Les importateurs et les exportateurs privés étaient autorisés à acheter et vendre des groupes de produits relevant auparavant de monopoles publics.

Pour satisfaire aux conditions imposées pour le déblocage de la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel, le gouvernement accepta en février 1993 (soit avec 8 mois de retard sur le calendrier prévu) de réduire le nombre de produits protégés par des interdictions d'importation de 30 pour cent par rapport à mars 1990. En août 1992, le nombre des produits de cette liste avait été ramené de 105 à 78, et ils supportaient un droit de douane moyen de 25 pour cent.

Sur les 18 groupes de produits pour lesquels il fallait encore une autorisation d'importer en mai 1991 (contre 55 en mars 1990), quatre furent retirés de la liste à partir d'août 1992. Les contrôles de qualité excessifs pour les produits importés furent supprimés, de même que le traitement douanier préférentiel de 27 produits sur un total de 90. Les allocations spéciales de devises au secteur public furent supprimées. La fourchette des droits de douane devait être ramenée à 10–80 pour cent (sauf pour certaines denrées alimentaires de base et certains produits de luxe), contre une fourchette comprise entre 5 et 100 pour cent au début du programme de réforme. Une mesure en ce sens fut prise en mars 1993, mais avec une fourchette comprise entre 5 et 80 pour cent, qui fut acceptée par la Banque mondiale.

L'Égypte devait augmenter les quotas d'importation de 15 pour cent par an pour les derniers produits soumis à ces réglementations, à savoir la laine brute, la bourre de laine, le coton et le papier. En mars 1990, les exportations de 20 produits étaient interdites, et 17 produits faisaient l'objet de quotas d'exportation. En juin 1992, l'Assemblée du peuple avait approuvé la création d'une compagnie d'assurance à l'exportation par la Banque de développement des exportations d'Égypte (EDBE), la Banque nationale d'investissement et trois compagnies d'assurance. En octobre 1992, le comité du GATT chargé d'examiner la politique de libéralisation de l'Égypte notait qu'il existait encore un grand nombre de restrictions quantitatives à l'importation, que le système tarifaire manquait de transparence et que de nombreux droits de douane étaient excessifs¹⁰⁹.

A la fin de juillet 1993, trois décrets élargissaient le champ de la libéralisation du régime des échanges, le FMI ayant considéré que les mesures prises précédemment étaient insuffisantes. Les droits de douane à l'importation de 44 matières premières et produits intermédiaires furent réduits afin d'encourager les producteurs locaux. Les droits de douane appliqués à 53 produits fabriqués localement (camions, bus, tracteurs, motocyclettes et bicyclettes, etc.) furent supprimés ; les interdictions d'importer furent levées pour 52 articles, dont les automobiles, ce qui suscita un intérêt particulier auprès du public. La protection était maintenue pour les textiles en fibres synthétiques. Seulement 4.8 pour cent de la production agricole et industrielle faisaient encore l'objet d'une interdiction d'importer, contre 36 pour cent l'année précédente. En outre, la fourchette des droits de douane fut ramenée à 10–80 pour cent (les droits élevés s'appliquant aux voitures de grosse cylindrée, aux cigarettes et aux alcools), contre une fourchette comprise entre 5 et 80 pour cent l'année précédente. Les droits de douane préférentiels dont bénéficiaient les entreprises publiques furent supprimés de même que la procédure d'autorisation préalable pour les exportations. Les entreprises privées furent autorisées à importer des produits qui étaient l'exclusivité du secteur public. La protection globale fut ramenée à 20–24 pour cent contre une moyenne internationale de 7–12 pour cent.

Nouvelle loi sur les syndicats

En février 1993, l'Assemblée du peuple adoptait une nouvelle loi sur les élections des syndicats professionnels. Les syndicats contrôlés par les islamistes la dénoncèrent comme un coup porté à la démocratie. Cette loi visait à empêcher la principale branche des Frères musulmans de conserver le contrôle des conseils d'administration des syndicats professionnels. Elle stipulait que 50 pour cent des électeurs devaient participer au premier tour de toute élection syndicale pour que celle-ci soit valide, et indiquait que les élections ne pouvaient avoir lieu un vendredi ou un jour férié. L'opposition la plus virulente vint des syndicats d'ingénieurs, d'avocats et de médecins, tous dominés par les islamistes¹¹⁰.

Développement des ressources humaines

La baisse du pouvoir d'achat provoqua une contraction de la consommation privée. Les augmentations de salaire ne compensaient pas l'inflation. Le Rapport de 1993 sur le développement humain indiquait que l'Égypte avait rétrogradé de la 114^{ème} à la 124^{ème} place (sur un total de 160 pays) selon l'indice du développement humain, qui est fondé sur le revenu par habitant, le niveau d'instruction et l'espérance de vie¹¹¹.

Le Fonds social

Créé en 1991, le Fonds social ne devint en fait opérationnel qu'au mois de février 1992¹¹². En avril 1993, il avait alloué 368 millions de livres pour divers prêts, à savoir le programme des « familles productives » (68 millions de livres), le programme d'alphabétisation (20 millions de livres), les travaux sur les berges du Nil (75 millions de livres), les soins de santé primaire (8 millions de livres), l'artisanat (100 millions de livres), les petites et moyennes industries (41 millions de livres), l'infrastructure rurale (54 millions de livres) et le placement des travailleurs licenciés des Fonderies d'El Nasr¹¹³. Des banques égyptiennes se virent attribuer 450 millions de livres pour distribuer des prêts bonifiés à de petites entreprises¹¹⁴, en particulier à celles qui étaient issues de la restructuration des entreprises publiques. Sur ce montant, 21 millions de livres furent alloués à la Banque de développement industriel, 40 millions de livres à la Banque Misr et à l'Association commerciale d'Alexandrie, et 50 millions à la Banque nationale d'Égypte.

Comment esquiver les contraintes des bailleurs de fonds

Le gouvernement prit bien soin de préserver la stabilité politique et d'éviter de heurter les puissants groupes d'intérêt du pays. La mise en œuvre effective des réformes structurelles ne figurait pas en première place dans son agenda politique. Il cherchait plutôt à se procurer des rentes. Le soutien apporté par la nouvelle administration Clinton lors de la visite du Président Moubarak à la Maison blanche, le 6 avril 1993, renforça immédiatement la position de l'Égypte à l'égard de ses bailleurs de fonds, ce qui eut pour effet de ralentir les réformes, en particulier dans le domaine extrêmement sensible de la privatisation. Le Président Moubarak indiqua à la presse qu'il demanderait au Président Clinton de maintenir l'aide américaine à son niveau pendant trois ans, et de réexaminer par la suite le niveau de cette assistance. Il sollicita également le soutien des États-Unis dans les négociations avec le FMI, et rencontra Michel Camdessus le lendemain¹¹⁵.

Le 1er mai 1993, sans dire que l'accord avec le FMI arrivait à expiration, le Président Moubarak annonçait la poursuite des réformes en précisant que les objectifs essentiels de ces réformes étaient l'amélioration des services publics et de l'infrastructure, la lutte contre le chômage et les déséquilibres régionaux, et la promotion de l'investissement. Il promit que pas un seul travailleur ne serait licencié et que l'économie du pays ne serait pas exposée à « une influence étrangère excessive ».

Le mécanisme élargi de crédit du FMI

La position de l'Égypte sortait renforcée du soutien des États-Unis, et l'impact sur les négociations avec le FMI fut immédiat. Le Fonds monétaire avait accepté de prolonger l'accord (arrivé à expiration en novembre 1992) jusqu'au mois de mai 1993

dans le but de faire savoir au Club de Paris que l'Égypte avait dans l'ensemble satisfait à la conditionnalité de son aide, mais, malgré les déclarations de divers membres du Cabinet, qui affirmaient que le gouvernement n'attachait pas d'importance particulière au renouvellement de l'accord avec le FMI, les négociations se poursuivirent. Cela permit au gouvernement de maintenir des contacts et de sauver la face malgré les sérieuses différences qui l'opposaient au Fonds monétaire, en particulier dans les domaines du déficit budgétaire, de la protection des échanges et de la privatisation¹¹⁶. Le principal négociateur était le ministre d'État Youssef Boutros-Ghali, ancien agent du FMI et neveu du Secrétaire général de l'ONU à l'époque¹¹⁷.

Un accord avec le FMI fut enfin conclu en septembre¹¹⁸. L'Égypte pouvait tirer 400 millions de DTS (569 millions de dollars) au titre du Mécanisme élargi de crédit, soit 59 pour cent de sa quote-part, en tranches semestrielles jusqu'à l'expiration de l'accord, en septembre 1996. L'Égypte entra ainsi dans une deuxième phase de son programme de réformes. La deuxième évaluation du premier accord était prévue pour juin 1992, mais le gouvernement avait demandé qu'elle soit reportée car cet accord n'avait pas satisfait aux critères de performance dans les domaines budgétaire et de l'ajustement. Le Fonds accepta de remettre l'évaluation à novembre 1992 et de prolonger l'accord jusqu'en mars 1993. En janvier 1993, le gouvernement sollicitait une deuxième prolongation jusqu'en mai 1993, ce qui fut accepté après que l'évaluation fut jugée satisfaisante. De son côté, la Banque mondiale débloquent en mars 1993 la deuxième tranche de son prêt à l'ajustement structurel, qui était lié au programme du FMI¹¹⁹.

Manœuvres politiques

Après sa réunion avec le Président Clinton et M. Camdessus, le Directeur général du FMI, en avril 1993, le Président Mubarak décida d'accélérer le processus de réforme tout en négociant les conditions les plus avantageuses possibles¹²⁰. Bénéficiant du soutien géostratégique réaffirmé des États-Unis, ce n'est qu'en juin 1993, après l'expiration de la période de grâce de l'accord avec le FMI et devant les critiques acerbes de la Banque mondiale, qu'il demanda à son Premier ministre et aux membres du cabinet qui avaient des responsabilités économiques de négocier un nouvel accord¹²¹. Après un mois de négociations, l'Égypte acceptait les demandes du FMI. Pour s'assurer que le Conseil d'administration du Fonds monétaire ratifierait l'accord de principe en juillet, le gouvernement entreprit immédiatement de mettre en œuvre les mesures incluses dans la Déclaration d'intention. La Déclaration fut transmise au FMI dans sa forme définitive le 18 août, après la session parlementaire afin d'éviter des discussions embarrassantes à l'Assemblée du peuple. Le 20 septembre, le Fonds monétaire acceptait la Déclaration d'intention et renouvelait l'accord de 1991. Comme l'Égypte n'avait pas signé officiellement l'accord, le Premier ministre put répondre à ceux qui l'accusaient de s'être soumis à un nouveau « diktat du FMI » que le gouvernement n'avait signé aucun accord¹²². Comme d'habitude, aucun détail technique ne fut publié dans la presse¹²³.

Le nouvel accord prévoyait également une évaluation semestrielle des progrès réalisés dans le domaine des réformes. Entre temps, les réserves officielles de l'Égypte avaient grimpé à 14 milliards de dollars. L'Égypte avait déjà fait savoir au FMI au début de 1993 qu'elle ne tirerait pas la dernière tranche de 130.8 millions de DTS (elle était assortie d'un taux d'intérêt relativement élevé de 7 pour cent). Une des principales fonctions du nouvel accord était de jeter les bases de la deuxième phase du programme de remise de dette du Club de Paris. Couvrant la période allant du 1er juillet 1993 au 30 juin 1996, il énumérait des mesures de réforme précises, portant notamment sur les finances publiques, la politique monétaire, les marchés financiers, la restructuration et la privatisation des entreprises publiques, la promotion du secteur privé, les tarifs douaniers et le régime des échanges¹²⁴.

L'Égypte avait obtenu la deuxième remise de dette du Club de Paris sans remplir entièrement les conditions requises au départ. La politique de stabilisation avait dans l'ensemble été mise en œuvre, mais ce n'était pas le cas pour les principaux volets du programme d'ajustement structurel. En faisant valoir les risques de troubles sociaux, l'Égypte obtint du FMI que le rythme des réformes soit ralenti dans plusieurs domaines — contrôle monétaire, réformes financières, rémunérations des employés du secteur public, réorganisation de l'administration et performance du Fonds social. La principale raison était que l'amélioration de la position des réserves de change de l'Égypte réduisait les moyens de pression du FMI. Abordant la question cruciale des privatisations, le nouveau ministre du Secteur public Atif Ebeid répétait en novembre 1993 que pas un seul travailleur ne perdrait son emploi¹²⁵.

Le poids politique du secteur privé

Pour la première fois, les hommes d'affaires égyptiens furent autorisés à rencontrer une délégation du FMI. Ils se déclarèrent particulièrement préoccupés par les demandes du Fonds monétaires concernant la réduction de 50 pour cent des droits de douane maximum et l'ouverture accrue du marché égyptien à la concurrence internationale. Ils demandèrent également la fixation d'un prix minimum pour tous les articles importés (par l'application d'un droit de douane approprié) ainsi que des quotas d'importation pour chaque groupe de produits¹²⁶.

Après la réélection de Moubarak en octobre 1993, plusieurs nouveaux ministres firent leur entrée au gouvernement. La communauté des hommes d'affaires du secteur privé regretta qu'aucun représentant de leur groupe ne soit invité à rejoindre le cabinet, en soulignant que cela posait un problème de crédibilité¹²⁷. A l'époque, le secteur privé entraînait pour un tiers dans le PIB égyptien.

L'aide américaine

Le 30 septembre 1993, le Président Clinton signait la loi sur l'aide étrangère américaine pour l'exercice budgétaire (qui s'ouvre en octobre). Cette loi accordait 2.3 milliards de dollars à l'Égypte, dont 815 millions de dollars sous forme de dons.

Jusque là, l'Égypte avait reçu au total 18.1 milliards de dollars depuis 1975, année marquée par l'inauguration de la politique de la porte ouverte du Président Sadate. L'armée égyptienne obtint 1.3 milliard de dollars d'aide militaire sous forme de dons afin d'accélérer l'américanisation de son matériel militaire (qui était russe auparavant). Quarante pour cent de ses avions, 70 pour cent de ses armes antiaériennes, 45 pour cent de ses chars et véhicules blindés, 85 pour cent de ses fusils et 50 pour cent de ses navires de guerre étaient encore d'origine soviétique. Le Général Tantaoui, ministre de la Défense, exprima le désir de renforcer les liens américano-égyptiens pour qu'ils deviennent aussi solides que les relations américano-israéliennes.

Un programme de 3.2 milliards de dollars devait permettre de financer l'assemblage de 524 chars Abrams de type A1-M1 dans les usines militaires égyptiennes jusqu'en 1998, avec un pourcentage croissant de pièces fabriquées en Égypte. Toutefois, les coûts dépassèrent les estimations initiales, et ils furent jugés excessifs par la Cour des comptes américaine¹²⁸.

Deuxième phase de la remise de dette

Le 12 décembre 1993, lors du séjour d'une mission du FMI, un protocole était signé au Caire, qui définissait les premières étapes du nouveau programme de réformes¹²⁹. Un deuxième accord était signé le 22 décembre, après le passage d'une mission de la Banque mondiale chargée de déterminer les remboursements futurs des emprunts de l'Égypte. Celle-ci avait déclaré que, compte tenu des réserves de change dont elle disposait, elle n'utiliserait pas les 150 millions de dollars de la seconde tranche du prêt à l'ajustement structurel, pas plus qu'elle ne comptait utiliser le prêt du FMI¹³⁰.

Le Club de Paris accepta la deuxième remise de dette de 15 pour cent, soit 2.5 milliards de dollars, puisque l'accord avec le FMI avait été renouvelé. Le 13 décembre, le Premier ministre Atif Sidqi indiquait qu'il espérait la troisième remise de dette pour le mois de juillet 1994, mais elle ne se matérialisa en fait qu'en octobre 1996¹³¹.

1994 : La confrontation continue

La réunion du Groupe consultatif de janvier 1994

Les 25 et 26 janvier 1994, le Groupe consultatif pour l'Égypte promit une enveloppe d'environ 6 milliards de dollars d'aide non militaire pour 1993-94 et 1994-95, dont 60 pour cent sous forme de dons¹³². L'aide étrangère demeurait importante et, à la fin de 1992-93, 7.07 milliards de dollars provenant de concours fournis précédemment n'avaient pas été décaissés. Le 30 juin 1994, les fonds en instance de décaissement atteignaient encore 6.9 milliards de dollars. Avec ses réserves de change et les nouveaux concours qui lui étaient fournis, l'Égypte disposait d'un matelas exceptionnel de 29 milliards de dollars¹³³, ce qui laissait au gouvernement une ample marge de manœuvre pour échapper aux pressions exercées par les bailleurs

de fonds pour l'inviter à poursuivre les réformes. Le Vice-premier ministre Kamal al-Ghazouli souligna le rôle primordial que l'Égypte jouait au niveau de la région dans le processus de paix au Moyen-Orient, tant au plan politique qu'au plan économique¹³⁴. Le Groupe consultatif se déclara « très satisfait » des mesures prises pour réduire le déficit budgétaire et l'inflation, et « satisfait » des progrès des réformes dans le domaine réglementaire et le domaine de la libéralisation du régime des échanges. Il « encouragea » le gouvernement à poursuivre avec détermination la privatisation du secteur public¹³⁵.

Évaluation de la Banque mondiale, 1994

En mars 1994, l'Égypte et la Banque mondiale signaient une note sur l'évaluation du programme de réformes. Le ministre d'État pour la Coopération internationale, Youssef Boutros-Ghali, déclara que la Banque mondiale commencerait à apprécier la méthode d'approche de l'Égypte en matière de privatisation et il pensait que, malgré l'accumulation des retards, l'Égypte obtiendrait sa troisième remise de dette en juillet 1994, comme cela avait été prévu en 1991¹³⁶.

Les échanges extérieurs

Le 13 février 1994, le Président Mubarak ratifiait le nouveau tarif douanier égyptien. D'après l'accord conclu avec le FMI, ce tarif aurait dû entrer en vigueur dès le 1er janvier. Le retard était dû aux ajustements auxquels il avait fallu procéder compte tenu des pressions exercées par les milieux d'affaires égyptiens, qui craignaient la concurrence internationale. Le taux maximum fut ramené de 87 à 70 pour cent (sauf pour les voitures de grosse cylindrée, les cigarettes et les alcools). Les droits de douane dont le taux se situait auparavant entre 30 et 70 pour cent furent abaissés à 10 pour cent.

En revanche, les droits de douane furent relevés pour les œufs (le taux passa de 5 à 10 pour cent), le lait et les pneus (le taux passa de 20 à 30 pour cent). De nouvelles taxes furent introduites pour couvrir le coût de l'inspection et de la classification des marchandises. En mars, la Banque mondiale demanda que ces taxes soient supprimées le plus rapidement possible car elles étaient contraires à l'objectif de la réduction tarifaire. Le 29 avril, le gouvernement décidait de maintenir une taxe uniforme de 2 pour cent jusqu'au 1er juillet et de supprimer un an plus tard tous les droits administratifs supportés par les importateurs. Cette décision fut acceptée par la Banque mondiale¹³⁷.

Le ministre de l'Économie et des échanges introduisit également la norme douanière internationale et supprima la fixation des prix pour les produits exportés ainsi que l'autorisation préalable pour les exportations. Les réglementations touchant les garanties et l'assurance des importations à des fins de réexportation ainsi que les taxes sur les ventes et les droits d'importation qui s'y rattachent furent également supprimés¹³⁸.

En 1994, le déficit du commerce extérieur s'alourdit de 21 pour cent pour atteindre 6 milliards de dollars. Les importations augmentèrent de 18 pour cent, se chiffrant à 9.5 milliards de dollars (avec une progression de 120 pour cent des importations de blé). Les exportations ne progressèrent que de 12 pour cent, pour s'établir à 3.5 milliards de dollars¹³⁹. Les revenus procurés par les rentes diminuèrent : les recettes du tourisme à cause du terrorisme, les envois de fonds des travailleurs émigrés à cause des restrictions touchant la main-d'œuvre en Irak et en Arabie saoudite, et les recettes du canal de Suez à cause de la concurrence de l'oléoduc Suez-Méditerranée¹⁴⁰.

Régime du taux de change

Après une année de débats, l'Assemblée du peuple abolit le contrôle des changes ainsi que l'obligation pour les exportateurs, les agents de voyage et les entreprises publiques de rapatrier leurs recettes en devises¹⁴¹. Cette nouvelle étape vers la convertibilité de la livre était soutenue par les importantes réserves de change du pays, qui s'élevaient alors à 16 milliards de dollars¹⁴².

Partenariat pour la paix avec les États-Unis

Le 6 septembre 1994, le Président Moubarak et le Vice-président Al Gore signaient un nouvel accord de coopération afin de « poursuivre le partenariat en faveur de la paix amorcé 15 ans auparavant ». Un comité conjoint pour la promotion de la croissance économique avait été créé pour établir un dialogue entre fonctionnaires de haut niveau sur les échanges, l'investissement privé, la coopération scientifique et technologique et la politique économique. Un comité consultatif d'hommes d'affaires égyptiens et américains fut également créé.

L'Égypte appréciait que l'accord de coopération sur la science et la technologie fût du même type que celui conclu entre les États-Unis et Israël. Les États-Unis maintenaient leur aide à 2.1 milliards de dollars, dont 817 millions de dollars au titre de l'aide économique et 1.2 milliard de dollars au titre de l'aide militaire (à comparer avec les 3 milliards de dollars pour Israël, dont 1.2 milliard de dollars pour l'aide économique et 1.8 milliard de dollars pour l'assistance militaire)¹⁴³. Les efforts déployés par l'Égypte pour établir un partenariat spécial avec les États-Unis lui permirent d'adopter une attitude plus détachée face aux pressions exercées par le FMI et la Banque mondiale pour des problèmes politiquement sensibles. Les liens étroits avec les États-Unis devaient aussi montrer au monde Arabe l'importance de l'Égypte¹⁴⁴.

L'aide du Golfe

En septembre 1994, le Koweït décidait de réduire les dettes égyptiennes de 2.8 milliards de dollars. Généralement, les pays du Golfe ne faisaient pas de publicité autour de leurs activités d'aide étrangère afin de conserver une marge de manœuvre

dans le domaine politique, comme le fait d'octroyer des fonds contre telle ou telle décision politique du bénéficiaire. Le montant de l'aide fournie par les pays arabes pendant les vingt années précédentes atteignait 16.4 milliards de dollars. L'Arabie saoudite avait été particulièrement discrète au sujet de son assistance, qui était toujours liée à une rente politique et à des préoccupations de sécurité à l'égard d'Israël, de l'Irak et de l'Irak. L'aide militaire avait donc été un élément essentiel, comme pour les États-Unis¹⁴⁵.

Le FMI reporte le troisième volet de la remise de dette

En juin 1994, le FMI refusa d'approuver la troisième remise de dette de 20 pour cent par le Club de Paris, qui devait intervenir en juillet 1994. La valeur actuelle de la dette s'élevait alors à quelque 4 milliards de dollars. Apparemment, les autorités égyptiennes avaient surestimé l'efficacité du récent accord conclu avec les États-Unis. Le Premier ministre Atif Sidqi déclara en septembre qu'il n'y avait pas de désaccord avec le FMI. De son côté, le ministre de la Coopération internationale, Youssef Boutros-Ghali, affirmait que la réduction de la dette interviendrait avant la fin de 1994. Entre temps, les réserves de change de l'Égypte avaient atteint 17 milliards de dollars, ce qui rendait l'allègement de la dette moins urgent. L'inflation avait été ramenée de 20 pour cent en 1991 à 9 pour cent en 1994. Le déficit budgétaire était tombé à 2.6 pour cent du PIB en 1993-94, et il devait être ramené à 1.5 pour cent du PIB en 1994-95. La monnaie égyptienne était restée stable, avec une parité de 3.3-3.4 livres pour un dollar depuis 1992. Toutefois, le déficit commercial était passé à 9.7 milliards de dollars. Les exportations non pétrolières chutèrent, se situant à 11.4 pour cent du PIB.

Dévaluation

Il était évident que, si elle ne prenait pas de mesures pour accroître considérablement ses exportations non traditionnelles et ajuster sa monnaie surévaluée, l'Égypte ne pourrait pas nourrir une population en augmentation constante. Il y avait pourtant d'intenses discussions au sujet de la dévaluation. La Banque centrale continuait de soutenir le taux de change en offrant des taux d'intérêt élevés sur les dépôts en livres égyptiennes. La presse égyptienne débattait de la question et les journaux de l'opposition accusaient le gouvernement de céder à une influence étrangère excessive. Le problème de la dévaluation avait été en partie abordé dans la Déclaration d'intention de septembre 1993, lors du renouvellement de l'accord avec le FMI. Toutefois, il n'y figurait aucune indication spécifique sur le taux de change ou le calendrier, et le gouvernement refusa d'honorer l'engagement de principe qu'il avait pris au sujet de la dévaluation.

Le FMI recommandait de réduire sensiblement le taux d'intérêt sur les bons du Trésor puisque l'inflation avait baissé. Une mesure en ce sens entraînerait une baisse du taux d'intérêt réel et, par voie de conséquence, une dévaluation d'au moins 20 pour cent de la monnaie égyptienne par rapport au dollar. Elle aurait également une incidence sur le taux de change puisque c'était la politique de taux d'intérêt de la Banque centrale qui attirait les dépôts en livres égyptiennes, mais le ministre du Secteur public Atif Ebeid jura que l'Égypte « ne dévaluerait jamais »¹⁴⁶.

L'Association des hommes d'affaires égyptiens était elle aussi fermement opposée à la dévaluation. Peu de temps avant qu'une délégation égyptienne ne se rende à Washington, l'Association avait envoyé une lettre au FMI pour appuyer la position officielle du pays au sujet de la stabilité de la livre. Ce que souhaitait la majorité des milieux d'affaires, c'était de continuer à importer à bas prix des biens d'équipement et des produits intermédiaires plutôt que d'accroître les exportations. D'un autre côté, Shérif Delvar, qui faisait partie de l'Association, plus ouverte sur l'extérieur, des hommes d'affaires d'Alexandrie, objectait que le débat sur la dévaluation était « inspiré par des émotions et un sentiment de patriotisme plutôt que par un esprit d'analyse ». Il estimait que le différentiel d'inflation entre l'Égypte et les États-Unis justifiait une correction du taux de change¹⁴⁷.

Ces débats pesèrent sur la monnaie égyptienne, dont la parité tomba à 3.42 livres pour un dollar. Les 27 et 28 juillet, la Banque centrale dut dépenser 200 millions de dollars pour ramener la parité à 3.39 livres pour un dollar¹⁴⁸. Le Président Moubarak affirma qu'il n'y aurait pas de dévaluation. Le 23 septembre, peu de temps après que le FMI eut déclaré que l'inflation accumulée sur trois ans et la faiblesse des exportations de l'Égypte justifiaient une dévaluation, le Président réaffirma que la dévaluation n'était pas envisagée. Le point de vue égyptien fut exprimé par le ministre du Secteur public Atif Ebeid, qui déclara le 20 septembre que le programme de privatisation n'avait pas été retardé, en soulignant : « aucune pression ne saurait nous contraindre à accélérer le programme »¹⁴⁹.

De nouveaux désaccords avec le FMI

Après les critiques formulées par Michel Camdessus au Caire en septembre au sujet de la lenteur des réformes, le Directeur général adjoint du FMI, Stanley Fisher, se rendit au Caire pour une nouvelle série de négociations entre le 1er et le 19 septembre. A son arrivée dans la capitale égyptienne, il déclara : « Il existe de nombreux points de désaccord importants au sujet de l'ensemble du programme de réformes », tandis que le Premier ministre Atif Sidqi évoquait de son côté les inondations de septembre 1994 dans la Haute-Égypte et insistait sur le fait que « le programme de réforme économique se [poursuivrait] en dépit de la série de catastrophes naturelles qui [avaient] frappé le pays »¹⁵⁰. De la même façon, le tremblement de terre qui avait frappé le Caire en 1992 avait été utilisé pour obtenir un délai pour le renouvellement de l'accord du FMI. A la fin de 1994, l'Égypte n'avait pas rempli les critères requis pour la troisième remise de dette, dont le report atteignait alors plus de huit mois¹⁵¹.

Le Premier ministre avait dit en octobre que, pour le moment, le gouvernement refusait de privatiser les banques et les compagnies d'assurance comme le prévoyait la Déclaration d'intention de septembre 1993. En décembre, il ajoutait que les subventions aux denrées alimentaires ne seraient pas supprimées, mais qu'elles seraient rationalisées. « Nous ne recourons à la privatisation qu'en tant que moyen ultime pour améliorer les conditions de vie »¹⁵².

Le FMI exigeait que la livre soit dévaluée dans un délai de 12 à 18 mois, et il désapprouvait les mesures de soutien prises par la Banque centrale et quatre grandes banques d'État, qui limitaient leurs ventes de devises. Le Premier ministre fit clairement savoir le 17 décembre, alors que les représentants du FMI étaient toujours au Caire, que « le dossier de la dévaluation était définitivement clos ». Cette affirmation répondait aux déclarations faites par le Président Moubarak une première fois en septembre, puis le 17 novembre, lors d'un entretien avec Associated Press, entretien au cours duquel il affirma que l'Égypte résisterait aux pressions du FMI et de la Banque mondiale. Le Premier ministre ajouta : « le gouvernement se refuse à adopter des mesures allant dans le sens d'une dévaluation telles que la baisse des taux d'intérêt sur les dépôts en livres. Le report de la remise de dette ne nous pose pas de problème, et il n'aura aucune conséquence sur l'économie du pays ». Pendant ce temps, les réserves de change de la Banque centrale avaient atteint un niveau record de 18 milliards de dollars¹⁵³.

Le FMI voulait aussi faire baisser les taux d'intérêt pour encourager l'investissement et la production dans les secteurs non pétroliers axés sur l'exportation. Les exportations égyptiennes étaient à peine plus importantes que celles de la Syrie (qui représente un quart du PIB égyptien). Rapportées au PIB, elles étaient tombées de 6 pour cent en 1987 à 4 pour cent en 1994. De 1.98 milliard de dollars en 1991–92, elles furent ramenées à 1.96 milliard de dollars en 1993–94, alors que les projections du FMI tablaient sur 2.4 milliards de dollars. L'augmentation du taux d'intérêt réel appliqué aux bons du Trésor — 4 pour cent en 1994, contre 2.8 pour cent en 1993 — créait des possibilités d'investissement intéressantes sur le marché financier affectant l'investissement dans les secteurs qui produisaient des biens pour l'exportation.

Le gouvernement fit valoir qu'une dévaluation entraînerait une forte augmentation des prix et une baisse de confiance dans la livre. Les intérêts acquis des importateurs étaient plus puissants que ceux des exportateurs potentiels.

Les tarifs de l'électricité

Le ministre de l'Électricité, Maher Abaza, annonça en octobre 1994 que les prix de l'électricité seraient progressivement relevés pour être alignés sur les coûts de production en 1995, conformément aux engagements pris par l'Égypte à l'égard de ses bailleurs de fonds. Les subventions annuelles dans ce secteur s'élevaient à 750 millions de livres. Le prix de l'électricité était fixé à 12.5 piastres le kWh alors que son coût s'établissait à 17 piastres. Mais, à la demande de la Fédération des

industries, le Président Moubarak décida de bloquer les augmentations de tarif pour les utilisations industrielles. En 1994, le secteur public bénéficiait encore d'un tarif préférentiel de 6 piastres le kWh, tarif ramené à 4 piastres pour l'administration publique¹⁵⁴. La production d'électricité par le secteur privé et la production des stations diesel, par exemple pour les hôtels et d'autres installations touristiques, était en progression¹⁵⁵.

1995 : Les enjeux internationaux et les crises sociales intérieures

Nouvelles initiatives

Al Gore, le Vice-président des États-Unis, se rendit au Caire le 25 mars 1995 pour signer divers accords de coopération qui avaient été préparés lors de sa première visite, l'année précédente. Un appel fut lancé pour l'instauration d'un partenariat égypto-américain renforcé sous le patronage d'une commission mixte égypto-américaine coprésidée par le Premier ministre Atif Sidqi et le Vice-président Gore, qui avait mission de promouvoir la croissance économique. L'association des hommes d'affaires égyptiens soutenait l'établissement d'une étroite coopération industrielle entre les deux pays.

En avril, des représentants de l'Union européenne se rendirent au Caire pendant trois jours pour négocier la participation de l'Égypte à la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne, qui devait voir le jour en 2010. Depuis la fin des années 70, l'Égypte accusait un déficit commercial annuel moyen de 1 à 2 milliards d'ECUS (1.3 à 2.6 milliards de dollars) avec l'Union européenne¹⁵⁶. Les deux parties devaient ouvrir leurs marchés respectifs. Les produits manufacturés égyptiens, à l'exception des filés de coton et des cotonnades, entraient déjà librement sur les marchés de l'UE. L'Égypte demandait également la liberté d'accès pour ses produits agricoles et ses produits alimentaires transformés. Ses exportations à destination de l'Union européenne s'élevaient à 2.2 milliards d'ECUS, chiffre inférieur à celui réalisé par la Turquie (6.5 milliards d'ECUS), le Maroc (3.2 milliards d'ECUS) et la Tunisie (2.5 milliards d'ECUS). Les exportations non pétrolières de l'Égypte ne représentaient que 800 millions d'ECUS, montant comparable à celui de Chypre et de Malte¹⁵⁷. L'Union européenne prévoit d'accorder aux pays de la Méditerranée une aide de 5.5 milliards d'ECUS pendant cinq ans pour préparer la mise en place de la zone de libre-échange. L'accord de coopération entre l'Égypte et l'UE est arrivé à expiration en 1996. Les dons de l'Union à l'Égypte pendant cette période se sont élevés à 258 millions d'ECUS, auxquels se sont ajoutés les 310 millions d'ECUS de prêts concessionnels de la Banque européenne d'investissement (BEI). Entre 1991 et 1996, l'Égypte obtint également 300 millions d'ECUS sous forme de dons et 1 milliard d'ECUS sous forme de prêts concessionnels de divers programmes régionaux de l'UE¹⁵⁸.

Dans le cadre de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Union européenne, l'Égypte peut espérer 2 milliards de dollars de dons en faveur du développement, plus 2 autres milliards de dollars de la BEI pour moderniser sa base industrielle, le secteur de l'éducation et de la formation et les installations de R&D¹⁵⁹. Mohammed Farid Khamis, Président de la Fédération des industries, exprima son inquiétude au sujet de l'avenir de l'industrie égyptienne, qui était confrontée aux obstacles non tarifaires dressés par l'Union.

La confrontation avec le FMI continue

Pendant les premières années, le gouvernement avait adopté un certain nombre de mesures dans des domaines où elles ne suscitaient qu'une résistance politique relativement faible. Mais il fallait s'attaquer à des problèmes fondamentaux sensibles. Le Premier ministre Atif Sidqi reconnut les différences existant entre l'Égypte et le FMI, qui insistait pour que le programme de réformes soit accéléré. Le 20 janvier 1995, le Premier ministre indiquait à la presse que « les négociations avec le FMI [se poursuivaient] en dépit de la divergence de vues sur des points techniques », ajoutant que l'Égypte était en droit d'obtenir la troisième remise de dette. « Le programme de réforme est égyptien à 100 pour cent et aucune autorité étrangère ne peut nous contraindre à faire des choses que nous ne voulons pas faire »¹⁶⁰. Le service de la dette était alors de l'ordre de 350 millions de dollars par an¹⁶¹.

Nouvelles privatisations annoncées

En mai 1995, le ministre Atif Ebeid déclara qu'un tiers des 314 entreprises publiques du pays seraient vendues dans les douze mois à venir par introduction du capital sur le marché boursier. D'après Ebeid, le gouvernement préparait un programme de restructuration, qui serait lancé en juin 1995. Environ 150 entreprises ne purent être vendues car elles étaient déficitaires¹⁶², mais elles ne furent pas liquidées non plus pour des questions de protection de l'emploi. « En décembre, nous aurons restructuré une quarantaine d'entreprises, et les restructurations seront terminées en 1996 »¹⁶³, mais Hisham Hasabu, conseiller auprès du Premier ministre, fit clairement entendre que la taille restreinte du marché financier égyptien ne permettrait pas d'absorber facilement le volume des cessions annoncées¹⁶⁴. L'opposition de gauche et les islamistes affirmaient que les actifs sous-évalués des entreprises publiques tomberaient dans des mains étrangères¹⁶⁵.

Un champ élargi pour l'investissement étranger privé

Madame Faika al-Rifai, Vice-Gouverneur de la Banque centrale d'Égypte, déclara que les banques étrangères étaient invitées à développer leurs activités, et que « la porte était ouverte pour les coentreprises », même avec une participation étrangère

de plus de 51 pour cent. Les dépôts des banques étrangères et des coentreprises (42 milliards de livres) représentaient près d'un tiers des dépôts du secteur bancaire en Égypte (143 milliards de livres)¹⁶⁶. Le ministre de l'Industrie Ibrahim Fawzi souligna l'intérêt que l'Égypte portait aux investisseurs étrangers dans le secteur de l'automobile. Aucune réduction des droits de douane sur les véhicules importés n'était envisagée¹⁶⁷. En 1994, 66 000 véhicules furent importés (contre 34 000 en 1993), les constructeurs locaux ayant produit de leur côté 34 000 unités avec une main-d'œuvre de 72 000 travailleurs¹⁶⁸.

Taux d'intérêt et taux de change

Entre janvier et avril 1995, le taux d'intérêt servi sur les dépôts en dollars à trois mois fut ramené de 6.25 à 6.08 pour cent, alors que le taux servi sur les dépôts en livres était porté de 9.75 à 10 pour cent. Les banquiers égyptiens envisageaient de plus en plus une dévaluation de la livre ou son rattachement à un panier de monnaies, éventuellement le dollar, le deutsche mark, le yen, le franc français et la livre sterling¹⁶⁹.

Au milieu de 1995, le taux d'intérêt sur les prêts du système bancaire aux entreprises se situait entre 13 et 14 pour cent contre 20 pour cent auparavant. Mohammed Farid Khamis, propriétaire d'Oriental Weavers and Co. et Président de la Fédération des industries demandait que les taux d'intérêt soient ramenés à 9 pour cent pour le secteur industriel¹⁷⁰, préconisant encore l'intervention de l'État. Le taux d'intérêt appliqué aux bons du Trésor était fixé à 12 pour cent¹⁷¹.

Dépendance à l'égard de l'aide étrangère

Usama al-Baz, le conseiller politique du Président Moubarak, déclarait en avril 1995 que l'Égypte (deuxième bénéficiaire de l'aide étrangère américaine après Israël avec quelque 2.1 milliards de dollars par an) aurait besoin de ce niveau d'aide pendant une période de 10 à 15 ans, « le temps qu'il faudra pour atteindre les objectifs du programme de réforme économique du pays »¹⁷².

Dépendance à l'égard des importations de blé

L'Égypte est le troisième importateur de blé du monde, après la Chine et la Russie. Ses principaux fournisseurs sont les États-Unis, avec 950 mille tonnes par an, et la France, avec 325 mille tonnes. Cette situation précaire suscita des débats au sujet de la sécurité alimentaire de l'Égypte et de sa dépendance à l'égard des États-Unis compte tenu de l'évolution prévisible des cours du blé, et des divergences politiques entre l'Égypte et l'Amérique sur des questions comme le traité de non prolifération nucléaire et l'embargo contre la Libye. L'Égypte doit importer à peu près 50 pour cent de sa consommation de blé¹⁷³. En 1995, la production égyptienne s'élevait à 5.3 millions de tonnes. En 1995, l'Égypte dut importer environ 5.7 millions de tonnes à un coût de

140 millions de dollars contre 100 millions de dollars en 1994. La consommation par habitant est l'une des plus élevées du monde, avec 200 kg par an. La majorité des experts estime que l'Égypte sera confrontée à une crise sérieuse dans un avenir proche si elle ne réduit pas sa dépendance à l'égard de l'offre étrangère¹⁷⁴.

L'USAID lança un nouveau programme de 27 millions de dollars de soutien à l'agriculture, dans le but de créer des marchés agricoles fondés sur le libre jeu de l'offre et de la demande et de privatiser diverses agro-industries¹⁷⁵.

L'emploi

Le gouvernement rejetait l'idée de licencier la main-d'œuvre en sureffectif dans le cadre du processus de réforme. Le secteur public absorbait 11 pour cent de la population active (1.3 million de personnes), l'administration publique 21 pour cent, et le secteur privé 68 pour cent. Pour Omar al Faruq Amin Ugumar, Directeur de la création d'emplois au Fonds social, les délestages massifs étaient inacceptables. « Si nous licencions 500 000 personnes, le taux de chômage atteindra 20 pour cent et la situation sociale deviendra plus explosive encore. Ce sera la révolution. En outre, l'État devra payer 1.8 milliard de dollars d'indemnités, ce qu'il n'est pas en mesure de financer ». Selon une étude réalisée par des consultants britanniques, 30 pour cent des salariés des entreprises publiques étaient en surnombre, 40 pour cent avaient un deuxième emploi, et 40 à 45 pour cent n'avaient pas de qualifications. Une période de transition de sept à dix ans serait nécessaire¹⁷⁶.

Les petites industries employaient quelque 6 millions de personnes, soit un tiers de la population active. Ce secteur était négligé depuis l'époque de Nasser. L'idéologie du socialisme arabe favorisait les grosses entités capitalistiques du secteur public. Le secteur informel devint un refuge pour tous ceux que l'État ne pouvait employer ou aider par des pensions¹⁷⁷. L'USAID avait mis en place un programme de distribution du crédit de 45 millions de livres pour soutenir les petites entreprises. Au total, 20 000 prêts furent octroyés à des conditions simplifiées, sans les garanties bancaires habituelles¹⁷⁸.

Précarité des budgets des ménages

Le gouvernement avait des raisons de craindre les tensions sociales. De 1990 à 1997, les salaires de ceux qui avaient encore un emploi ont stagné, alors que les prix des produits alimentaires de base n'ont cessé de grimper : le riz de 413 pour cent, le blé de 360 pour cent, la viande et la volaille de 250 pour cent, les haricots de 210 pour cent, l'huile comestible de 608 pour cent. Les services statistiques ne publient ces données qu'après un long retard car elles sont politiquement sensibles¹⁷⁹. Le salaire mensuel moyen était évalué à 150 livres (soit 45 dollars) en 1995, alors que le kilogramme de viande coûtait 15 livres. Une famille moyenne consacrait 52 pour cent de son budget à l'alimentation, le pourcentage étant de 66 pour cent pour les familles

dont le revenu était inférieur à 300 livres par an, et de 32 pour cent pour les ménages disposant d'un revenu annuel de plus de 4 000 livres. L'habillement absorbait 9 pour cent du budget des familles dans les zones urbaines et 7 pour cent dans les villages, tandis que le logement absorbait entre 7 et 10 pour cent du budget. Pendant le mois du ramadan, le gouvernement approvisionnait largement le marché intérieur afin d'éviter des augmentations de prix et des remous politiques. Outre les deux kilogrammes de sucre subventionnés¹⁸⁰, que 47 millions d'Égyptiens sur une population totale de 60 millions de personnes avaient le droit de recevoir chaque mois, le gouvernement fournissait 500 grammes via le ministère des Approvisionnements.

Les subventions aux denrées alimentaires représentaient 738 millions de dollars par an ; elles concernaient essentiellement le sucre, l'huile comestible, le pain et la farine. Le pain était vendu 5 piastres (soit un tiers de ce qu'il coûtait effectivement à l'État)¹⁸¹. Un pain enrichi à 10 piastres fut mis sur le marché pour compenser la disparition progressive du pain à 5 piastres, afin d'éviter une révolte ouverte des pauvres comme pendant les « émeutes du pain » qui avaient éclaté en 1977 lorsque le prix du pain était passé de 1 à 2 piastres¹⁸². Le ministre des Approvisionnements met d'importantes quantités de farine sur le marché afin de faire baisser les prix intérieurs. Le marché de la farine a été en parti libéralisé depuis 1992, et les pâtisseries peuvent s'approvisionner directement à l'étranger sans avoir à solliciter l'autorisation du ministère.

Le Fonds social

Selon le Secrétaire général du Fonds social, Husain al-Gamal, en décembre 1994, un montant de 1.2 milliard de livres avait été décaissé au profit de petits projets et de divers programmes de développement à fort coefficient de main-d'œuvre, qui avaient permis de toucher 3 millions de personnes et de créer 230 000 emplois, dont certains étaient temporaires. En 1995-96, il était prévu de réaliser 106 projets supplémentaires avec un financement de 762 millions de livres¹⁸³. Un programme spécial mis en place pour promouvoir la création de petites entreprises par des diplômés de l'université donna des résultats décevants, car les conditions des prêts étaient rigoureuses et l'exécution des opérations était confiée aux administrations locales et aux syndicats, ce qui multipliait les possibilités de corruption et les inefficacités¹⁸⁴. Par ailleurs, neuf accords portant sur un montant total de 250 millions de livres furent conclus avec la Banque nationale d'Égypte et d'autres banques égyptiennes afin de financer 7 500 petits projets qui devaient permettre de créer 37 500 emplois au profit des diplômés d'université¹⁸⁵.

Réduction des droits de douane

Après des débats au sein des ministères concernés par le commerce extérieur et de la communauté des hommes d'affaires, le ministère des Finances proposa d'abaisser les droits de douane maximum de 70 à 60 pour cent, et de fixer une fourchette de 80 à 100 pour cent pour les automobiles importées. Pour 22 biens d'équipement, un droit de 10 pour cent était proposé (contre des taux effectifs de 50 à 70 pour cent)¹⁸⁶.

Redressement partiel du tourisme

Avant le début des attaques terroristes, en 1992, les recettes touristiques dépassaient 3 milliards de dollars. En 1993, elles chutèrent à 1.3 milliard de dollars, pour s'établir à 1.5 milliard de dollars en 1994. Environ 930 personnes (dont 12 touristes occidentaux) avaient été tués lors des heurts entre les forces de sécurité et les groupes islamistes (375 morts pour la seule année 1995)¹⁸⁷. En 1995, le nombre des visiteurs avait retrouvé son niveau de 1992, mais, avec les réductions de prix et le raccourcissement des séjours, les recettes en devises n'atteignaient que les deux tiers de leur niveau de 1992¹⁸⁸.

Les élections législatives

Le 27 novembre et le 4 décembre 1995, le NDP du Président remporta une victoire écrasante avec 95 pour cent des voix lors des premières élections législatives organisées depuis huit ans. La plupart des partis d'opposition avaient boycotté les élections précédentes de 1990 parce qu'ils contestaient l'équité des procédures utilisées. Cette fois, les journaux d'opposition accusèrent les autorités d'abus électoraux généralisés, de trucage des votes, de manœuvres d'intimidation et de harcèlement des candidats d'opposition. Avant les élections, des centaines de membres du parti officiellement interdit des Frères musulmans, qui avaient espéré se présenter en tant que candidats indépendants, furent arrêtés et 54 membres influents furent condamnés à des peines de prison de trois à cinq ans par un tribunal militaire pour des activités politiques illégales non spécifiées¹⁸⁹. Un certain nombre de tribunaux administratifs suspendirent les résultats de près de la moitié des circonscriptions en attendant l'issue des procès intentés pour fraude électorale¹⁹⁰. Ayant survécu à une tentative d'assassinat en Éthiopie en juin 1995 et réussi à chasser la plupart des militants islamistes des principales villes et des principaux sites touristiques du pays, le Président était devenu « plus préoccupé que jamais par la position de son gouvernement, et fort peu désireux de risquer l'instabilité et de nouvelles violences en poursuivant les réformes »¹⁹¹. Soucieux du respect des droits de l'homme et de la qualité de gestion des affaires de l'État, les bailleurs de fonds occidentaux et leurs parlementaires jugeaient que l'Égypte était relativement démocratique. A la veille des élections, le Président Moubarak affirmait lors d'un entretien télévisé : « Aucun changement n'est inscrit à l'ordre du jour après les élections... Trop de changement conduit à l'instabilité »¹⁹².

Le maigre bilan de 1995

Du côté des privatisations, le bilan continuait d'être médiocre. Des participations minoritaires dans le capital des entreprises publiques furent proposées sur le marché boursier ou cédées aux salariés. La diminution progressive des droits de douane s'arrêta à 70 pour cent. L'adoption de divers textes visant à déréglementer les relations du travail, le droit des sociétés, les lois antitrust et les participations étrangères au capital furent retardés. Un tiers de la population était considérée comme vivant en dessous du seuil de pauvreté, et rien n'indiquait que le chômage diminuait tant soit peu. La fixité de la parité instituée *de facto* avec le dollar et le différentiel d'inflation entre l'Égypte et ses principaux partenaires commerciaux entraînèrent une appréciation du taux de change réel effectif de 35 pour cent par rapport aux quatre années précédentes. Le FMI continuait d'insister pour que l'Égypte dévalue sa monnaie de 25 pour cent au moins, mais le Président Moubarak continuait d'écarter toute idée de dévaluation, le ministre de la Coopération internationale, Youssef Boutros-Ghali, faisant savoir en écho que la réforme devait être « un processus indigène, répondant à des considérations locales et non pas manipulé de l'extérieur »¹⁹³. Beaucoup d'autres obstacles administratifs et réglementaires continuaient d'entraver l'investissement privé, estimé à 10 pour cent du PIB seulement, l'investissement étranger direct représentant quant à lui moins de un pour cent du PIB¹⁹⁴.

1996 : De nouveaux efforts de réforme

Un nouveau cabinet

Atif Sidqi et son équipe présentèrent leur démission le 2 janvier 1996, en partie pour détourner le mécontentement du public après les irrégularités des élections. Le Président Moubarak annonça le remaniement du gouvernement, déclarant que, sous la direction du successeur de Sidqi, l'ancien Vice-premier ministre Kamal al-Ghazouli, la nouvelle administration « allait préparer l'entrée de l'Égypte dans le XXI^e siècle en prenant des mesures pour améliorer le niveau de vie et relancer la dynamique de la réforme économique »¹⁹⁵. Nommé ministre du Plan en 1984 et Premier ministre adjoint en 1987, al-Ghazouli était considéré comme un partisan de longue date du système de planification centrale et du secteur public, qui ne s'était converti que récemment à la cause du secteur privé. Le nouveau Premier ministre favorisa les investisseurs privés, en particulier les multinationales, en mettant l'accent sur les activités d'exportation afin d'éviter la concurrence avec les producteurs locaux, et il promit d'accélérer les privatisations, en commençant par les coentreprises à capitaux mixtes.

Réforme de la réglementation des loyers

En janvier 1996, l'Assemblée du peuple supprima le contrôle des loyers pour tous les nouveaux contrats de location. L'amendement apporté à l'ancienne loi sur le logement ne s'appliquait pas à 95 pour cent du stock des logements, pour lesquels il existait des contrats de location en cours, et dont les loyers étaient maintenus au niveau des prix des années 50. Les contrats étaient souvent cédés de père en fils. Les nouveaux locataires devaient payer des pas de porte énormes dans ce marché faussé par les distorsions. Une fois installés, ils avaient un logement garanti à vie pour un loyer insignifiant, par exemple 20 ou 30 livres pour des appartements de luxe¹⁹⁶. La déréglementation de l'ancien stock de logements provoquerait une révolte sociale. D'un autre côté, les propriétaires n'avaient aucune envie de louer ou laissaient les logements occupés tomber en ruines, faute d'entretien¹⁹⁷.

La zone de libre-échange euro-méditerranéenne

Pendant la première série de négociations sur la participation de l'Égypte à la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, l'Union européenne campa sur ses positions, estimant que les produits agricoles, et les produits transformés en particulier, devaient être exclus de l'accord, et que celui-ci devait être circonscrit aux produits manufacturés. Les Égyptiens insistaient en disant que, pour que l'accord soit équitable, il fallait que l'Égypte puisse exporter chaque année environ 1.2 milliards d'ECUS de produits pour lesquels elle disposait d'un avantage comparatif (comme les fruits et les légumes). Après tout, sa stratégie d'exportation de produits agricoles pour les années 90 avait été élaborée avec le concours de la Banque mondiale. En 1994, les importations égyptiennes en provenance de l'UE s'élevaient à 4.1 milliards de dollars (soit 42 pour cent de ses importations totales)¹⁹⁸. L'Union est le principal marché d'exportation de l'Égypte. Les pressions exercées sur l'Égypte augmentèrent avec la conclusion d'une union douanière entre l'UE et la Turquie, principal concurrent de l'Égypte pour l'investissement étranger et les échanges dans le Bassin méditerranéen¹⁹⁹.

Pendant les négociations de Bruxelles en décembre 1996, les propositions de l'Union concernant l'accord de libre-échange furent jugées inacceptables par l'Égypte. Le ministre d'État des affaires étrangères, Gamal Bayoumi, se plaignit du protectionnisme de la politique agricole commune de l'Europe, disant que la Commission cherchait même à exclure du libre-échange des produits alimentaires transformés tels que les produits laitiers, les céréales, le sucre et la viande. En 1996, les importations égyptiennes en provenance de l'Union européenne s'élevaient à 5 milliards d'ECUS, alors que ses exportations à destination de ce marché s'élevaient à 2.3 milliards d'ECUS. En 1994, les exportations de pommes de terre égyptiennes avaient atteint 430 000 tonnes, ce qui avait déclenché une réaction immédiate des producteurs européens²⁰⁰.

Encadré 4.2. **Obstacles à l'exportation des oranges égyptiennes**

« En 1993, la production d'agrumes de l'Égypte s'élevait à 1 626 100 tonnes, sur lesquels 9 pour cent seulement étaient exportés (146 349 tonnes). Alors que d'autres pays font de gros investissements afin de produire spécifiquement pour l'exportation, l'Égypte se contente d'exporter ce qui reste une fois que le marché intérieur est servi. Les producteurs et les cultivateurs sont confrontés à une multitude de problèmes dus pour la plupart à l'absence de politique cohérente en matière de production et d'exportation des fruits. Malgré tout, l'Égypte est le quatrième exportateur mondial d'oranges, après l'Espagne, Israël et le Maroc...

D'après Mostafa Ads, Directeur du Département exportation de El Wadi Company for Agricultural Exports, l'Égypte a pris du retard sur ses concurrents pour l'exportation d'oranges à cause de deux grands problèmes. Le premier tient au fait que l'Espagne et le Maroc sont géographiquement plus proches des marchés européens. Selon un agent de Daltex, entreprise d'exportation d'agrumes du secteur privé, les oranges égyptiennes sont des produits de deuxième ordre. 'Les importateurs européens peuvent trouver des oranges de meilleure qualité à meilleur marché en Espagne', dit-il.

Les problèmes de l'industrie égyptienne d'exportation des oranges ont réellement commencé avec l'effondrement de l'Union soviétique. El Wadi Company for Agricultural Exports était le seul exportateur d'oranges d'Égypte entre 1964 et 1986, indique Ads. 'L'essentiel de nos exportations pendant cette période étaient destinées à l'Union soviétique qui nous fournissait en échange des armes et d'autres produits'. On ne se préoccupait guère de la qualité puisque, selon l'accord conclu entre les deux pays, l'Union soviétique était obligée d'accepter les produits qu'on lui envoyait quelle que soit leur qualité. Les exportations annuelles vers l'Union soviétique atteignaient 200 000 tonnes, contre 10 000 tonnes vers d'autres pays d'Europe de l'Est tels que la Hongrie et l'ex-Tchécoslovaquie. Après l'effondrement du bloc de l'Europe de l'Est, les exportations d'oranges sont tombées de 200 000 tonnes à près de 150 000 tonnes entre 1991 et 1993.

M. Gharib El-Banna, Directeur de General Union for Fruit Exporters, reconnaît que, si le gouvernement a ouvert la porte aux exportations, il n'a pas pris parallèlement les dispositions voulues pour résoudre les problèmes existants. Une campagne nationale contre les mouches des fruits doit être mise au point et exécutée. Il faudrait mettre l'accent sur la production d'oranges de qualité, et le transport doit être subventionné. Il faut fournir des incitations fiscales aux exportateurs... 'Ce qu'il nous faut, c'est être davantage sensibilisés à ce qui se passe dans le monde.' »

Source : Business Today, février 1997.

La libéralisation des échanges

Les droits de douane sur un certain nombre de produits d'importation furent ramenés à 10 pour cent en janvier 1996. Auparavant, divers produits tels que les pompes diesel, les ventilateurs et les caméras supportaient un droit de douane maximum de 70 pour cent. Toutefois, la libéralisation des échanges accusait un retard très important par rapport au calendrier de la Déclaration d'intention²⁰¹. Lors d'un séminaire sur les relations commerciales entre l'UE et l'Égypte, René Milas, le représentant de l'Union, reprocha aux Égyptiens de maintenir des obstacles non tarifaires sur les produits chimiques, notamment les détergents, sous forme de procédures d'admission et de normes incompatibles avec celles de la future zone de libre-échange²⁰². Ces mesures entravaient la production locale dans les usines des multinationales.

L'agriculture, les ressources en eau et la sécurité alimentaire

Avec la hausse des cours mondiaux du blé en 1994 et en 1995, la nécessité pour l'Égypte de réduire sa dépendance à l'égard des importations s'imposa avec une acuité nouvelle. Le pays importait chaque année quelque 6 millions de tonnes de blé et de farine. Le Premier ministre fixa un objectif d'autosuffisance de 70 pour cent pour le blé, objectif qui devait être atteint grâce notamment à l'irrigation de 1.6 million de feddans²⁰³ de terres désertiques. Les besoins en eau de l'Égypte sont presque exclusivement couverts par le Nil. Les agriculteurs peuvent utiliser l'eau sans bourse délier. Le prix de l'eau potable dans les villes ne couvre pas son coût, et de grandes quantités d'eau sont gaspillées. Toutefois, la question cruciale du prix de l'eau ne fut pas abordée²⁰⁴.

Les risques de déstabilisation sociale

Dans son discours d'ouverture devant le nouveau parlement, le Président Moubarak déclara que le PIB du pays augmenterait de 8 pour cent par an jusqu'à l'an 2000, que 700 000 emplois seraient créés chaque année, que les obstacles administratifs à l'investissement étranger direct seraient en partie levés et que les réformes économiques n'affecteraient pas les couches pauvres vulnérables de la population. Ibrahim Fawzi, ancien ministre de l'Industrie et directeur de l'Office national de l'investissement, avertit que le licenciement des salariés en sureffectif dans le secteur public entraînerait une déstabilisation politique. « Il est absolument indispensable de nous défaire un peu plus de l'héritage qui nous a été légué dans le secteur public, mais il faut le faire d'une façon qui soit acceptable socialement et intelligible pour la population »²⁰⁵.

La sécurité intérieure restait précaire. Depuis le début de 1996, 23 personnes avaient été tuées au cours de heurts avec les fondamentalistes dans la ville d'Assiout en Haute-Égypte, foyer de la résistance islamiste²⁰⁶. Dix-sept touristes grecs et un

Égyptien furent tués par balle par des militants musulmans, et 15 autres touristes, des Grecs pour la plupart, furent blessés à proximité des pyramides le 16 avril 1996, ce qui porta un coup à l'industrie du tourisme²⁰⁷. Quelques jours auparavant, les forces de sécurité avaient arrêté 245 terroristes islamistes présumés²⁰⁸.

Les retards apportés à la suppression des subventions freinèrent les négociations que l'Égypte avait engagées avec le FMI pour la troisième phase du programme de remise de dette du Club de Paris, qui portait sur 4 milliards de dollars²⁰⁹.

Le Président Moubarak se déclare favorable aux privatisations

En 1996, pour la première fois, le Président parla sans détour en faveur des privatisations « afin de libérer l'économie du problème de l'endettement des entreprises publiques, la seule alternative étant l'alourdissement des dettes publiques et de la fiscalité, ce qui se solderait par des faillites et entraînerait l'effondrement de l'économie »²¹⁰. Jusque-là, le Président avait soutenu les réformes, mais il avait évité d'aborder la question des privatisations. Le FMI continuait d'insister pour que l'Égypte accélère les privatisations (dont le programme était lié avec la troisième remise de dette du Club de Paris) et il demandait que la législation sur l'investissement étranger privé soit amendée²¹¹.

Chirac en Égypte

Le président Chirac rencontra le Président Moubarak en avril 1996, lors d'une visite d'État qu'il effectua en Égypte. Il plaida en faveur d'un rôle accru de l'Union européenne dans le processus de paix du Moyen-Orient, idée qui ne fut pas appréciée par les États-Unis et qui fut immédiatement rejetée par Israël²¹². Il plaida également pour un engagement plus large de l'Europe en faveur d'un partenariat euro-méditerranéen²¹³. A la fin d'une deuxième tournée du Président Chirac au Moyen-Orient, tournée pendant laquelle il s'était rendu successivement en Syrie, en Israël, dans les Territoires palestiniens, en Jordanie et en Égypte en octobre 1996, le Président Moubarak fit observer lors d'une conférence de presse conjointe avec le son homologue français que c'étaient les États-Unis qui jouaient le rôle principal dans le processus de paix, l'Europe ne jouant qu'un rôle de second plan²¹⁴.

Le nouveau programme de réformes

En juillet 1996, à l'issue de quatre séries de pourparlers entamées au mois de mars, l'Égypte et le FMI avaient conclu un accord de principe au sujet d'un programme de réformes économiques. Le premier examen du Mécanisme élargi de crédit par le FMI en 1993 avait abouti à une impasse en juillet 1994, car l'Égypte refusait à nouveau de dévaluer sa monnaie. Les pourparlers reprirent en mars 1996, étant bien entendu que la question de la dévaluation était retirée de l'ordre du jour. Au lieu de chercher à

remanier les dispositions de l'ancien Mécanisme élargi de crédit, les deux parties se concentrèrent sur un nouveau programme. Les Égyptiens souhaitaient parvenir à un accord afin d'obtenir le feu vert du Club de Paris pour la troisième et dernière remise de dette. Avant que l'accord avec le FMI ne soit finalisé, le Président Mubarak entreprit une visite de quatre jours à Washington, où il discuta du processus de paix au Moyen-Orient et des relations américano-égyptiennes²¹⁵. Entre temps, le Premier ministre annonçait en juillet 1996 que 39 entreprises publiques représentant une valeur globale de 1 milliard de dollars seraient privatisées d'ici la fin de l'année. Le nouveau cabinet avait accéléré les privatisations et, pour la première fois, plus de 50 pour cent du capital des entreprises publiques étaient offerts à la vente²¹⁶.

Crédit du FMI dans le cadre de l'Accord de confirmation

Le 11 octobre 1996, l'Égypte et le FMI signaient un accord concernant l'octroi d'un crédit de 24 mois au titre de l'Accord de confirmation, ce qui devait permettre au Club de Paris d'approuver la troisième remise de dette de l'Égypte. L'accord portait sur la poursuite de la libéralisation des échanges, la déréglementation de l'économie, le développement des marchés financiers et la modernisation de la structure du budget. Un dernier obstacle à la ratification de l'accord avait été levé avec la réduction générale des droits de douane, qui atteignait dans certains cas non moins de 25 pour cent. Le droit de douane maximum sur les marchandises (autres que les produits de luxe) fut ramené de 70 pour cent à 55 pour cent. Compte tenu de l'importance de ses réserves de change (18 milliards de dollars), il était peu probable que l'Égypte effectue des tirages sur le crédit de 270 millions de DTS (400 millions de dollars) obtenu dans le cadre de l'Accord de confirmation.

Le programme de réformes prévoyait de stimuler l'épargne intérieure et d'accroître la compétitivité de l'économie en instaurant un climat plus favorable à l'investissement, en particulier pour les investissements étrangers directs et la technologie. A cet effet, une nouvelle loi sur l'investissement devait être élaborée et de nouvelles mesures d'incitation devaient être prises. Quarante-et-un entreprises publiques représentant une valeur totale de 18 milliards de livres devaient être privatisées. Il était prévu de diminuer à nouveau les droits de douane, le taux maximum devant être encore abaissé de 15 pour cent. L'impôt sur le revenu des personnes physiques devait être réduit et le système fiscal devait être élargi et rendu plus transparent. Aucune nouvelle augmentation des prix n'était demandée, mais les effectifs de la fonction publique devaient être réduits de 2 pour cent. Le Fonds social devait fournir 200 millions de dollars pour financer les mesures de délestage et d'indemnisation, ainsi que le recyclage et le placement des travailleurs licenciés. Le programme devait faire l'objet d'un examen trimestriel. Arvind Subramanian, le représentant du FMI au Caire, observait : « C'est un programme maison, qui vise à régler les problèmes fondamentaux de l'Égypte »²¹⁷.

La sécurité alimentaire et la dépendance à l'égard des États-Unis

Pour éviter des émeutes massives comme en 1977, le gouvernement remplaça 20 pour cent du pain de farine de blé par du pain de farine de maïs, moins cher, afin de geler les importations de blé à leur niveau de 6.5 millions de tonnes par an à un coût de plus d'un milliard de dollars par an. Ces achats provenaient essentiellement des États-Unis (5.2 millions de tonnes), ce qui rendait l'Égypte gravement tributaire des approvisionnements américains. Les économies réalisées par l'Égypte étaient estimées à 220 millions de dollars par an. En l'absence de subventions, les consommateurs devaient payer leur miche de pain 14 piastres (5 cents américains) au lieu de 5. L'Égypte produisait à l'époque 5.5 millions de tonnes de blé. Elle devait encore couvrir plus de la moitié de ses besoins alimentaires par des importations à un coût d'environ 4 milliards de dollars par an²¹⁸. Le Premier ministre al-Ghazouli avait fixé l'objectif de production de céréales à 18 millions de tonnes pour 1996, en prévoyant une augmentation de 3.5 pour cent par an par la suite²¹⁹.

Le problème récurrent du manque de données

Le bureau d'études International Business & Technical Consultants Inc., qui est chargé du suivi et de l'évaluation des opérations de privatisation (dans le cadre du Projet de privatisation de l'USAID), souligne dans un de ces rapports : « une grande quantité de données et d'informations importantes sur la période actuelle ne sont pas disponibles. Ces données concernent des domaines très divers, depuis la part du secteur privé dans l'investissement et les échanges jusqu'au taux de chômage et aux salaires moyens dans les principaux secteurs de l'économie égyptienne. Malgré l'importance qu'elles revêtent, très peu de tentatives ont été faites pour obtenir ces données extrêmement utiles pour les dirigeants du pays et d'autres responsables. Pour tenter d'étudier les tendances qui se dégagent et d'identifier les problèmes importants qui se posent, nous avons donc dû fonder nos analyses sur des données partielles et incomplètes »²²⁰.

L'épargne

Dans son rapport annuel de 1996, la Banque centrale d'Égypte publie les taux de l'épargne intérieure du pays : 17 pour cent pour 1991–92, 16.7 pour cent pour 1992–93, 15.1 pour cent pour 1993–94, et 16.9 pour cent pour 1994–95. Les taux de l'investissement intérieur pour ces quatre exercices s'établissaient respectivement à 19.8 pour cent, 19.6 pour cent, 20.3 pour cent et 19.2 pour cent. L'épargne intérieure a permis de financer environ 85 pour cent des investissements domestiques. Les taux d'épargne comme les taux d'investissement sont « jugés faibles par rapport à d'autres pays en développement »²²¹.

L'épargne nationale provenait des ménages à hauteur de 43 pour cent, des administrations publiques à hauteur de 23 pour cent, des entreprises privées à hauteur de 16 pour cent, des entreprises publiques à hauteur de 10 pour cent, et du secteur financier à hauteur de 8 pour cent²²². Entre 1991 et 1996, le taux moyen de l'épargne des entreprises privées rapporté au PIB n'a atteint que 3.1 pour cent²²³.

L'investissement étranger direct

Si l'Égypte veut atteindre l'objectif de 100 milliards de livres d'investissement par an qu'elle s'est fixé, la moitié doit être financée par les apports de capitaux étrangers. L'investissement étranger direct est passé d'une moyenne de 650 millions de dollars pendant la période 1981–1992 à 800 millions de dollars en 1996. Le gouvernement a annoncé la suppression des autorisations préalables pour tous les projets d'investissement étranger direct. Dans la plupart des cas, les investisseurs ont choisi de former une coentreprise avec un partenaire égyptien²²⁴.

Le taux de change réel

Grâce à ses réserves de change, l'Égypte a pu défendre la parité nominale de sa monnaie à 3.40 livres pour un dollar. Toutefois, comme le taux d'inflation égyptien est plus élevé que les taux d'inflation de ses principaux partenaires commerciaux, le taux de change réel s'est apprécié de 35 pour cent depuis 1991. « Cette surévaluation de la livre a eu des effets négatifs sur la compétitivité de l'Égypte sur les marchés internationaux. »²²⁵

La balance commerciale

La performance de l'Égypte sur les marchés internationaux est restée un sujet de préoccupation. Le déficit commercial était essentiellement dû à l'effet conjugué de la diminution des importations et de l'augmentation des exportations, qui s'est traduit par un déficit de 9.4 milliards de dollars pour la période de douze mois allant d'août 1995 à juillet 1996. Les dispositions prises par le gouvernement pour stimuler les exportations n'ont pas atteint leur but, pas plus qu'elles n'ont permis de regagner certains des marchés perdus, en particulier en Europe centrale et orientale²²⁶. « On peut dire sans risquer de se tromper que le déficit commercial va continuer de se creuser ou que, dans le meilleur des cas, il ne diminuera pas. Cela tient à la progression continue des importations qui a suivi l'ouverture sur l'extérieur et les réformes commerciales, et à la médiocre tenue des exportations, en particulier dans le secteur non pétrolier. »²²⁷

La dette intérieure

Le principal instrument de la politique monétaire restrictive depuis 1991 a été l'émission de bons du Trésor pour financer le déficit budgétaire. Cette politique restrictive a permis de ramener la croissance de la masse monétaire à 11 pour cent en 1995–96, contre 30 pour cent au début de 1991. Toutefois, elle a entraîné un alourdissement de la dette intérieure, qui a atteint 150.4 milliards de livres en juin et 152 milliards de livres en septembre 1996, enregistrant une progression de 9.2 pour cent par rapport à l'année précédente²²⁸. Elle comprenait la dette de l'État à l'égard de la Banque nationale d'investissement au titre du financement des entreprises du secteur public, les prêts bonifiés en faveur des logements sociaux et les charges d'intérêts sur les bons du Trésor, qui s'élevaient à 26 milliards de livres²²⁹.

La dette extérieure

A la fin de 1996, la dette extérieure de l'Égypte atteignait 31 milliards de dollars, soit 1.9 milliard de dollars de moins qu'en 1995. Le ratio de la dette au PIB a été ramené de 74 pour cent en 1992 à 47 pour cent en 1996. En juin 1996, la dette à l'égard des créanciers du Club de Paris s'élevait à 25.2 milliards de dollars, soit 81 pour cent du total. Sur ces créances, 65 pour cent environ étaient dus à quatre pays : les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Japon. Le service de la dette atteignait 412.1 millions de dollars, contre 572 millions de dollars en 1992²³⁰.

Les réformes du secteur financier

Le secteur financier est la principale cible des initiatives de réforme. Divers instruments tels que les bons du Trésor ont permis d'élargir le marché financier et d'accroître sa liquidité. En octobre 1996, l'État a procédé à une émission de bons du Trésor assortis d'un coupon de 11 pour cent pour une valeur de 4 milliards de livres. Or, le montant des souscriptions effectué par les institutions financières, les entreprises et les particuliers s'est élevé à 10 milliards de livres. La Banque centrale a donc décidé de n'attribuer à chaque souscripteur que 39.5 pour cent du montant qu'il avait demandé. Pour les indicateurs monétaires de base, les responsables du Projet de privatisation de l'USAID ont à nouveau souligné : « il convient de noter qu'une grande quantité de données et d'informations sur la période courante ne sont pas disponibles »²³¹.

Les indicateurs macro-économiques

Le PIB rapporté au coût des facteurs a augmenté de 4.8 pour cent en 1995–96 contre 4.6 pour cent l'exercice précédent. Le secteur privé a enregistré un taux de croissance de 5.9 pour cent et sa part dans le PIB est passée à 63 pour cent²³². Le taux de change est resté stable à 3.40–3.41 livres pour un dollar²³³. En décembre 1996,

l'inflation était ramenée à 5.4 pour cent²³⁴. Le FMI n'insistait plus pour que la livre soit dévaluée. Les réserves de la Banque centrale s'élevaient à 18 milliards de dollars. Le taux d'intérêt débiteur est passé de 11.25 pour cent en avril 1996 à 12.25 pour cent en décembre, tandis que le taux servi sur les bons du Trésor était ramené de 10.27 à 10.1 pour cent compte tenu du ralentissement de l'inflation et du désir du gouvernement de stimuler l'investissement privé²³⁵. La Banque centrale a abaissé son taux d'escompte, qui est passé de 13.5 pour cent en octobre 1996 à 13.25 pour cent en novembre, puis à 13 pour cent en décembre et à 12.75 pour cent en mars 1997. Les taux d'intérêt débiteurs et créditeurs sont tombés à leur plus bas niveau depuis le début du programme de réforme. Auparavant, le gouvernement souhaitait maintenir les taux d'intérêt au-dessus de la barre des 10 pour cent afin d'attirer les capitaux étrangers ; mais, compte tenu de l'afflux important des capitaux et de la pression à la hausse sur la livre, il a estimé que les taux d'intérêts pouvaient être ramenés à 9 pour cent sans affecter l'écart des taux entre la livre et le dollar. Les dépôts en dollars étaient rémunérés à 5 pour cent. La baisse des taux d'intérêt devait permettre de stimuler les investissements et la croissance du PIB, mais on ne prévoyait pas qu'ils passent au-dessous de 9 pour cent en raison de la faiblesse de l'inflation et de l'importance de la demande de capitaux alimentée par la présence des investisseurs étrangers sur le marché des titres.

Le gouvernement annonça qu'il projetait également d'émettre des bons du Trésor à long terme au cours de l'exercice 96-97 dans le cadre de sa politique de stérilisation²³⁶.

1997 : Les problèmes de mise en œuvre

Les indicateurs macro-économiques

Les réserves de change sont passées à 19.4 milliards de dollars à la fin du mois de février 1997, soit plus de 26 pour cent du PIB (75 milliards de dollars). Le déficit commercial a été ramené de 2.79 milliards de dollars au premier trimestre de l'exercice 96-97 à 2.69 milliards de dollars au deuxième trimestre sous l'effet conjugué de la progression des exportations, qui sont passées de 1.16 à 1.22 milliards de dollars et de la diminution des importations, qui ont été ramenées de 3.9 à 3.8 milliards de dollars. Malgré le déficit commercial, la balance des paiements a dégagé un excédent, qui est passé à 705 millions de dollars au deuxième trimestre de l'exercice 96-97. Les avoirs extérieurs du système bancaire sont passés à 143 milliards de dollars²³⁷. En mars 1997, la hausse des prix à la consommation était tombée à 5 pour cent, contre 7.6 pour cent en août 1996²³⁸.

La notation souveraine de l'Égypte

Après avoir reçu une note de Ba2 pour les obligations et les bons à long terme en devises dont les émetteurs étaient domiciliés en Égypte et une note Ba3 pour les dépôts en devises à long terme en octobre 1996, l'Égypte s'est vu attribuer un BBB pour les

obligations à long terme en devises par Standard & Poors en janvier 1997. Standard & Poors a par ailleurs noté A 2 les bons et obligations du Trésor, et A 3 les obligations à court terme en devises²³⁹.

Les réformes macro-économiques concernant la libéralisation des échanges, la politique budgétaire et les réserves de la Banque centrale (s'élevant à 19 milliards de dollars), ont eu une influence positive sur les notations. En revanche, la faiblesse du revenu par habitant, le chômage persistant, le poids important de la dette intérieure (53 pour cent du PIB en 1996–97), la faiblesse du secteur financier, l'insuffisance de l'infrastructure sociale et le niveau relativement faible de l'épargne intérieure (17 pour cent du PIB)²⁴⁰, qui a chuté pour atteindre les 7 pour cent du PNB fixés par le gouvernement, ont pesé sur les notations.

Le faible niveau de l'épargne et de l'investissement « peut être essentiellement attribué au petit nombre de secteurs d'activités rentables et de produits financiers susceptibles d'intéresser les investisseurs, ainsi qu'à l'inefficacité des activités d'intermédiation des institutions financières »²⁴¹. Thomson a attiré l'attention sur « la surévaluation de la monnaie, les effectifs pléthoriques du secteur public, les problèmes administratifs persistants qui expliquent la mollesse des investissements privés et publics en Égypte par rapport à d'autres marchés émergents, le taux de chômage élevé, et les craintes que suscite la violence de certains groupes islamiques, qui ont des effets préjudiciables sur le tourisme de même que sur la confiance des investisseurs²⁴² ... D'après Standard & Poors, « les tendances islamistes devraient se maintenir »²⁴³.

La précarité sociale

Si le dialogue entre la main-d'œuvre syndiquée et le gouvernement a permis de dégager un certain consensus sur le régime de retraite anticipée et d'autres prestations sociales, même si elles sont jugées insuffisantes, « la main-d'œuvre non syndiquée ou 'flottante' et la jeunesse instruite sans emploi sont une source plus importante de préoccupations pour le gouvernement. Étant donné le niveau relativement faible de leurs qualifications et le climat de récession qui a prévalu pendant toute la période de stabilisation, les salariés non syndiqués atteignent à peine le niveau de subsistance et nourrissent peu d'espoir pour l'avenir. En outre, si, comme leurs parents plus âgés, ils ont toujours su qu'ils étaient pauvres, ils prennent de plus en plus conscience de l'ampleur de leur misère »²⁴⁴. La disparité évidente des revenus et des patrimoines a contribué à les marginaliser.

Comme le déclarait en juin 1997 Samir Radwan, un responsable de l'Organisation internationale du travail, l'économie égyptienne n'a créé que 370 000 emplois par an en moyenne pendant les années 90 alors qu'il aurait fallu qu'elle en crée 500 000. « 95.5 pour cent des chômeurs sont des primo-entrants sur le marché du travail, qui attendent en moyenne trois ans et demi avant de trouver un emploi ... En 1995, les salaires réels étaient inférieurs d'un tiers à leur niveau de 1982 ... La disparité des revenus s'accroît »²⁴⁵.

Les jeunes instruits sans emploi caressent toujours « les espoirs de la classe moyenne quant au mariage, à l'idée d'avoir un appartement en propre et un emploi garanti une fois qu'ils auront obtenu leur diplôme. Ils ne considèrent pas que ces rêves sont partie remise, mais que ce sont des rêves brisés »²⁴⁶. En 1993, le Centre d'information et de décision du Cabinet estimait le taux de chômage à 20 pour cent, trois quart des chômeurs appartenant à la tranche d'âge 16–25 ans, et 84 pour cent de ces jeunes ayant un diplôme de l'enseignement secondaire ou du troisième cycle²⁴⁷.

La libéralisation des fermages

La loi foncière 96/1992, fortement controversée, est entrée en vigueur le 1er octobre 1997, révolutionnant les rapports entre les propriétaires terriens et les métayers. Entre 1952 et 1992, les fermages sont restés bloqués à un niveau égal à sept fois la taxe foncière, qui était en moyenne de 30 à 35 livres par an. Ils n'ont pas été relevés entre 1952 et 1975 malgré l'augmentation des taxes foncières, parce qu'ils restaient liés au niveau des taxes de 1952. Une décision de 1975 stipulait toutefois que les fermages augmenteraient proportionnellement aux taxes.

En 1992, le Parlement décréta que le système de contrôle des fermages serait supprimé en octobre 1997 au plus tard. La loi 96/1992 imposait qu'entre 1992 et le 1er octobre 1997 les fermages soient portés à un niveau égal à 22 fois le montant de la taxe payée par le propriétaire, étant entendu qu'il appartenait par la suite aux propriétaires et aux métayers de s'entendre sur le montant des fermages. Le droit civil et la police devaient assurer l'application des nouveaux fermages.

Aux termes d'un décret de 1996 du ministère de l'Agriculture, qui est entré en vigueur le 1er juillet 1997, les métayers devaient rendre leurs anciens contrats. Le décret stipulait également qu'avant le 6 octobre les services locaux du ministère délivreraient aux propriétaires terriens de nouveaux titres établissant leur droit de propriété et spécifiant leurs autres droits. Sans ces documents, les propriétaires auraient du mal à convaincre un tribunal d'expulser un métayer récalcitrant. « Les groupes d'opposition estiment qu'entre les métayers et leur famille un million de personnes seront directement affectées par la nouvelle loi. »²⁴⁸

La nouvelle législation du travail

La nouvelle loi du travail est à l'étude depuis trois ans. Elle a été préparée avec le concours de l'Organisation internationale du travail, dans le but d'introduire un texte de loi moderne qui permette d'appuyer le passage de l'Égypte à l'économie de marché et qui soit conforme aux critères internationaux des droits des travailleurs. La loi doit légaliser les licenciements des travailleurs et accorder le droit de grève — ce à quoi s'opposent les chefs d'entreprise. Le projet de loi a reçu l'aval du Conseil d'État, mais il doit encore être adopté par le Cabinet et l'Assemblée du peuple.

Encadré 4.3. **Troubles dans les régions rurales**

« Anticipant des troubles, les services de sécurité égyptiens ont renforcé leur dispositif en Haute-Égypte. Des centaines de conscrits sont venus appuyer les unités de police dans les provinces méridionales de Minya, Beni Souef et Assiout, où les forces de sécurité sont en alerte dans tous les villages ... Depuis le mois de juin, la tension monte dans les régions rurales, et il y a eu des heurts violents et des arrestations sporadiques de métayers et de partisans des paysans dans dix gouvernorats ... D'après le Centre foncier, entre le 1er janvier et la mi-août, 822 personnes ont été détenues par la police, 15 ont été tuées au cours d'affrontements et 218 ont été blessées. La plupart des actes de violence et des heurts avec la police ont eu lieu au début du mois de juillet, lorsque les métayers ont tenté de mettre le feu aux services locaux du ministère de l'Agriculture. »

Source : Middle East Times, 3-9 octobre 1997. Voir également Al-Ahram Weekly 10-16 juillet 1997.

Le budget de 1997-98

Le budget de 1997-98 a été adopté par l'Assemblée du peuple en avril 1997. Il porte sur un montant total de 83.7 milliards de livres, soit une augmentation de 7 pour cent par rapport au budget de l'exercice précédent, qui s'élevait à 77.5 milliards de livres. Les prévisions de dépenses s'établissaient à 77.5 milliards de livres dont 29.8 milliards pour les services sociaux et 25.1 milliards au titre des salaires et des pensions. Les dépenses de l'État ont été réduites de 6 pour cent pour arriver à une augmentation annuelle de 8 pour cent. Le ministre des Finances, Mohie al-Din al-Gharib, a souligné que le budget traduisait un souci de rationalisation et de stabilité budgétaire, ajoutant que le gouvernement entendait maintenir la stabilité des prix et continuer à subventionner les services vitaux. Le ministre a décidé de suivre au quotidien les finances des organismes du secteur public et de prendre les décisions appropriées si les dépenses dépassaient les limites fixées. Une enveloppe de 4 milliards de livres a été attribuée aux entreprises déficitaires, et une enveloppe de 6 milliards de livres était prévue pour soutenir les Services généraux de l'État²⁴⁹. Le Premier ministre Al-Ghazouari a déclaré qu'il n'y aurait pas de nouvelles taxes en 1997-98.

Le plan quinquennal

D'après la déclaration faite le 26 avril 1997 par al-Ghazouari devant l'Assemblée du peuple à l'occasion de la présentation du plan quinquennal, le PIB devait augmenter de 5.7 pour cent en valeur réelle en 1997–98. Pour la période du plan quinquennal 1997/98–2002/03, le gouvernement prévoyait un taux de croissance moyen de 7 pour cent par an pour le PIB, ainsi que la création de 2.5 millions d'emplois, dont 500 000 en 1997–98. Le Premier ministre a déclaré que, pour l'investissement, l'objectif portait sur un total de 58 milliards de livres, dont 60 pour cent financés par le secteur privé. Entre 1997 et 2002, les investissements devaient atteindre un total de 375 milliards de dollars. Pendant les cinq prochaines années, les déficits budgétaires devaient s'établir en moyenne à 1 pour cent du PIB, compte non tenu du produit des privatisations. Les principaux objectifs du gouvernement étaient de réduire le déficit budgétaire, d'accroître l'épargne intérieure, de diminuer le poids de la dette publique et de maintenir la stabilité monétaire et la stabilité du taux de change afin de soutenir la confiance des investisseurs et d'attirer les capitaux étrangers²⁵⁰.

La nouvelle loi sur la garantie des investissements et les incitations à l'investissement

En mai 1997, une nouvelle loi sur l'investissement (loi 8/1997) a été adoptée par l'Assemblée du peuple et signée par le Président à l'issue d'une longue période d'examen et de protestations de la part des milieux d'affaires. La nouvelle législation prévoit des mesures d'incitation plus importantes pour les secteurs prioritaires tels que l'infrastructure, les pièces automobiles, les logiciels, les services liés aux gisements pétroliers, le tourisme et les activités manufacturières, ainsi que des exonérations temporaires d'impôts plus longues pour les projets situés dans certaines régions. Les petites et moyennes entreprises seront encouragées et des incitations seront offertes aux exportateurs. La simplification des procédures administratives permettra de stimuler la production et l'investissement direct.

Parmi les nouvelles garanties données aux investisseurs, la loi stipule que les entreprises ne peuvent être nationalisées, placées sous séquestre ou confisquées. Aucun service administratif ne peut interférer dans le système de fixation des prix des produits d'une entreprise ou déterminer ses profits. Les entreprises peuvent détenir en propriété les installations et les terrains nécessaires à leurs activités, quelles que soient la nationalité des propriétaires de l'entreprise, leur lieu de résidence ou leur part dans le capital. En outre, les projets exécutés au titre du Fonds social de développement seront exonérés d'impôts pendant 10 ans. Pour les projets situés à l'extérieur de l'ancienne vallée du Nil, l'exonération fiscale durera 20 ans²⁵¹.

Nouvelles directives pour les privatisations

Le gouvernement a publié de nouvelles directives pour le programme de privatisation. Les entreprises rentables doivent être vendues les premières, notamment les coentreprises. Les entreprises qui ne nécessitent qu'une restructuration financière viennent en deuxième position dans l'ordre des priorités. Les aspects techniques de la restructuration et les nouveaux investissements éventuels sont laissés à la discrétion des nouveaux acquéreurs, mais les dirigeants actuels des entreprises sont responsables de l'entretien des installations. Les autorités reconnaissent qu'une quantité importante d'actifs restera dans le secteur public pendant un certain temps encore, en particulier les industries jugées d'importance stratégique (où l'État conservera une participation de 60 pour cent) et les entreprises pour lesquelles le gouvernement cherche encore une autre solution que la liquidation. « Le succès du programme de privatisation dépendra dans une large mesure de la capacité du secteur public à trouver des investisseurs stratégiques pour les industries du secteur public qui sont proposées à la vente, soulignent de hauts fonctionnaires »²⁵².

Toute utilisation des fonds provenant des privatisations passées et des ventes d'actifs dans le cadre des opérations de restructuration, de même que les retraits opérés sur les comptes des sociétés de holding doivent être signés par le ministre des Finances et être visés par la Commission des privatisations du Cabinet. Les directives réaffirment clairement qu'il appartient aux sociétés de holding de vendre leurs entreprises affiliées, éventuellement avec le concours de consultants expérimentés²⁵³.

La réglementation prudentielle

En 1996, l'Office des marchés financiers a préconisé d'appliquer un certain nombre de mesures restées dans les cartons, et d'adopter en particulier les pratiques internationales les plus performantes en matière d'audit et de comptabilité. Il a également renforcé les normes de fonds propres pour les nouvelles entreprises.

A la suite d'irrégularités et de délits d'initiés sans nombre, les maisons de courtage ont été invitées à adopter un code d'éthique, à améliorer la formation des courtiers en place, et à renforcer les certificats professionnels et les qualifications de leurs agents afin de mériter la confiance du public. Des émissions en souscription publique avaient, par exemple, été approuvées avec une seule note de publicité en lieu et place d'une note d'information²⁵⁴. Les achats et ventes d'actions étaient entravés par les retards dans les actes de cession de propriété, qui pouvaient aller jusqu'à 35 jours²⁵⁵.

La loi antitrust

Le ministère de l'Approvisionnement et du Commerce a préparé un projet de loi en vue de combler un vide juridique en introduisant un texte tendant à promouvoir un système de marché libre et concurrentiel. La nouvelle loi définit le monopole comme

la pratique qui permet à une entreprise ou à un groupe d'entreprises d'accaparer au moins 30 pour cent des achats ou des ventes d'un produit donné sur le marché local. Un Conseil antitrust et de protection de la concurrence va être créé pour superviser les autorisations de fusions. Plusieurs fusions ont été opérées dans la première moitié de 1997.

La société britannique Cadbury s'est portée acquéreur de la Food Industries Development Company, accaparant ainsi 25 pour cent du marché des sucreries. Le groupe suisse Nestlé a acheté à la Groppi Company une usine de fabrication de glaces comestibles située à Qualioub, et possède ainsi 75 pour cent du marché des glaces comestibles en Égypte. Sur le marché des titres, il y a également eu des rachats et des fusions. L'Egyptian Financial Group (EFG) et le groupe Hermès ont fusionné pour créer une importante maison de courtage, qui contrôle près de 32 pour cent du marché secondaire à la Bourse du Caire²⁵⁶.

Les euro-obligations égyptiennes

Le ministre des Finances Mohie al-Din al-Gharib a annoncé que l'État allait émettre des euro-obligations à cinq ans pour un montant de 300 millions de dollars sur le marché boursier de Londres afin d'inciter les entreprises égyptiennes à lever des fonds sur l'euromarché par l'émission d'actions et d'obligations à des taux modérés compte tenu du taux de référence établi par l'État égyptien. Les réserves de la Banque centrale s'élevant à plus de 19 milliards de dollars, l'Égypte a une crédibilité suffisante pour solliciter les marchés internationaux, d'autant que le ratio du service de la dette aux exportations est tombé à 13 pour cent, contre 23 pour cent en 1991. Le principal objectif était de stimuler le marché financier égyptien en développant les relations entre le secteur privé égyptien et le marché international des actions.

L'émission des euro-obligations devait permettre de combler l'écart entre l'épargne intérieure et l'investissement. Si l'Égypte veut porter le taux de croissance du PIB à 7 pour cent, il lui faut 7 milliards de dollars d'investissements étrangers par an pour combler le déficit d'épargne. Comme ces investissements s'élèvent à 2 milliards de dollars, il lui en faut 5 milliards de plus. Il reste à espérer qu'ils pourront être financés par le secteur privé sur le marché international²⁵⁷.

Les taux d'intérêt

La Banque centrale a ramené son taux d'escompte de 13.5 pour cent en octobre 1996 à 13.25 pour cent en novembre, puis à 13 pour cent en décembre, à 12.75 pour cent en mars 1997 et à 12.25 pour cent en mai de la même année. Le gouvernement a continué d'abaisser progressivement les taux d'intérêt dans le but de réduire le coût des emprunts et d'encourager ainsi les investissements étrangers tout en protégeant la livre contre une appréciation. La diminution du taux d'escompte a été suivie par une réduction des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs, qui sont tombés à leur niveau le plus bas depuis le lancement du programme de réformes. Auparavant,

les autorités égyptiennes tenaient à maintenir des taux d'intérêt supérieurs à 9 pour cent afin d'attirer les capitaux étrangers. Depuis, les entrées de capitaux ont atteint un niveau satisfaisant, et le gouvernement a laissé les taux descendre afin d'éviter d'éventuelles pressions à la hausse sur la livre. Entre novembre 1996 et juin 1997, les taux débiteurs sont tombés de 12.25 pour cent à 10.75 pour cent, les taux créditeurs ont été ramenés de 10.25 à 8.75 pour cent, et la rémunération des bons du Trésor est passée de 10.25 pour cent à 8.9 pour cent. Les taux d'intérêt actuels restent toutefois à un niveau suffisant pour ne pas décourager les entrées de capitaux. Le taux servi sur les dépôts en dollars est de 5.3 pour cent. La Banque centrale a annoncé son intention d'émettre des bons du Trésor à long terme au cours de l'exercice 97-98 et de prendre des mesures pour ralentir l'inflation.

Le taux de change

Tandis que le FMI n'insistait plus pour que la livre soit dévaluée, le gouvernement s'est engagé à lutter contre l'appréciation de la monnaie, que l'afflux des capitaux extérieurs poussait à la hausse. Le taux de change nominal a été maintenu à une parité de 3.40 livres pour un dollar entre le mois d'octobre 1996 et le mois de juin 1997. Les autorités égyptiennes estimaient en effet que la stabilité du taux de change était un facteur important pour attirer les capitaux étrangers. Les réserves de la Banque centrale s'élevaient à 19.2 milliards de dollars²⁵⁸.

Le nouveau ministre de l'Économie

En juillet 1997, Youssef Boutros-Ghali a été nommé ministre de l'Économie. Pendant une dizaine d'années, il avait occupé des postes de collaborateur, d'abord comme conseiller du Premier ministre, puis comme ministre d'État. En tant qu'ancien agent du FMI, il s'est construit, parmi la communauté internationale des bailleurs de fonds, une réputation de partisan extrêmement compétent et éloquent du programme de réformes²⁵⁹. Boutros-Ghali représente une nouvelle génération d'administrateurs égyptiens. Peu avant sa nomination, il déclarait à Londres : « Ce que nous nous efforçons de faire, c'est de changer les méthodes de gestion des affaires publiques. Nous devons passer du concept de l'État prédateur au concept de l'État médiateur ou de l'État qui facilite les choses. Les gens doivent réagir aux forces du marché et non à la crainte que leur inspire l'administration... Le système réglementaire doit fonctionner de manière prévisible »²⁶⁰.

Le terrorisme islamiste

Le 18 avril 1996, 18 touristes grecs étaient abattus à l'entrée d'un hôtel du Caire car ils avaient été pris pour des Israéliens²⁶¹. En septembre 1997, neuf vacanciers allemands et leur chauffeur égyptien furent tués au cours d'une attaque islamiste contre un bus de touristes au centre du Caire. Le 13 octobre 1997, des hommes armés arrêtaient

plusieurs taxis près de la ville de Mallawi, dans le cadre d'une opération coordonnée, et massacrèrent tous les passagers porteurs de cartes de police. Onze hommes moururent.

Le 17 novembre 1997, 58 touristes furent tués lors d'un assaut islamiste dans la Vallée des Reines de Louxor. Le Président se rendit sur les lieux le lendemain, et il renvoya son ministre de l'Intérieur Hassan al-Alfi ainsi qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Le massacre eut un effet désastreux sur le tourisme. Jusqu'à ce jour, 4 millions de visiteurs se sont rendus en Égypte en 1997, procurant au pays 3.2 milliards de dollars de recettes²⁶².

Encadré 4.4. L'action de la police contre les militants islamistes

« Le 14 octobre, un millier de policiers, notamment des escouades antiterroristes et des forces spéciales, ont lancé une chasse à l'homme de grande ampleur contre des militants islamistes suspectés d'être les auteurs des attaques les plus sanglantes que la politique ait connues depuis cinq ans. Plus d'une centaine de véhicules blindés, de camions et de fourgonnettes de police formaient un convoi de cinq kilomètres entre Minya et les villes d'Abou Qurqas et Mallawi. Les policiers se dirigeaient vers les champs de maïs et d'autres plantations dans la zone où ils pensaient que se cachaient les neufs bandits armés qu'ils recherchaient.

Neuf policiers et deux civils furent tués de sang froid le 13 octobre lors d'attaques simultanées près d'Abou Qurkas et de Mallawi dans le Gouvernorat de Minya, à quelque 250 kilomètres au sud du Caire. Des témoins racontèrent que les bandits armés, dont certains portaient l'uniforme de la police, avaient bloqué des routes rurales, arrêté des voitures, vérifié l'identité des passagers et fait sortir neuf policiers qu'ils abattirent après leur avoir lié les mains et les pieds. »

Source : *Middle East Times*, 17–23 octobre 1997.

Notes

1. « Entre 1988 et 1990, il y eut un flot ininterrompu de missions du FMI au Caire. Les accords étaient toujours ‘prêts à être signés’, mais en fait ils n’étaient jamais finalisés. », cf. Richards, 1991.
2. *Égypte/Monde Arabe*, 1, 1990.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. Une partie de l’aide était destinée à financer la livraison d’hélicoptères et de missiles. En outre, l’Égypte signait en mars 1990 un accord avec le Pentagone pour l’achat de pièces détachées pour des chars 551 M1 qui devaient être assemblés en Égypte, ainsi que pour l’acquisition de deux sous-marins. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 1, 1990.
7. Boutros-Ghali, 1990.
8. Cf. Richards, 1991: « Le gouvernement créa des comités interministériels dont les compétences se chevauchaient pour dérouter les observateurs extérieurs — personne ne savait au juste qui était le véritable responsable (si en fait il y en avait un). Cette tactique avait en outre l’avantage de permettre au gouvernement de plaire à tout le monde puisque des acteurs différents faisaient des déclarations diamétralement opposées. C’est ainsi par exemple qu’il y avait, au printemps 1990, (au moins) deux comités interministériels chargés de la privatisation, l’un dirigé par un partisan et l’autre par un adversaire de cette politique ! Enfin, les équipes de la Banque mondiale et du FMI rencontraient souvent, pour les négociations, une équipe gouvernementale composée de quatre ou cinq ministres, dont aucun n’était d’accord avec l’autre ; la composition de l’équipe changeait tous les jours, lorsqu’un des membres était retenu pour ‘des affaires urgentes’, ce qui impliquait de le remplacer temporairement par quelqu’un d’autre. Ces manœuvres permirent de retarder le moment de rupture avec le FMI, et d’acheter du temps pour M. Moubarak. »
9. *Égypte/Monde Arabe*, 2, 1990.
10. 1 feddan = 0.42 hectare.
11. *Égypte/Monde Arabe*, 3, 1990.

12. Les gouvernorats avaient été institués pour créer des emplois locaux et régionaux et fournir des produits de première nécessité à la population. La vente des entreprises publiques économiquement viables qui relevaient des gouvernorats a été réalisée assez rapidement. Des problèmes se sont posés pour les entreprises déficitaires.
13. *Égypte/Monde Arabe*, 2, 1990.
14. Posusney, 1996.
15. *Égypte/Monde Arabe*, 2, 1990.
16. *Financial Times*, 4 avril 1990.
17. *Égypte/Monde Arabe*, 2, 1990. 100 piastres = 1 livre égyptienne.
18. *Égypte/Monde Arabe*, 3, 1990.
19. *Égypte/Monde Arabe*, 2, 1990.
20. *Ibid.*
21. *Financial Times*, 4 avril 1990.
22. Farag, 1990.
23. *Égypte/Monde Arabe*, 4, 1990. *Al Ahram Weekly*, 4 juillet 1991.
24. *Financial Times*, 24 juin 1991.
25. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
26. Posusney, 1996.
27. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
28. Les syndicats demandaient que l'on donne aux entreprises publiques une chance de devenir compétitives. Le Syndicat général des industries d'ingénierie et d'électricité, qui comptait 200 000 adhérents, préconisait la transformation des prêts des banques publiques en prises de participation (échanges de dettes contre des actifs). Le syndicat des textiles demandait le relèvement du salaire minimum et l'inclusion de primes saisonnières et sociales dans le salaire de base ; il demandait également que le mandat des conseils d'administration des entreprises publiques soit ramené de trois à deux ans, que l'État n'intervienne plus dans la gestion des entreprises, que les syndicats participent à la définition des objectifs des entreprises, et que les décisions prises par les commissions mixtes direction/syndicat soient respectées. Le président du General Labour Union, qui était également à la tête du Syndicat des industries chimiques et Vice-président du Sénat, affirmait qu'un rapport du Sénat sur les questions de libéralisation « était dicté par les puissances étrangères » et contraire aux intérêts de la société égyptienne. Il condamnait la suppression de l'obligation qui était faite auparavant aux entreprises de distribuer 10 pour cent de leurs bénéfices à leurs salariés, l'abolition du droit du gouvernement de fixer les prix, et les licenciements au sein des entreprises publiques et de l'administration. Les salaires et les primes devraient donner lieu à des négociations entre la direction et les syndicats dans toutes les entreprises en tenant compte de leur rentabilité. Les grèves devraient être évitées au profit des négociations et de la médiation. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991; Posusney, 1996.

29. Posusney, 1996.
30. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
31. L'Égypte comptait quelque 3 millions de fonctionnaires et 1 million de salariés dans le secteur public. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
32. *Al Ahrām Weekly*, 30 janvier 1992; *Al Ahrām Weekly*, 23–29 avril 1992.
33. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
34. *Égypte/Monde Arabe*, 4, 1990. L'épargne privée des égyptiens à l'étranger était évaluée à 83 milliards de dollars en 1991, soit 271 pour cent du PIB, ce qui représentait une épargne nettement plus importante que dans d'autres régions en développement ou dans les pays arabes voisins. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 17, 1994.
35. Jusqu'en février 1991, il existait un marché primaire des devises alimenté par les exportations de pétrole brut, de riz et de coton brut de l'État, par les recettes du Canal de Suez et de l'oléoduc SUMED, ainsi que par les prêts et les dons de pays étrangers. Ces avoirs en devises servaient à payer les dépenses publiques à l'étranger, et en particulier le service de la dette. Le marché secondaire, qui englobait toutes les autres transactions, notamment le tourisme, fonctionnait au gré de l'offre et de la demande. Les résidents étrangers étaient autorisés à détenir des dépôts en devises et à effectuer des paiements à l'étranger. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
36. Même les entrepreneurs de la nouvelle ville de Tenth of Ramadan, généralement considérés comme les plus dynamiques du pays, exprimaient leurs inquiétudes au sujet des conséquences que la libéralisation pourrait avoir sur l'industrie du pays. Au début de 1991, Abd al-Wahab, le ministre de l'Industrie, leur donna l'assurance qu'ils continueraient de bénéficier de la protection des obstacles tarifaires et des contrôles de qualité. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
37. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
38. *Ibid.*
39. *Ibid.*
40. *Ibid.*
41. Ces usines détenaient le monopole de la production et des exportations de filés, et les importations étaient interdites. L'office général des textiles fut accusé d'avoir causé le désastre en augmentant les prix, tandis que son président, Saïd Damouche, justifiait cette augmentation en disant que le prix du coton local avait été relevé, que le gouvernement lui avait demandé d'exporter une quantité déterminée de filés pour se procurer des recettes en devises, et qu'il fallait aligner les prix locaux sur les prix mondiaux comme le demandaient les organisations internationales d'aide. En outre, les taxes, les coûts de l'électricité, les taux d'intérêt, et le coût de l'assurance sociale et de divers services du ministère du Travail avaient augmenté. De ce fait, une grande partie des petites et moyennes entreprises traditionnelles du secteur disparurent. Un représentant des entreprises survivantes se plaignit de ce que le discours officiel sur la promotion du secteur privé était en contradiction complète avec la politique économique réelle. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.

42. *Égypte/Monde Arabe*, 5, 1991.
43. *Financial Times*, 11 avril 1991.
44. *Nachrichten für den Außenhandel*, 22 juillet 1991.
45. *Égypte/Monde Arabe*, 6, 1991.
46. *Al Ahram Weekly*, 29 août 1991.
47. *Égypte/Monde Arabe*, 26, 1996.
48. *Nachrichten für den Außenhandel*, 2 juillet 1991.
49. Dix produits en étaient exemptés, et 35 autres produits étaient taxés à des taux variant entre 5.2 et 30 pour cent.
50. *Nachrichten für den Außenhandel*, 15 mai 1991.
51. La précédente taxe à la consommation ne frappait que 124 produits et 40 services.
52. *Égypte/Monde Arabe*, 6, 1991.
53. *Égypte/Monde Arabe*, 7, 1991.
54. *Égypte/Monde Arabe*, 6, 1991.
55. Ce sont : les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Italie, l'Espagne, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, Oman, Bahreïn, le Koweït, Qatar, l'Arabie Saoudite, le Fonds arabe de développement économique et social, le Fonds saoudien de développement, le Fonds d'Abu Dhabi, le Fonds koweïtien de développement, le Conseil de coopération du Golfe, le Fonds monétaire arabe, la Banque mondiale, l'UNICEF, le Fonds OPEP, le Fonds international de développement agricole et la Banque européenne d'investissement.
56. *Al Ahram Weekly*, 11 juillet 1991.
57. *Financial Times*, 11 juillet 1991.
58. *Égypte/Monde Arabe*, 7, 1991.
59. *Ibid.*
60. *Ibid.*
61. Cf. Glosauer, 1991.
62. L'Egyptian General Petroleum Corporation fut seulement autorisée à conserver ses recettes en devises dans la mesure où elle en avait besoin pour ses propres importations, tandis que les exportateurs de coton et de riz devaient transférer leurs recettes en devises à la Banque centrale, qui leur remettait des livres en échange.
63. *Al Ahram Weekly*, 15 août 1991.
64. *Égypte/Monde Arabe*, 8, 1991.
65. Delaunay, 1992.

66. *Ibid.*
67. D'un autre côté, le marché égyptien permet de faire des profits particulièrement importants. Il n'est pas saturé et les investissements peuvent être d'une rentabilité élevée. Les coûts de la main-d'œuvre représentent un tiers des coûts tunisiens, et un quart des coûts marocains. En Égypte, le coût de la main-d'œuvre représente 10 pour cent des coûts totaux, contre 45 à 50 pour cent en France. Une entreprise peut dégager une marge brute de 20 à 30 pour cent sur ses ventes, et dans bien des cas la marge peut atteindre 150 pour cent ; *ibid.*
68. Delaunay, 1992.
69. *Égypte/Monde Arabe*, 10, 1992.
70. Le prêt à l'ajustement structurel avait été approuvé par la Banque mondiale en juin 1991, mais il n'avait été signé que le 22 octobre 1991, retard de trois mois dû à une controverse au sujet des critères. *Nachrichten für den Außenhandel*, 4 novembre 1991.
71. Caio Koch-Weser, Vice-président de la Banque mondiale, fit clairement comprendre que les réformes dans le secteur des entreprises publiques et les privatisations « progressaient plus lentement que prévu, et que les délais dans la mise en œuvre du Fonds social de développement, créé pour aider à atténuer les conséquences des réformes sur les groupes à faible revenu et les travailleurs licenciés, risquaient d'avoir des effets négatifs sur l'aptitude du pays à exécuter les mesures de réformes. » Cf. *Al Ahram Weekly*, 30 janvier 1992.
72. *Égypte/Monde Arabe*, 10, 1992.
73. *Ibid.*
74. *Ibid.*
75. *Al Ahram Weekly*, 14–20 mai 1992 ; *Al Ahram Weekly*, 21–27 mai 1992.
76. *Égypte/Monde Arabe*, 11, 1992.
77. *Ibid.*
78. *Ibid.*
79. *Al Ahram Weekly*, 28 mai –3 juin 1992.
80. *Égypte/Monde Arabe*, 11, 1992.
81. *Ibid.*
82. *Égypte/Monde Arabe*, 11, 1992.
83. 1 feddan = 0.42 ha.
84. *Al Ahram Weekly*, 4–10 juin 1992 ; *Al Ahram Weekly*, 25 juin–1er juillet 1992.
85. La liste comprenait divers appareils ménagers électriques, les machines électriques, les bulldozers, les excavateurs et les machines agricoles.
86. *Égypte/Monde Arabe*, 11, 1992.
87. Al-Laithy et Kheir al-Din, 1992–93.

88. En prix courants, les chiffres s'établissent respectivement à 1.084 livres et 729 livres ; cf. al-Laithy et Kheir al-Din, 1992–93.
89. *Ibid.*
90. Définis comme le segment de la population qui ne peut consacrer qu'un tiers de ses dépenses totales dans un gouvernorat ; *ibid.*
91. *Ibid.* Par exemple, entre 1970 et 1989, les prix des denrées alimentaires subventionnées ont augmenté comme suit (en pourcentage) : le sucre (200), le thé (191), le riz (700), la farine de blé (600), les haricots (499), le pain blanc (200), les lentilles (1.130) ; cf. Nassar. Les prix ont encore augmenté depuis le début des années 90 avec la suppression des subventions. Cet état de fait a eu d'importantes conséquences sur la nutrition : 38 pour cent des enfants d'âge préscolaire, 45 pour cent des enfants d'âge scolaire et 21 pour cent des femmes enceintes souffraient d'anémie. Entre 1986–87 et 1990, les prix avaient augmenté dans les proportions suivantes : vêtements (175), logement et eau (121), énergie (164), mobilier (254), services de santé (161), transports (188), éducation (195), indice du coût de la vie (185.8) ; *ibid.*
92. *Ibid.*
93. Fergany, 1992–93.
94. Le nombre des illettrés est passé de 15.1 million d'habitants en 1976 à 17.6 millions en 1986 (avec un taux d'analphabétisme de 37.8 pour cent chez les hommes et de 61.8 pour cent chez les femmes) ; cf. Al-Baradi, 1992–93.
95. *Al Ahram Weekly*, 15–21 octobre 1992.
96. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93.
97. *Ibid.*
98. Les ventes égyptiennes de pommes de terre, de haricots verts, d'oranges et d'herbes médicinales se sont élevées à 95 millions d'ECUS en 1991, soit 4 pour cent de ses exportations totales vers l'UE, en plus du pétrole brut (67 pour cent), du coton et des textiles (9 pour cent) et de l'aluminium (8 pour cent). Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93.
99. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93 ; *Al Ahram Weekly*, 12–17 septembre 1992 ; *Al Ahram Weekly*, 1–7 octobre 1992 ; *Al Ahram Weekly*, 3–9 décembre 1992 ; *Al Ahram Weekly*, 4–20 mars 1993.
100. *Al Ahram Weekly*, 25–31 mars 1993.
101. *Al Ahram Weekly*, 18–24 février 1993.
102. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93.
103. *Ibid.*
104. *Ibid.*
105. *Égypte/Monde Arabe*.14, 1993.
106. *Nachrichten für den Außenhandel*, 25 novembre 1993.

107. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93.
108. *Al Ahram Weekly*, 8–14 avril 1993.
109. *Égypte/Monde Arabe*, 12–13, 1992–93.
110. *Al Ahram Weekly*, 18–24 février 1993 ; *Al Ahram Weekly*, 25 février–3 mars 1993.
111. *Égypte/Monde Arabe*, 14, 1993.
112. *Al Ahram Weekly*, 22–28 avril 1993.
113. *Égypte/Monde Arabe*, 15–16, 1993.
114. Le taux d'intérêt demandé était généralement de 10 pour cent, soit 4 pour cent de moins que les taux du marché pour un crédit à 5 ans avec un différé d'amortissement de 2 ans. *Égypte/Monde Arabe*, 15–16, 1993.
115. *Égypte/Monde Arabe*, 14, 1993.
116. *Ibid.*
117. *Ibid.*
118. *Al Ahram Weekly*, 23–29 septembre 1993.
119. Blin, 1993.
120. *Financial Times*, 22 avril 1993.
121. *Ibid.*
122. *Ibid.*
123. Blin, 1993.
124. *Ibid.*; *Al Ahram Weekly*, 17–23 juin 1993 ; *Al Ahram Weekly*, 15–21 juillet 1993 ; *Al Ahram Weekly*, 22–28 juillet 1993.
125. *Ibid.*
126. *Égypte/Monde Arabe*, 15–16, 1993.
127. Blin, 1993.
128. *Égypte/Monde Arabe*, 15–16, 1993.
129. *Al Ahram Weekly*, 9–15 décembre 1993.
130. *Égypte/Monde Arabe*, 17, 1994.
131. Middle East Economic Digest, 30 août 1996.
132. L'Australie, la Belgique, la Norvège (statut d'observateur), la Corée, Oman, le Koweït, l'Arabie saoudite, le Conseil de coopération du Golfe, le Fonds OPEP et l'UNICEF, qui étaient présents lors de la réunion précédente, ne participaient pas à la réunion. Les nouveaux participants étaient la Commission de l'UE, le FMI, la Banque islamique de développement, le PNUD, ainsi que l'OCDE et la Grèce en qualité d'observateurs.
133. *Égypte/Monde Arabe*, 18–19, 1994.

134. Aftandilian, 1993.
135. *Égypte/Monde Arabe*, 18–19, 1994.
136. *Ibid.*
137. *Ibid.*
138. *Ibid.*
139. La Fédération des industries égyptiennes se plaignait de ce qu'il fallait effectuer 45 démarches pour obtenir un permis d'exporter, remplir plus de 15 formulaires, obtenir 18 visas différents et payer 8 sortes de droits. Une réforme s'imposait d'urgence. Cf. *Nachrichten für den Außenhandel*, 5 mai 1995.
140. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995 ; *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
141. *Nachrichten für den Außenhandel*, 14 juin 1994.
142. *Égypte/Monde Arabe*, 18–19, 1994.
143. *Égypte/Monde Arabe*, 20, 1994.
144. Aftandilian, 1993.
145. *Égypte/Monde Arabe*, 17, 1994.
146. *Financial Times*, 17 juin 1994.
147. *Al Ahram Weekly*, 4 août 1994.
148. Glosauer, 1995.
149. *Ibid.*
150. *Égypte/Monde Arabe*, 21, 1995.
151. *Nachrichten für den Außenhandel*, 8 novembre 1994.
152. *Égypte/Monde Arabe*, 21, 1995.
153. *Ibid.*
154. *Ibid.*
155. *Nachrichten für den Außenhandel*, 4 février 1994.
156. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
157. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995.
158. *Ibid.*
159. Les banques égyptiennes hésitent par exemple à financer les industries et les services informatiques à cause de leur manque d'expérience dans ce domaine. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
160. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
161. *Ibid.*

162. Selon Ebeid, 230 entreprises publiques avaient réalisé des profits de 3.6 milliards de livres (contre 2.9 milliards de livres l'année précédente). Les pertes du secteur public en 1994–95 s'élevaient à 1.9 milliard de livres (contre 2.3 milliards de livres en 1993–94). Au total, 12 000 employés avaient le droit de percevoir jusqu'à 5 pour cent de leur salaire de base, en fonction de la performance de leur entreprise. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995.
163. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
164. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995.
165. *Ibid.*
166. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995.
167. En 1994, General Motors produisit 13 000 automobiles, avec un contenu local d'environ 30 pour cent (145 millions de livres), qui devait être porté à 40 pour cent dans les douze mois. Parmi les autres firmes étrangères, citons Fiat, Peugeot, Mercedes, Suzuki et Hyundai, cette dernière ayant une capacité de production de 10 000 unités par an. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995.
168. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
169. *Ibid.*
170. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995.
171. *Ibid.*
172. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
173. *Ibid.*
174. *Ibid.*
175. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995.
176. *Ibid.*
177. *Ibid.*
178. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
179. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995.
180. Le prix de 0.5 livre/kg représente un tiers des prix du marché libre. Les subventions au sucre s'élèvent à 1 milliard de livres (300 millions de dollars) par an. *Égypte/Monde Arabe*, 22, 1995. En 1995, les cours mondiaux du blé ont augmenté de 40 pour cent, ce qui a encore alourdi le coût des subventions. Cf. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
181. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995.
182. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
183. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995.
184. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
185. *Ibid.*

186. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995.
187. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1996.
188. *Égypte/Monde Arabe*, 23, 1995. *Égypte/Monde Arabe*, 24, 1995. 1.7 milliard de dollars pour les neuf premiers mois de 1995, soit 22 pour cent de plus que pendant la même période en 1994. *Égypte/Monde Arabe*, 25, 1995.
189. *Financial Times*, 30 novembre 1995 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 novembre 1995 ; *Financial Times*, 2-3 décembre 1995.
190. *Financial Times*, 7 décembre 1995.
191. *Financial Times*, 30 novembre 1995.
192. *Ibid.*
193. *Financial Times*, 3 novembre 1995.
194. *Ibid.*
195. *Financial Times*, 4 janvier 1996.
196. *Financial Times*, 31 janvier 1996.
197. Au Caire, le nombre d'appartements vacants est estimé à 1 million. Cf. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 9 février 1996.
198. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 6 février 1996.
199. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 18 décembre 1996.
200. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 13 décembre 1996.
201. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 15 février 1996.
202. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 28 mars 1996.
203. Un feddan = 0.42 hectare.
204. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 1er février 1996.
205. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 22 janvier 1996.
206. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 février 1996.
207. *Financial Times*, 17 avril 1996.
208. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 avril 1996.
209. *Ibid.*
210. *Nachrichten für den Aubenhandel*, 7 mars 1996.
211. *Égypte/Monde Arabe*, 26, 1996.
212. *Le Monde*, 22 octobre 1996.
213. *Le Monde*, 4 avril 1996 ; *Le Figaro*, 8 avril 1996.
214. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 octobre 1996.

215. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 août 1996 ; *Middle East Economic Digest*, 6 septembre 1996.
216. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 août 1996.
217. *Financial Times*, 11 octobre 1996.
218. *Financial Times*, 5 décembre 1996.
219. *Égypte/Monde Arabe*, 26, 1996.
220. International Business & Technical Consultants, Inc. (ci-après désigné sous le sigle IBTCI), Projet de privatisation USAID, examen trimestriel, juillet–septembre 1996.
221. IBTCI, examen trimestriel, juillet–septembre 1996.
222. *Ibid.*
223. *Ibid.*
224. IBTCI, examen trimestriel, janvier–mars 1997. Cf. *Middle East Economic Digest*, 16 février 1996 ; *Middle East Economic Digest*, 29 novembre 1996.
225. IBTCI, rapport mensuel, juillet 1996 ; *Business Today*, décembre 1996.
226. IBTCI, examen trimestriel, octobre–décembre 1996.
227. IBTCI, examen trimestriel, juillet–septembre 1996.
228. IBTCI, examen trimestriel, janvier–mars 1997.
229. IBTCI, évaluation semestrielle, janvier–juin 1997.
230. *Ibid.*
231. IBTCI, rapport mensuel, octobre 1996.
232. IBTCI, examen trimestriel, octobre–décembre 1996.
233. *Ibid.*
234. IBTCI, examen trimestriel, janvier–mars 1997.
235. IBTCI, examen trimestriel, juillet–septembre 1996. La rémunération des bons du Trésor n’a cessé de baisser depuis 1991, époque à laquelle elle était de 19 pour cent.
236. IBTCI, examen trimestriel, janvier–mars 1997.
237. *Ibid.*
238. *Middle East Economic Digest*, 25 juillet 1997.
239. National Bank of Egypt, *Economic Bulletin*, vol. 50, n° 1, Le Caire, 1997 ; *Financial Times*, 16 janvier 1997.
240. IBTCI, examen trimestriel, janvier–mars 1997.
241. *Ibid.*
242. National Bank of Egypt, 1997.

243. *Ibid.*
244. *Ibid.*
245. Business Today, juin 1997. Là encore, il n'existe pas de données fiables. « Il y a quatre ans, l'USAID a proposé de faire un rapport exhaustif sur la main-d'œuvre, mais le gouvernement a décliné l'offre » ; cf. Business Monthly, juin 1997. Voir également Asef Bayat, Cairo's Poor. Dilemmas of Survival and Solidarity, Middle East Report, Winter 1997. Eric Denis, Urban Planing and Growth in Cairo, Middle East Report, Winter 1997.
246. *Ibid.*
247. Nassar, Heba, « The Employment Status of Women in Egypt », Université américaine du Caire, décembre 1996. La Banque mondiale évalue le taux de chômage à 17.5 pour cent, soit 2.8 millions de personnes. Cf. Business Today, avril 1997. Voir également Al Ahram Weekly, 5–11 décembre 1996.
248. Middle East Times, 3–9 octobre 1997 ; Al Ahram Weekly, 10–16 juillet 1997.
249. *Ibid.*
250. IBTCI, évaluation semestrielle, janvier–juin 1997.
251. *Ibid.* Middle East Times, 29 août–4 septembre 1997 ; Al Ahram Weekly, 4–10 septembre 1997.
252. Al Ahram Weekly, 31 juillet–6 août 1997. Voir aussi Middle East Economic Digest, 3 octobre 1997.
253. IBTCI, évaluation semestrielle, examen trimestriel, janvier–juin 1997.
254. *Ibid.* Middle East Times, 15–21 août 1997.
255. IBTCI, rapport mensuel, juillet 1996. Cf. Business Today, mars 1997 ; Al Ahram Weekly, 28 août–3 septembre 1997.
256. IBTCI, évaluation semestrielle, janvier–juin 1997.
257. *Ibid.* Middle East Times, 19–25 septembre 1997.
258. IBTCI, évaluation semestrielle, janvier–juin 1997.
259. Middle East Economic Digest, 25 juillet 1997.
260. *Ibid.*
261. Middle East Economic Digest, 26 avril 1996.
262. Middle East Economic Digest, 28 novembre 1997 ; Al Ahram Weekly, 25 septembre–1er octobre 1997 ; Al Ahram Weekly, 17–23 juillet 1997.

La politique et les aspects micro-économiques de la réforme

Performance des entreprises publiques

L'héritage des années 80

En 1984–85, les entreprises publiques et les offices économiques employaient 1.55 million de personnes, soit 10 pour cent de la population active et 20 pour cent de l'emploi non agricole. En 1986–87, la masse salariale de l'administration, des entreprises publiques et d'autres organes du secteur public s'élevait à 8.7 milliards de livres (21 pour cent du PIB)¹. Parmi les six grands objectifs retenus, le plan de développement pour la période 1982/83–1986/87 soulignait la nécessité d'améliorer la gestion et la performance des entreprises du secteur public². Depuis le milieu des années 80, le gouvernement avait tenté d'améliorer la rentabilité de ces entreprises, mais sans succès. Les exercices 86–87 et 87–88 furent marqués par un certain redressement des profits et une légère diminution du déficit global des entreprises publiques³, mais la situation se dégrada à nouveau à la fin des années 80.

L'État intervenait continuellement dans toutes les activités des entreprises publiques dans le but de maintenir un contrôle politique sur ces entreprises et d'éviter des troubles sociaux en assurant un haut niveau d'emploi, en garantissant la sécurité de l'emploi et en maintenant des prix faibles pour les biens de consommation. Les salaires étaient élevés par rapport à la productivité de la main-d'œuvre⁴, et une grande partie de la population n'était pas suffisamment qualifiée, notamment dans les activités productives les plus élaborées⁵.

Encadré 5.1. **La Société égyptienne de construction et de réparation navales**

L'excédent de main-d'œuvre est le principal obstacle au décollage dans une économie de marché. En 1994, il y avait 25 pour cent de cadres supérieurs en surnombre et 62 pour cent de sureffectifs parmi les agents d'encadrement de la production ; les départements du contrôle financier et du contrôle commercial employaient 69 pour cent d'agents de plus qu'il n'aurait fallu. La main-d'œuvre excédentaire dans les services administratifs représentait 47 pour cent du total ; dans les bureaux, il y avait 68 pour cent d'employés en surnombre et la section d'ingénierie comptait 285 personnes alors qu'elle n'en avait besoin que de 115. Il y avait 1 054 salariés dans la section de production alors que ses opérations n'en exigeaient que 590.

Selon un rapport du Fonds social de développement, 908 employés sur un total de 1 807 étaient en surnombre. « Les salariés sont capables de bouger s'ils suspectent que des décisions sont prises pour réduire leurs avantages. En fait, il est difficile pour les dirigeants de prendre des mesures positives en faveur du changement. Ce sont les salariés qui contrôlent effectivement l'entreprise, au détriment de l'entreprise elle-même et des travailleurs que les militants sont censés protéger ».

Source : Serco Education Limited, 1994.

Les entreprises souffraient aussi du rationnement du crédit, qui n'était aucunement fondé sur des critères économiques. Ce rationnement aggravait leurs problèmes de liquidité et restreignait leurs possibilités d'accès aux moyens de production et aux pièces détachées. La pénurie de devises amenait souvent l'administration à opposer un « veto » aux activités d'entretien nécessaires ou au remplacement des vieilles machines. Elle empêchait en outre les entreprises de recourir aux services d'experts techniques étrangers⁶. La plupart des entreprises étaient incapables d'utiliser leurs ressources de façon souple et efficace en se concentrant sur leurs points forts, ou de respecter les normes commerciales internationales en adoptant des stratégies de commercialisation axées sur le profit.

Ces déficiences s'expliquaient en grande partie par le manque de cadres de gestion compétents tant dans les entreprises qu'au sein des organismes publics chargés de leur tutelle (il y avait 23 « organismes économiques » relevant de divers ministères). Les cadres de gestion étaient issus de l'administration publique ou recrutés parmi les officiers supérieurs de l'armée. Ils étaient choisis en fonction de leur loyauté et de leur ancienneté plutôt qu'en fonction de leurs qualifications professionnelles et de leur expérience. Le clientélisme permettait à des gens incompétents d'obtenir des postes

de responsabilité. Le caractère autocentré de l'économie égyptienne n'était pas de nature à inciter les entreprises à découvrir de nouvelles technologies et de nouveaux marchés. Ce qui importait, c'était les quantités produites plus que la rentabilité de l'investissement. Au faible niveau des normes professionnelles s'ajoutait le système général de subventions et de mesures de protection contre la concurrence intérieure et internationale. Cette situation se traduisait aussi par un transfert massif de ressources vers les entreprises publiques.

Encadré 5.2. Conversion des ressources publiques en richesse privée : le cas des produits subventionnés

Les produits subventionnés donnent lieu à un grand nombre d'activités parasites. En 1986, le contrôleur des approvisionnements affirmait que 800 000 kilogrammes de farine étaient détournés chaque jour vers le marché noir, essentiellement au profit des grands fabricants de pâtes. Le fait d'exploiter les possibilités d'accès aux produits subventionnés n'était pas toujours une activité illicite et clandestine, tant s'en faut. La chose était autrefois institutionnalisée dans tous les secteurs d'activité. Dans beaucoup d'industries, les dirigeants d'entreprise s'efforçaient d'augmenter la quantité des moyens de production subventionnés et de réduire les restrictions gouvernementales qui pesaient sur la commercialisation de leurs produits finis. C'était le cas des fabriques d'alimentation animale qui utilisaient du maïs subventionné, des usines qui obtenaient de l'électricité pour une fraction de son coût, et des fabricants de meubles qui utilisaient du coton subventionné. Les biens ou les services produits avec des moyens de production subventionnés ne pouvaient en principe être exportés, mais ceux qui avaient des relations pouvaient déjouer cette réglementation.

La ZAS Airline est le seul transporteur de fret aérien en Égypte. Créée par plusieurs personnalités connues, elle obtint le droit d'acheter du carburant subventionné pour ses appareils. C'était la garantie du succès et, ne possédant au début qu'un Boeing 707, sa flotte était passée à six appareils de ce type en 1987. « Les décisions telles que le privilège d'acheter des quantités illimitées de kérosène sont prises au plus haut niveau, et il faut avoir de l'influence, échanger des faveurs ou payer des pots-de-vin. Les hommes d'affaires qui ont ainsi accès aux ressources de l'État et ceux qui, grâce à leur position au sein de l'appareil de l'État ou de l'élite politique ont rendu cet accès possible, n'ont pas intérêt à changer le système. Les ponctions sur les ressources de l'État, ajoutées au contrôle des marchés monopolistiques ou oligopolistiques, leur garantit des avantages substantiels. »

Source : Springborg.

D'un autre côté, l'intervention de l'État obligeait les entreprises à supporter une partie du fardeau social, puisque les prix des moyens de production et de la production étaient fixés et qu'elles devaient financer des services sociaux tels que les soins médicaux, les garderies et stations de vacances pour leurs employés⁷. D'importants obstacles entravaient donc la mise en œuvre de stratégies de maximisation des profits.

Les cadres et les employés du secteur public étaient très privilégiés. Ce seront les grands perdants de l'ajustement structurel et des privatisations. Les réformes du secteur public affecteront en particulier les cadres moyens en surnombre. Outre le déséquilibre de leurs comptes de pertes et profits, les entreprises publiques ont mis à mal la structure des incitations, l'éthique professionnelle, la discipline et le sens de la qualité.

Au début du programme de réformes, beaucoup d'entreprises publiques avaient accumulé d'énormes dettes et leur structure financière n'était pas viable. Certaines d'entre elles seraient des candidates intéressantes à la privatisation si elles pouvaient ramener leur endettement à un niveau gérable.

Encadré 5.3. Distorsions dans la structure de l'emploi : le cas de la Société égyptienne de mise en bouteilles

En 1993, la Société égyptienne de mise en bouteilles fut l'une des deux premières entreprises publiques privatisées en vertu des dispositions de la Loi 203. Sa restructuration commença en 1994, lorsque les nouveaux propriétaires entreprirent de remédier aux distorsions de la composition de la main-d'œuvre. Les 1 324 cadres moyens représentaient 33 pour cent des effectifs de l'entreprise, qui comptait 4 067 employés. Après la restructuration, leur travail était effectué par 44 personnes. Le nombre des cadres supérieurs fut ramené de 22 à sept.

Source : IBTCI

La plupart des entreprises n'ont pas de service de commercialisation actif, elles ignorent ce qu'est un contrôle de qualité systématique et efficace, et elles n'ont pas modernisé leurs opérations d'entretien. D'autres sont immobilisées parce que leurs problèmes de trésorerie les empêchent de payer leurs fournisseurs. Dans toutes les entreprises, il faudrait mettre en place des programmes de formation et de recyclage. Les travailleurs, les personnels de bureau, les techniciens et les ingénieurs n'ont pas les qualifications voulues car le système éducatif accorde une place excessive à la théorie, au détriment des études pratiques. La plupart des entreprises doivent faire appel à des consultants de l'extérieur pour mener à bien les réformes nécessaires⁸.

**Encadré 5.4. Un endettement écrasant :
le cas de la Société de filature et de tissage Misr Helwan**

« L'entreprise ploie sous un endettement excessif et se bat sans déceler pour restructurer sa dette. Il est hors de question d'envisager la privatisation, la vente par appartements ou l'appel à des investisseurs extérieurs tant qu'un certain nombre de décisions difficiles n'auront pas été prises par les créanciers à long terme.

A la fin de l'exercice 92–93, les pertes de l'entreprise dépassaient les 500 millions de livres. Les charges d'intérêt s'élevaient à 75 millions de livres par an, mais l'entreprise ne les payait pas. Le poids énorme des intérêts par rapport au chiffre d'affaires de 102 millions de livres, signifie que l'entreprise devrait multiplier le volume de ses ventes par dix pour ramener ses charges financières à 15 pour cent des coûts. La situation est encore aggravée par la faiblesse des ventes de sorte que les prix de vente ne couvrent même pas les coûts de production, sans même parler des frais généraux, et que l'endettement de l'entreprise ne peut qu'augmenter.

Il faut trouver un moyen pour donner à l'entreprise le temps de respirer pendant à peu près trois ans sans payer d'intérêt, ce qui est le minimum de temps requis pour lui permettre de devenir une entreprise rentable, consciente de l'impératif de qualité. Sinon, elle ne pourra intéresser des investisseurs extérieurs ».

Source : Serco Education Limited, 1994.

Si l'on se place dans l'optique des entreprises, le cadre macro-économique n'était pas fiable. Les entreprises étaient confrontées aux aléas de la fluctuation des taux d'inflation et des taux d'intérêt, et aux risques liés aux prêts bancaires et aux réglementations concernant les échanges. Les marchés financiers sont encore insuffisamment développés. Le système fiscal, qui est incohérent, inefficace et inéquitable, est une autre source de problèmes. Le manque de transparence des méthodes d'évaluation de l'impôt et l'arbitraire qui régnait dans ce domaine conduisaient les entreprises à soudoyer les responsables de l'administration des impôts.

Le cas de l'entreprise de confection et de textile El Nasr : un candidat prometteur à la privatisation

Cette entreprise, filiale à 78 pour cent de la Holding Company for Spinning and Ready-made Clothes, a été privatisée dans le cadre de la Loi 203 de 1991 (Loi sur les entreprises publiques). Elle appartient au groupe des candidats prometteurs à la privatisation, bien qu'une restructuration importante s'impose.

Encadré 5.5. La Société de confection et de textile El Nasr (KABO)

L'entreprise exporte près de 30 pour cent de sa production. Sa situation financière est relativement stable. Son chiffre d'affaires et ses bénéfices augmentent malgré l'alourdissement des coûts de production. En 1993–94, le retour sur investissement s'établissait à 17.7 pour cent. Même dans le passé, la direction, très motivée et très expérimentée, s'efforçait de maintenir des normes de qualité et d'efficacité. KABO procède à des contrôles de qualité stricts, ce qui lui donne un avantage comparatif sur les entreprises concurrentes du secteur public. Sa main-d'œuvre est relativement qualifiée. La plupart des ingénieurs ont fait des études en Europe. Toutefois, l'entreprise souffre d'un certain nombre de maux courants dans le secteur public. Sur les quelque 5 500 salariés qu'elle compte, 20 pour cent sont en surnombre d'après les estimations établies. Il faut améliorer la productivité de la main-d'œuvre. Les stocks sont excessifs (en particulier ceux des produits finis). D'après les normes internationales, les machines ne sont pas remplacées assez souvent.

Les capacités de production sont sous-utilisées. La section de préparation du département du tricotage ne fonctionne qu'à 30 pour cent de sa capacité, tout comme la section du tricotage. L'usine pourrait travailler à pleine capacité si elle utilisait des filés de haute qualité et programmait mieux sa production. Dans d'autres sections, les machines sont obsolètes, de sorte qu'il est impossible d'accroître la production.

Les coûts du tricotage sont bien plus élevés qu'en Turquie ou au Pakistan et légèrement plus élevés qu'en Grèce ou au Portugal, principalement à cause du coût de la main-d'œuvre. La productivité des départements de teinture et d'apprêt est faible par rapport aux usines européennes ou américaines. Dans tous les départements, l'utilisation de nouvelles technologies permettrait de réduire dans de très fortes proportions les coûts de la main-d'œuvre et l'espace utilisé et donc aussi d'améliorer la qualité et la flexibilité, facteur d'importance cruciale pour suivre l'évolution de la mode.

Le Holding va céder la participation qu'il détient encore dans le capital de KABO après avoir transféré 10 pour cent de ses actions à l'association des salariés actionnaires. Les 68 pour cent restants seront cédés en plusieurs lots, l'objectif étant de privatiser complètement l'entreprise, mais 8 pour cent seulement des actions avaient été vendus en février 1995. Aucune nouvelle mesure de privatisation n'a été signalée.

L'usine de filature et de tissage Misr Helwan : un exemple à ne pas suivre

Dans une économie de marché ouverte, cette usine aurait été liquidée depuis longtemps. Ses quatre problèmes principaux sont le manque de fonds propres, l'insuffisance de qualité de la production, la commercialisation et la taille de l'usine. Des consultants britanniques ont estimé qu'il faudrait licencier au moins 3 700 employés sur les 12 000 que compte l'entreprise. Il est évident que toutes les tentatives pour attirer des investisseurs privés échoueraient si l'usine n'est pas profondément restructurée.

Encadré 5.6. La Société de filature et de tissage Misr Helwan

Insuffisance des fonds propres : la trésorerie de l'entreprise est tellement serrée que les achats de matières de base sont irréguliers, de sorte que les machines sont sous-utilisées et que la production est défectueuse.

Techniques de production : la qualité du matériel laisse tellement à désirer que les produits fabriqués sont eux aussi de mauvaise qualité. Les coûts de revient sont trop élevés pour permettre à l'entreprise de dégager un profit.

Commercialisation : les ventes s'essouffent car il n'y a pas eu de publicité depuis trois ans, de sorte que l'entreprise s'enfoncé plus profondément dans l'endettement. Certaines des lignes de produits les plus prometteuses sont négligées.

Taille de l'entreprise : la taille imposante de l'entreprise et la diversité de ses produits font que cette affaire est difficile à gérer de façon efficace. Il y a beaucoup trop d'échelons dans la hiérarchie et trop d'agents administratifs, ce qui rend la communication difficile et limite les responsabilités des employés concernés. Ils sont donc peu motivés pour effectuer correctement les tâches qui leur sont confiées.

Source : Serco Education Limited

Les monopoles du secteur public

Les monopoles du secteur public font encore partie de l'héritage économique de l'Égypte. Des branches d'activité entières sont dominées par un groupe restreint de grandes entreprises publiques. C'est le cas du secteur de l'assurance. Si ces entreprises ne sont pas scindées en plusieurs entités avant leur privatisation, les monopoles publics deviendront simplement des monopoles privés.

Encadré 5.7. Les monopoles : les compagnies d'assurances égyptiennes

En Égypte, le marché de l'assurance est depuis longtemps dominé par trois compagnies publiques. Misr for Insurance, Al-Shark for Insurance et Al-Ahlia for Insurance contrôlaient 75 pour cent du marché et elles étaient liées avec presque toutes les entreprises publiques. Lorsque les entreprises à capitaux publics et privés devinrent à la mode au début des années 80, trois autres entreprises mixtes ont été créées, l'État détenant une participation majoritaire. Al-Mohandes Insurance Co., Suez Canal Insurance Co. et Delta Insurance Co. contrôlent de leur côté 20 pour cent du marché, ce qui laisse à peine 5 pour cent aux deux coentreprises formées avec des investisseurs étrangers et aux deux entreprises privées.

Réformes au niveau micro-économique depuis 1990 : Privatisation, le test crucial de l'ajustement structurel

Négociations entre l'Égypte et les institutions financières internationales

Après des négociations laborieuses avec la Banque mondiale et le FMI en février 1990, le gouvernement accepta de mettre en œuvre un programme de privatisations, en commençant par la cession des entreprises publiques relevant des gouvernorats⁹. Les Égyptiens s'engageaient à poursuivre la vente des entités publiques, sans plus de précisions. Le Président Mubarak lança des mises en garde répétées, soulignant les risques de remous sociaux et de désordres politiques si les réformes étaient mises en œuvre sans précautions. C'est cette préoccupation qui conduisit à la création du Fonds social. Pour ce qui est du calendrier des privatisations, le gouvernement résista aux pressions des bailleurs de fonds en 1990 et 1991, et ne publia aucune liste des entreprises candidates à la privatisation. Tout en critiquant la lenteur des réformes, la Banque mondiale accepta d'accorder un prêt à l'ajustement structurel, et le FMI approuva de son côté un nouvel accord de confirmation¹⁰.

En 1992, les bailleurs de fonds continuèrent de critiquer la lenteur de l'évaluation des actifs des entreprises publiques par des cabinets d'audit, les cessions réalisées au compte gouttes et la poursuite d'investissements importants dans les entreprises publiques. En 1993, les autorités prirent quelques mesures en vue des privatisations, tandis que le FMI et la Banque mondiale continuaient de critiquer la lenteur des réformes. Comme les progrès réalisés sur le front des privatisations étaient insuffisants au regard des critères retenus, le FMI reporta l'examen final du bilan égyptien au titre du prêt accordé dans le cadre de l'accord de confirmation. Prévu initialement pour décembre 1992, cet examen conditionnait la remise de dette par le Club de Paris. La Banque mondiale n'accepta de décaisser la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel, qui était prévue pour juin 1992, que lorsqu'une évaluation positive put être réalisée en mars 1993.

Le bras de fer continua en 1993. Se référant aux investissements élevés effectués au cours des années 60 dans les entreprises publiques, le gouvernement jugeait que les consultants avaient sous-évalué les actifs des entreprises publiques, mais ces investissements étaient devenus obsolètes et leur rentabilité était faible. Le gouvernement fit également valoir que si les ventes étaient effectuées sous la pression des bailleurs de fonds, les prix de cession s'en ressentiraient. C'était une première indication du fait que le gouvernement préférerait retirer un profit important des privatisations plutôt que d'accélérer les choses. Au cours de l'été 1993, le ministre des Affaires publiques, Atif Ebeid, critiqua publiquement les pressions exercées par la Banque mondiale pour faire accélérer les réformes : « Ce n'est pas le conseiller qui va prendre le volant, mais il souhaitera peut-être nous rendre visite à l'hôpital si la voiture va dans le mur »¹¹.

En septembre 1993, toutefois, le gouvernement accepta un nouveau programme de réformes de la Banque mondiale, qui comportait la privatisation des banques et des compagnies d'assurances publiques (lesquelles étaient exclues des projets de privatisation antérieurs), afin de bénéficier du Mécanisme élargi de crédit du FMI. La Déclaration d'intention d'août 1993 contenait un calendrier pour la privatisation des 314 entreprises publiques relevant de la Loi 203. Les cessions devaient être effectuées en trois étapes échelonnées sur les exercices 93-94, 94-95 et 95-96. Le quart des actifs devaient être privatisés avant le milieu de 1995. Comme la Déclaration d'intention se référait à la valeur comptable des actifs — ce qui donna lieu à des discussions houleuses entre les institutions financières internationales, d'autres bailleurs de fonds, le gouvernement et le public égyptien — l'accord resta vague, ne précisant ni le nombre des entreprises privatisées, ni leur nom, ni les dates de privatisation¹².

Jusqu'en 1995, le FMI et la Banque mondiale continuèrent de manifester leur mécontentement devant la lenteur des réformes, et menacèrent de ne pas donner leur feu vert à la troisième remise de dette du Club de Paris tant qu'ils n'avaient pas pu dresser un bilan satisfaisant des progrès réalisés sur le front des réformes. Bénéficiant d'un matelas confortable de réserves de changes, le gouvernement fut en mesure de résister à ces pressions¹³.

La situation générale changea après les élections de novembre 1995 et la nomination de Kaml al-Ghazouli au poste de Premier ministre. Une nouvelle série d'annonces concernant les privatisations furent faites par le Premier ministre et les membres de son cabinet. La pierre angulaire du programme serait la nouvelle législation du travail. Les indications de la volonté du gouvernement de donner un nouvel élan aux réformes permirent de jeter les bases d'un nouvel accord avec le FMI en octobre 1996.

Les politiques de la transformation du cadre juridique

Les tentatives faites pour mettre en place un nouveau cadre juridique propice aux réformes économiques ont commencé dans les années 70. Elles soulevèrent des débats dans les médias et des heurts avec les groupes d'intérêt au sein du parlement. Les diverses parties prenantes craignaient les conséquences négatives de ces initiatives et réagirent par des manœuvres de couloir intenses. A la fin des années 80, diverses lois furent adoptées par le Parlement, à commencer par la loi 43/1974 sur les investissements arabes et les investissements étrangers¹⁴. La première législation issue de la nouvelle initiative de réforme lancée sous la présidence de Moubarak fut la loi 230/1989, qui prévoyait un certain nombre de mesures pour promouvoir l'investissement. La loi prévoyait entre autres des exonérations fiscales pour les projets implantés dans les villes satellites du Caire ou dans les zones d'aménagement des terres, ainsi que pour les investissements destinés à favoriser les exportations, l'emploi ou les transferts de technologie. Les investisseurs égyptiens et étrangers étaient traités sur un pied d'égalité. Les projets relevant de la loi 230 n'étaient pas tenus par les dispositions concernant la participation minimum des investisseurs égyptiens au capital, le contrôle des prix, et les restrictions touchant la cession du capital ou des actions¹⁵.

La Loi 203 de 1991, dite « Loi des entreprises publiques », représentait la mesure la plus radicale adoptée pour réformer les entreprises publiques depuis la première tentative faite en 1971. Elle créait des holdings pour remplacer les anciens Organismes généraux (qui relevaient directement des ministères). Ce qu'il était convenu d'appeler les sociétés affiliées était placé sous la tutelle des sociétés de holding, ce qui impliquait le regroupement des entreprises publiques individuelles. Les holdings devaient en principe gérer leurs entreprises affiliées comme des propriétaires mus par la recherche du profit et respectueux des lois du marché, et ils avaient pour mission de restructurer ces entreprises et de les préparer à la privatisation. Ils devaient rendre compte de leurs activités au ministre du Secteur public. La législation égyptienne du travail accordait aux salariés des garanties, des prestations et des droits importants, qui constituaient autant de contraintes pour la gestion des holdings et de leurs entreprises affiliées.

La loi 95/1992 sur les marchés financiers était un autre préalable aux réformes, en particulier pour la privatisation des entreprises publiques via la cession de leurs actions. Elle aida à rétablir un marché des capitaux rudimentaire en Égypte, autorisant les agents de change et les fonds de placement à intervenir sur ce marché, et permettant l'inscription gratuite et les achats et ventes d'actions sur le marché boursier, qui reprenait

de la vigueur. Cette loi ouvrait la voie à l'adoption par l'Égypte de normes bancaires internationales et elle levait un grand nombre de restrictions qui bridait les marchés financiers.

Présentée comme une refonte de la loi de 1952 sur la réforme agricole, la loi 96/1992, modifiait le cadre juridique de l'agriculture égyptienne. Toutes les restrictions sur les contrats de ferme devaient être levées à l'issue d'une période de transition allant de 1992 à 1997, avec les conséquences extrêmement négatives que l'on pouvait prévoir pour les régions rurales¹⁶.

La nouvelle loi de 1996 sur le logement n'entraîna pas des changements aussi profonds que dans le secteur agricole, mais elle constituera un élément essentiel pour la réforme du secteur du logement. Le contrôle des loyers ne s'applique plus aux bâtiments et aux appartements nouvellement construits, mais les autres logements restent en dehors du champ d'application de la loi.

En 1997, le nouveau projet de loi sur la main-d'œuvre était toujours en discussion tant au sein de l'Assemblée du peuple que du public. Il s'agissait d'une source importante de préoccupations pour le gouvernement, pris entre la nécessité de déréglementer les relations entre le capital et le travail, et le risque de troubles sociaux.

Les principaux acteurs et leurs enjeux dans la lutte concernant les privatisations

Les dirigeants politiques

Le Président Mubarak prend les principales décisions concernant la politique de la privatisation en petit comité, après avoir laissé pendant longtemps aux ministres de son cabinet le soin de s'occuper des aspects techniques de la réforme. En 1996, les hommes d'affaires proches du Président lui expliquèrent les raisons pour lesquelles les membres influents des milieux d'affaires s'inquiétaient de la lenteur des réformes économiques. Les jeunes hautement qualifiés continuaient de s'expatrier, et les hommes d'affaires les plus dynamiques transféraient leurs investissements à l'étranger afin d'échapper à l'environnement sclérosant dans lequel ils évoluaient en Égypte. Si le Président souhaitait conserver le soutien des milieux d'affaires les plus dynamiques, il devrait prendre l'initiative de relancer la dynamique des réformes. Cet incident contribua à inciter le gouvernement à renouveler son engagement en faveur des réformes. Le Président, qui ne se préoccupait guère de la politique économique tant que la stabilité politique n'avait pas à en souffrir, donna au Cabinet l'ordre de faire avancer un certain nombre de nouvelles réformes dans le but non seulement d'apaiser le mécontentement des bailleurs de fonds étrangers, mais aussi de satisfaire des hommes d'affaires influents qui soutenaient le gouvernement.

L'engagement en faveur des privatisations fut réaffirmé après la visite du Président Moubarak aux États-Unis en juillet 1995, visite au cours de laquelle il rencontra le Président Clinton et le Vice-président Al Gore (chargé de la coopération américano-égyptienne). Les consultants européens, qui avaient cherché pendant des mois à attirer l'attention du ministre du Secteur public sur leur domaine de compétence, se virent soudainement confier la charge de mettre au point des plans de privatisation pour une quarantaine d'entreprises. Les États-Unis avaient clairement fait savoir qu'ils réduiraient leur aide économique à l'Égypte si elle n'accélérait pas les réformes.

Lors des élections législatives de novembre 1995, le parti démocratique national (NDP) restait la force dominante¹⁷. Le 2 janvier 1996, Kamal al-Ghazouli, ancien Premier ministre adjoint et ministre du Plan, devenait le cinquième Premier ministre du Président Moubarak. Connu pour sa ténacité et son efficacité, il fut chargé de « préparer l'Égypte pour le XXI^e siècle », en prenant des mesures pour accélérer les réformes économiques, en particulier les privatisations, et pour améliorer le niveau de vie des groupes à faible revenu.

Le Premier ministre conserva pour lui le portefeuille du Plan et maintint Atif Ebeid au poste clé de ministre du Secteur public, « même si les bailleurs de fonds internationaux estiment qu'il constitue le principal obstacle à la privatisation et à la réforme du secteur public »¹⁸. Au milieu et à la fin des années 80, Atif Ebeid était considéré comme l'un des responsables gouvernementaux favorables aux réformes économiques. On le décrivait comme un membre du groupe qui n'avait pas été aussi loin que Fouad Sultan, le ministre du Tourisme, lequel avait demandé avec insistance la privatisation de masse des installations hôtelières, ce qui lui avait valu de perdre son portefeuille. Dans les ministères qui traitaient de questions économiques, plusieurs jeunes fonctionnaires qui s'étaient déclarés favorables à des réformes rapides à la fin des années 80 avaient également été contraints de démissionner, et certains avaient accusé Ebeid d'être l'un des conservateurs de l'époque. D'autres le décrivait comme un haut fonctionnaire qui, tout en étant favorable aux réformes, était conscient des contraintes politiques dont il fallait tenir compte et ne voulait pas prendre de risques excessifs. Étant donné l'équilibre du pouvoir à l'époque, un responsable politique qui voulait rester en poste avait de bonnes raisons de ne pas privatiser plus rapidement que nécessaire. Cet équilibre semble s'être modifié depuis la dernière visite du Président Moubarak aux États-Unis.

Nouveau champion de la privatisation, le Premier ministre Ghazouli s'était opposé à toutes les mesures tendant à démanteler le secteur public. Il appartenait à un groupe d'administrateurs de haut niveau, partisans d'une approche prudente et progressive, qui impliquait d'étaler les réformes sur deux générations. A la fin de 1996, l'ancien ardent défenseur du secteur public, qui avait été ministre du Plan pendant douze ans, commentait : « Il y a trois ans, je pensais que je pourrais maintenir l'intégrité du secteur public tout en laissant le secteur privé libre de venir et d'investir... Mais maintenant, avec cette grande pyramide d'entreprises publiques, il est difficile d'inviter le secteur privé à travailler »¹⁹. Le changement d'approche de Ghazouli, qui préconisait des réformes plus rapides et plus radicales, était à rapprocher de la nouvelle position

du président. La nouvelle politique officielle était même adoptée par d'anciens opposants des réformes au sein du cabinet, qui se hâtèrent de soumettre des propositions pour la privatisation des actifs des offices et des entreprises qui relevaient de leur compétence.

L'Office des entreprises publiques

L'Office des entreprises publiques a été créé en 1992, dans le cadre de la structure administrative du ministère du Secteur public. Il devait servir d'organe d'étude et de réflexion et d'unité de soutien pour le programme de privatisations. Doté de 25 agents, il était chargé d'évaluer les projets de privatisation, mais il n'avait aucun pouvoir de décision. Cela créa des problèmes pour les bailleurs de fonds appelés à négocier avec l'Office. Régulièrement, ses agents doivent solliciter l'approbation du ministère, de sorte que les négociations traînent en longueur et perdent en efficacité, ce qui frustre les bailleurs de fonds et les investisseurs potentiels, tout comme les agents de l'Office d'ailleurs²⁰.

Pour l'Office des entreprises publiques, l'aspect social des privatisations est le problème fondamental (« nos agents ne seront affectés en rien »). L'Office pense que les privatisations ouvriront de nouvelles possibilités d'emploi à long terme. Il est partisan d'une approche méthodique assortie d'examen périodiques et d'ajustements le cas échéant. Il est conscient que son rôle est marginal et il s'efforce d'obtenir un appui politique en faveur des privatisations, mais il reste sous la tutelle étroite du ministre du Secteur public.

Les holdings

La Loi 203/1991, dite « loi sur les entreprises publiques », avait jeté les bases d'une privatisation partielle ou complète des entreprises publiques et retiré aux ministères la gestion des entreprises sous leur tutelle afin d'encourager l'adoption de méthodes de gestion fondées sur les mécanismes du marché. Les 314 entreprises publiques (sociétés affiliées) furent regroupées sous la direction de 22 holdings nouvellement créés, dont le nombre devait par la suite être porté à 27, puis ramené à 17 en 1993. Le regroupement des sociétés affiliées sous la direction des 17 holdings visait à établir un lien entre les entreprises rentables et celles qui ne l'étaient pas, à mélanger les activités sectorielles au lieu de regrouper des entreprises appartenant à la même branche d'activité, et à mettre fin aux tendances monopolistiques. A peu près 30 pour cent des sociétés affiliées furent transférées à d'autres holdings. Les conseils d'administration des holdings furent constitués en 1992. D'anciens hauts fonctionnaires du secteur public et des hommes d'affaires privés prestigieux furent désignés. Les holdings sont chargés de gérer les entreprises dans une optique de marché et de les préparer à la privatisation. Ils rendent compte au ministre du Secteur public.

Les holdings devaient en principe s'attacher à maximiser les profits, et leurs liens avec le budget de l'État furent coupés. Ils perdirent les possibilités d'accès relativement souples aux prêts bonifiés et aux dons dont ils avaient bénéficié auparavant. En pratique, cependant, les holdings et leurs sociétés affiliées arrivent toujours à obtenir des concours auprès des banques du secteur public et un soutien de l'État par le canal des quatre banques d'État dominantes.

Dès qu'un holding vend au moins 51 pour cent d'une société affiliée, celle-ci est considérée comme faisant partie du secteur privé ; elle est soumise à la législation sur les entreprises privées et elle ne fait plus partie du holding. Les holdings ont le droit de vendre ou de liquider des sociétés affiliées si le ministre du Secteur public donne son accord. Le pouvoir de décision est confié au Président du conseil d'administration et à son adjoint, généralement aidés par un petit groupe de collaborateurs. L'expérience montre qu'ils sont capables de gérer un portefeuille de sociétés affiliées, mais l'arrangement institutionnel ne se prête pas à une privatisation effective, d'abord parce que le holding n'a guère intérêt à préparer une société affiliée à la privatisation, ce qui lui ferait éventuellement perdre des profits (qui permettent entre autres de compenser les pertes d'autres entreprises affiliées et de financer de nouveaux investissements). En outre, dans la mesure où elle est approuvée par le ministre du Secteur public, la cession rapide des entreprises affiliées aura pour effet d'affaiblir la gestion du holding, et conduira finalement à sa liquidation, conformément à l'objectif fondamental à long terme qui a été retenu.

Pourtant, certains directeurs de holdings (par exemple, le holding des travaux publics) ont de fait pris l'initiative de transférer des sociétés affiliées au secteur privé. Mais la majorité d'entre eux se sont efforcés de retarder aussi longtemps que possible la vente de leurs sociétés affiliées. Ils ont d'ailleurs agi avec le soutien apparent du ministre du Secteur public, qui avait à maintes reprises différé son accord pour des ventes déjà négociées avec des investisseurs privés et le conseil d'administration du holding. Parfois, le ministre arguait de la faible valeur attribuée aux actifs obsolètes des sociétés affiliées. Dans un certain nombre de cas, le ministre choisit de ne pas donner suite à la proposition de privatisation.

Encadré 5.8. L'évaluation des actifs : le Holding des mines et des métaux réfractaires

Après des recherches intensives pour trouver des acheteurs futurs, le Holding des mines et des métaux réfractaires réussit à attirer un investisseur potentiel désireux d'acquérir une de ses sociétés affiliées, la Cimenterie Bani Suweif, dont le ministère du Secteur public avait prévu la privatisation. Handicapé par le manque de ressources financières et la nécessité de restructurer ses 14 autres sociétés affiliées déficitaires, le Holding n'était pas en mesure de restructurer la cimenterie, qui était lourdement endettée. L'offre de l'acheteur futur offrait une occasion de se débarrasser de l'un des dossiers de privatisation les plus complexes du portefeuille du Holding, celui-ci devant encore décaisser des sommes très lourdes au titre des charges d'intérêts. L'investisseur offrait un prix raisonnable et le paiement immédiat en numéraire, ce qui aurait aidé le Holding à faire face à ses obligations financières. Les consultants étrangers au Caire dirent que le contrat était juste.

Un contrat détaillé fut préparé et les parties étaient prêtes à finaliser la privatisation, mais le ministre du Secteur public refusa d'apposer sa signature au prétexte que la différence entre la valeur comptable de l'entreprise et le prix de vente était inacceptable.

Dans le cadre de la nouvelle initiative en faveur des réformes, en 1996, une Commission ministérielle de haut niveau sur les privatisations fut créée. Elle comprenait des représentants du cabinet du Premier ministre, du ministère du Secteur public et du ministère des Finances. L'objectif était de dépersonnaliser les décisions de privatisation et de soulager les décideurs des pressions politiques *ad personam*. La commission peut accepter, rejeter ou modifier les propositions de privatisation.

Lorsque les dirigeants des holdings veulent ralentir les réformes, ils ont l'avantage de disposer de données techniques et économiques détaillées sur les sociétés affiliées, ce qui leur permet de manipuler le processus de prise de décision. Ils peuvent retenir des informations essentielles et utiliser leurs réseaux de relations dans le secteur public pour influencer sur les délibérations au niveau du holding ou sur les politiques générales. Leur instrument le plus efficace est la menace de procéder à des licenciements massifs.

Les holdings continuent d'investir, et dans bien des cas, seulement pour moderniser et restructurer les sociétés affiliées et les préparer à la vente. Dans l'optique des directeurs des holdings, ces investissements renforcent les moyens dont ils disposent pour éviter les privatisations.

Les sociétés affiliées

Conformément à l'accord conclu avec le FMI en août 1993²¹, 125 entreprises sur un total de 314 sociétés affiliées furent sélectionnées dans le cadre de la Loi 203 pour être privatisées sans passer par des restructurations fondamentales ; 75 autres entités devaient être restructurées avant d'être vendues et 51 devaient être liquidées. Aucune déclaration détaillée ne fut faite concernant les autres sociétés affiliées relevant de la Loi 203. Cette loi stipule que le produit des privatisations doit être utilisé pour restructurer d'autres entreprises publiques afin de les préparer à la vente.

En août 1996, soit trois ans après l'accord avec le FMI, le gouvernement indiquait que des participations majoritaires (représentant une valeur de 1.9 milliard de livres) dans 22 sociétés affiliées avaient été cédées à des investisseurs privés, et que 18 autres sociétés affiliées relevant de la Loi 203 avaient entrepris de vendre des participations minoritaires d'une valeur d'un peu plus de 1.3 milliard de livres. Autrement dit, sur les 314 entreprises relevant de la Loi 203, 292 entités (soit 93 pour cent du total) appartenaient encore à des holdings, et 274 entreprises (87 pour cent du total) n'avaient pas entamé du tout le processus de privatisation.

Les holdings affirment que l'accès de leurs sociétés affiliées à des ressources rares (telles que les financements, les services de gestion pour les négociations relatives à l'endettement ou les expertises techniques, etc.) au sein du holding est fondé sur les « nécessités économiques objectives », sans spécifier comment les politiques de restructuration concernant certaines entreprises sont liées aux stratégies commerciales globales du holding. Manifestement, les responsables des holdings sont pris en tenaille entre deux tâches contradictoires : la gestion rationnelle du portefeuille, d'une part, et la privatisation, de l'autre, ce qui implique des approches différentes pour la gestion des sociétés affiliées. Les directeurs de ces sociétés sont tout aussi intéressés à empêcher la privatisation de leur entreprise puisqu'ils seront éventuellement les premiers à être licenciés par les repreneurs de l'entreprise.

Il est douteux que les conseils d'administration et les assemblées générales des sociétés affiliées puissent prendre des décisions en toute indépendance d'esprit et agir conformément aux dispositions de la loi. Les cadres supérieurs des holdings ont tendance à s'ingérer dans les affaires de leurs sociétés affiliées, parfois pour en retirer des avantages personnels. Certaines sociétés affiliées doivent se débrouiller seules pour régler des questions délicates telles que le licenciement et le redéploiement des employés en sureffectif. Si les négociations entre des investisseurs potentiels ou des bailleurs de fonds avec une société affiliée laissent espérer des avantages tels que l'accès à des ressources extérieures, des bénéfices plus importants ou une meilleure rémunération, les dirigeants du holding peuvent s'interposer et intervenir.

Encadré 5.9. Corruption du Président d'un holding : le cas d'Abdel Wahab Al-Habak

Abdel Wahab Al-Habak avait dirigé pendant dix ans le conseil d'administration de la coentreprise Electrical and Electronic Apparatus Co. (formée avec Philips). En 1985, il fut placé à la tête de Holding Company for Industrial Engineering.

Le journal *Al-Wafd* relata qu'il avait accepté 35 millions de dollars de commissions illicites. Selon une source gouvernementale, Habak acceptait des pots-de-vin pour aider les entreprises sous-évaluées du holding qui devaient être privatisées, en particulier l'entreprise de fabrication de chaudières El-Nasr, la troisième entité privatisée en vertu des dispositions de la Loi 203. Habak importait également des machines-outils excessivement coûteuses en échange de pots-de-vin. Des journaux d'opposition s'interrogèrent sur les raisons pour lesquelles il était encore libre et des rumeurs circulèrent au sujet de l'appui que lui auraient accordé d'anciens ministres. Le 20 juin 1996, les autorités judiciaires décidaient de lui interdire de quitter le pays. Le 24 septembre 1996, il était arrêté.

Source : *Middle East Times*, 29 septembre 1996.

Les associations d'actionnaires salariés

Les associations d'actionnaires salariés ont été créées en vue de gagner les salariés à la cause des privatisations en leur offrant des actions de leur entreprise et une participation aux profits éventuels de la privatisation. L'État prévoit de céder 10 pour cent des actions de 100 entreprises au moins à leurs salariés dans un délai de dix ans. Les associations d'actionnaires salariés devaient donc être appelées à devenir un important partenaire dans le processus de privatisation²². Toutefois, il était évident depuis le début que les membres de ces associations n'auraient pas les mêmes droits que les actionnaires privés. Ils n'ont pas le droit de vendre leurs actions pendant les deux premières années.

Le secteur des entreprises privées.

Le secteur privé adopta une attitude critique à l'égard du programme de privatisation. Certains entrepreneurs achetèrent bien des actions sur le marché boursier, mais la majorité des hommes d'affaires égyptiens ne participèrent pas de façon active à la réforme du secteur public. Les chefs d'entreprise critiquaient les tentatives faites

pour maximiser le produit des privatisations. Dans un certain nombre de cas, les offres d'investisseurs privés désireux d'acquérir des entreprises publiques furent rejetées par le gouvernement, qui estimait que les prix proposés étaient trop faibles. Parfois, les offres furent tout simplement ignorées, et parfois encore les négociations traînèrent tellement en longueur que les entrepreneurs privés se désintéressèrent de l'opération. Par son attitude, le gouvernement découragea donc des industriels de premier plan, et il n'arriva pas à mobiliser le soutien d'un large segment d'hommes d'affaires privés. Beaucoup d'usines avaient grandement besoin d'être modernisées, ce qui nécessitait d'importants investissements supplémentaires.

Les investisseurs égyptiens potentiels considéraient aussi que le cadre de la politique économique était instable et ils doutaient que le gouvernement ait la volonté politique de s'engager réellement dans la voie des privatisations après avoir annoncé pendant des années qu'il allait le faire, sans toutefois s'atteler sérieusement à cette tâche. Certains hommes d'affaires privés avait transféré à l'étranger jusqu'à 80 pour cent des bénéfices de leurs activités locales parce qu'ils craignaient la poursuite de la stagnation industrielle et les pressions des islamistes.

La plupart des chefs d'entreprises privées consacrent l'essentiel de leur temps à résoudre des problèmes quotidiens dans un environnement difficile, et ils n'ont aucune envie de reprendre des entreprises publiques ou d'acheter leurs actions. Beaucoup sont conscients des avantages que représente le fait d'opérer dans un marché protégé et de ne faire face qu'à une concurrence limitée des entreprises publiques, plutôt inefficaces. Les entreprises privées peuvent être les fournisseurs des entreprises publiques dans des créneaux bien protégés. La vaste majorité des entreprises privées pourrait difficilement survivre dans un environnement ouvert à la concurrence. D'autres aimeraient éventuellement acquérir une entreprise publique, mais ne le font pas parce que cet achat révélerait la richesse qu'ils ont accumulée. Cela pourrait conduire certains à se demander d'où provient cette richesse, si elle a été acquise de façon licite et si les intéressés ont bien payé leurs impôts²³. Ce qui intéresse surtout la communauté des hommes d'affaires privés, c'est de jouer un rôle plus important et d'être mieux entendus au niveau politique.

Des initiatives difficiles dans l'optique des privatisations

La fin des années 80 : des mesures hésitantes

Compte tenu des risques de déstabilisation sociale et politique, les premières initiatives prises à la fin des années 80 en matière de privatisation concernèrent les installations touristiques et les petites entreprises qui relevaient des gouvernorats. Le gouvernement estimait qu'il était possible dans ces cas-là de contenir les conséquences sociales. Les privatisations de ces entités ne lésaient pas les intérêts des puissants acteurs économiques, et elles avaient peu d'effets sur l'économie. Elles furent présentées comme des cessions d'actifs dont l'État n'avait plus besoin²⁴. Comme le secteur privé

était déjà présent dans les branches d'activité en question, l'offre de biens et de services resta stable tandis que les charges budgétaires supportées par les gouvernorats diminuaient.

La privatisation des installations touristiques était techniquement plus délicate à réaliser, et elle souleva d'intenses débats publics. Au début des années 80, Fouad Sultan, le ministre du Tourisme, avait déjà tenté d'accroître les recettes sur le potentiel inutilisé en concluant des contrats de gestion avec des sociétés connues sur le marché international et en prenant certaines mesures en direction de la privatisation, méthode qui se révéla payante. En 1989, les premières privatisations complètes d'hôtels et de gestions hôtelières furent réalisées, et des hôtels non rentables furent également vendus.

En juillet 1989, le Président Moubarak déclara qu'il n'accepterait que la cession de certaines entreprises déficitaires, et que les industries « stratégiques » et les industries lourdes resteraient dans le giron de l'État. Les premiers plans de privatisation rendus publics étaient très limités, le débat portant essentiellement sur la perte de contrôle des industries « stratégiques ».

1990–1992 : toujours pas de cessions à grande échelle

En juin 1990, la Société générale du tourisme et des hôtels vendit 80 pour cent du capital de l'Hôtel Méridien du Caire dans le cadre des premières enchères publiques organisées pour la vente d'actifs appartenant à l'État. Son succès relatif et la réaction publique modérée montraient que l'environnement politique pour les privatisations s'était amélioré. C'était un facteur crucial pour un gouvernement soucieux de ne pas provoquer des millions d'agents du secteur public.

L'année suivante, la Loi 203/1991 prévoyait la privatisation de 314 entreprises publiques. Le projet de loi fut soumis à l'Assemblée du peuple au printemps 1991, mais il fut à peine discuté au sein du Parlement en raison de la guerre du Golfe. Il rencontra toutefois la résistance des syndicats, dont les membres siégeant au Parlement s'opposaient au projet de loi. La Fédération générale des syndicats exigea des mesures supplémentaires en faveur des salariés des entreprises et sa demande fut acceptée, ainsi que les dispositions concernant le partage des profits. La réglementation régissant les employés du secteur public, qui datait de l'époque Nasser, devait rester valide jusqu'à ce que le parlement adopte une nouvelle législation du travail. Cet arrangement était destiné à montrer que la privatisation n'affecterait pas les droits des travailleurs.

En janvier 1992, il fut décidé de créer un Office des entreprises publiques placé sous la direction du Premier ministre Atif Sidqi afin de faciliter la mise en œuvre du programme de privatisation. L'Office annonçait bientôt que 23 entreprises mixtes seraient vendues et il entreprit de préparer les appels d'offres pour l'évaluation des actifs de ces entités. Le gouvernement déclara également que les entreprises rentables seraient privatisées.

En 1992, la loi sur les marchés des capitaux était adoptée par le Parlement. En juillet 1992, l'État cessa officiellement de financer les entreprises publiques à des conditions préférentielles via la Banque nationale d'investissement. Depuis lors, ces entreprises doivent se plier aux conditions du marché²⁵. En 1991 et en 1992, aucune entreprise ne fut privatisée dans le cadre de la Loi 203, mais six liquidations furent signalées.

1993 : accentuation des pressions exercées par les bailleurs de fonds

En 1992 et 1993, le débat politique sur la privatisation s'intensifia. Les partis d'opposition estimaient que les entreprises publiques n'étaient pas responsables des pertes énormes qu'elles avaient accumulées puisqu'elles devaient agir conformément aux directives de l'État. Il fallait donner à ces entreprises une chance de se restructurer. L'opposition, et en particulier le nouveau Parti Wafd pro-capitaliste, soutenait que seules les petites entreprises devraient être vendues, sinon les intérêts nationaux risquaient d'être lésés. L'Office des entreprises publiques s'empressa de déclarer que les cessions seraient conduites de manière à préserver les intérêts nationaux. Il était hors de question que les intérêts étrangers prennent le contrôle total de quelque entreprise que ce soit. Les secteurs « stratégiques » (compagnies pétrolières, canal de Suez et télécommunications) resteraient dans le giron de l'État.

Le FMI et la Banque mondiale continuaient de protester contre la lenteur des réformes car les objectifs fixés n'étaient pas atteints. Le FMI décida de reporter l'examen final du prêt accordé au titre de l'accord de confirmation, examen qui était prévu initialement pour décembre 1992 et qui conditionnait la remise de dette par le Club de Paris. Ce n'est que lorsque le FMI établit un bilan positif du programme, en mars 1993, que la Banque mondiale accepta de décaisser la deuxième tranche du prêt à l'ajustement structurel, décaissement prévu à l'origine pour juin 1992.

En février 1993, les « Procédures et les directives générales pour le programme de restructuration et de privatisation » furent publiées²⁶. Les holdings furent autorisés à sélectionner celles de leurs sociétés affiliées qui seraient candidates à la privatisation, alors que cette tâche était auparavant réservée à l'Office des entreprises publiques et au ministre des Entreprises publiques. Afin d'éviter des concentrations sectorielles excessives et la constitution de monopoles, un tiers des sociétés affiliées fut redistribué entre les holdings. Au début de 1993, l'Office des entreprises publiques avait établi une liste de 75 entreprises qui nécessitaient une restructuration. Au total, 51 entités devaient être liquidées à cause de l'énormité de leurs pertes, et 125 devaient être privatisées sans avoir à passer par une restructuration importante.

En 1993, l'Égypte contestait toujours le point de vue du FMI et de la Banque mondiale sur les questions de l'évaluation des actifs et du rythme à imprimer aux réformes. Elle dut accepter la privatisation des banques et des compagnies d'assurance publiques, restées hors du champ des privatisations dans les plans précédents. La Déclaration d'intention d'août 1993 comportait un calendrier pour la privatisation de

314 entreprises du secteur public dans le cadre de la Loi 203. Les cessions devaient être effectuées en trois phases (échelonnées sur les exercices 93–94, 94–95 et 95–96). Le quart des actifs devait être privatisé au milieu de 1995 au plus tard. La Déclaration d'intention se référait à des valeurs comptables, qui faisaient l'objet d'un débat entre les institutions financières internationales, les autres bailleurs de fonds et le gouvernement. Elle ne précisait ni le nombre des entités à privatiser (sauf pour 1993), ni les entreprises destinées à la privatisation, ni le calendrier des opérations²⁷. En septembre 1993, le FMI approuvait le Mécanisme élargi de crédit pour l'Égypte.

En octobre 1993, les privatisations envisagées furent retardées à cause des élections présidentielles et de l'incertitude entourant le nom des nouveaux membres du cabinet²⁸. A la fin du mois d'octobre 1993, Atif Ebeid fut nommé ministre du Secteur public. Certains holdings entreprirent de sélectionner les entreprises candidates à la privatisation. L'Office des entreprises publiques commença à étudier les offres des investisseurs potentiels. Le gouvernement précisait les conditions dans lesquelles 100 pour cent du capital des entreprises publiques pouvaient être vendus, en indiquant également quels étaient les bénéficiaires prioritaires des actions (par exemple, d'autres organismes publics ; des investisseurs « stratégiques » ou « pivots », qui étaient censés apporter des fonds, des technologies modernes et des concepts prometteurs tels que la structure de la gamme de produits et la commercialisation ; ou encore les associations de salariés actionnaires). Les dirigeants des entreprises, réagissant aux pressions dont ils faisaient l'objet pour améliorer la rentabilité de leur usine, avaient commencé à licencier la main-d'œuvre excédentaire (des salariés sous contrat temporaire)²⁹.

Le gouvernement annonça en novembre 1993 que 22 entreprises publiques pouvaient émettre des actions sur le marché boursier. Cette annonce intervenait juste avant le passage au Caire d'une mission du FMI, qui devait examiner le Mécanisme élargi de crédit au début du mois de décembre. Le Fonds monétaire s'inquiétait de la lenteur des privatisations. Les émissions d'actions sur le marché boursier devaient montrer aux institutions financières internationales que le gouvernement prenait le programme de réforme au sérieux. En décembre, Atif Ebeid annonçait la cession aux salariés d'au moins 10 pour cent des actions des entreprises privatisées dans le cadre de la Loi 203.

D'après l'accord passé avec le FMI, la vente de 22 des 314 entreprises privatisées dans le cadre de la Loi 203 (soit 910 millions de livres d'actifs) devait être achevée à la fin de 1993. Mais l'État ne parvint à céder que deux usines de mise en bouteilles (El-Nasr Bottling et Egyptian Bottling), à la condition qu'aucun employé ne serait licencié, ceci afin d'assurer le public de son engagement sur la question des droits des salariés. Une troisième entreprise fut préparée à la privatisation. En 1993, l'opération de privatisation avait été reportée trois fois.

Les négociations entre les syndicats, les représentants des secteurs public et privé et le gouvernement pour la mise au point d'une nouvelle législation du travail piétinaient. Les syndicats demandaient le droit de grève (strictement interdit depuis l'époque de Nasser). Cette demande fut rejetée à la fois par le gouvernement, effrayé

par les troubles sociaux, voire la révolte ouverte qu'elle risquait d'entraîner, ainsi que par les représentants des entreprises. Certains responsables syndicaux (les syndicats étaient sous le contrôle étroit de l'État depuis les années 50) se déclarèrent opposés au droit de grève. Les dirigeants syndicalistes avaient toujours été un instrument du pouvoir plutôt que des défenseurs des intérêts des salariés, et l'État les récompensait depuis des décennies en leur assurant des postes bien rémunérés, un statut social et divers privilèges. Le secteur privé craignait la concurrence d'éventuels soumissionnaires étrangers pour les offres de privatisation, et certains membres de l'influente Association des hommes d'affaires égyptiens redécouvrirent le slogan anticolonial : « l'Égypte aux égyptiens ».

1994 : de nouveaux retards

Devant la montée des critiques internes formulées à l'encontre des agences égyptiennes de privatisation, le ministre du Secteur public Ebeid dut intervenir en janvier 1994 pour assurer l'Assemblée du peuple et le public que l'Office des entreprises publiques ne comptait parmi ses agents aucun parent de haut fonctionnaire. Les présidents et les directeurs généraux des entreprises gagneraient au maximum 400 livres par mois. Il tentait d'apaiser de cette façon les salariés du secteur public, qui étaient inquiets de perdre une partie de leur revenu à cause de l'impasse financière de leur entreprise et qui accusaient les dirigeants d'entreprise de gagner trop d'argent.

Le FMI et la Banque mondiale continuaient d'exprimer leur mécontentement devant le peu de progrès des privatisations. Le gouvernement réagit à ces critiques en annonçant, en janvier 1994, un ambitieux programme de privatisations, qui prévoyait la cession de 50 entreprises avant la fin de juillet 1994. Il était difficile de dire si le nouveau programme était une version remaniée du programme annoncé précédemment ou s'il était destiné à le remplacer car il incluait un certain nombre de nouvelles candidates à la privatisation en plus des entreprises énumérées dans le plan initial, alors que certaines entités précédemment retenues ne figuraient plus sur la liste. Une série d'annonces publicitaires par les holdings indiquant qu'ils étaient disposés à céder tout ou partie du capital de leurs sociétés affiliées apparurent dans les médias pendant les mois qui suivirent, sans grand effet toutefois.

Après plusieurs réunions avec les dirigeants des entreprises publiques déficitaires, Atif Ebeid annonçait en mai qu'il était prêt à remplacer la totalité des conseils d'administration des entreprises si les résultats des entreprises ne s'amélioraient pas. Les pressions s'accrurent avec le renvoi des directeurs généraux de quatre grandes entreprises publiques. Cette fois encore, les responsables des entreprises publiques réagirent en réduisant les incitations et les avantages qui ne faisaient pas partie des salaires fixes, en procédant à des licenciements et en s'efforçant de réduire les traitements et les salaires. Le gouvernement, qui continuait de promettre la sécurité de l'emploi, s'employa à promouvoir les systèmes d'actionnariat ouvrier afin d'apaiser les salariés du secteur public.

Les bailleurs de fonds n'étaient pas satisfaits du rythme des réformes. Le troisième volet de remise de dette, qui était prévu pour juillet 1994, fut reporté. L'Ambassade des États-Unis au Caire exprima sa déception : « Il faut une preuve de l'engagement renouvelé du gouvernement en faveur du programme de réformes pour stimuler l'intérêt du secteur privé dans l'économie du pays et créer un climat propre à favoriser la croissance économique »³⁰.

Outre l'absence de volonté politique, le manque d'expérience professionnelle en matière de gestion des privatisations était frappant. Rares étaient en Égypte ceux qui avaient acquis une certaine pratique de ce genre d'opérations dans d'autres pays en développement ou en Europe de l'Est. Les plus hauts fonctionnaires de l'État et les administrateurs étaient incapables d'évaluer les avantages et les inconvénients éventuels de différentes stratégies de réforme³¹.

Entre mars et mai 1994, d'autres annonces de privatisation furent faites, et un petit nombre de participations minoritaires dans des entreprises publiques furent vendues. Au milieu de 1994, le gouvernement n'avait approuvé que la cession d'*El-Nasr Boilers*, ce qui offrait un contraste saisissant avec l'ambitieux programme de janvier 1994, qui prévoyait la vente de 50 entités publiques avant le mois de juillet 1994. D'après l'accord conclu avec le FMI, des actifs représentant une valeur totale de 5 milliards de livres devaient être vendus avant la fin de l'année, avec la cession d'un lot d'au moins 65 entreprises dans la première phase du programme³².

Une fois de plus, les promesses restèrent sans suite. Le gouvernement affirma qu'il avait privatisé entièrement 12 entreprises. Diverses entités publiques vendirent des actions pour un total de 744 millions de livres³³. A la fin de l'année, trois entreprises seulement avaient été entièrement vendues à des investisseurs stratégiques (*El-Nasr Bottling*, *Egyptian Bottling*, déjà vendue en 1993, ainsi que *El-Nasr Boilers* et *Pressure Vessels*). Dix sociétés affiliées furent vendues à leurs salariés via les associations des salariés actionnaires. D'autres entreprises cherchaient des investisseurs stratégiques, sans annoncer officiellement de projet de cession. La Banque commerciale internationale fit figure de précurseur avec l'émission publique d'un grand nombre d'actions, lançant ainsi les privatisations dans le secteur bancaire.

1995 : Un programme mal exécuté

A la fin de 1994, devant la décision de la Banque mondiale et du FMI de bloquer le troisième volet de remise de dette du Club de Paris, un nouveau calendrier de privatisation fut rendu public. Pendant la première moitié de 1995, un certain nombre d'entreprises relevant de la Loi 203 lancèrent des émissions publiques et vendirent entre 8 et 40 pour cent de leurs actions au public, aux associations des salariés actionnaires, à des banques commerciales publiques et privées et à de nouveaux fonds de placement créés par des banques publiques et privées. Le ministère de l'Administration locale déclara qu'il avait vendu 1 749 petites entreprises publiques sur les 1 867 qui relevaient des gouvernorats³⁴.

Entre temps, il était devenu évident que les holdings n'étaient pas un instrument approprié pour les privatisations. Cela tenait essentiellement au fait que leurs responsabilités en matière de gestion du portefeuille les incitaient à constituer un conglomérat puissant de sociétés affiliées s'entraîdant mutuellement plutôt qu'à le démanteler par la privatisation. En août, un Comité consultatif pour le marché financier et les opérations de privatisation fut créé afin d'accélérer les procédures de désengagement de l'État, de « soutenir » les holdings et de les empêcher de fixer des « prix erronés »³⁵. Dans ses nouvelles déclarations, l'Office des entreprises publiques promettait que 50 entités publiques offrirait 40 pour cent de leurs actions en souscription publique avant le mois de décembre 1996³⁶.

Selon certaines sources, l'Office des entreprises publiques insistait pour que l'on procède à des privatisations totales plutôt qu'à des ventes partielles³⁷. A l'issue d'une nouvelle série de discussions avec les responsables du FMI en juillet, il fut indiqué que 90 entreprises émettraient des actions³⁸, autre promesse qui ne fut suivie d'aucune mesure concrète³⁹. De nouvelles décisions importantes sur les privatisations à la fin de 1995 furent reportées en raison des élections législatives de novembre 1995. De nouvelles annonces de privatisation furent faites en décembre.

D'après l'accord de 1993 avec le FMI, au moins 25 pour cent des actifs (d'une valeur comptable de 10.03 milliards de livres) de 125 entreprises sélectionnées en vue de la privatisation par l'Office des entreprises publiques dans le cadre de la Loi 203 auraient dû être vendus au milieu de 1995 au plus tard⁴⁰. Mais au 31 décembre 1994, le produit de la cession des actifs de toutes les entreprises relevant de la Loi 203 n'atteignait que 2.44 milliards de livres⁴¹. Entre le début des privatisations et la fin de 1995, seulement 24 des 314 entreprises relevant de la Loi 203 avaient été privatisées, 10 d'entre elles ayant été liquidées. A l'issue de négociations avec le FMI à la fin de l'année, Ebeid promit de « porter le nombre des entités privatisées de 60 à 90 dans les années à venir »⁴².

1996 : des efforts de réforme renouvelés

Après la désignation d'un nouveau cabinet en février 1996, le nouveau Premier ministre, Kamal al-Ghazouli, fut présenté au public comme le promoteur du programme de réformes. Une campagne de privatisation fut lancée par un soutien très important des médias publics, dans le but évident d'impressionner les bailleurs de fonds⁴³. La nouvelle liste des entreprises à privatiser et le calendrier des opérations ne furent pas publiés, même après les demandes réitérées adressées au gouvernement par les bailleurs de fonds internationaux. Lorsque ceux-ci exprimèrent leur mécontentement, le gouvernement annonça la cession d'un grand nombre d'entreprises publiques. Le ministre du Secteur public, Atif Ebeid, déclara que « 71 entreprises vendraient 14 millions de livres d'actions à leurs salariés et à des personnes privées dans l'année à venir »⁴⁴. Comme les fois précédentes, les annonces étaient imprécises et portaient sur des effectifs différents, mais elles ne donnaient pas la liste complète des entreprises visées pas plus qu'elles n'indiquaient les calendriers des cessions⁴⁵.

En mai 1996, Ebeid licenciat huit des 17 présidents des holdings à cause de la mauvaise situation financière de leurs sociétés affiliées et de la lenteur des progrès sur le front des privatisations.

La position des partisans des réformes se renforça au milieu du mois de juillet 1996, lorsque le Président Moubarak se rendit aux États-Unis. A son retour, de nouvelles annonces de privatisation furent faites. Elles furent interprétées comme un signal fort en faveur de la cession des entreprises publiques. Des offres publiques de vente furent préparées et certaines furent concrétisées (ce fut le cas, par exemple, pour la société de pesticides et de produits chimiques Kafr El Zayat). Entre temps, le gouvernement s'efforçait de trouver un terrain d'entente avec le FMI, qui exigeait un effort plus sérieux sur le front de la privatisation. Il soumit diverses propositions — changements dans l'administration des agences de privatisation, amélioration du cadre juridique, nouveaux plans de liquidation, cession d'un certain nombre de participations minoritaires, plans de restructuration et programmes d'indemnisation des salariés. Le gouvernement accéléra également la cession de ses participations dans des coentreprises bancaires, et il autorisa des coentreprises à émettre de nouvelles actions, ce qui diminuait d'autant le poids relatif de l'État dans le capital de ces entités (ce fut le cas, par exemple, pour la Banque de financement égypto-saoudienne et la Banque commerciale internationale). Les dossiers de nouveaux groupes d'entreprises furent soumis à des organes d'aide internationaux qui devaient évaluer les actifs de ces entités ; ils étaient assortis d'une demande d'assistance technique en vue de définir les procédures à suivre pour procéder aux privatisations⁴⁶.

En août 1996, sur les 314 entreprises relevant de la Loi 203, sept seulement avaient vendu des participations majoritaires et cinq autres avaient été cédées en presque totalité à des investisseurs pivots. Dix entreprises du Holding des travaux publics avaient été privatisées via la cession de plus de 95 pour cent de leurs actions aux associations des salariés actionnaires. Quarante entreprises seulement avaient pris des dispositions en vue de la privatisation, 30 d'entre elles ayant vendu des actions en août 1996, mais, dans la plupart des cas, les émissions d'actions ne permirent pas de vendre des participations majoritaires. Les holdings vendirent souvent des actions de leurs sociétés affiliées pour obtenir de nouvelles ressources financières sans céder leurs participations majoritaires dans ces entreprises. Au milieu de 1996, la valeur comptable des entreprises publiques vendues atteignait 10.53 milliards de livres, soit moins de 15 pour cent de la valeur comptable des entités relevant de la Loi 203⁴⁷ et moins de 2 pour cent de la valeur comptable de l'ensemble du secteur public (estimée à quelque 600 milliards de livres). D'après l'accord conclu avec le FMI, au moins 25 pour cent des actifs des entreprises relevant de la Loi 203 auraient dû être vendus.

Comme les annonces de privatisation du début de 1996 n'avaient pas entraîné de changement notable dans les procédures suivies ou débouché sur des résultats tangibles au milieu de 1996, le gouvernement accentua les pressions exercées sur les institutions concernées. Les projets de privatisation étaient également soutenus par certains hommes d'affaires influents. La création de la Commission de haut niveau sur les privatisations devait en principe permettre de dépersonnaliser les décisions

touchant les privatisations et d'atténuer les craintes des décideurs d'être tenus personnellement responsables de la privatisation d'une usine. Cet aspect des choses avait été un obstacle crucial. La commission sert également de lieu de négociation pour la répartition du produit des cessions, autre source de frictions au sein de l'administration au sujet des politiques de privatisation.

A la fin du mois de juillet, le ministre du Secteur public annonça que 39 entreprises, d'une valeur globale de 3.1 milliards de livres, seraient vendues avant la fin de l'année. Quelques jours plus tard, le ministre et le Premier ministre ajoutaient que 20 premières offres publiques de vente seraient lancées dans les deux mois via le marché boursier et que 20 autres entreprises suivraient avant le mois de décembre⁴⁸. En septembre, le Premier ministre déclara que 30 pour cent des entreprises publiques devaient être vendues avant la fin de l'année⁴⁹. En agissant ainsi, le gouvernement s'efforçait de créer un environnement positif pour les pourparlers prévus avec le FMI en octobre, et les principaux acteurs égyptiens, notamment la Commission de haut niveau sur les privatisations, rivalisaient dans leurs déclarations annonçant des privatisations de grande portée. Le ministre du Secteur public prit les devants avec son projet « une entreprise par semaine » pour 1997⁵⁰.

La deuxième moitié de 1996 fut marquée par un grand nombre d'annonces de liquidations d'entreprises, mais les résultats ne furent pas convaincants. Quinze entreprises relevant de la Loi 203 devaient être privatisées par le biais d'émissions publiques sur le marché boursier, une entreprise fut liquidée et trois furent cédées à des investisseurs pivots (tableau 11). A nouveau, les objectifs ne furent pas atteints. A la fin de 1996, il fut annoncé que 15 entreprises seraient vendues pendant le premier trimestre de 1997 et que l'Office des entreprises publiques projetait de céder au secteur privé 52 entreprises par an dans les deux années à venir⁵¹.

1997 : les problèmes de mise en œuvre

En 1997, le programme de privatisation entra dans une phase critique. Pour rendre les entreprises compétitives, il fallait que les investisseurs stratégiques s'engagent massivement à mettre en œuvre de vastes programmes de modernisation. Jusqu'en 1996, les entités privatisées étaient les plus intéressantes pour les investisseurs, tant du point de vue de la situation financière, que de la technologie utilisée et de la rentabilité, mais plus de 270 entreprises sur les 314 qui relevaient de la Loi 203 attendaient encore des acquéreurs privés, sans compter les nombreuses autres entreprises publiques et coentreprises, dont beaucoup étaient des entités déficitaires, lourdement endettées et techniquement obsolètes qui n'avaient guère de chance d'attirer les investisseurs privés. En 1996, les résultats financiers moyens des entreprises relevant de la Loi 203 s'étaient sensiblement dégradés par rapport à 1995⁵².

Les ventes précédentes d'entreprises étaient basées sur des méthodes de privatisation différentes. Le recours aux investisseurs stratégiques, qui devaient améliorer la performance des entreprises, a donné des résultats décevants dès le début.

A la fin de 1996, seulement six participations majoritaires avaient été cédées à des investisseurs stratégiques. D'autres méthodes furent donc utilisées. Au départ, le gouvernement hésitait à recourir aux offres publiques de vente, mais cette solution s'est révélée efficace depuis 1995. Presque toutes les offres publiques à la bourse du Caire furent souscrites à plus de 100 pour cent ; mais récemment la demande s'est tassée. Les analystes financiers s'attendaient à de fortes pertes car les prix des actions avaient augmenté en particulier sous l'effet de la spéculation, et n'avaient aucun rapport avec le potentiel économique des entreprises. En dehors d'une douzaine de sociétés affiliées, les rachats d'entreprises par leurs salariés via les associations de salariés actionnaires se soldèrent également par un échec. La participation de 10 pour cent que les associations obtiennent en général lorsque les entreprises vendent des actions ne pèse pas d'un grand poids, de sorte que le rôle des salariés reste mineur lui aussi.

La nouvelle initiative du gouvernement d'inviter des investisseurs étrangers et notamment des investisseurs multinationaux ne rencontra pas un large écho non plus. En 1996, la part de l'Égypte dans les investissements étrangers privés dans le monde s'établissait à moins de 1.4 pour cent.

A la fin de 1996, le Président Moubarak annonça que l'État vendrait les participations qu'il détenait dans les coentreprises à la fin de 1997. Les entreprises relevant de la Loi 203 détenaient des participations dans 134 coentreprises. Au début de 1997, il devint évident que la cession des participations de l'État dans les coentreprises, notamment dans les établissements bancaires, rencontrerait plus de succès que la vente des dernières entreprises relevant de la Loi 203, qui suscitaient assez peu d'intérêt puisque les meilleures entités avaient déjà été achetées par des investisseurs privés. Il y eut d'autres suggestions discrètes en vue de privatiser les services de télécommunications, les media, les services de distribution de l'électricité, les ports et les aéroports, et même la Banque nationale, la Banque Misr, la Banque d'Alexandrie et la Banque du Caire. Ces coups d'essai provoquèrent un tollé général dans le public tant et si bien que les responsables gouvernementaux et le Président Moubarak s'empressèrent d'apporter un démenti. Dans les cas où le gouvernement ne rencontrait aucune résistance politique importante, il donnait l'impression qu'il poursuivait son programme de privatisations. De fait, la privatisation des réseaux d'eau et d'assainissement fut approuvée par le ministère de tutelle⁵³. Lorsque les projets envisagés soulevaient des controverses de divers côtés, des commissions furent créées pour traiter les dossiers. Dans le même temps, de nouvelles privatisations ambitieuses étaient annoncées.

Pendant le premier trimestre de 1997, quatre entreprises relevant de la Loi 203 furent offertes à des investisseurs pivots potentiels et quatre autres sociétés affiliées furent privatisées par le biais d'offres publiques de cession de plus de 60 pour cent du capital, le produit des ventes s'élevant à 398 millions de livres. Les holdings mirent également en vente certains de leurs actifs fixes. Au 31 mars 1997, l'Égypte avait privatisé 46 entreprises relevant de la Loi 203, le produit de ces cessions s'élevant approximativement à 10.4 milliards de livres.

Quelques études de cas sur les privatisations

La privatisation de la Banque commerciale internationale

La Banque commerciale internationale (CIB) fut au départ une entreprise conjointe entre la Banque nationale d'Égypte et la Chase Manhattan Bank. Créée en 1975, elle fut la première coentreprise du secteur bancaire créée dans le cadre de la politique de l'*infitah*. Plus tard, la Chase vendit sa participation à la Banque nationale d'Égypte. Cette dernière délégua la gestion exécutive aux dirigeants de la CIB et n'intervint que très rarement dans la conduite des opérations courantes de l'établissement. Un premier plan de restructuration de la CIB avait déjà été préparé en 1990, avant que le gouvernement n'annonce la mise en œuvre du nouveau programme de réformes économiques. En avril 1993, la CIB lançait un plan triennal de restructuration du capital dans le but de devenir le premier groupe de services financiers diversifiés de l'Égypte⁵⁴.

Encadré 5.10. La banque commerciale internationale : la première banque égyptienne présente sur le marché boursier de Londres

La première étape dans le programme de restructuration et de privatisation de la CIB était la cession d'un nombre important d'actions détenues par la Banque nationale d'Égypte à ses propres employés et à ceux de la CIB. La première transaction fut approuvée en septembre 1991 et exécutée en 1992, ce qui se traduisit par un transfert de 30 pour cent du capital de la CIB aux salariés des deux établissements. La deuxième étape consistait à procéder à une augmentation de capital par incorporation des bénéfices non distribués, ce qui fut fait, en 1992 également.

La troisième étape devait permettre à la Banque de réunir les 300 à 400 millions de livres dont elle avait besoin pour renforcer son capital via l'émission publique d'actions en septembre 1993. Cette initiative reçut un large écho dans la presse cairote. C'était la première émission publique à grande échelle lancée en Égypte dans le cadre du nouveau programme de réformes économiques. Malgré un rapport très critique sur la situation financière de la banque dans un journal de premier plan, plus de 2.25 millions d'actions furent vendues à quelque 6 000 souscripteurs, ce qui rapporta 585 millions de livres.

En 1996, la Banque nationale d'Égypte, le plus grand actionnaire, ramena sa participation de 42.6 pour cent à 20 pour cent du capital en procédant à une émission de certificats de dépôts mondiaux cotés sur le marché boursier de Londres, marquant ainsi le retour des entreprises égyptiennes sur les marchés financiers internationaux.

Source : El-Labban, 1994.

La privatisation réussie de la CIB et le placement des certificats de dépôts mondiaux montre qu'on peut mener à bien même des privatisations complexes dans la mesure où elles bénéficient du soutien de l'État et où les principaux dirigeants de l'entreprise sont attachés aux réformes. La privatisation de la CIB fut marquée par la cession la plus importante de participations aux salariés et la plus grande émission publique d'actions sur le marché financier égyptien. Ce fut aussi une première dans l'utilisation de certificats de dépôts mondiaux par une entreprise égyptienne.

La privatisation de la Société égyptienne de mise en bouteilles (Pepsi Cola) en 1993

La société égyptienne de mise en bouteille, titulaire de la franchise Pepsi Cola pour l'Égypte, était l'une des deux premières entreprises relevant de la Loi 203 qui furent vendues en 1993 à un groupe d'investisseurs garantissant qu'ils ne procéderaient à aucun licenciement pendant une période de trois ans. Le gouvernement s'inquiétait des rapports qui lui parvenaient sur les mauvais résultats des privatisations, en particulier au sujet des droits des travailleurs. En tout état de cause, ce cas est l'une des histoires de réussite du programme égyptien de privatisation.

Encadré 5.11. Le redressement de Pepsi Cola

Entre 1994 et 1995, les effectifs de la Société égyptienne de mise en bouteilles (Pepsi Cola) sont passés de 2 721 à 5 361 salariés, soit une augmentation de 97 pour cent. Dans le même temps, le nombre des cadres moyens était ramené de 1 324 à 44, et celui des cadres supérieurs, de 22 à 7. Le salaire mensuel moyen est passé de 345 à 435 livres. La production a progressé de 42 pour cent, et la productivité de la main-d'œuvre a fortement augmenté.

Source : IBTCI, le Caire, document non publié.

Les campagnes de presse

Le flux continu des annonces de privatisation visait à masquer le modeste nombre des privatisations et le manque d'empressement des responsables gouvernementaux et des administrateurs publics à faire avancer le programme. Au fil des ans, cette méthode devint une sorte de monnaie d'échange lorsque se profilait à l'horizon une nouvelle série de négociations avec les bailleurs de fonds et qu'il était important de modeler positivement les perceptions qu'avaient les pays étrangers des réformes structurelles égyptiennes.

Tout au long de 1990 et de 1991, le gouvernement parvint à résister aux bailleurs de fonds qui le pressaient de publier une liste détaillée des entreprises candidates à la privatisation et de préparer sérieusement des cessions à grande échelle. Les frictions au sujet de la lenteur des privatisations continuèrent jusqu'à la fin de 1992. En 1993, le gouvernement fit valoir que les actifs des entreprises étaient sous-évalués, arguant que les ventes effectuées sous la pression des bailleurs de fonds auraient pour effet de diminuer encore le produit des cessions. Au cours de l'été 1993, le ministre des Affaires publiques, Atif Ebeid, critiqua publiquement les tentatives faites par la Banque mondiale pour accélérer les réformes. Le gouvernement accepta pourtant le nouveau programme de réformes de la Banque mondiale, qui englobait cette fois les banques et les compagnies d'assurance, écartées jusque-là des projets de privatisation. A la fin de 1993, peu avant le passage au Caire d'une mission du FMI chargée d'examiner le Mécanisme élargi de crédit signé en septembre, le gouvernement annonçait que les 22 entreprises publiques dont la cession était prévue avant la fin de l'année se disposaient à émettre très rapidement des actions sur le marché boursier.

Les bailleurs de fonds continuèrent de se déclarer insatisfaits de la progression des réformes du secteur public pendant 1994. En mars, le gouvernement lança une autre campagne d'annonces en prévision des négociations qui devaient se dérouler avec le FMI en juin. Entre temps, le ministre du Secteur public, Atif Ebeid, déclara qu'une nouvelle phase des réformes s'ouvrait. Le gouvernement procéda à des émissions publiques d'actions des entreprises relevant de la Loi 203 sur le marché boursier qui reprenait de la vigueur. Mais le troisième volet de la remise de dette prévu pour juillet 1994 fut reporté parce que le bilan de l'Égypte dans le domaine des réformes n'avait pas été jugé satisfaisant par le FMI.

Une nouvelle série de négociations était prévue pour septembre. Elle fut précédée par une nouvelle vague d'annonces faites par le gouvernement en août. Le Premier ministre, soutenu par d'autres membres du cabinet, lança une nouvelle campagne en octobre, dont le point culminant fut l'annonce d'une émission d'actions de 17 entreprises avant la mi-janvier 1995⁵⁵ et de la cession de 65 entreprises publiques avant la fin de l'année. Il préparait ainsi la réunion de décembre avec une délégation du FMI au Caire.

Tout au long de 1995, le FMI et la Banque mondiale ne cessèrent de manifester leur mécontentement devant la lenteur des réformes, et ils menacèrent de bloquer la troisième remise de dette. Le gouvernement intensifiait toujours ses campagnes de privatisation dans les médias quelques semaines avant l'ouverture de nouvelles négociations. Pour relancer les pourparlers avec le FMI en novembre 1995, le ministre du Secteur public annonça en septembre qu'il y aurait 22 nouvelles émissions publiques d'actions en octobre⁵⁶. Après les élections de novembre 1995 et la nomination de Kamal al-Ghazouli au poste de Premier ministre en janvier 1996, un nouveau démarrage du programme de privatisations fut annoncé. Les nouvelles négociations démarrèrent en janvier 1996, et le gouvernement lança la plus importante campagne de toute la période de réforme pour améliorer son image. Cette campagne se prolongea jusqu'en mars 1996, juste avant la date prévue pour l'ouverture d'une nouvelle série

de négociations, car les pourparlers de janvier n'avaient pas permis de donner satisfaction aux bailleurs de fonds. Pour la première fois, les responsables égyptiens discutèrent publiquement de la possibilité de privatiser des services d'utilité publique, des équipements d'infrastructure et des actifs de l'État dans les entreprises d'assainissement des terres⁵⁷.

Comme les réunions avec les bailleurs de fonds avaient lieu à des intervalles de plus en plus rapprochés, les campagnes dans les médias devenaient permanentes. Visant principalement à impressionner la communauté des bailleurs de fonds, ces campagnes fournissaient des indications sur les cessions envisagées, les négociations avec les soumissionnaires et les investisseurs prospectifs, ainsi que sur les émissions en souscription publique sur le marché primaire. En outre des annonces spéciales étaient faites quelques jours avant le début de nouveaux pourparlers. Avant les négociations d'avril à Washington, une vague de nouvelles annonces culmina avec la première cession effective d'une entreprise relevant de la Loi 203 depuis le mois de février.

Peu avant les négociations de mai avec des responsables du FMI au Caire, le gouvernement annonçait pour la première fois son projet de privatiser des centrales électriques et des compagnies d'assurances. Après l'échec des pourparlers, diverses entreprises publiques relevant de l'Office du canal de Suez furent éliminées de la liste des entreprises à privatiser⁵⁸ à cause du risque politique important qu'impliquait la cession de ces symboles de l'indépendance nationale⁵⁹ et aussi parce que la proposition faite par l'Égypte de vendre n'avait contribué en rien à résoudre l'impasse au sujet de la remise de dette.

Les nouvelles propositions de vente de juin 1996 ne permirent pas de satisfaire le FMI. Une autre série d'annonces publiques fut lancée. Le FMI désapprouvait les « quasi privatisations »⁶⁰, insistant pour que l'État accepte la cession de participations majoritaires au secteur privé, alors qu'il ne vendait que des participations minoritaires sur le marché boursier.

La série de négociations du mois d'août avec le FMI fut préparée en juillet : une commission de privatisation fut créée, de nouvelles annonces de privatisations programmées furent faites, et un modèle de concession pour la construction et l'exploitation privées des autoroutes fut présenté. D'autres annonces furent faites à la suite de la visite du Président Moubarak à Washington, en juillet. La série suivante d'annonces massives intervint en septembre. Elle était destinée à préparer la voie pour les négociations d'octobre, dont dépendait la troisième remise de dette.

Les résultats globaux du programme de privatisation

Le bilan des privatisations est maigre en comparaison des programmes annoncés. La politique de privatisation concerne essentiellement les 314 entreprises qui relevaient initialement de la Loi 203 (il y en avait encore 298 au début de 1996), et dont la valeur comptable était évaluée à 72.4 milliards de livres⁶¹. Ce montant représente moins de

15 pour cent de la valeur globale du secteur public, qui est estimée à 600 milliards de livres⁶². Les autorités ne soufflent mot au sujet de la masse restante des entreprises publiques, et en particulier des « organismes économiques » et du grand nombre d'activités économiques qui restent contrôlées par l'administration centrale et ses agences, les gouvernorats, les municipalités et le complexe militaro-industriel. On ne dispose d'aucune donnée sur ce complexe, mais les observateurs présument que ses actifs ne sont pas pris en compte dans les 600 milliards de livres. Au cours des dernières années, les usines militaires, qui étaient censées être plus efficaces que le reste du secteur public, se sont lancées dans la production massive de biens de consommation et d'équipement privés.

On ne dispose pas non plus de données cohérentes et détaillées sur la composition du secteur public, qu'il s'agisse de la répartition de la main-d'œuvre entre les activités sectorielles, de la valeur des actifs, des chiffres de production, de l'importance relative de certaines entreprises dans une branche d'activité donnée, etc. On ne sait donc pas quelle est la part relative des entreprises programmées pour la privatisation par rapport aux autres. Aucune information détaillée n'est disponible sur l'emploi, le complexe militaro-industriel étant là encore couvert par le secret le plus strict⁶³.

Le nombre des entreprises vouées à la liquidation en raison des pertes qu'elles ont accumulées et de leur inefficacité est une autre inconnue, tout comme le nombre des salariés qui seraient touchés par ces liquidations. Le gouvernement n'a prévu aucun plan sérieux pour traiter ce problème. Les Egyptiens ont tendance à se décharger sur la communauté des bailleurs de fonds et sur le Fonds social de la responsabilité des conséquences sociales du processus de privatisation.

Jusqu'en 1996, la volonté politique du gouvernement de mener à bien les privatisations était assez peu affirmée. Habituellement les privatisations ou les annonces de privatisation étaient relancées dès lors qu'une nouvelle série de négociations avec les bailleurs de fonds était en vue. Les engagements verbaux de procéder aux privatisations n'étaient suivis d'aucune démarche concrète. Pendant plusieurs années, le gouvernement continua de répéter que de vastes pans de l'économie ou certaines entreprises importantes telles que les quatre banques publiques dominantes ne seraient pas privatisés, bien que cette position ait donné lieu à des débats et ait été reconsidérée depuis 1997⁶⁴. La restructuration des entreprises dites stratégiques, qui devaient rester dans le giron de l'État, a progressé très lentement. D'un autre côté, dans une branche d'activité où la participation du secteur privé est importante depuis quelques années, des dispositions ont été prises en 1996 pour réaffirmer la place prépondérante de l'État. C'est ainsi que l'Office des transports du Caire a cessé de délivrer des licences à des entrepreneurs privés et qu'il a fourni 800 nouveaux bus à des services de transports publics locaux, évinçant par là les nouveaux concurrents privés.

Les entreprises publiques investissent toujours, afin d'accroître leur efficacité selon les dires de leurs porte-parole. De plus, un certain nombre d'entreprises conjointes réunissant des unités du secteur public et du secteur privé ont été constituées au cours des trois dernières années, mais depuis 1996 le gouvernement presse les holdings

d'accélérer la privatisation de leurs sociétés affiliées. La Commission de haut niveau sur les privatisations a été créée pour mettre les responsables des décisions prises à l'abri des pressions politiques des adversaires des réformes.

Entre 1991 et 1996, seulement 42 des 314 entreprises relevant de la Loi 203 ont été privatisées. Six d'entre elles ont été cédées à des investisseurs pivots, 12 ont été reprises par les salariés via les associations de salariés actionnaires, 15 ont lancé des émissions publiques sur le marché boursier et 11 ont été liquidées. Dans le secteur bancaire, treize coentreprises ont été privatisées. A la fin de 1996, sur les 314 entreprises visées, 64 seulement avaient été touchées par le programme de privatisations. Le produit total des cessions s'élevait à 10 milliards de livres. Les parts des entreprises relevant de la Loi 203 qui ont été vendues sur le marché boursier représentent une valeur de 3.56 milliards de livres. La valeur des actifs inutilisés dont les entreprises se sont séparés se monte à 3.3 milliards de livres. Les actifs vendus par les administrations locales ont rapporté 300 millions de livres, et les participations qu'elles ont cédées au secteur privé portent sur 130 millions de livres⁶⁵.

Après sept années de débats, les discussions ont finalement commencé à se concentrer sur les problèmes techniques de mise en œuvre depuis la fin de 1996. L'ancien consensus contre le principe de la privatisation au sein d'une partie importante de l'élite égyptienne a cédé la place à la perception que la privatisation est inévitable, ce qui ne veut pas dire pour autant que la privatisation bénéficiera du soutien actif des partisans du secteur public.

Au cours des dernières années, le gouvernement a pu maîtriser le terrorisme islamiste et maintenir une situation politique relativement stable à l'intérieur. Cela a permis de redéployer des ressources au profit du processus de réformes et de recentrer l'attention des autorités sur ce processus. Parallèlement, l'influence des syndicats, opposants de poids aux privatisations, semble diminuer⁶⁶.

Les principaux opposants aux réformes restent donc les dirigeants des entreprises publiques. On ne sait pas dans quelle mesure les plans de privatisation annoncés à l'automne 96 seront mis en œuvre, en particulier après l'approbation par le FMI d'un nouveau prêt au titre de l'accord de confirmation en octobre 1996, qui conditionnait la troisième phase du programme de remise de dette du Club de Paris. Cela signifie que les bailleurs de fonds ont abandonné le principal moyen de pression dont ils disposaient pour amener l'Égypte à poursuivre le programme de réformes. L'équilibre interne des intérêts en jeu est peut-être encore trop solide au sein de la société égyptienne pour permettre le soutien aux réformes. Les habitudes invétérées de recherche de rente pourraient continuer à entraver toute action tendant à créer un secteur commercial compétitif sur les marchés internationaux alors que l'assistance étrangère diminue et que la concurrence de pays en développement plus dynamiques s'intensifie tant au sein de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne en gestation qu'à l'extérieur.

Notes

1. Dessouki, 1991.
2. Rathmann, Voigt *et al.*, 1988.
3. Abdel-Rhaman et Abu Ali, 1989.
4. *Ibid.*
5. Handoussa, 1991a : « Dans le secteur public, 75 pour cent des salariés directement engagés dans des activités de production étaient illettrés, contre 86 pour cent dans le secteur privé formel ».
6. Soliman, 1992.
7. Abdel-Rahman et Abu Ali, 1989.
8. Serco Education Limited, 1994.
9. Sur les quelque 2 000 entreprises concernées, un premier groupe de 30 sociétés de Manufiya, Fayyoun et Dumiat ont été sélectionnées pour expérimenter la privatisation des entreprises relevant des gouvernorats. Ces entités étaient en majorité de petites unités situées loin des zones métropolitaines, sans forte représentation des syndicats, qui auraient pu s'opposer aux mesures de privatisation.
10. Cf. Chapitre 4.
11. *Middle East Economic Digest*, 18 juin 1993.
12. Köndgen, 1995 ; République arabe d'Égypte, 1993.
13. Cf. Chapitre 4.
14. Les investissements arabes (qui sont essentiellement le fait des États du Golfe) ne sont pas considérés comme des investissements « étrangers » dans le sens étroit de la terminologie égyptienne.
15. Hill, 1996 ; Handoussa, 1990.
16. Cf. *Middle East Economic Digest*, 23–29 mai 1997 ; « Les escarmouches récentes entre la police, les propriétaires terriens et les métayers ont semé la panique parmi les paysans du delta. Ils craignent qu'une loi sur les fermages adoptée en 1992, qui doit entrer en vigueur en octobre et qui prévoit de supprimer le plafonnement des loyers et de donner aux propriétaires des pouvoirs sans précédent pour renvoyer les métayers, ne soit utilisée

pour les forcer à quitter les terres que certains louent depuis plus de 40 ans. Mais les paysans font le serment qu'ils resteront sur leurs terres et mettent la police au défi de les expulser. »

17. Les observateurs et les partis d'opposition dénoncèrent les élections « comme les plus frauduleuses de l'histoire moderne de l'Égypte, et les autorités furent accusées d'avoir truqué massivement les bulletins de vote, rempli les urnes et recouru à des intimidations. Les partis d'opposition affirmaient que la police agissait au nom du NDP, qu'il y avait eu des arrestations massives d'agents électoraux, et que les bureaux de vote étaient fermés pendant de longues périodes de temps. L'organisation égyptienne des droits de l'homme, qui était indépendante, affirma que la vaste majorité des irrégularités était téléguidée par le NDP... Le 1er décembre, le Département d'État exprimait ses réserves : 'Nous avons noté des difficultés — harcèlement, arrestations, détention..., procès d'activistes politiques et de participants à la campagne électorale, et rumeurs concernant l'ingérence de l'État dans le processus électoral'. Le 9 décembre pourtant, le Conseil d'État cassait les décisions des tribunaux administratifs, qui avaient déclaré que les résultats d'environ 80 circonscriptions étaient provisoires en attendant l'issue des procès concernant les abus électoraux. Pourtant, dans les années précédentes, l'Assemblée du peuple n'avait pas hésité à annuler les résultats de tous les procès intentés contre elle ». Cf. Economist Intelligence Unit, 1996.
18. *Ibid.*
19. *Financial Times*, 8 mai 1996.
20. Divers experts reconnus quittèrent l'Office des entreprises publiques pour protester contre son inefficacité et l'insuffisance de ses pouvoirs.
21. République arabe d'Égypte, 1993.
22. Köndgen, 1995.
23. O'Farell, 1995.
24. *Ibid.*
25. Les nouvelles réglementations concernant les emprunts du secteur public limitaient également les conditions dans lesquelles les holdings pouvaient garantir les prêts pour leurs sociétés affiliées ou les subventionner. La Banque centrale introduisit également une nouvelle classification pour les prêts des banques commerciales et renforça les mécanismes de surveillance des activités de prêt des banques commerciales. Ces mesures visaient à mettre un terme aux subventions directes et indirectes accordées aux entreprises publiques, conformément aux demandes du FMI. Toutefois, le secteur public et l'administration trouvèrent des moyens de contourner la contrainte budgétaire stricte qui était imposée.
26. République arabe d'Égypte, 1993a.
27. Köndgen, 1995 ; République arabe d'Égypte, 1993a.
28. Lorsqu'un investisseur saoudien offrit d'acheter une partie ou la totalité de la Cimenterie de Suez, aucune décision ne fut prise. Les cessions d'El-Nasr Bottling et d'Egyptian Bottling ne furent pas finalisées pour les mêmes raisons.

29. D'après la législation du travail, les agents permanents ne pouvaient pas être licenciés, mais les dirigeants décidèrent que les nombreux agents en sureffectif ne recevraient plus les suppléments de salaires habituels. D'autres avantages furent également supprimés.
30. *Middle East Times*, 20 juin 1994.
31. Les décideurs égyptiens ne sont même pas au courant que les réformes dans les pays d'Europe de l'Est ont entraîné un chômage massif. A la fin de 1995, le gouvernement organisa une conférence pour clarifier les problèmes qui se posaient avec des économistes internationaux, des administrateurs et des consultants. Jusque là, les principaux responsables égyptiens n'avaient aucune idée précise des conséquences sociales de la privatisation, en particulier dans le domaine de l'emploi.
32. *Al-Wafd*, 3 décembre 1994.
33. IBTCI, 1995a ; IBTCI Quarterly Review, août-décembre, annexe 6.
34. *Egyptian Gazette*, 17 mai 1995.
35. *Al-Ahram*, 8 août 1995.
36. *Al-Wafd*, 28 mai 1995. Jusqu'alors, 12 entreprises publiques avaient offert 10 pour cent de leurs actions. A partir du mois de juin, 38 entreprises devaient lancer des émissions publiques.
37. *Al-Ahram Weekly*, 8 juin 1995.
38. *Al-Akhbar*, 26 juillet 1995.
39. Lorsqu'un journal signala, en août, que le gouvernement projetait de vendre les « quatre grandes » banques d'État, le ministre de l'Économie et du Commerce extérieur et le Premier ministre démentirent l'existence de ce projet (*Al-Arabi*, 31 juillet 1995 ; *Al-Ahram*, 8 août 1995 ; *Al-Musawwar*, 11 août 1995).
40. Köndgen, 1995.
41. IBTCI, 1995, annexe 6.
42. *Al-Ahram*, 18 novembre 1995 ; *Al-Gumhuriya*, 18 novembre 1995.
43. Ce qui tenait encore le plus à cœur à l'Égypte, c'était la troisième remise de dette du Club de Paris. Malgré un bilan ambigu en matière de réformes économiques, selon le point de vue des bailleurs de fonds, les média contrôlés par l'État présentèrent les annonces comme une transition programmée pour passer à une deuxième phase de réformes et ils soulignèrent les résultats positifs qu'on en attendait.
44. *Al-Akhbar*, 6 janvier 1996 .
45. *Al-Ahram*, 21 janvier 1996.
46. L'Unité de suivi des projets de l'UE, qui ne s'était occupée que de six hôtels d'importance mineure ou moyenne, reçut une liste de 33 entreprises et fut priée d'organiser et de suivre toutes les dispositions à prendre pour préparer les cessions futures. La liste comprenait des entreprises telles que la Société de sidérurgie d'Helwan, qui comptait 22 800 salariés. Les autres entreprises étaient des entreprises déficitaires : les Chantiers navals

d'Alexandrie, Telemisr (qui produisait des téléviseurs et des produits apparentés), deux compagnies de transports routiers, ainsi que toute une série d'entreprises dans le secteur de la métallurgie et de l'ingénierie, et des installations hôtelières.

47. La valeur comptable globale des entreprises relevant de la Loi 203 était estimée à 72.43 milliards de livres en 1996 ; mais d'autres rapports du ministre du Secteur public se fondaient sur une valeur comptable estimée de 88 milliards de livres. Cf. IBTCI Monthly Report, août 1996, annexe 4 ; *Al-Ahram Weekly*, 21 mars 1996.
48. *Al-Akhbar*, 29 juillet 1996 ; *Al-Ahram*, 6 août 1996.
49. *Al-Akhbar*, 4 septembre 1996.
50. *Al-Akhbar*, 15 novembre 1996.
51. *Al-Alam Al-Youm*, 18 décembre 1996 ; *Al-Ahram Weekly*, 26 décembre 1996.
52. IBTCI, 1996b ; IBTCI Quarterly Review, octobre-décembre 1996.
53. *Al-Ahram*, 21 janvier 1997 ; *Al-Ahali*, 19 février 1997.
54. El-Labban, 1994.
55. *Al-Ahram*, 10 novembre 1994.
56. *Middle East Economic Digest*, 29 septembre 1995.
57. Des parcelles de 50 à 200 feddans pour les particuliers et couvrant jusqu'à 150 000 feddans pour les sociétés anonymes furent offertes à la vente. Cf. *Middle East Economic Observer*, 21 février 1996.
58. *Al-Arabi*, 27 mai 1996.
59. La nationalisation du canal de Suez par Nasser le 26 juillet 1956 provoqua une intervention militaire du Royaume-Uni, de la France et d'Israël en octobre-novembre 1956.
60. En mai 1996, la Compagnie de construction de transformateurs et de matériels électriques d'El Nasr (ELMACO) fut offerte à la privatisation. Une participation majoritaire fut acquise par une coentreprise mixte dominée par le partenaire public. Cf. *Al-Wafd*, 22 juin 1996.
61. D'autres rapports du ministre du Secteur public estiment la valeur comptable à 88 milliards de livres. Cf. IBTCI, 1996, annexe 4 ; *Al-Ahram Weekly*, 21 mars 1996.
62. *Al-Ahram Weekly*, 21 mars 1996.
63. Cf. Richards et Waterbury, 1990.
64. Cf. l'examen antérieur des développements en 1997.
65. IBTCI, 1996b.
66. *Al-Ahram Weekly*, 24 octobre 1996 : « Pendant la transition, le rôle des syndicats se limitait à l'examen des prestations de retraites et d'autres questions courantes, les questions bien plus importantes étant débattues auparavant ».

La faiblesse de la société civile

Faiblesse des institutions et contraintes politiques

La situation générale d'une « société hydraulique »

Le système politique égyptien n'offre pas suffisamment de possibilités d'exprimer des vues créatives ou critiques. De ce fait, la petite élite politique qui soutient les dirigeants du pays ne peut avoir connaissance des critiques constructives qui sont émises et des méthodes d'approches qu'il faudrait adopter pour relever les défis du XXI^e siècle.

Le système politique égyptien a toujours été fortement centralisé. Son souci principal est de contrôler les ressources essentielles, c'est-à-dire les terres arables et les inondations annuelles du Nil, qui assuraient l'irrigation avant la construction des barrages d'Assouan. La gestion des ressources en eau exigeait un contrôle central, et l'Égypte a toujours été une « société hydraulique » (Wittfogel) *par excellence*.

Le coup d'État de 1952 dirigé par le Comité des officiers libres renversa le régime féodal et corrompu du roi Farouk. Mais il ne fallut pas longtemps avant qu'un nouveau système centralisé strict ne se mette en place et que l'Égypte ne devienne un État autoritaire doté d'un parti unique, l'Union socialiste arabe (USA). Après la mort du Président Nasser en 1970, le Président Anouar al-Sadate qui lui succéda, estima qu'il fallait élargir la représentation parlementaire¹.

En 1976, Sadate prit des mesures de démocratisation en créant une gauche, une droite et un centre au sein de l'USA, avant de dissoudre l'Union en 1977 et de déclarer que ses trois composantes formeraient des partis politiques indépendants. La majorité des anciens membres de l'USA rejoignirent le parti du centre, qui fut la base du soutien du Président². Le parti soutint l'orientation en faveur de l'Occident décidée par Sadate

et le traité de paix avec Israël. Il était soucieux de se ranger aux côtés du gouvernement, de partager les avantages d'une économie toujours dominée par le secteur public et de profiter des possibilités de carrières offertes aux adhérents loyaux.

L'aile droite du parti favorisait la libre entreprise et voulait que la place du secteur public dans l'économie soit limitée. La gauche était opposée à l'orientation occidentale et soutenait les acquis sociaux de la révolution de 1952. En 1978, le nouveau Wafd émergea comme un parti de centre-droite, héritier de l'ancien Wafd, qui avait mené la lutte pour l'indépendance contre les Britanniques. Maintenant, il concentrait toutes ses attaques sur la corruption rampante que favorisait la politique de la porte ouverte, et il soutenait la renaissance du secteur privé et le renforcement des liens économiques et politiques avec les pays occidentaux³. Sadate fonda le Parti démocratique national (NDP), qui remplaçait l'ancien centre en tant que base politique du Président. Plusieurs autres partis virent le jour pendant cette période, en partie soutenus par les décisions de la Haute Cour, qui contrainait les tentatives faites pour supprimer l'opposition. Ces partis avaient une influence assez restreinte sur le processus politique du pays, mais ils étaient autorisés à publier des journaux, qui jouissaient d'une liberté d'expression inconnue dans le monde arabe. Toutefois, l'Assemblée du peuple reste dominée par la majorité écrasante du NDP, qui apporte un soutien inconditionnel aux décisions du pouvoir exécutif.

Le cadre politique du programme de réformes

En 1990, six partis dominaient la scène politique : le NPD au pouvoir, le Nouveau Wafd, le Parti unioniste national progressiste à gauche, le Parti libéral, le Parti Umma, qui faisait cause commune avec les tendances islamistes, et le Parti socialiste travailliste. En outre, les Frères musulmans étaient un mouvement qui avait un poids considérable bien qu'il ne soit pas autorisé à fonctionner comme un parti politique⁴. Avec le développement des activités islamistes, les Frères musulmans devinrent la cible de vives critiques⁵.

La lutte contre le mouvement islamiste violent se traduisit également par une détérioration des droits de l'homme et la marginalisation générale de ceux qui étaient susceptibles d'émettre des critiques à l'égard de la formulation de la politique de l'État. Le système quasi démocratique contient l'expression des tensions économiques et politiques de manière à ce qu'elles puissent être intégrées au courant politique principal. Dans ce système politique, les divergences de vue qui ne menacent pas le régime en place peuvent être exprimées, ce qui exclut les islamistes et les communistes. Dans la pratique, le système s'est rigidifié, ce qui ferme la voie aux possibilités de changement politique et d'adaptation. Le gouvernement n'a donc pas cherché à opérer les transformations économiques et politiques qui se produisent dans les nouveaux pays industrialisés concurrents de l'Égypte, qui ont à des degrés divers démocratisé leurs instances politiques. À Taïwan et en Corée du Sud, par exemple, les élites technocratiques ont mené à bien le processus d'industrialisation car ces pays avaient compris que les structures dirigistes centralisées étaient devenues inadaptées face aux

défis que représentaient les mutations économiques et technologiques rapides. Le système politique égyptien reflète le retard de développement de l'économie par rapport aux nouveaux pays industrialisés, plus dynamiques. Cet état de fait est apparu au grand jour pendant le processus de réforme. D'autres concepts sont ignorés car ils pourraient menacer le pouvoir des décideurs, censés infaillibles. C'est ainsi que d'importantes ressources humaines — tant du point de vue du potentiel intellectuel et de l'aptitude à gérer que du point de vue des connaissances techniques — sont marginalisées.

Le contrôle de l'État sur les universités, les instituts de recherche, les ONG et d'autres lieux de formation de la pensée critique s'est renforcé au cours des dernières années, principalement en réaction à la montée de l'islamisme. Toutefois, l'État n'est pas une entité monolithique. Différents groupes mus par des objectifs contradictoires s'efforcent d'obtenir une redistribution des ressources rares dans le processus de réforme économique⁶.

La relation entre l'exécutif et le législatif est déterminée par la faiblesse des structures institutionnelles ainsi que par la soumission traditionnelle à l'autorité et la glorification du détenteur du pouvoir dans la culture politique. « Le Président égyptien gouverne pratiquement par voie autoritaire, puisqu'il n'a guère besoin de convaincre ses ministres, les hauts fonctionnaires qui dirigent l'appareil de l'État ou même le parlement, où il dispose invariablement d'une majorité écrasante. Il existe peu de contrepoids pour contrebalancer un pouvoir présidentiel d'une telle ampleur »⁷. Le pouvoir pratiquement illimité de la présidence et du petit noyau de proches qui l'entoure ne signifie pas que l'exécutif est absolument imperméable aux activités des autres groupes de la société. L'influence de ces groupes doit être considérée comme un facteur que le gouvernement doit prendre en ligne de compte.

Le pouvoir extraordinaire du Président tient également à la conception que les membres du parlement ont de leur propre rôle. La majorité écrasante du NDP est un gage que les décisions du gouvernement seront adoptées sans débat ou sans modifications essentielles. Le corps législatif n'a qu'un rôle d'enregistrement, qui légitime l'action du gouvernement sans la corriger. La constitution accorde un pouvoir extraordinaire au Président, mais la marginalisation totale du parlement n'avait pas été prévue⁸.

Encadré 6.1. **Le manque de compétence de certains membres du Parlement**

Dans le Gouvernorat de Sohag, les candidats à l'élection de l'Assemblée du peuple en 1990 furent interrogés sur la façon dont ils concevaient le système parlementaire : 47 pour cent d'entre eux furent incapables d'expliquer en quoi le programme de leur propre parti différait de celui de leurs concurrents, 44 pour cent citèrent des différences qui étaient sans importance ou qui n'existaient pas vraiment, 10 pour cent estimaient qu'une participation politique était inutile, 20 pour cent pensaient qu'elle devait être circonscrite à ceux qui avaient un certain statut social ou des revenus importants, 25 pour cent furent incapables d'expliquer les avantages que présentait la participation des citoyens au processus politique, 40 pour cent n'avaient aucune idée de l'importance des partis politiques, et 30 pour cent n'avaient pas conscience du rôle des partis politiques dans une démocratie. Seulement 5 pour cent des candidats furent en mesure de nommer cinq des 13 partis en lice, 25 pour cent ne purent en mentionner que deux. La plupart des candidats ne pouvaient dire la différence entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, et 55 pour cent ne savaient pas que le parlement devrait être l'unique organe législatif. La majorité estimait que l'Égypte était confrontée à des problèmes politiques, mais très peu pouvaient décrire quelques-uns de ces problèmes.

Source : Zaki, 1995.

« Le faible niveau de compétence du corps législatif le rendait inefficace, ce qui amena l'exécutif à le marginaliser encore plus en le traitant de la façon la plus cavalière. A cet égard, les exemples ne manquent pas : *i*) les taxes sont levées par décret de l'exécutif ; *ii*) le budget des forces armées ne peut être discuté (pour des raisons de sécurité nationale) ; *iii*) les principales décisions économiques, telles que celles concernant le programme de restructuration du FMI, qui affectent profondément la vie de presque tous les Égyptiens, sont arrêtées par le gouvernement dans le cadre de négociations privées avec le Fonds monétaire, et les résultats ne sont même pas rendus publics officiellement, sauf, éventuellement, en des termes généraux et vagues »⁹. Depuis la révolution de 1952, pas une seule fois le parlement n'a refusé d'adopter le projet de budget ou un projet de loi, et jamais une motion n'a été votée à l'encontre du gouvernement.

L'indépendance relative du pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire joue un rôle important en tant que défenseur des droits fondamentaux. Depuis le début des années 90, des décisions judiciaires remarquables ont souvent rejeté les atteintes arbitraires que les décisions du gouvernement ou les interventions de l'administration portaient contre les droits civiques, les partis politiques, les groupes d'intérêt ou des particuliers. Les tribunaux ont contribué à faire évoluer le pouvoir politique, de façon progressive certes, mais importante. Un certain nombre de jugements ont également été prononcés pour confirmer l'invalidité d'élections nationales ou communales qui avaient été truquées ou manipulées, mais les décisions des tribunaux sont souvent ignorées par les ministères et les commissions parlementaires.

Cette indépendance est menacée car le gouvernement cherche à gagner les bonnes grâces de membres influents du système judiciaire en leur offrant des postes rémunérateurs au sein de l'administration. « Le gouvernement recrute ses consultants auprès des plus hauts magistrats et, souvent, il en fait aussi des administrateurs des entreprises publiques... Cela tend à éroder la neutralité et l'autonomie présumées du système judiciaire, et partant à compromettre l'intégrité de l'institution la plus centrale d'un État constitutionnel »¹⁰. En revanche, dans le domaine du droit commercial, le système judiciaire n'est pas en mesure de satisfaire aux normes internationales et il manque de compétence professionnelle et d'ouverture sur l'extérieur.

Les partis politiques et les réformes économiques

Le système des partis politiques et ses faiblesses

En 1977, le Président Sadate introduisit un système pluripartiste, sans remplacer réellement le régime autoritaire¹¹. « Outre qu'il offrait une plus grande légitimité à son régime et qu'il renforçait la stabilité, le pluripartisme servait aussi à améliorer son image aux yeux de ses nouveaux amis occidentaux »¹². Les changements furent décidés au sommet et ne furent aucunement le résultat d'une mobilisation politique massive en faveur de la démocratie.

Avec la montée en puissance du mouvement islamiste, l'appareil sécuritaire fut mobilisé pour éliminer toute résistance contre le régime. Les partis d'opposition et leurs publications étaient tolérés, en partie pour rallier à la cause du gouvernement les parlements des pays bailleurs de fonds plutôt que pour donner un gage de son engagement véritable en faveur de la démocratie.

Dès le départ, en 1977, la Loi sur les partis politiques donna clairement à entendre que les partis adhérant à des idéologies non admises, comme les communistes et les islamistes, ne seraient pas autorisés en Égypte. Depuis 1977, la Commission des partis

politiques, qui est dominée par le NDP, a dénié à divers groupes politiques le droit de créer leur propre parti¹³. Les tribunaux libéraux cassèrent un grand nombre de décisions de cette commission, et autorisèrent la création de nouveaux partis.

Toutefois, le système des partis et la politique des partis n'obtinrent jamais un visa de crédibilité parce que le NDP avait des possibilités d'accès pratiquement illimitées aux ressources et aux institutions de l'État, et aussi parce que le public savait que les élections n'étaient jamais régulières et que leur résultat dépendait des interventions de l'État et des moyens financiers des candidats en lice¹⁴. En Égypte, les partis politiques ne sont pas solidement implantés dans la société. Cela explique en partie le rôle important que jouent d'autres organisations, en particulier les syndicats professionnels. Aucun parti en Égypte ne peut affirmer qu'il exprime la volonté collective de tel ou tel groupe social. L'aptitude des partis à mobiliser la population est faible, et les partis d'opposition restent en grande partie ignorés par le gouvernement. Ils sont également handicapés par les restrictions qu'imposent les lois sur les partis politiques ainsi que par l'État d'urgence, en vigueur depuis le début des années 80. « L'oppression de l'État reste l'obstacle fondamental qui empêche les partis de toucher le grand public. Le gouvernement ne permet à aucun parti d'organiser des séminaires ou des conférences en dehors de leur siège et, même dans les cas rarissimes où il a donné son autorisation, comme pour la conférence du Wafd à Suez par exemple, ce fut sous la stricte surveillance des forces de sécurité »¹⁵.

Les partis ont tendance à se fractionner. Certains d'entre eux ont une direction patriarcale et des structures internes qui n'ont rien de démocratique. Les postes de haut niveau sont pourvus sur la base de la parenté et du clientélisme. Dans plusieurs cas, le chef du parti est resté en place jusqu'à son décès. La démocratie interne est généralement peu pratiquée.

Le manque d'identité idéologique des partis (sauf pour les nasséristes et le Tagammu¹⁶) se traduit souvent par des incohérences dans les objectifs déclarés. Dans non moins d'un tiers d'un échantillon, les déclarations politiques faites par les journaux de divers partis d'opposition n'étaient pas conformes à la plate-forme générale qu'ils avaient annoncée¹⁷. Par exemple, l'aile droite, pro-islamiste du Parti Ahrar, qui a toujours soutenu les concepts capitalistes et les réformes économiques, s'opposait à la privatisation et à la déréglementation des loyers. Le Wafd, traditionnellement libéral, demandait le renforcement de la censure afin de préserver les valeurs de l'Islam¹⁸. « Les cinq plus grands partis, tout en parvenant à maintenir une aura qui leur était propre, n'ont généralement pas réussi à présenter des projets concrets et rationnels, susceptibles d'offrir des solutions de rechange réalistes aux problèmes de développement de l'Égypte »¹⁹.

La majorité de la population n'est pas correctement représentée par les partis. « Les travailleurs du pays [...] n'apprécient pas encore la valeur des partis politiques ou de la démocratie en tant qu'instrument permettant d'améliorer leurs conditions de vie. Au cours des dernières années, ils ont placé leur espoir à ce sujet en un dirigeant populiste de bonne volonté — Abdel-Nasir — et plus récemment encore en la migration

vers les pays du Golfe. Ils se rendent compte que les partis d'opposition sont trop faibles à l'heure actuelle pour amener l'État ou les employeurs privés à améliorer les conditions de vie. Le gouvernement leur paraît être le seul acteur qui puisse répondre à leurs aspirations légitimes, s'il le veut bien »²⁰. L'incapacité des partis laïques à contester les politiques de l'État explique le succès des divers groupes d'opposition islamistes, d'autant que les partis politiques ont négligé les régions rurales et les quartiers suburbains pauvres des grandes agglomérations²¹. Certains observateurs pensent qu'en dehors du Wafd et des islamistes aucun des partis d'opposition n'a suffisamment de sympathisants pour défier le NDP. Aucun autre parti ne serait même en mesure de désigner des candidats pour plus de 20 pour cent des sièges parlementaires²². Sept partis d'opposition (UP, GP, PDP, EASP, MFP, SJP, UDP²³) sont totalement insignifiants et sont considérés comme n'ayant de parti que le nom.

Le Parti national démocratique

Le NDP a été créé en 1977 en tant que parti du Président, lorsque le Président Sadate introduisit le multipartisme, mais, bien qu'il soit dominant, ce n'est pas un parti dans le sens conventionnel du terme car il n'a pas de racines populaires propres, fondées sur l'idéologie, une base de partisans et les structures du parti. Si ses candidats emportent les élections, c'est surtout parce qu'ils sont soutenus par l'État et son administration. Les électeurs tout comme les membres du parti espèrent obtenir un appui et des avantages personnels grâce aux liens étroits qui les unissent à l'*establishment* politique et à ses réseaux de clientèle. Le NDP pourrait être considéré comme une extension du système de gouvernement. Il fournit à ses membres des possibilités extraordinaires d'avantages personnels (carrières, débouchés commerciaux, possibilité de contourner les obstacles administratifs, voire les obstacles juridiques, etc.).

Le NDP tient également le haut du pavé dans les régions rurales en raison de ses liens avec l'appareil de l'État, les gouverneurs provinciaux et les responsables locaux. Il a des partisans dans les régions rurales (en dépit de la nouvelle loi sur les fermages), il a l'appui des syndicats (malgré la privatisation et les restrictions apportées aux droits des travailleurs), et il prête l'oreille aux demandes des associations d'hommes d'affaires qui représentent les nouveaux entrepreneurs égyptiens. Le parti n'a jamais eu de plate-forme cohérente depuis sa création, et il s'efforce de rallier le plus grand nombre d'intérêts divergents.

Le Nouveau Wafd

Après avoir tenté en vain de se faire enregistrer en tant que parti, le Nouveau Wafd a été reconnu sur décision d'un tribunal en 1978. Il a succédé à l'ancien Wafd, qui avait pris la tête du mouvement nationaliste opposé aux Britanniques dans les années 20. Avant 1952, c'était un parti de masse qui disposait d'une base très large de sympathisants²⁴. Le Nouveau Wafd est un parti bien plus modeste. Il ne dispose de

bureaux que dans les principales villes du pays, et il représente la haute bourgeoisie. Il n'a pas réussi à attirer la bourgeoisie moyenne de tendance libérale sur laquelle s'appuyait l'ancien Wafd. Ses électeurs actuels sont en général plutôt des conservateurs tournés vers les affaires, qui sont plus proches de l'État autoritaire²⁵.

Le Nouveau Wafd pâtit encore de sa réticence à accepter la nouvelle élite issue de la révolution de 1952. Cela l'a conduit à conclure une alliance de courte durée avec les islamistes en 1984. Il a été incapable de renouveler son idéologie et sa structure interne ou de recouvrer l'influence et la popularité dont il jouissait auparavant. Le pouvoir est entre les mains du président, qui dirige le parti comme une affaire personnelle. Le principal journal du parti est le quotidien *Al-Wafd*. Le parti se place également en deuxième position pour ce qui est de la variété de ses journaux locaux.

La gauche : le NPUP, l'ADNP et les communistes

La gauche pourrait devenir une force dans un parlement librement élu si les partis de gauche étaient capables de former une coalition. Devant la violence des islamistes au cours des dernières années, elle s'est progressivement rapprochée du centre. La distance qui la sépare du gouvernement s'est donc réduite. L'effondrement du bloc de l'Est a contribué à estomper ses principes idéologiques.

Le Parti nationaliste progressiste unioniste (NPUP – Tagammu)

Le Tagammu a été créé en 1977, en même temps que deux autres partis issus de l'USA. Il regroupe les nasséristes, les nationalistes, les marxistes, les socialistes, les sociaux démocrates de gauche et les indépendants de gauche. Ce parti n'a pas d'organisation politique homogène. Son influence a diminué au cours des dix dernières années. Son principal journal est *Al-Ahali* (un hebdomadaire). Le Tagammu publie également un grand nombre de journaux régionaux et locaux.

Le Parti arabe démocratique nassérien (ADNP)

Fondé en 1992 à la suite d'une décision de justice, le Parti nassériste peut être décrit comme un parti de gauche étatique, avec une forte connotation pan-arabe. Certaines factions prônent des liens plus étroits avec le mouvement islamiste. Les conflits idéologiques internes et les luttes pour le pouvoir empêchent le parti de devenir un acteur de plus grands poids sur la scène politique. Au début de 1996, un conflit de génération a éclaté lorsque les jeunes adhérents, qui voulaient réformer la structure organisationnelle et les activités du parti, se sont heurtés à la vieille garde. Les jeunes nasséristes veulent transformer le parti pour en faire un parti d'opposition efficace²⁶. C'est l'ADNP qui publie le plus grand nombre de journaux locaux. Sa principale publication est *Al-Arabi* (un hebdomadaire).

Les communistes

Plusieurs groupes se donnent l'étiquette de communistes. Le plus important est le Parti communiste égyptien, qui a des liens historiques avec le mouvement communiste en Égypte depuis les années 20. D'autres formations communistes ont parfois moins de cent adhérents. Les communistes figurent parmi les forces politiques mises hors la loi, ce qui leur pose des problèmes d'organisation et restreint leurs activités²⁷. Leurs relations avec le gouvernement sont moins tendues depuis que les terroristes sont devenus leur ennemi commun au début des années 90.

« L'Alliance » islamique²⁸ : les Frères musulmans, le Parti travailliste socialiste et le Parti Umma

Le camp islamiste compte des membres et des sympathisants dans toutes les couches sociales et il est en mesure de mobiliser des masses importantes, et même d'organiser des manifestations de rue dans les grandes agglomérations. Certains observateurs estiment que les candidats islamistes gagneraient environ 15 pour cent des voix dans des élections libres, ce qui est un pourcentage bien inférieur à ce que leur propagande laisse croire. D'autres observateurs sont convaincus que les islamistes prendraient le pouvoir si des élections libres étaient organisées. Les islamistes fondent leurs campagnes électorales sur le slogan « l'Islam est la solution », mais ils ne proposent aucun programme économique et politique précis. Ils affirment se reposer sur la sharia²⁹. « Les islamistes fondent leurs prétentions à la légitimité sur une combinaison de références à l'Islam, la promesse de réformes socio-économiques, notamment la suppression de la corruption, et l'affirmation de l'indépendance de l'Égypte par rapport à ce qu'ils estiment être son asservissement aux intérêts occidentaux »³⁰.

Le parti socialiste travailliste (SLP)

Le SLP a été créé par décret présidentiel en 1987. De tendance gauchisante au départ, il s'est transformé plus tard en un parti islamiste à la suite d'une alliance avec les Frères musulmans. Ce changement d'idéologie fut imposé par la direction du parti, sans égard pour ce que pouvaient en penser les activistes et les adhérents, et même son comité exécutif³¹. Le SLP est dirigé par un chef dictatorial, qui n'est nullement disposé à accepter la contestation. Son journal, *Al-Sha'ab*, est un bi-hebdomadaire).

Les Frères musulmans (MB)

Avec le million d'adhérents que leur attribuent les estimations établies, les Frères musulmans ne sont pas un parti politique formel, mais ils jouent dans une certaine mesure le rôle d'un parti. Ils ont une idéologie et une orientation politique distinctes, une organisation fortement structurée et des centaines de milliers de partisans qui, lors des élections nationales, votent pour leurs candidats, qui se présentent sous l'étiquette

de partis politiques dûment enregistrés ou sous une étiquette indépendante. Les Frères musulmans sont considérés comme le groupe le plus important de la scène politique par le nombre de leurs membres et de leur sympathisants, ainsi que par l'ampleur et la virulence de leur opposition au régime³². Ils recrutent essentiellement leur adhérents parmi les fonctionnaires, les jeunes cadres, la petite bourgeoisie et les couches les moins aisées de la classe moyenne. Leur influence dans les universités augmente, en particulier dans les départements des sciences et de la technologie³³.

Le Parti Umma (UP)

Le parti islamiste fondamentaliste Umma a été créé en 1984 à l'issue d'une décision de justice. Il ne joue pas un rôle prépondérant dans le système des partis politiques en Égypte, mais il constitue une partie intégrante de « l'Alliance islamiste ». Les relations familiales sont la principale caractéristique du parti Umma. Son Vice-président est Samir Ahmad al-Sabahi, le fils d'Ahmed al-Sabahi, qui est le président du parti. Les principaux postes du parti sont détenus par des parents de ces deux hommes³⁴. *Al-Umma* est le journal du parti.

Les autres partis

Le Parti libéral (Al-Ahrar)

Créé en 1976, le parti libéral se situe plutôt à droite, mais il est traversé par des courants islamistes, qui ont une forte tendance nasséro-nationaliste. Le parti souffre de l'absence de consensus idéologique. Ses 21 journaux représentent les différentes factions du parti (nasséristes, socialistes, fondamentalistes islamistes). Les publications les plus importantes sont *Al-Ahrar* (hebdomadaire) et *Al-Nour*.

Le *Parti des verts (GP)* a été fondé en 1991. Il est fortement engagé dans la protection de l'environnement et la défense de la société civile.

Le *Parti démocratique populiste (PDP)* a été créé en 1992. Il n'a pas de journal.

Le *Parti socialiste arabe égyptien (EASP)*, fut enregistré en 1992, et il se situe au centre gauche.

Le *Parti Misr Al Fatah (MFP)*, fondé en 1992, se situe au centre droit. Il n'a pas de journal.

Le *Parti social pour la justice (PSJ)* a vu le jour en 1993 et se proclame libertaire.

Le *Parti de l'union démocratique (UDP)* a été fondé en 1993 et n'a pas d'orientation politique bien définie.

La réaction des partis politiques au Programme de réformes économiques

Dans les premières années, les différentes factions du NDP se heurtèrent au sujet de la stratégie à adopter en matière de réformes. Mais, depuis 1989, le parti se déclare favorable à la cession d'une grande partie des actifs des entreprises publiques. En 1994, la Commission économique du parti a préconisé l'adoption d'une législation sur la privatisation des entreprises publiques (législation unifiée du travail, législation du logement, législation unifiée de l'investissement, législation de la circulation). Certains membres du parlement appartenant au NDP ont pris l'initiative de lancer des débats sur la corruption et les inefficacités de l'appareil de l'État et des organes de l'administration³⁵.

Les membres du NDP qui font partie des associations influentes d'hommes d'affaires appuient les politiques de réformes et sont favorables à un engagement plus ferme du gouvernement en faveur des réformes, mais leur position est ambiguë du fait que les entreprises privées veulent encore bénéficier de la protection de l'État³⁶. D'autres adhérents du NDP sont opposés à la cession des entreprises publiques pour des motifs inspirés par le nationalisme ou pour des préoccupations d'ordre social. Certains membres du parlement ont déclaré que le capitalisme et les marchés libres « impliqueraient pour l'Égypte un retour à l'époque d'avant la Révolution de juillet ». Au lieu d'acheter des entreprises publiques, les investisseurs devraient créer de nouvelles entreprises afin de développer le potentiel productif du pays. Un député déclara : « offrir des entreprises publiques sur le marché boursier, c'est comme si on amenait le prévenu à la chambre d'exécution », ajoutant : « qui aura le droit d'acheter ces entreprises, et est-ce que les Israéliens pourront le faire ? »³⁷. Les critiques portaient aussi sur les questions techniques de mise en œuvre, comme le nombre des entreprises à vendre dans une période de temps donnée ou les méthodes de privatisation³⁸.

Le Wafd, traditionnellement pro-capitaliste, a une position contradictoire. Pour des raisons idéologiques, il se félicite des réformes, en partant du principe que la libéralisation économique et la démocratie se renforcent mutuellement. Les réformes destinées à instaurer une économie de marché sont considérées comme un préalable indispensable pour résoudre les problèmes économiques et sociaux du pays. Mais le Wafd souligne que les intérêts nationaux exigent certaines restrictions à l'ouverture économique. Une de ses principales préoccupations est « l'infiltration » possible du capital israélien. De façon générale, des investissements étrangers massifs porteraient tort à la communauté des hommes d'affaires égyptiens. Le parti estime qu'il faut rechercher les capitaux nécessaires auprès des Égyptiens installés à l'étranger³⁹.

Le Wafd critique la lenteur des privatisations, mais en même temps il redoute les acquisitions d'entreprises par des étrangers et les licenciements dans le secteur public. Le journal du Wafd fait régulièrement état des frictions que la privatisation suscite au sein du gouvernement et des organes administratifs, comme le ministère du Secteur public et l'Office des entreprises publiques ou la Commission de haut niveau sur les privatisations, et divers ministères⁴⁰. Peu après l'annonce de la nouvelle initiative du

gouvernement au début de 1996, le Wafd commença à dire que l'exécution du programme manquait de transparence et qu'il n'y avait pas assez de capitaux égyptiens pour acheter les entreprises du secteur public.

La gauche est farouchement opposée au programme de réformes et à la privatisation des entreprises publiques. La contraction du rôle économique de l'État est jugée préjudiciable pour le développement économique du pays, à cause du coût social élevé et des risques politiques que cela implique, en particulier compte tenu de la présence des islamistes. La gauche estime que l'État doit conserver un rôle de premier plan dans le domaine du développement, qu'il doit promouvoir la répartition équitable des revenus et des opportunités, et garantir la justice sociale. Les nasséristes et le Tagammu brandissent le spectre de l'augmentation du chômage et affirment que, depuis le démarrage du programme de réformes économiques, de vastes segments des classes moyennes et des classes défavorisées ont été repoussés au-dessous du seuil de pauvreté⁴¹. La libéralisation économique et la privatisation devraient entraîner une concentration accrue des revenus, de la richesse et du pouvoir économique et politique, ainsi qu'une nouvelle baisse du niveau de vie des masses.

Le Parti Tagammu, qui est opposé au programme de privatisation et à un grand nombre de réformes, est particulièrement inquiet de la cession éventuelle des entreprises publiques à des étrangers. Dans son discours, il soulève des questions telles que l'indépendance à l'égard du capital étranger, l'autodétermination économique et la résistance aux initiatives néocolonialistes de l'Occident et d'Israël. La privatisation entraînerait « la dilapidation de la richesse accumulée grâce aux sacrifices, au sang et à la sueur du peuple égyptien pendant plus d'un siècle, au profit d'un groupe d'étrangers et d'exploiteurs »⁴². Le Tagammu prévoit des licenciements massifs et il s'oppose en particulier à la vente des entreprises rentables. Il est moins préoccupé par les droits des travailleurs dans la mesure où la restructuration des entreprises s'inscrit dans le cadre du secteur public.

Al-Ahali, le journal du parti, a fait état des ordres donnés aux forces de sécurité en vue d'empêcher les activités de l'opposition contre les privatisations, et d'isoler les responsables politiques qui ont tenté d'organiser la résistance.

Le parti nassériste apporte un soutien inconditionnel au secteur public, qu'il considère comme le fer de lance de l'économie. Les publications et les discours des principaux responsables du parti mettent en garde contre les délestages résultant de la privatisation et accusent le gouvernement de n'avoir prévu aucun programme pour préserver l'emploi. Ils demandent que des mesures soient prises pour que les chefs d'entreprise honorent leurs obligations sociales.

Al-Arabi, le quotidien du parti, a maintes fois publié des rapports sur le licenciement des salariés d'entreprises publiques qui avaient été privatisées ou qui devaient l'être. Il lance des mises en garde contre la pratique consistant à licencier un nombre important de travailleurs en sureffectif à l'issue de la période de garantie d'emploi de trois ans que doivent respecter les nouveaux propriétaires (garantie qui est généralement incluse dans les contrats de privatisation). Les nasséristes affirment

que le secteur public était rentable avant qu'il ne soit gagné par la corruption, avec la mise en œuvre de l'Infitah du Président Sadate, et ils disent que le programme de réforme vise à faire de l'Égypte une « économie satellite » sans potentiel productif et tributaire de l'Occident⁴³. En mars 1996, les nasséristes lançaient un appel en faveur de la constitution d'un front national des travailleurs contre la privatisation⁴⁴ et, au début du mois d'avril, ils organisèrent une conférence sur l'importance du secteur public. A la fin d'avril, le parti nassériste invita les responsables syndicalistes à participer à un *sit-in* pour protester contre la décision du gouvernement de vendre des entreprises publiques⁴⁵.

Le Comité des syndicats du parti communiste clandestin a lancé un appel aux « travailleurs égyptiens, aux nationalistes et aux forces démocratiques », les invitant à coopérer avec les communistes pour « protéger le patrimoine de l'Égypte en s'opposant à la vente des entreprises publiques, que ce soit au capital égyptien ou au capital étranger »⁴⁶. D'après une déclaration du parti, les problèmes financiers du secteur public pouvaient être résolus par une souscription privée au capital des sociétés anonymes à capitaux publics, ce qui permettrait de lever des fonds sans modifier la structure du capital. Le parti lançait un appel pour que « tous les moyens pacifiques et démocratiques soient mis en œuvre » afin de protéger les droits des salariés en « créant des comités populaires pour défendre le secteur public »⁴⁷.

Les partis de gauche ont concentré leur action sur les armes légales susceptibles de contrer le programme de privatisation. En mars 1996, par exemple, le Tagammu et les nasséristes ont intenté en vain un procès s'appuyant sur la référence que la Constitution faisait au secteur public en tant que fondement de l'économie égyptienne. En mai, avec le SLP, certains avocats et certains syndicalistes du secteur public, ils ont demandé au tribunal administratif du Caire de casser un décret du Cabinet autorisant la cession de quelque 240 entreprises du secteur public⁴⁸. A la fin du mois de juin 1996, le Tribunal administratif invita le gouvernement à présenter un programme de privatisation et un mémorandum exposant les raisons qui motivaient la cession d'entreprises rentables et les objectifs poursuivis. Les plaignants furent invités à présenter un mémorandum sur les motifs de leur opposition aux projets de privatisation. Une audience fut reportée⁴⁹. L'extrême gauche fut donc incapable de mobiliser les agents du secteur public pour mener une action politique de grande échelle contre le programme de privatisation.

Les islamistes sont également opposés aux réformes. Leurs arguments sont fondés sur « l'économie islamiste », qui accepte l'entreprise privée, mais exige des riches qu'ils assument des responsabilités sociales. Les islamistes ne s'opposent pas aux privatisations en tant que telles. Leurs principales critiques portent sur les risques que présente la cession de vastes pans du patrimoine industriel égyptien à des étrangers, en particulier à « l'Occident néocolonialiste » et à Israël, et sur les problèmes de chômage liés aux restructurations et aux privatisations. Les islamistes du Parti socialiste travailliste, du Parti Umma et des Frères musulmans attaquent les réformes, qu'ils présentent comme une capitulation devant les exigences de la Banque mondiale et du

FMI. Ils ont dénoncé les pressions exercées par les institutions financières internationales pour que l'Égypte dévalue sa monnaie. Ils étaient également opposés à la cession des participations de l'État dans les banques à capitaux mixtes⁵⁰.

Les organisations non gouvernementales

Les relations entre les organisations civiles égyptiennes qui ont un long passé de traditions (syndicats, organisations professionnelles, groupes de bénévoles privés) et l'État sont marquées par des tensions continues. Les organisations tentent de se revitaliser⁵¹ et d'arracher des concessions à l'État tout en maintenant avec lui des relations correctes pour que certaines de leurs demandes soient acceptées. Le gouvernement tente de rallier les organisations dans un système corporatiste ou de les intégrer dans des organes semi-officiels⁵².

Les syndicats

Le mouvement syndicaliste a une longue tradition en Égypte. Après la révolution de 1952, il a été intégré au système global de contrôle de la société mis en place par l'État. Le Président Nasser désirait particulièrement supprimer l'influence communiste dans le monde ouvrier et affaiblir les sources potentielles d'opposition⁵³. Après Nasser, le contrôle des syndicats par l'État se renforça via la cooptation des responsables syndicaux pour un système de privilèges et d'avantages divers⁵⁴.

Au milieu des années 80, la baisse du niveau de vie des travailleurs déclencha diverses grèves dans les grandes zones industrielles du pays, grèves qui ne purent être maîtrisées que par l'intervention massive des forces de police anti-émeutes et de l'armée. Les syndicalistes des usines se sentirent trahis par leurs représentants, qui furent souvent les premiers à demander que l'armée prenne d'assaut les usines occupées par les grévistes. Ceux-ci se tournèrent contre les responsables syndicaux et entreprirent d'organiser de l'extérieur le cadre des syndicats établis contrôlés par l'État⁵⁵.

La fin des années 80 et le début des années 90 furent marquées par un certain nombre de grèves dures et souvent violentes. Malgré les promesses faites pour ramener le calme, les demandes des grévistes ne furent généralement pas satisfaites une fois l'ordre rétabli. En particulier, les objectifs politiques tels que la réforme de la Fédération générale des syndicats ne furent pas atteints. Les dirigeants syndicaux empêchèrent toute réforme des institutions, arguant que « l'unité du mouvement syndical » était en jeu. Même les représentants syndicaux des échelons moyens et inférieurs perdirent la confiance des travailleurs. « Aujourd'hui, les syndicats égyptiens ne peuvent ni conduire la lutte des travailleurs comme l'exigerait leur rôle, ni parvenir à contenir les travailleurs comme l'État le souhaiterait »⁵⁶.

Au milieu de 1994, les délestages et les réductions de salaires dans les entreprises publiques qui avaient été privatisées ou qui devaient l'être furent contestés devant les tribunaux⁵⁷. Entre d'autres projets de licenciement, un plan visant à renvoyer plus de 5 000 salariés d'une entreprise fut étudié. En septembre et octobre 1994, une violente grève éclata à Kafr al-Dawwar. « Elle se termina le 2 octobre par des batailles de rue entre les habitants de la ville et les forces anti-émeutes, qui laissèrent quatre morts sur le pavé. La police tira en l'air, puis sur la foule. D'après les estimations, il y eut entre 29 et 602 civils blessés »⁵⁸, dont cinq dans un état critique.

La multiplication des annonces de privatisation ajouta au désarroi des syndicats. Ils comprirent qu'ils pourraient perdre la bataille engagée pour préserver le secteur public et commencèrent à comprendre que les questions d'actualité étaient désormais les négociations sur la législation du travail et sur les accords qui suivraient les privatisations. Même les dirigeants des entreprises publiques commencèrent à prendre des mesures pour comprimer les salaires et améliorer l'efficacité. Cela montrait que les syndicats devaient trouver une autre stratégie.

En Égypte, les analystes politiques indépendants sont conscients du fait qu'une remise à plat prudente de la législation nassérienne du travail s'impose pour prévenir des tensions sociales massives. « Des troubles importants pourraient secouer le monde du travail dans les quelques années à venir, lorsque le régime s'attellera sérieusement à l'exécution de ses plans. Les grèves de Kafr al-Dawwar en septembre-octobre 1994 pourraient en fait être le début d'une nouvelle vague de protestations »⁵⁹. Avec les sacrifices qu'elle implique pour les travailleurs, « la libéralisation au sens plein du terme représente un risque réel pour le régime »⁶⁰.

En mars 1996, le gouvernement parvint à obtenir de l'Union générale des syndicats ouvriers qu'elle exprime son soutien à la politique de privatisation⁶¹. Toutefois, les éléments syndicaux les plus indépendants et le tout nouveau Comité Halwan pour le soutien du secteur public étaient tout à fait hostiles aux privatisations et ils organisèrent des *sit-in* et des grèves de la faim⁶². Devant les protestations des travailleurs, le ministre Ebeid promit en avril à la Commission des affaires de la main-d'œuvre du parlement que « l'État paierait les salaires et les primes des travailleurs licenciés jusqu'à leur départ en retraite »⁶³. Dans le discours qu'il prononça lors de la fête du travail de 1996, le Président Mubarak mit l'accent sur la sécurité d'emploi des agents du secteur public. « Le Président Mubarak a entrepris de revoir lui-même le programme de privatisation »⁶⁴. En mai, le quotidien nassériste *Al-Arabi* publiait une enquête sur l'opinion des travailleurs sur les privatisations, et il concluait que, contrairement aux responsables syndicaux, les travailleurs étaient opposés aux privatisations⁶⁵. En juin, le Syndicat des industries mécaniques et métallurgiques décidait de créer un fonds de grève pour protéger ses 300 000 membres contre des licenciements⁶⁶. Les conseils locaux du Syndicat militant des industries lourdes, qui représentait à peu près 200 000 salariés, demandèrent que la proportion des entreprises privatisées ne dépasse pas 49 pour cent du parc du secteur public⁶⁷.

Les mesures de sécurité furent renforcées⁶⁸. Tandis que les négociations entre le gouvernement et les syndicats sur la législation du travail et les opérations de privatisation se poursuivaient, les journaux d'opposition signalèrent des licenciements dans le secteur public⁶⁹. Les milieux salariaux et syndicaux déclarèrent leur opposition au système de retraite anticipée proposé par le ministre du Secteur public. Au cours des années précédentes, les retraites anticipées obligatoires avaient suscité de nombreux procès. Les organes syndicaux constituèrent des comités dans le but de convaincre les travailleurs de rejeter les conditions de mise à la retraite proposées par le ministère du Secteur public⁷⁰, mais les travailleurs ne comptaient pas uniquement sur les responsables syndicaux. En janvier 1997, 2 700 salariés des transports publics se mirent en grève à Tanta, agglomération d'un demi-million d'habitants située dans le delta du Nil. La grève empêcha aussi des dizaines de milliers de salariés de rejoindre leur lieu de travail, dans les usines textiles proches d'Al-Mahalla al-Kubra, ce qui entraîna un arrêt total de la production de ces unités⁷¹. En février 1997, les employés de l'usine de chaussures d'Alexandrie se mirent en grève⁷².

Pour le moment, la plupart des nouvelles entreprises privées ont pu empêcher les activités syndicales. A la fin de 1996, sur les 107 nouvelles entreprises privées de la nouvelle cité satellite El Acheir de Ramadan, il n'y avait de représentation syndicale que dans sept entreprises seulement. La nouvelle législation du travail rendra les licenciements plus faciles, mais elle accorde le droit de grève aux travailleurs, tant ceux du secteur privé que ceux du secteur public⁷³. Pour le moment, nombreux sont ceux qui se plaignent de l'arbitraire et de l'insécurité de l'emploi dans le secteur privé. D'un autre côté, les mesures de restructuration et de rationalisation dans les usines du secteur public vont se traduire par des pressions croissantes pour les salariés de ce secteur⁷⁴.

Les syndicats professionnels

Les syndicats professionnels sont des organisations de cadres (avocats, ingénieurs, médecins, etc.), qui représentent les intérêts de leurs membres dans des domaines tels que le statut juridique, les règles et réglementations, la rémunération. Ils ont joué un rôle politique essentiel dans la société égyptienne. Depuis les années 80, ils ont été soumis à de fortes pressions du fait que les islamistes ont réussi à se faire élire à des postes de responsabilité et que les syndicats professionnels se sont davantage engagés dans le débat sur les droits civiques⁷⁵. Les 21 syndicats professionnels existant en 1992 comptaient au total quelque 2 millions de membres, et leurs effectifs augmentent de 150 000 à 200 000 par an.

De façon générale, les syndicats professionnels jouissent d'une plus grande liberté d'action depuis l'ouverture politique du Président Sadate dans les années 70 et l'abolition de diverses restrictions par le Président Moubarak dans les années 80. Toutefois, « la formule corporatiste employée par le Président Nasser pour maintenir la réglementation de l'État et contrôler le comportement des syndicats professionnels et autres n'a pratiquement pas changé. Un trait frappant de cette formule corporatiste

était que, bien souvent, le président d'un syndicat professionnel ou d'un syndicat de salariés n'était autre que le ministre chargé de la branche d'activité à laquelle appartenait le syndicat »⁷⁶.

L'aptitude des syndicats à défendre leurs intérêts face à l'intervention de l'État dépend de la cohésion de leurs membres, qui viennent de divers horizons économiques et sociaux, du nombre des agents de l'État au sein de ces groupements et de la mesure dans laquelle ils sont financièrement indépendants de l'État. Depuis l'arrivée du Président Moubarak au pouvoir, les syndicats professionnels jouissent d'une plus grande liberté pour assumer un rôle quasi politique dans la mesure où ils peuvent discuter, en s'y opposant le cas échéant, de la politique intérieure et étrangère de l'État, des mesures de sécurité intérieure ou des questions touchant les droits civiques⁷⁷. Les syndicats professionnels sont devenus un forum où l'on discute d'idées politiques différentes et de lutte politique, fournissant en cela des lignes directrices pour la société égyptienne dans son ensemble.

Toutefois, devant l'influence croissante des activistes islamistes au sein des syndicats professionnels, le gouvernement a tenté à diverses reprises de restreindre les activités politiques de divers groupements. Ces tentatives ont entraîné une politisation remarquable du mouvement et des débats publics houleux, qui se sont traduits par des manifestations et des *sit-in* de journalistes, l'occupation des sièges des syndicats professionnels par leurs membres, des différends au sein du parlement, des campagnes des médias, etc. , qui ont eu pour effet de renforcer la solidarité entre les membres d'un même syndicat et entre les différents syndicats professionnels. Même si l'importance et l'influence de ces syndicats augmentent, ils sont encore trop peu puissants, toutefois, pour modeler les politiques de l'État⁷⁸. Avec la différenciation continue des partis politiques, les syndicats professionnels ne pourront sans doute pas conserver leur rôle de quasi-partis.

Les organisations bénévoles privées (OBP)

En 1990, il existait environ 28 000 organisations bénévoles privées, dont 12 800 dans les secteurs sociaux et le développement. D'autres étaient présentes dans le secteur commercial, les activités récréatives, l'environnement, les activités libérales et religieuses⁷⁹. Le nombre des OBP a augmenté de 40 pour cent depuis le début des années 80.

En général, les OBP sont considérées comme un élément essentiel de la société civile, qui renforce la démocratie. Mais en Égypte, ces organisations ne sont pas suffisamment efficaces pour inciter l'État à travailler avec elles dans leur domaine de spécialisation, pas plus qu'elles ne sont des instruments de démocratisation. Leur structure interne est généralement de type paternaliste, et il existe une distance frappante entre les responsables des organisations et la base des bénévoles. Des femmes de la

haute bourgeoisie créent des OBP pour établir une plate-forme sociale, et les hommes se servent de ces organisations pour obtenir des fonds. En règle générale, il n'y a pas de supervision interne démocratique des dépenses des OBP.

Les membres du conseil d'administration des OBP se réunissent rarement et, en règle générale, ils ne changent pas. Ils sont souvent issus de familles influentes et ils ont tendance à considérer l'organisation comme leur bien personnel. La base n'a en général aucun droit de regard sur le fonctionnement de l'organisation. Souvent, les relations entre les travailleurs sociaux et les membres du conseil d'administration ne diffèrent guère de celles qu'on observe dans les agences du secteur public. Les chefs décident et les travailleurs obéissent. La communication verticale efficace est chose rare⁸⁰. Le pouvoir, l'argent, l'information et l'accès au réseau des relations sont monopolisés par les dirigeants.

Dans la plupart des OBP, la compétence professionnelle laisse à désirer car aucune formation appropriée n'est donnée aux employés. La mauvaise qualité de la gestion et les maigres salaires offerts conduisent rapidement les travailleurs sociaux à perdre l'enthousiasme et l'altruisme qu'ils pourraient avoir.

On retrouve le même canevas paternaliste sans mécanisme participatif dans les relations entre les OBP et leurs bénéficiaires. Souvent les OBP considèrent leur travail comme une activité charitable. Les barrières de classe entre les responsables des organisations et les groupes visés empêchent toute approche coopérative. La plupart des OBP ne sont pas créées par des personnes issues des communautés défavorisées pour servir les besoins des pauvres, et ce ne sont pas des institutions populaires autonomes. Les projets sont souvent mal préparés et mal exécutés. On trouve généralement des OBP dans presque toutes les activités qui laissent espérer un afflux de fonds de donateurs. En 1991, le budget égyptien n'a financé que 3 millions de livres, tous les autres financements étant fournis par l'étranger.

Les organisations bénévoles privées sont un élément du clientélisme. Elles fournissent des biens et des services en échange de la fidélité et du soutien. Tout le système est en grande partie financé par des ressources extérieures. L'approche caritative perpétue une mentalité d'assisté chez les bénéficiaires et affaiblit les actions fondées sur l'entraide et la participation des populations.

Il y a pourtant des exceptions, et il y a parfois des initiatives émanant de personnes qui s'intéressent aux problèmes de développement et qui organisent les activités de façon plus démocratique. Dans ces cas-là, les compétences professionnelles, la qualité du recrutement et de la formation et le travail bénévole jouent un rôle ; et les barrières de classe ne viennent pas fausser les relations entre les membres du conseil d'administration, les travailleurs sociaux et les bénéficiaires.

Les OBP ne représentent pas un groupe de pression puissant car elles ne se sont pas constituées en réseau, bien qu'il existe une Fédération des OBP. Elles sont étroitement surveillées par le ministère des Affaires sociales, qui restreint leurs activités et limite en particulier le renforcement de la coopération entre ces organisations et la mobilisation des groupes bénéficiaires à la base.

Évaluation globale de la situation

Le processus de réforme souffre de l'absence d'un large débat politique sur les stratégies et les objectifs fondamentaux, les techniques de mise en œuvre, et les conséquences sociales qui seraient acceptables. Il y a un manque général de réflexion novatrice et créative, ou de participation constructive. Tout cela nourrit le mécontentement et le cynisme chez les intellectuels égyptiens. Apparemment, la majorité de la population ne se sent pas concernée, comme semble le montrer le faible taux de participation aux élections. Le régime présidentiel risque donc de devenir de plus en plus coupé d'un environnement en rapide mutation. On pourrait considérer que le terrorisme islamiste, les problèmes de sécurité et l'érosion des droits civiques sont autant d'éléments qui reflètent cette situation.

Les dirigeants en place préfèrent le contrôle centralisé à la décentralisation, qui ouvrirait la voie à l'initiative locale et aux responsabilités locales, mais le climat intellectuel étouffant ne favorise pas l'engagement en faveur de la modernisation et d'un haut niveau de science et de technologie. Il est difficile d'espérer une détente de la situation car une partie très importante de la population a maintenant fait sienne l'idée que « l'Islam est la solution » qui permettra de préserver l'identité culturelle du pays face à l'insécurité économique grandissante.

Il est difficile de savoir comment le problème posé par le mélange complexe de tensions religieuses et laïques sera résolu. Les institutions politiques n'ont pas su relever les défis du changement. Les tentatives faites par un régime autoritaire pour maintenir l'ordre social reflètent une situation où les institutions existantes sont incapables de canaliser les demandes politiques contradictoires de manière à promouvoir des changements constructifs. Les réformes politiques en tant qu'instruments de transformation économique sont difficiles à mettre en œuvre dans un « contexte général où le compromis n'a habituellement pas de place et où le régime ne se sent pas prêt à engager des négociations réelles avec l'opposition... La disposition à négocier est considérée comme un signe de faiblesse. Mais, comme les négociations sont une condition indispensable pour le passage à une démocratie véritable, ce facteur constitue en soi un obstacle qui empêche de mettre un terme à une longue période de transition caractérisée par un multipartisme restreint »⁸¹.

Encadré 6.2. La pollution, les risques pour la santé et la corruption

« Situé dans Hadayek El Qubba, Ezbet Mekkawi est un quartier densément peuplé et défavorisé du Caire. Il compte plusieurs petites et moyennes industries, dont la plupart font appel à des techniques très rudimentaires : des usines textiles, qui semblent sortir de photographies jaunies de l'Angleterre industrielle du XIXe siècle, des savonneries, des teintureries, etc. Beaucoup de ces activités sont classées par le ministère de la Santé parmi les catégories d'industries qui présentent un danger pour le public. Deux importantes fonderies, situées tout à côté de la principale rue d'Ezbet Mekkawi, ont été classées dans les activités dangereuses, mais elles n'ont pas fermé leurs portes pour autant, et aucun effort n'a été fait non plus pour limiter les risques qu'elles présentent. Les gens qui vivent dans cette zone tentent de résoudre le problème 'correctement' — en demandant l'intervention des autorités administratives compétentes depuis une quinzaine d'années. Pendant ce temps, ils voient leurs parents mourir de défaillance rénale et leurs enfants développer des problèmes pulmonaires. Conscientes des risques que comportent ces fonderies, les familles qui habitent dans cette zone ont rempli des pétitions innombrables et adressé des lettres à n'en plus finir à toutes les autorités possibles, mais rien n'a été fait ni pour installer des filtres sur les cheminées d'usines, ni pour déplacer les installations dans une zone industrielle moins peuplée... »

Lorsqu'on a fait passer des tests à un groupe d'enfants de quatre à onze ans d'Ezbet Mekkawi pour dépister le saturnisme, les résultats ont justifié une hospitalisation immédiate. Pourtant, rien n'a été fait, ni pour les enfants, ni pour les usines.

« Un certain nombre de résidents de la zone affirment que, lorsqu'ils ont approché le propriétaire de l'une des deux fonderies, celui-ci s'est vanté de gagner tellement d'argent qu'il avait les moyens de verser des pots-de-vin à autant de gens qu'il en fallait pour continuer à travailler. »

Source : *Al-Ahram Weekly*, 17–23 septembre 1992.

Il n'y a pas de place pour le débat politique. C'est le gouvernement qui prend les décisions fondamentales sans consulter le parlement ou le public. Le NDP représente des groupes d'intérêts liés à l'*establishment*. L'opposition est faible et divisée. Le processus politique est essentiellement centré sur l'équilibre des intérêts au sein du cartel qui détient le pouvoir, à savoir le gouvernement, l'administration, les militaires, le secteur public, la Fédération des industries, l'Association des hommes d'affaires, etc. Le débat politique est maintenu dans des limites bien définies et il est conduit par

des voix autorisées. La radio et la télévision ne reflètent pas les préoccupations de la majorité de la population. Les débats dans la presse sont un peu plus libres, mais ils n'intéressent que les intellectuels des zones urbaines.

Dans ce contexte, l'expression des différences, l'élaboration de stratégies viables et la réalisation d'un consensus social sont étouffés⁸². Pour certains partis, la publication d'un journal est la seule activité d'importance et elle remplace le débat politique. Dans la société égyptienne, le changement de pouvoir ou la participation au pouvoir ne figurent pas encore à l'ordre du jour⁸³. Un auteur influent du Centre des études stratégiques d'Al-Ahram déplore l'absence de discours politique véritable. Vingt ans après la décision de Sadate de se tourner vers l'Ouest, l'immobilité prévaut encore. « Notre pluralisme restreint, qui devait constituer une étape transitoire vers une démocratie réelle, risque de devenir un état permanent d'inertie... D'un autre côté, en opérant une transition rapide, on risquerait de négliger la situation sociale objective et de déboucher sur une sorte 'd'algérianisation'. Mais la période de transition ne doit pas se prolonger au point de conduire au désespoir, voire à la violence »⁸⁴.

Dans un pays où la moitié de la population est illettrée, un régime présidentiel peut, tout au moins pendant une certaine période, compter sur le soutien de la population dans la mesure où ses besoins fondamentaux sont satisfaits, mais le passage à une économie industrielle moderne exige de nouveaux canaux d'expression car on ne peut séparer les sphères technologiques et économiques du reste du tissu social⁸⁵.

Les mesures de sécurité répressives se sont multipliées face au terrorisme islamiste et à la montée des tensions sociales depuis le lancement du programme de réformes économiques et d'ajustement structurel. Un réseau de surveillance aux mailles serrées a été mis en place dans les régions rurales et dans les quartiers pauvres et peuplés des agglomérations égyptiennes. La législation pénale et le pouvoir des tribunaux ont été renforcés. Le gouvernement n'a pas oublié les émeutes de 1977 et de 1986 (déclenchées dans les deux cas par la réduction des subventions). Les ONG sont soumises à un contrôle ministériel strict. Les associations professionnelles ont été réorganisées en 1993. En 1994, la législation sur les syndicats a été amendée dans le but de modifier les procédures électorales pour que les dirigeants des syndicats contrôlés par l'État puissent rester en place. La nouvelle législation du travail est toujours à l'étude. Un nombre croissant d'infractions relève désormais des tribunaux militaires. Les forces militaires et les forces de police ont fait l'objet d'un certain nombre de purges. Les dispositions prises en faveur de la libéralisation économique ont donc été accompagnées par le durcissement du régime autoritaire.

Notes

1. Hinnebusch, 1985.
2. Waterbury, 1983.
3. *Ibid.*
4. Vatikiotis, 1975.
5. Pour le Parti socialiste travailliste, voir Singer, 1993.
6. Zaki, 1995 : « Dans bien des cas, ce sont les dirigeants des entreprises publiques plutôt que les politiques de l'État qui sont la cause principale de mécontentement chez les travailleurs, car ce sont eux qui accordent ou suppriment les incitations et les indemnités, et qui décident des conditions de travail. »
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*
10. *Op. cit.*, Krämer, 1986.
11. Al-Sayyid, 1996.
12. Cf. Zaki, 1995.
13. Cela s'appliquait à tous les nouveaux partis qui sollicitaient l'agrément de la Commission après la création en 1976, sous le régime de Sadate, des trois partis politiques issus de la dissolution de l'USA.
14. « Tous les résultats des élections législatives ont été contestés devant les tribunaux, et l'une d'elles avait déjà été invalidée par la Cour suprême de cassation et la Cour suprême constitutionnelle en 1990. D'autres élections du Conseil du peuple (1990) et du Conseil Shura (1989) furent annulées à cause de l'inconstitutionnalité de leurs lois électorales.» (Al-Sayyid, 1996).
15. Qamhah, 1996.
16. Voir ci-après.
17. Zaki, 1995.
18. *Ibid.*

19. *Ibid.*
20. Cf. Al-Sayyid, 1996.
21. Mustafa, 1995.
22. Zaki, 1995.
23. Voir ci-après.
24. Krämer, 1986.
25. Springborg, 1993.
26. *Al-Ahram Weekly*, 21 mars 1996; *Al-Ahram Weekly*, 22 février 1996.
27. Muslimani, 1995.
28. L'expression est de Zaki, 1995.
29. La loi islamique traditionnelle.
30. Zaki, 1995.
31. Singer, 1993.
32. Zaki, 1995; Baker, 1990.
33. Kogelmann, 1994.
34. Qamhah, 1995.
35. Abdel, Al-Sayed et Dahroug, 1995.
36. Bien qu'elles apprécient grandement que les taxes soient diminuées, que les réglementations touchant les activités commerciales soient simplifiées et que le pouvoir de l'administration soit généralement réduit, elles sont très hostiles à l'instauration d'une véritable économie de marché. Beaucoup d'entreprises s'opposent en particulier à la libéralisation des échanges car elles appréhendent la concurrence des producteurs étrangers, craignant que les importations subventionnées ou vendues à des prix de dumping ne leur portent préjudice » (Zaki, 1995).
37. *Al-Ahali*, 17 avril 1996.
38. *Al-Ahram Weekly*, 24 octobre 1996.
39. *Al-Ahram Weekly*, 22 février 1996.
40. Voir notamment : *Al-Wafd*, 14 juillet 1996 ; *Al-Wafd*, 11 avril et 13 avril 1996.
41. Zaki, 1995.
42. Cf. *Al-Ahram Weekly*, 22 février 1996.
43. *Al-Ahram Weekly*, 22 février 1996.
44. *Al-Ahali*, 3 avril 1996.
45. *Al-Ahali*, 15 avril 1996.
46. *Al-Ahali*, 8 mai 1996.

47. *Ibid.*
48. *Financial Times*, 15 mai 1996.
49. *Al-Wafd*, 3 juillet 1996.
50. *Al-Ahram Weekly*, 22 février 1996.
51. Ibrahim, 1995.
52. Cf. Awad, 1991.
53. El-Shafei, 1995.
54. Cf. Al-Sayyid, 1996 ; Al-Sayyid et Al-Mahdy, 1995 ; Auga, 1995.
55. El-Shafei, 1995.
56. *Ibid.*
57. *Al-Ahali*, 6 juillet 1994.
58. *Middle East Times*, 9 octobre 1994.
59. *Ibid.*
60. *Ibid.*
61. *Al-Wafd*, 15 mars 1996.
62. *Al-Ahali*, 3 mars 1996 ; *Al-Arabi*, 1er avril 1996 ; *Al-Arabi*, 15 avril 1996 ; *Al-Arabi*, 22 avril 1996.
63. *Al-Ahali*, 17 avril 1996.
64. *Al-Arabi*, 6 mai 1996.
65. Sur les 600 travailleurs interrogés, 91.2 pour cent étaient opposés à la privatisation. « Sur les 8.8 pour cent qui étaient pour la privatisation, 80.6 pour cent étaient hostiles au principe d'un contrôle étranger sur le secteur public, 77.4 pour cent insistaient pour que les entreprises soient vendues à des Égyptiens sur le marché boursier, 38.7 pour cent préféraient le rachat des entreprises par leurs salariés, et 80.6 pour cent voulaient que l'État conserve le contrôle des industries stratégiques. Parmi ceux qui étaient favorables à la privatisation, 60 pour cent pensaient que les travailleurs devraient avoir un droit inconditionnel de faire grève. Lorsqu'on a demandé aux partisans de la privatisation s'ils accepteraient que l'on vende l'entreprise où ils travaillaient, seulement 35.5 pour cent ont répondu oui » ; cf. *Al-Arabi*, 27 mai 1996.
66. *Al-Akhbar*, 19 juin 1996.
67. *Middle East Times*, 30 juin 1996.
68. Un « document top secret fut distribué aux chefs de sécurité des zones où existe ce que le document qualifie de 'mouvement des meneurs syndicaux visant à exploiter les élections syndicales à venir pour jeter le doute sur le programme de privatisation et ses conséquences pour les droits et les gains des travailleurs, et à inviter à tenter des actions en justice contre les privatisations en contestant leur constitutionnalité' » ; cf. *Al-Ahali*, 24 juillet 1996.

69. *Al-Ahali*, 21 août 1996 ; *Al-Shaab*, 8 novembre 1996 ; *Al-Alam Al-Youm*, 17 novembre 1996.
70. *Al-Ahali*, 12 février 1996 ; *Business Monthly*, Avril 1997.
71. *Middle East Times*, 12 janvier 1997.
72. *Al-Wafd*, 26 février 1997.
73. Dans le secteur privé, les travailleurs qui avaient un contrat de travail standard ne pouvaient être licenciés que sur décision du tribunal à l'issue d'une audience. Mais ces procédures juridiques étaient cependant plus faciles que s'il s'agissait de licencier des agents du secteur public étant donné que les entreprises privées pouvaient licencier pour des motifs économiques, même si elles devaient verser des indemnités de licenciement. Cette disposition est supprimée par le nouveau projet de législation du travail, qui est toujours en discussion par les diverses parties prenantes.
74. La suppression de nombreux privilèges des agents du secteur public que prévoit la nouvelle législation du travail vise à réduire l'attrait de l'emploi dans ce secteur et à diminuer la résistance politique à la privatisation.
75. Krämer, 1992.
76. Zaki, 1995.
77. Créé en 1912, le syndicat professionnel des avocats est particulièrement actif dans les domaines politiques et socio-économiques. Le syndicat des journalistes s'est élevé contre la multiplication des mesures qui visent à museler l'opposition politique, les groupes de défense des droits civiques, les islamistes, etc. Toutefois, le syndicat passe pour être « infiltré » par l'opposition islamique.
78. « Ce qui est relativement nouveau, en 1997, c'est qu'un grand nombre d'associations professionnelles sont devenues des entreprises économiques viables, qui fournissent toute une gamme de services à leurs membres, depuis les logements coopératifs jusqu'à des programmes de vacances en passant par des cimetières coopératifs. Les syndicats professionnels qui ont un intérêt significatif dans le système sont donc disposés, malgré des frictions occasionnelles avec le régime, à fonctionner à l'intérieur de la marge de liberté tolérée par l'État. » Cf. Zaki, 1995.
79. Ce paragraphe est en grande partie tiré d'une note non publiée de A. Bayat, Université américaine du Caire.
80. Al-Sawaf, 1994.
81. Abd al-Magid, 1994.
82. Weiss, 1993.
83. Roussilon, 1994.
84. *Ibid.*
85. Weiss, 1992c.

Les acteurs internationaux qui soutiennent les réformes

La Banque mondiale et le FMI

Les institutions financières internationales sont le fer de lance de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Les donateurs individuels se rallient sous la bannière de la Banque mondiale et du FMI afin de ne pas avoir à supporter les coûts diplomatiques bilatéraux d'une intervention de leur part. Tous les donateurs bilatéraux sont conscients du fait que l'Égypte ne peut continuer à être subventionnée indéfiniment, ni recevoir une aide toujours plus importante compte tenu de l'accroissement constant de sa population, qui comptera 120 millions d'habitants dans trois décennies si les tendances actuelles se poursuivent. Cela signifie que les terres fertiles céderont la place à des implantations urbaines, au détriment de la production agricole déjà insuffisante du pays. Il est donc vital pour la communauté des bailleurs de fonds de transformer l'économie égyptienne en un système concurrentiel viable qui soit capable de nourrir la population du pays.

D'un autre côté, la Banque mondiale et le FMI suivent une stratégie institutionnelle qui leur est propre. Compte tenu du grand nombre de pays auxquels ces deux organisations apportent leur concours, on ne peut attendre d'elles qu'elles ajustent de façon précise leur action en fonction des options spécifiques, des contraintes, des modes particuliers de gouvernement et des valeurs propres de tel ou tel pays. En d'autres termes, si un pays sollicite l'aide du FMI ou de la Banque mondiale, le prix qu'il doit payer, c'est de se plier à des recommandations fondées sur des recettes quelque peu standardisées. Ces recommandations traduisent en partie les exigences des bailleurs de fonds institutionnels plutôt que les besoins particuliers du pays bénéficiaire, en particulier si le processus politique de ce pays ne permet pas l'expression d'un consensus large quant à la définition de ces besoins. Des frictions se produisent invariablement, en particulier au sujet des conséquences sociales des réformes.

L'agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

Une portion très importante de l'aide étrangère américaine est affectée à Israël et à l'Égypte, et la plus grande partie de cette aide prend la forme d'assistance militaire. L'Égypte reçoit 2.1 milliards de dollars d'aide militaire par an, et environ 850 millions de dollars au titre de l'aide au développement. Cette assistance est fondée sur les calculs stratégiques du rôle crucial de l'Égypte au Moyen-Orient. Le processus de paix au Moyen-Orient constitue depuis longtemps une des grandes préoccupations diplomatiques de Washington. En outre, les questions de sécurité nationale sont liées aux approvisionnements en pétrole, à la protection de l'État d'Israël et à l'établissement de rapports constructifs entre cet État et ses voisins arabes. Sans chercher à récapituler les nombreuses questions qui préoccupent les États-Unis, il convient de noter que les mouvements politiques d'inspiration islamiste dans la région sont pris en considération.

Pour le développement économique, les États-Unis donnent systématiquement la priorité à la privatisation ou à la liquidation des entreprises plutôt qu'à des mesures de restructuration. Le Programme de réforme de la politique agricole de l'USAID par exemple prévoit une action globale en vue d'introduire des méthodes strictement fondées sur les mécanismes du marché dans le secteur agricole égyptien. Des changements significatifs ont été introduits. Toutefois, l'USAID s'est heurtée aux difficultés habituelles lorsqu'elle a eu à traiter avec des groupes d'intérêt en place dans le secteur public. En 1995, le secteur du coton et le secteur des engrais étaient totalement libéralisés. Mais ils sont ensuite repassés soudainement sous le contrôle de l'État, ce qui provoqua des pertes énormes pour les négociants privés de coton confrontés à des changements de réglementations qui leur enlevaient brutalement la liberté d'importer et d'exporter du coton accordée précédemment.

Du point de vue des autres donateurs bilatéraux, l'engagement global des États-Unis est impressionnant, notamment le fait qu'ils soient disposés à appliquer des politiques stratégiques et à accepter les coûts politiques de leur intervention. Toutefois, le poids de l'aide américaine ne favorise pas toujours une coordination étroite entre les bailleurs de fonds.

L'Union européenne et ses États membres

Au cours de ces dernières années, il est devenu évident que les pays de l'Union européenne étaient incapables de formuler une politique étrangère ou une politique économique commune, même dans les régions où l'Union a des intérêts primordiaux¹. Pour l'Union européenne, la sécurité dans les pays riverains de la Méditerranée est d'une importance capitale. Elle recouvre des questions telles que les approvisionnements en gaz et en pétrole, les courants d'échanges, les mouvements islamistes et l'amplification des flux migratoires. Les « zones d'influence » traditionnelles telles que celle de la France au Maghreb sont respectées par les pays membres de l'UE, mais elles contribuent au manque de coordination des politiques.

La Commission des communautés européennes a des responsabilités administratives pour les politiques commerciales et l'aide au développement des pays membres, mais la politique étrangère reste le domaine réservé de chacun des gouvernements concernés. C'est pourquoi le programme global à long terme lancé par la Commission en vue de créer une zone de libre-échange euro-méditerranéenne d'ici à 2010 n'est pas appuyé par des politiques étrangères cohérentes dans les pays de l'UE, malgré l'enveloppe relativement importante qui lui est consacrée (environ 5 milliards d'ECUS au titre du protocole financier actuel). Le résultat de cet état de choses, c'est que l'Union européenne a un profil bas en Égypte. La conditionnalité des donateurs européens est faible. Une partie très importante de leur aide est composée de dons. L'objectif principal est de maintenir des relations diplomatiques amicales avec l'Égypte plutôt que d'avoir un impact tangible sur le processus d'ajustement structurel.

La « Paix froide » avec Israël

Nonobstant la rhétorique officielle des autorités, tous les participants au processus de paix du Moyen-Orient sont conscients du fait que, pour continuer à recueillir des rentes géopolitiques, il faut maintenir un certain degré de tensions dans la région tout en évitant le déclenchement d'une guerre véritable. Les enjeux des divers participants sont élevés et les rentes stratégiques atteignent des montants faramineux. En toute logique, la fin du conflit entraînera une diminution des revenus procurés par les rentes.

L'intérêt du complexe militaire égyptien est de continuer à obtenir des armes modernes et d'autres avantages annexes. En septembre 1996, les manœuvres militaires « badr » simulaient le passage du canal de Suez par l'armée égyptienne sous le feu des armes atomiques et chimiques d'un « pays voisin ». Le ministre israélien des Affaires étrangères a déclaré que ces manœuvres constituaient une menace immédiate pour la sécurité d'Israël. Mais en fait leur objectif véritable était de signaler à la communauté internationale des bailleurs de fonds qu'il serait prématuré de réduire progressivement les quelque 2 milliards de dollars d'aide militaire qu'ils octroient chaque année à l'Égypte.

Les relations entre l'Égypte et Israël sont « correctes », même si la population égyptienne demeure réticente. Elle craint de plus en plus que les actifs économiques du pays ne soient dominés par les intérêts commerciaux et la supériorité technologique d'Israël. L'Égypte prétend jouer un rôle de premier plan au sein de la Ligue arabe dans la conduite du processus de paix, mais force lui est de reconnaître les contraintes que la faiblesse de son économie apporte à son action dans ce domaine. Son principal moyen de pression réside dans sa position géopolitique, qui contribue à assurer sa survie économique.

Note

1. Weiss, 1995, 1996.

Le rôle de l'idéologie

L'Égypte souffre de son repli sur elle-même. Très peu de spécialistes égyptiens sont familiarisés avec les problèmes de la transition dans les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Rares sont les Égyptiens qui se sont rendus dans les nouveaux pays industriels de l'Asie de l'Est ou qui connaissent bien la politique de développement tirée par les exportations de ces pays et les efforts qu'ils déploient pour promouvoir la recherche et le développement. L'érosion des droits civiques restreint encore les débats sur les désavantages comparatifs de l'Égypte par rapport à ses concurrents plus dynamiques des pays en développement.

Après avoir connu le nationalisme arabe, le panarabisme, le « socialisme arabe » et le retour à l'Ouest de Sadate, beaucoup d'Égyptiens cherchent une identité dans les concepts de l'Islam, dans un environnement en mutation rapide marqué par la baisse de leur niveau de vie.

Le Président Sadate a délaissé les préoccupations idéologiques pour adopter une orientation pragmatique. C'est ce pragmatisme qui a conduit à transformer l'Union socialiste arabe, l'ancien parti au pouvoir, en Parti national démocratique, dont l'orientation politique est différente. Quoi qu'il en soit, ces deux formations ont l'une et l'autre servi les intérêts de l'élite en place en préservant le pouvoir.

Le pragmatisme à tout va s'accompagne d'une corruption à tous les niveaux, et le mode de consommation ostentatoire des nouveaux riches contraste avec la pauvreté grandissante de la masse, ce qui conduit la population à s'interroger sur son identité culturelle. Diverses interprétations de l'Islam proposent de remédier au sentiment de frustration qui anime une large partie de la population et invitent à une réflexion individuelle et commune (« l'Islam est la réponse »). Avec la dégradation continue des conditions de vie de la majorité de la population, l'Égypte risque de connaître des explosions populaires violentes comme lors des révoltes du pain de 1977 et des nombreuses grèves (illégalles), des émeutes et des *sit-in* dont beaucoup d'usines furent le théâtre dans les années 80 et 90¹.

Parmi les Égyptiens de près de 60 ou 70 ans, qui occupent aujourd'hui des postes de responsabilité, beaucoup furent de fervents adhérents du nationalisme nassérien, de l'arabisme et du socialisme dans leur jeunesse. Ils n'ont pas nécessairement oublié les convictions de leurs jeunes années, en particulier lorsqu'il s'agit de défendre le secteur public. Les gens ont tendance à rationaliser leur position, admettant que le nassérisme ne constituait peut-être pas le meilleur modèle économique, mais qu'il représentait l'indépendance nationale, l'appropriation des ressources par le peuple, même si le niveau de productivité était faible. Certains partisans d'une libéralisation modérée pensent que la Chine est un modèle pour l'Égypte, modèle selon lequel la libéralisation n'aurait pas nécessairement pour effet « d'exposer un pays sans défense aux entreprises multinationales », etc. Ces arguments sont également utilisés pour justifier les politiques actuelles devant d'anciens amis de l'époque du mouvement nassériste.

Il y a, en revanche, des partisans déterminés d'une libéralisation inflexible, que l'on retrouve en particulier parmi les industriels du secteur privé. Cela ne signifie pas que ce sont des sympathisants idéologiques des concepts occidentaux du marché et de la démocratie par opposition aux concepts égyptiens traditionnels du contrôle centralisé.

Ces deux tendances coexistent au sein de l'élite au pouvoir. Quoi qu'il en soit, la majorité cherche prosaïquement à tirer parti des opportunités qu'offre le système transitoire, sans se soucier outre mesure de fixer des objectifs à long terme et d'instaurer des débats idéologiques.

L'islamisme ne fournit pas vraiment de solution de rechange praticable convaincante. Le régime s'accroche à une solution médiane pragmatique, essayant de conserver le pouvoir en conciliant les pressions exercées de divers côtés : les bailleurs de fonds internationaux, la communauté des hommes d'affaires égyptiens, la clientèle du secteur public et l'administration, les classes moyennes, et les pauvres des zones urbaines et des régions rurales.

Note

1. El Shafei, 1995. Les heurts entre les ouvriers en grève et les forces de sécurité ont été fréquents. Il y en eut par exemple à l'usine de filature et de tissage de Kafr al-Dawwar en septembre-octobre 1994, à l'usine textile ESCO de Shubra al-Khayma en janvier-février et avril 1986, à l'usine de filature et de tissage de Mahallah al-Kubra en février 1986, à la Compagnie des chemins de fer égyptiens en juillet 1986 et dans l'aciérie d'Helwan en juillet-août 1989. La loi 3 de 1977 prévoit des peines de travaux forcés pour les grévistes. Avec la baisse des prix du pétrole au milieu des années 80, les premières réformes économiques commencèrent à affecter le niveau de vie des masses. Les salaires réels ont fortement baissé après 1984, ce qui entraîna la multiplication des grèves. Pour la seule année 1986, la presse fit état de 50 grèves. On dénombra 153 actions de protestation des travailleurs, notamment sous forme de grèves, de *sit-in*, de manifestations et de refus de feuilles de paie en 1988 et 1989. Il y eut plusieurs morts, et des centaines de grévistes furent arrêtés lors des diverses confrontations avec les forces de sécurité. Peu avant que l'aciérie d'Helwan ne soit prise d'assaut de façon extrêmement brutale par les forces de sécurité pour mettre fin au *sit-in* auquel participaient 16 000 des 25 000 salariés de l'usine, le ministre de l'Intérieur Zaki Badr déclara que si un pour cent des salariés mourrait au cours de l'intervention, il considérerait l'opération réussie. De fait, un des employés de l'usine fut tué durant l'assaut des forces de sécurité, et des centaines d'autres furent grièvement blessés.

Les institutions et les règles qui régissent la résolution des conflits

Le cadre général

La faiblesse et l'inefficacité des institutions, voire l'absence d'institutions, sont un grand obstacle à l'ajustement structurel, en particulier au niveau mésoéconomique¹ des chambres de commerce, des fédérations d'entreprises, des syndicats, des institutions chargées de la politique sociale, de l'administration fiscale, du droit commercial et des questions juridiques qui s'y rapportent, des cours arbitrales, etc. Les politiques des pouvoirs publics ont bridé pendant quatre décennies le développement des institutions qui auraient permis d'accompagner le changement. Les ONG sont contrôlées, manipulées et éventuellement ralliées au pouvoir.

La culture politique et administrative est dominée par un système de contrôle de type néopharaonique. Le clientélisme sévit dans toute l'administration de l'État, avec le partage des possibilités de rentes que cela implique. Les mesures de réforme partielles ou incohérentes ont fait apparaître de nouvelles formes de corruption. Les partis politiques sont faibles, même le NDP, le parti majoritaire du Président. Le parlement ne joue pas de rôle essentiel. Les élections relèvent du plébiscite.

Le principal souci de l'élite en place est de se maintenir au pouvoir. Elle cède aux pressions des bailleurs de fonds afin de recueillir des rentes et d'obtenir un allègement de la dette. Il n'y a pas de coalition politique large en faveur des réformes et de la compétitivité internationale. Les rentes extérieures sont partiellement redistribuées pour pacifier des clientèles diverses et stabiliser le régime. Cela explique les incohérences des politiques de réforme et leur caractère restrictif. Les montants importants d'aide étrangère destinés à atténuer les conséquences sociales négatives de l'ajustement structurel (le Fonds social, les programmes bilatéraux dans les secteurs sociaux) sont considérés par le gouvernement comme un substitut étranger des programmes sociaux nationaux.

De façon générale, l'élite en place estime que le *statu quo* précaire est satisfaisant. Elle ne saisit pas pleinement l'importance des enjeux de la mondialisation pour l'avenir du pays. L'introduction de réformes fondamentales dans l'économie exigerait une plus grande libéralisation politique.

La communauté des hommes d'affaires lutte pour trouver des solutions aux incohérences de la transition, mais elle n'est pas pleinement acquise à l'idée qu'il faille procéder à des réformes fondamentales. Elle exploite les possibilités de négoce et de spéculation dans des créneaux protégés pour récolter des profits conjoncturels immédiats au lieu de faire porter ses efforts sur l'innovation technique et la fabrication de produits de grande qualité. Elle ne manifeste pas d'intérêt particulier pour la concurrence, la transparence et la rationalité étant donné que, dans une large mesure, elle a fait sa place dans un environnement où n'existait ni l'économie de marché ni une société démocratique. La corruption est omniprésente et elle atteint des proportions sans précédent.

Le cadre juridique n'est pas encore pleinement adapté au programme de réformes. Un certain nombre d'amendements de lois sont à l'étude. Encore une fois, comme dans le domaine de la législation du travail, le gouvernement progresse d'un pas hésitant.

Le marché égyptien des capitaux est encore étroit. La loi 95–1992 sur le marché des capitaux est une étape vers la réforme des marchés boursiers du Caire et d'Alexandrie. Certaines sociétés de courtage ont été admises à opérer sur ces marchés et le volume des transactions a fortement augmenté, mais un certain nombre de points faibles demeurent.

De façon générale, ce n'est que lentement que se dégagent des réglementations, des institutions et des habitudes fiables. Les autorités annoncent des mesures diverses, qui sont rarement mises en œuvre. Les comportements d'anticipation sont altérés par l'incertitude. Le souci des autorités de tout contrôler bloque tout changement évolutif. Dans ces conditions, le capitalisme occidental, l'économie islamique, le nationalisme arabe et le corporatisme traditionnel coexistent, mais on ne peut en discuter d'une façon qui permettrait d'aboutir à un consensus de base sur les fondements du développement socio-économique. Pendant ce temps, les tensions sociales montent. La confrontation avec les islamistes n'est qu'une des facettes de cette situation.

Les solutions de rechange créatives ne sont pas bien accueillies. L'élite au pouvoir tend à ignorer les tendances novatrices à l'intérieur comme à l'extérieur du pays en insistant sur le fait que « l'Égypte est différente ». Le contrôle des universités s'est renforcé au cours des dernières années. Comme dans d'autres pays, l'isolement intellectuel du régime le rend réticent à toute politique imaginative et constructive. Les Égyptiens ne se rendent pas pleinement compte du retard économique et technologique que leur pays accumule par rapport à d'autres nouveaux pays industriels, bien qu'un certain nombre d'hommes d'affaires de premier plan soient tout à fait conscients de la tendance actuelle à la mondialisation.

L'impact des nouveaux développements tels que la création de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne prévue pour 2010 n'est pas bien compris. L'Égypte est moins préparée à relever ces défis que le Maroc, la Tunisie ou la Turquie. La pauvreté du débat politique favorise une tendance à s'accrocher aux concepts dépassés du contrôle étatique.

Les principaux atouts du pays sont l'indépendance relative du système judiciaire et la liberté très importante dont jouit la presse. Ils constituent les rudiments d'un contre-pouvoir, mais ils sont trop faibles pour devenir la base de nouvelles institutions et de nouvelles règles de résolution des conflits dans un système social qui englobe plus de 60 millions d'habitants, et au sein duquel des groupes de plus en plus importants de citadins et de ruraux se trouvent poussés en deçà du seuil de pauvreté. On observe une progression importante de la malnutrition et des risques environnementaux pour la santé depuis que l'État a réduit les crédits alloués à la politique sociale. De ce fait, le tissu social se désagrège. Dans ce délabrement, l'action caritative islamique propose un soutien et des conseils, une orientation spirituelle et un sentiment d'identité culturelle, en particulier pour les pauvres. Les dispositions prises pour passer à l'économie de marché de type occidental n'ont pas été accompagnées par le développement d'institutions sociales appropriées.

Les lacunes du cadre juridique

Beaucoup de lois touchant les échanges, les droits de douane, les marchés financiers et l'investissement sont incomplètes, parfois elles sont à l'origine de dysfonctionnements et, dans bien des cas, elles ne sont pas appliquées. A la fin de 1996, il y avait encore 12 904 catégories tarifaires. Les procédures douanières ne sont ni transparentes ni fiables. La corruption fait partie du quotidien. Beaucoup de lois et de réglementations dépassées sont encore appliquées sans que l'on prenne pleinement conscience de leurs effets, ou elles sont maintenues pour protéger les avantages acquis de partisans puissants du régime. La collecte des impôts relève de l'arbitraire, problème habituellement résolu par les pots-de-vin.

Par contre, les lois et règlements ne sont parfois pas appliqués lorsqu'il s'agit d'amis et de parents de hauts fonctionnaires. Il peut y avoir des exceptions. Aucune action n'est intentée à l'encontre des monopoles. Les droits de propriété ne sont pas appliqués. Les délits d'initiés font partie des pratiques normales sur le marché des capitaux.

**Encadré 9.1. L'arbitraire de la collecte de l'impôt :
le cas du *Middle East Times***

Depuis des années, le *Middle East Times*, implanté à Chypre, qui présente souvent des analyses critiques sur des questions sensibles, est l'un des journaux les plus appréciés en Égypte. De temps en temps, la censure l'amène à produire des pages à moitié blanches portant la mention « Nous prions nos lecteurs de nous excuser, mais nous n'avons pas été en mesure d'imprimer dans cet espace ». Toutefois, le journal n'a pas eu d'ennuis avec la censure. Un ancien employé a déposé une plainte auprès des autorités fiscales, en affirmant que le *Middle East Times* avait fraudé le fisc à la fin des années 80. « Le fait que, pendant la période en question, le *Middle East Times* n'ait eu malheureusement à déclarer que quelques milliers de livres de revenus au titre de ses ventes en Égypte alors qu'il envoyait plusieurs centaines de milliers de dollars pour financer son bureau là-bas était un détail qui n'a pas découragé les limiers du fisc. » Lorsque le ministre des Finances proposa de vérifier le dossier et de confier l'enquête au percepteur principal, les éditeurs ont « dégingolé tous les échelons de l'administration » jusqu'au moment où « une heure plus tard, ils se sont retrouvés dans le bureau des agents du fisc qui les avaient coincés. Ceux-ci n'ont manifesté aucun intérêt quand on leur a montré des exemplaires de notre journal pendant cette période, vierges de toute publicité égyptienne. Que ce soit notre entreprise de publicité seule qui soit taxable en Égypte et non le journal ne leur a fait aucun effet non plus. Pour preuve de nos 'profits', on nous a produit la copie d'une facture de 1 600 livres datant de 1988. Cette montagne de preuves a conduit les agents imaginatifs du fisc à conclure que nous devons faire des millions de livres de bénéfices et payer 801 000 livres d'impôts (montant triplé avec l'amende). Nos lecteurs habituels auront noté ces blancs intéressants dans notre journal... Si, une semaine, nous sommes totalement invisibles, vous saurez qu'une autre entreprise étrangère est tombée victime de la bureaucratie égyptienne. »

Source : *Middle East Times*, 21 juillet 1996. Le 22 août 1997, la police égyptienne a retenu l'éditeur et rédacteur en chef durant trois heures à son arrivée à l'aéroport international du Caire avant de l'informer qu'il n'avait plus le droit de revenir dans le pays ; cf. *Middle East Times*, 19–25 septembre.

Encadré 9.2. **Les créneaux confortables du marché de la télévision**

Pendant près de 40 ans, les seules entreprises qui avaient le droit de produire des téléviseurs étaient la Société Telemisr, entreprise publique travaillant avec la société coréenne Goldstar, et la Société El-Nasr, qui fait partie du complexe militaro-industriel (la gamme de production Banha est située dans une usine militaire). Depuis quelques années, Ahmed Bahgat, l'un des chefs de file des nouveaux industriels égyptiens, est présent sur le marché et assemble 450 000 unités par an. La réglementation interdit aux entreprises privées de fabriquer des téléviseurs, mais une exception a été faite pour Bahgat. Il a obtenu l'autorisation nécessaire. Les initiés notent la participation du fils d'une éminente figure politique dans l'affaire. Lorsqu'on lui demande comment il se débrouille dans l'environnement commercial égyptien et avec son partenaire dormant influent, Ahmed Bahgat se contente de sourire : « Si vous avez les relations haut placées, vous pouvez résoudre un tas de problèmes par téléphone. »

Les marchés financiers

La privatisation des marchés boursiers est entravée par l'étroitesse des marchés financiers égyptiens. Ces marchés sont restés sous-développés jusqu'au milieu des années 90. Les banques du secteur public n'étaient pas familiarisées avec les techniques modernes des banques d'investissement (évaluation des projets d'investissement, gestion des risques du portefeuille, échanges de dettes contre des actifs, fusions et acquisitions, émission, et achat et vente d'actions)². Malgré les améliorations apportées depuis 1992 au système bancaire, il reste encore des points faibles dans les domaines de la capitalisation, de l'information et de la transparence. Le gouvernement accorde toujours un traitement préférentiel aux banques du secteur public . « Les banques insolubles ont pu continuer à fonctionner grâce au soutien du système bancaire, mais aucune disposition appropriée n'a été prise pour procéder par exemple à des restructurations, des fusions ou des liquidations. Cette politique encourage les banques inefficaces à continuer d'ignorer les normes de crédit en accordant des prêts à haut risque, et elle empêche les clients des banques de faire la distinction entre les établissements efficaces et ceux qui ne le sont pas »³.

La politique de taux d'intérêt et de taux de change de la Banque centrale a stimulé les entrées de capitaux étrangers. La correction des taux pourrait provoquer un reflux massif des investissements étrangers de portefeuille, avec les conséquences négatives que cela entraînera sur la demande d'actions des entreprises publiques.

Le marché boursier souffre de l'absence d'informations appropriées, du manque de transparence, et des réglementations qui pénalisent les petits investisseurs. La surveillance du marché boursier est insuffisante. « Les sociétés de courtage elles-mêmes confirment qu'elles pensent que de nombreuses irrégularités se produisent couramment... Chose particulièrement préoccupante, il continue d'y avoir des émissions publiques sur le marché primaire sans note d'information visée répondant aux normes internationales, ainsi que des émissions d'actions dans le public avant que celui-ci puisse disposer d'une note d'information »⁴.

Les méthodes d'évaluation pour les entreprises nouvellement introduites en bourse ne sont pas encore standardisées, et elles demeurent une source de conflits. En 1995, les politiques de privatisation hésitantes ont entraîné une diminution du volume des transactions et une baisse du prix des actions. La forte tendance à la hausse du marché au cours des dernières années est due bien plus à la spéculation qu'aux bénéfices futurs des sociétés. Le faible volume des transactions sur le marché boursier a permis à quelques grands opérateurs influents de manipuler fortement les prix des actions. Les délits d'initiés sont courants parmi les gens proches des centres de décision, qui ont un accès à des informations privilégiées.

Les entreprises qui ont été privatisées jusqu'à présent sont celles qui ont les meilleures chances de survie en raison de leur situation financière, de leurs techniques de production et de leur position sur le marché. Il sera bien plus difficile de vendre les unités déficitaires lourdement endettées.

Les profits spectaculaires réalisés du fait de la surévaluation des actions ont encouragé une mentalité de « joueur de casino » chez les investisseurs égyptiens, ces derniers ignorant les pertes importantes qu'ils risquaient de faire. De fait, il y a eu en février et mars 1997 une forte correction à la baisse du prix des actions, dont le cours a parfois plongé de 30 pour cent et, après un bref redressement, les indices courants (EFG/Hermès et CMA) ont reculé plus encore dans les mois suivants. Le mécontentement que cela a suscité parmi les investisseurs inexpérimentés pourrait provoquer une réorientation des ressources en faveur de l'investissement immobilier ou d'autres actifs non productifs.

Il convient également de souligner les transactions financières entre les holdings, les sociétés affiliées, les Offices économiques ou les banques du secteur public qui achètent des actions des entreprises privatisées. En d'autres termes, ce genre de « privatisation » consiste en grande partie à vendre des participations de l'État à d'autres entités publiques ou à des entreprises mixtes.

Encadré 9.3. **La conversion des ressources publiques en richesse privée : le cas des coentreprises**

Le capital peut passer des mains du secteur public à celles du secteur privé par des procédés parfaitement légaux. Le moyen le plus connu consiste à former une entreprise conjointe qui réunit l'État et des investisseurs privés, égyptiens ou étrangers. Parmi les coentreprises constituées en vertu des dispositions de la Loi 43 de 1974, 65 pour cent de l'investissement en capital a été fourni par des sources privées égyptiennes et le reste par l'État.

La Banque du canal de Suez illustre la façon dont le capital public a été progressivement privatisé : « 63 pour cent de son capital a été financé par quatre banques du secteur public et une compagnie d'assurance publique. Le solde a été souscrit par le fonds des employés d'Arab Contractors, l'Office du canal de Suez et des particuliers. Une fois constituée, cette coentreprise est, comme toutes les autres, considérée comme une entité relevant du droit privé. Son président, Zakariya Tawfiq Abd al-Fatah fut l'un des ministres du Commerce et de l'Approvisionnement du Président Sadate. En 1982, la Banque du canal de Suez avait investi dans 41 autres établissements bancaires et entreprises du secteur privé. L'un de ces investissements concernait la Banque al-Muhandis, dont le capital a été souscrit à 60 pour cent par la Banque du canal de Suez et le reste par le Syndicat des ingénieurs. La Banque al-Muhandis, dont le président du conseil d'administration est Ahmad Ali Kamal, ancien ministre de l'Irrigation qui fut à l'origine du décret ministériel de 1975 régissant le syndicat des ingénieurs, a à son tour formé plusieurs coentreprises avec les Entreprises arabes. En 1986, la Banque du canal de Suez est devenue l'un des principaux actionnaires de la coentreprise réunissant General Motors (GM) et l'entreprise publique Nasr Automotive Company pour l'assemblage de voitures en Égypte.

Avec ce système complexe de participations, même le plus consciencieux des comptables de l'État aurait bien du mal à déterminer la destination ultime de l'investissement initial de l'État. On peut penser qu'une partie très significative de ces fonds publics a en fin de compte été siphonnée par des intérêts privés à l'autre bout du labyrinthe des sociétés, non seulement parce qu'il court d'innombrables allégations précises à ce sujet, mais aussi parce que, selon des sources dignes de foi, l'État a perdu des millions dans les coentreprises. »

Source : Springborg, 1989.

Les institutions privées

Le concept fondamental du contrôle

L'un des problèmes fondamentaux tient au fait qu'il n'existe aucun organe autonome qui ait la volonté, les connaissances et les moyens nécessaires pour procéder à des privatisations effectives. Le gouvernement craint de ne plus maîtriser le rythme à imprimer aux réformes du secteur public et l'orientation à leur donner si un organe de privatisation indépendant était créé. Jusqu'à la nomination du Premier ministre Ghanzouri, aucun fonctionnaire ne pouvait espérer faire carrière s'il affichait une réelle détermination à conduire des réformes dans le cadre des privatisations. Il pouvait au contraire s'attendre aux attaques des media, à des accusations en cas d'échec, à devenir éventuellement la victime de manœuvres politiques, et à connaître bien d'autres difficultés. Compte tenu des avantages que présente pour eux le *statu quo*, les hauts fonctionnaires ont toujours été hostiles aux changements rapides.

Les holdings

Organisation et gestion

La Loi 203/1991 a changé l'environnement des entreprises publiques. En 1993, les directives relatives à la privatisation rédigées par l'Office des entreprises publiques ont tracé le cadre général des cessions d'entreprises. Les annonces de privatisations en 1996 visaient à instaurer un nouveau climat de réforme, mais la situation économique de la plupart des sociétés affiliées relevant de la Loi 203 qui étaient contrôlées par les holdings n'avait pas évolué. La structure organisationnelle des holdings est héritée de la période de la planification centrale et de l'interventionnisme direct de l'État.

Les holdings ne sont pas responsables de l'exploitation courante de leurs sociétés affiliées. Selon une directive de 1993, ils doivent centrer leur action sur la gestion de leur portefeuille et la préparation de leurs sociétés affiliées à la privatisation. Il y a conflit entre ces deux fonctions, puisqu'une gestion de portefeuille axée sur la recherche du profit implique une stratégie commerciale différente de celle que requiert la préparation de l'entreprise (ou d'une partie de l'entreprise) à la vente.

Les structures initiales des holdings étaient incompatibles avec l'objectif de gestion du portefeuille. On a donc cherché à les réorganiser.

Un des problèmes des holdings est lié au recrutement de leurs principaux dirigeants. La plupart des cadres supérieurs doivent leur carrière au secteur public et ils n'ont aucune idée de ce qu'est une économie de marché moderne. Maintenant, on leur demande de réformer un système dont ils ont fait partie depuis des décennies, et d'abandonner des concepts de gestion et des valeurs auxquels ils ont adhéré pendant plus de trente ans. Certains présidents de holding sont membres du Parlement.

Tous sont liés par des réseaux de relations de clientèle. Lorsqu'il faut recruter, on fait donc appel aux « camarades de promotion ». La plupart des cadres des holdings ont dans les soixante ou soixante-dix ans. Avec ces pratiques de recrutement, beaucoup de cadres supérieurs ne sont pas correctement préparés à assumer leurs nouvelles fonctions.

Encadré 9.4. La restructuration des holdings : le Holding des industries métallurgiques (MIHC).

Au début de 1996, le MIHC a été sélectionné pour passer le premier par la réorganisation en vue de pouvoir assumer les tâches de gestion de portefeuille et de privatisation. Il devait servir d'exemple aux autres holdings. Il bénéficiait de l'aide des bailleurs de fonds internationaux et de consultants étrangers.

Dans les années 80, le secteur public était placé sous la tutelle des 'Offices économiques'. Il existait un office économique pour l'industrie métallurgique, lequel avait été transformé et avait pris le nom de MIHC, sans réorganisation fondamentale. Lorsqu'il avait encore l'étiquette d'Office économique, il s'était occupé de la gestion courante des affaires des entreprises.

Un certain nombre de divisions de l'ex-Office économique (Développement administratif, Affaires économiques, financières et techniques) ont été conservées par le MIHC, mais d'autres sections devaient être transférées aux sociétés affiliées, dans le but explicite de confier à celles-ci des responsabilités opérationnelles. En outre, le MIHC devait créer un certain nombre de divisions afin de pouvoir assumer le rôle qui lui était confié dans le programme de privatisation : La Division de la gestion du portefeuille devait être chargée de l'évaluation des actifs des entreprises, des opérations sur le marché financier et le marché boursier, et du placement des actions. La Division de la restructuration devait assurer la restructuration financière, organisationnelle et opérationnelle, le redéploiement et la formation du personnel. Enfin, une nouvelle division, appelée la Division de la planification, du suivi et de l'évaluation devait examiner et approuver les objectifs fixés en matière de performance ainsi que leur réalisation. Une nouvelle Division administrative et un Département des affaires juridiques, devaient s'occuper de toutes les questions administratives et juridiques liées au nouveau rôle de l'Office en tant que holding. Les services relations publiques/information et relations avec les investisseurs devaient être réorganisés dans l'optique des privatisations.

A la fin de 1996, les propositions d'organisation soumises par les consultants en mars 1996 étaient toujours à l'étude. En mars 1997, un porte-parole des consultants indiqua que le MIHC était disposé à mettre ces propositions en application, mais qu'il devait les présenter comme si elles émanaient de lui et les remanier pour tenir compte des demandes de certaines parties prenantes importantes. Les dirigeants du MIHC estimaient qu'il fallait progresser à pas comptés et ne procéder qu'à des changements marginaux. Une restructuration radicale était impensable pour les cadres du holding et de ses sociétés affiliées. Un an après la présentation des propositions des consultants, aucun changement important n'était intervenu.

Encadré 9.5. De vieux amis

Gamal Ed–Din Hilmi, ingénieur de formation, est Vice–président de la Nasr Phosphate Company. Né en 1933, il a fait des études d’ingénieur des mines. Après avoir obtenu son diplôme, en 1953, il s’est engagé dans l’armée et il est devenu officier en 1954. A la fin de sa carrière militaire, il a travaillé jusqu’en 1977 avec la société Osman Ahmad Osman, dont il a finalement été nommé directeur général. Après sa deuxième retraite, il a vécu de ses pensions jusqu’au moment où il a été soudainement recruté comme Vice–président de la Nasr Phosphate Company. Depuis son diplôme d’ingénieur, en 1953, il n’a eu aucune expérience de l’industrie minière, mais, Adel Abdel Karim, le président de Nasr Phosphate était un de ses camarades de promotion en 1953.

Encadré 9.6. Des experts qui n’ont aucune pratique de la gestion

D’après une source de l’Université d’Helwan, les postes de dirigeants du Holding des Mines et des matériaux réfractaires (HCMR) sont occupés par des spécialistes de divers horizons, mais aucun des ingénieurs n’a d’expérience dans l’industrie minière. Le Dr Adel Abdel Azim est professeur de métallurgie à l’université et il est membre du Conseil égyptien de recherche en métallurgie. Le Dr Ahmad Salim al–Sabah est titulaire d’un diplôme d’ingénieur et il a travaillé en tant que professeur à l’Université d’Ain–Shams du Caire. Comme ses collègues, il n’a aucune expérience du secteur minier.

Le Dr Ahmad Mahmud Aid, ingénieur de 65 ans, a travaillé pendant des décennies dans l’industrie de la défense avant d’être nommé président du Holding des industries métallurgiques (MIHC). Après sa retraite, il est devenu membre du conseil d’administration du HCMR, et plus tard, il a été nommé Vice–président du holding.

Le Dr Sa’ad Megahid Al–Raghi, professeur de métallurgie à l’Université du Caire, est également administrateur du HCMR et du MIHC. Il est en outre administrateur de la Nag Hammadi Aluminum Company, qui fait partie du MIHC, et de la Sinai Manganese Company, société affiliée du HCMR.

Les incitations

La responsabilité de la préparation des 203 entreprises publiques à la privatisation repose essentiellement sur les épaules des conseils d'administration et des directeurs généraux des holdings et de leurs sociétés affiliées. Une fois que les actifs des entreprises ont été évalués par des consultants experts-comptables, des calendriers de privatisation internes sont soumis au ministre du Secteur public et aux investisseurs potentiels. C'est le ministre qui décide, mais les dirigeants des holdings peuvent manipuler tout le processus en choisissant ou non de communiquer les éléments d'appréciation et les chiffres pertinents.

Dans les Procédures générales et les instructions concernant les Programmes de privatisation, de restructuration et de primes du gouvernement (directives sur les privatisations) et la Loi 203 de 1991, le nombre des entreprises privatisées n'est pas considéré comme un indicateur de performance des holdings en matière de privatisation⁵. Rien ne les incite donc à procéder rapidement à la cession des entreprises relevant de la Loi 203, et aucune sanction n'est prévue en cas de non-privatisation. Le statut social des cadres supérieurs des holdings est fonction du standing de leur holding. Leur rémunération est directement liée au nombre des sociétés affiliées qui dépendent du holding. En d'autres termes, les dirigeants des holdings s'intéressent davantage à la gestion du portefeuille qu'aux privatisations, qui affecteraient leur situation et leurs revenus et pourraient entraîner la suppression de leur poste.

Encadré 9.7. Les incitations à la non-privatisation

Un directeur général qui participe à des réunions de conseil d'administration et de commissions ainsi qu'à des assemblées générales gagne en moyenne à peu près 130 000 livres par an. Le directeur général d'un holding a un salaire fixe de 43 200 livres. Les 87 000 livres qui restent correspondent à des activités liées au nombre des sociétés affiliées et à des primes. La participation à une assemblée générale est payée 225 livres. Pour une réunion du conseil d'administration d'une société, le tarif est de 200 livres et, pour une réunion de commission, il est de 175 livres. La participation aux bénéfices d'une société affiliée varie entre 30 000 et 60 000 livres environ, parfois davantage. Avec un portefeuille de 18 sociétés affiliées, le directeur général reçoit encore en moyenne 4 800 livres par an de chacune de ces sociétés affiliées. Le président du conseil d'administration a une rémunération fixe de 36 000 livres par an plus les primes, ce qui lui assure un revenu annuel d'au moins 80 000 livres. Un employé du secteur public perçoit en moyenne entre 250 et 300 livres par mois, soit entre 3 000 et 4 600 livres par an.

Encadré 9.8. Bénéfices et primes

L'exemple de la cimenterie Thora Portland, qui offrait 32.5 pour cent de ses actions à la vente à partir de novembre 1994 montre l'importance des primes liées aux bénéfices que reçoivent les administrateurs de l'entreprise, à l'exclusion des représentants syndicaux.

Exercice	Production (millions de tonnes)	Bénéfices (millions de livres)	Primes (5% des bénéfices)
1991-92	2.8	0.4	20 000 livres
1992-93	2.8	24.4	1 220 000 livres
1993-94	2.9	84.4	4 220 000 livres

Entre l'exercice 91-92 et l'exercice 93-94, le prix du ciment demandé par les huit cimenteries oligopolistiques égyptiennes est passé de 80 à 195 livres la tonne.

En cas de privatisation, les nouveaux propriétaires de l'entreprise remplaceront probablement les dirigeants des anciennes sociétés affiliées. La perte du statut social est une catastrophe personnelle pour un homme de 60 ans qui dirige une entreprise publique. Beaucoup de ces cadres ne sont pas issus des anciennes familles aisées du pays ; ils doivent leur poste à la gratuité de l'éducation instituée au temps de Nasser et à de nombreuses années de travail dans le secteur public, parfois en tant qu'officier de carrière⁶.

Les dirigeants des holdings ne sont guère tenus par les réglementations officielles et ils peuvent donc décider de la politique à adopter dans le cadre de la structure des incitations. Les progrès de la privatisation dépendent en grande partie de l'attitude des cadres des holdings à l'égard des réformes⁷. D'un autre côté, la nouvelle autonomie dont disposent les dirigeants du secteur public (en vertu des dispositions de la Loi 203/1991) les a libérés de l'ingérence des ministères dans la gestion des affaires courantes, ce qui leur donne une chance de prouver leur capacité, en particulier pour la restructuration des sociétés affiliées et la gestion des problèmes de transition. Cela pourrait accroître leurs chances dans l'optique d'une carrière future dans le secteur privé, mais il leur faudrait du temps, ce qui n'est pas possible en cas de reprise rapide de l'entreprise par de nouveaux propriétaires, ou dans le cas d'une liquidation. Les responsables des entreprises préfèrent donc restructurer avant la privatisation. Leur intérêt immédiat est de ralentir le rythme de la privatisation.

Tant qu'on n'aura pas réglé le problème posé par les intérêts personnels des dirigeants des entreprises dans le processus de privatisation, ceux-ci bloqueront les réformes. Ils sont prêts à résister aux changements qui modifieraient la structure des holdings et de leurs sociétés affiliées. Face à un avenir incertain, il s'accrochent à leur poste et utilisent le réseau de leur relations pour le temps qu'il leur reste.

Les stratagèmes utilisés par les dirigeants d'entreprise

Depuis le début des années 90, beaucoup de dirigeants des entreprises publiques ont trouvé le moyen de conserver leurs revenus et leur statut social. Quelques-uns d'entre eux ont été cooptés dans des organes administratifs prestigieux. D'autres ont créé une affaire privée tout en conservant leur emploi officiel dans une entreprise publique, dont ils ponctionnent souvent les ressources (matériel et employés qualifiés, par exemple) pour les besoins de leur affaire. Ces dirigeants s'opposent à la cession de leur société affiliée ou de leur holding, mais pas à la privatisation en général.

Il y a aussi les « privatisations d'initiés » par les dirigeants d'entreprises publiques ou les hauts fonctionnaires. Dans le cadre des privatisations de ce genre, l'évaluation des actifs est trafiquée ou alors le nécessaire est fait pour couler une entreprise saine afin de permettre sa reprise à un coût minimal. Dans de nombreux cas, les décisions concernant la privatisation ont été reportées, ce délai étant utilisé par les initiés pour s'enrichir par toute une gamme de pratiques illicites.

Lorsque les holdings vendent des participations minoritaires dans le capital de leurs sociétés affiliées, les actions qu'ils offrent ne leur servent qu'à obtenir de l'argent frais tout en conservant le contrôle des entreprises⁸. Parfois, les investisseurs « privés » qui se présentent comme des investisseurs « pivots » sont en fait des coentreprises créées par une entreprise publique ou des entreprises qui ont une participation importante dans une entreprise publique.

Les entreprises publiques continuent d'investir — afin d'améliorer leur efficacité aux dires de leurs porte-parole. Le secteur public se développe encore en termes absolus.

Encadré 9.9. Comment couler une entreprise rentable

Pendant plus de dix ans, la Nasr Phosphate Company et un autre producteur ont monopolisé le marché égyptien du phosphate. Des plans ont été mis au point pour la construction d'une nouvelle usine à Abu Tartur, mais ils ont été critiqués dès le départ pour de nombreuses raisons par des spécialistes.

La Nasr Phosphate était une entreprise rentable. Elle produisait 500 000 tonnes de phosphate et avait dégagé environ 2.4 millions de livres de bénéfices en 1990–91 et 1991–92. Elle avait pu accumuler des réserves considérables. En 1992, elle est devenue une société affiliée d'un des nombreux holdings qui venaient d'être créés. Un nouveau conseil d'administration fut désigné. Les administrateurs étaient des dirigeants d'entreprises publiques âgés de 65 à 74 ans, qui avaient passé leur vie dans le secteur public. Fikri Mursi, le nouveau président du conseil d'administration, était un ingénieur, qui siégeait également à la Commission nationale du phosphate, organisme qui militait pour faire aboutir le projet très controversé d'Abu Tartur, concurrent potentiel de la Nasr Phosphate. Peu après la désignation de Mursi à la direction de la Nasr Phosphate, la production de l'usine chuta, passant de quelque 500 000 tonnes pour l'exercice 90–91 à 216 000 l'exercice suivant puis à 50 000 tonnes pour l'exercice 93–94, l'entreprise affichant un déficit d'une quarantaine de millions de livres les deux dernières années. Finalement, elle accusa des pertes très importantes.

Les media dirent que le conseil d'administration avait délibérément coulé la société. Mursi fut remercié, la production remonta à 114 000 tonnes pour l'exercice 94–95, mais les pertes se chiffraient encore à quelque 80 millions de livres. Le déficit accumulé s'élevait à 158.8 millions de livres, soit le double de la valeur estimative des actifs.

Encadré 9.10. Lorsque le secteur public achète le secteur public

En mai 1996, le Holging de distribution d'électricité offrit ses participations dans la Société d'industries électriques et de transformateurs El Nasr (ELMACO) par la voie d'un appel d'offres organisé par la Banque Misr en coopération avec Hermes Investment Co. Pendant le mois de mai, quelque 10 pour cent du capital seulement furent cédés à des investisseurs stratégiques ; mais, en juin, un accord fut signé au sujet de la vente de 89 pour cent à un investisseur stratégique spécialisé. L'acheteur était une coentreprise formée par une société du secteur privé (créée par des entrepreneurs égyptiens et la Banque commerciale internationale, qui avait été privatisée) et EGYMAC, une entreprise publique qui ne relevait pas de la Loi 203/1991. Dix pour cent furent attribués à l'association des salariés actionnaires. Des investisseurs privés détiennent 1 pour cent du capital. Pourtant, le rapport semi-officiel fourni à l'USAID indiquait que 100 pour cent du capital d'ELMACO avait été cédé au secteur privé.

Les associations de salariés actionnaires

Pour renforcer le soutien politique aux participations, des associations de salariés actionnaires ont été créées au sein des entreprises. En général, à peu près 10 pour cent des actions des entreprises publiques qui sont privatisées sont cédées à ces associations avec une certaine décote et à des conditions de financement favorables, généralement par l'intermédiaire du holding concerné, qui assure aussi la gestion de l'association, ce qui lui permet de conserver un contrôle de fait sur les parts attribuées aux salariés. Les employés de l'entreprise sont membres de l'association des salariés actionnaires, mais ils ne reçoivent pas d'actions en propre. Il ne leur est donc pas facile d'en disposer. Les dirigeants des entreprises publiques dont les perspectives de carrière sont compromises par le processus de réforme adoptent des stratégies pour maintenir en place un noyau d'entreprises publiques tout en présentant au public un tableau erroné des privatisations. Les entreprises publiques (pas seulement celles qui relèvent de la Loi 203) s'achètent mutuellement leurs actions respectives de façon plus ou moins camouflée. Les associations de salariés actionnaires, qui étaient conçues à l'origine pour appuyer le processus de privatisation et créer des incitations pour les employés du secteur public, sont utilisées par les dirigeants des entreprises publiques pour conserver le contrôle des entreprises.

Encadré 9.11. Une privatisation en trompe-l'œil : la Société de développement du logement populaire

En août 1996, la Société de développement du logement populaire, société affiliée au Holding du logement, du tourisme et du cinéma, dont le capital versé s'élevait à 35 millions de livres, offrait 51 pour cent de son capital à la vente. Vingt-six pour cent furent cédés à des institutions financières, des fonds de placement et d'autres sociétés, 15 pour cent à des particuliers, les 10 pour cent restants étant attribués à l'association des salariés actionnaires. Comme les dirigeants de l'entreprise contrôlent les 10 pour cent appartenant à l'association des salariés, seulement 41 pour cent du capital ont été effectivement vendus à des investisseurs privés et quasi privés indépendants, y compris à des fonds communs de placement gérés par des banques du secteur public. Pourtant, la société est présentée comme un exemple réussi de privatisation de la majorité du capital.

Beaucoup d'entreprises relevant de la Loi 203 ont vendu des participations minoritaires pendant la première moitié de 1995. Parmi les 30 entreprises relevant de cette loi qui avaient pris des mesures de privatisation en août 1996, 30 seulement auraient cédé des participations majoritaires. Dix ont vendu des actions aux associations de salariés actionnaires et d'autres ont commencé à rechercher des investisseurs pivots. En outre, diverses institutions financières ont acquis des participations dans au moins 10 des 30 entreprises. Certaines de ces institutions étaient des banques du secteur public ou des fonds communs de placement créés par ces banques.

Encadré 9.12 Le système de l'association des actionnaires salariés

La Société égyptienne d'amidon et de glucose a vendu 39.7 pour cent de son capital via le marché boursier, 5.58 pour cent à des fonds de placement, et 3.4 pour cent à d'autres institutions financières. Elle a cédé directement 1.13 pour cent des actions à ses employés, et 10 pour cent à l'association des salariés actionnaires. En tout, 59.81 pour cent du capital ont donc été ostensiblement vendus au public. Mais, comme les parts détenues par l'association des salariés actionnaires restent sous le contrôle des dirigeants de l'entreprise, ceux-ci continuent en fait à contrôler les 40.19 pour cent du capital qui n'ont pas été vendus (100 moins 59.81) plus les 10 pour cent cédés à l'association des salariés actionnaires, soit 50.19 pour cent du capital. Pourtant, l'entreprise est présentée comme ayant privatisé la majorité de son capital.

La Société des huileries et savonneries dépendant du Holding des industries alimentaires a cédé 54.31 pour cent de son capital (25.3 pour cent au public, 6.91 pour cent à des fonds de placement, 12.10 pour cent à des institutions financières, et 10 pour cent à l'association des salariés actionnaires). Comme les parts de l'association des salariés restent sous le contrôle de la direction, 44.31 pour cent seulement du capital sont plus ou moins passés aux mains d'investisseurs privés.

Notes

1. Esser, Hillebrand, Messner et Meyer–Stamer, 1996.
2. O’Farell, 1995.
3. IBTCI, 1997a.
4. *Ibid.*
5. En fait, la performance des dirigeants est mesurée par trois critères : 1) Les sociétés affiliées du holding sont–elles plus rentables que lors de l’exercice précédent ? 2) Combien de sociétés affiliées du holding ont dégagé des profits plus importants que lors de l’exercice précédent ? 3) Combien de sociétés affiliées déficitaires du holding ont pu réduire leurs pertes par rapport à l’exercice précédent ?
6. O’Farell, 1995 : « Grâce à la gratuité de l’enseignement et à la dissociation entre le secteur public en plein essor et l’élite fortunée du pays, ils ont pu bénéficier d’une mobilité sociale que n’avaient jamais connue les personnes de leur milieu. Ces dirigeants craignent que, même s’ils obtiennent de bons résultats, un acquéreur riche de l’entreprise publique ne les remplace par des parents de la classe sociale favorisée à laquelle il appartient. »
7. Les dirigeants des holdings qui sont relevés de leurs fonctions peuvent trouver une compensation dans une carrière politique. Le ministre de l’Industrie a été président de la Hag Hammad Aluminum Company (25 000 salariés). Les « victimes » de la privatisation peuvent de la sorte préserver leurs privilèges économiques et leur statut social, lequel est souvent plus important pour les plus de 60 ans.
8. La création de la Commission de haut niveau pour les privatisations, en 1996, a permis de prendre des mesures pour restreindre ce genre de procédés.

Influences aléatoires dans le processus de réforme

Faire face à l'incertitude

Les économies de taille relativement modeste sont de plus en plus soumises aux influences du système économique international. L'un des problèmes de l'Égypte tient au fait qu'à tous les niveaux la grande majorité de la population n'a pas conscience de ces tendances mondiales à long terme et n'a aucune idée de la façon dont les économies plus dynamiques ont pu s'adapter à cette évolution des choses. Les responsables égyptiens mettent en avant la « différence » de l'Égypte, ce qui tend à masquer les véritables problèmes.

Certains des changements à venir de l'économie mondiale sont prévisibles. D'autres ne le sont pas, ce qui donne une prime à la flexibilité, qui seule permettra l'ajustement aux nouveaux impératifs. Au cours des dernières décennies, l'Égypte n'a pas particulièrement bien réussi à relever les nouveaux défis de l'économie mondiale, et elle s'est laissé distancer par les nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. En dehors des changements liés au processus de mondialisation, des facteurs aléatoires ont influé sur le rythme des réformes.

L'assassinat de Sadate

Le premier événement aléatoire a été l'assassinat de Sadate en 1981, à la suite d'une période de confrontation de plus en plus tendue entre le gouvernement et les fondamentalistes islamistes. Le Président Moubarak, qui a succédé à Sadate, a adopté une approche prudente, s'efforçant de trouver un juste équilibre entre l'héritage de Nasser et celui de Sadate. Cela explique peut-être son image de dirigeant plutôt prudent, qui s'efforce de « se débrouiller » tant bien que mal pour trouver un compromis qui n'est pas exempt d'incohérences. D'un autre côté, une approche nettement différente

exigerait une remise à plat de l'ensemble des orientations politiques et économiques du pays, et cette révision n'épargnerait pas l'élite au pouvoir, dont les plus grands dignitaires n'ont pratiquement pas changé depuis la révolution de 1952.

L'effondrement du bloc soviétique

Le deuxième facteur aléatoire a été l'effondrement de l'Union soviétique et des économies à planification centrale de l'Europe de l'Est. Ce fut un véritable choc pour l'*establishment* du secteur public, qui, dans les premières années de l'époque Nasser, avait été conditionné par sa « propre voie vers le socialisme ». Sadate avait changé de bord en 1974, après les années de désespérance qui ont suivi la défaite égyptienne lors de la guerre de 1967 contre Israël. Donner au peuple égyptien des raisons de retrouver sa fierté fut le principal motif qui guida l'attaque victorieuse des positions israéliennes sur la rive droite du canal de Suez en 1973, attaque qui surprit les États-Unis (d'après Henry Kissinger) et Israël. Elle ne fut pas bien comprise par les démocraties occidentales, qui n'ont pas la même conception de « l'honneur ». Mais, du point de vue de l'Égypte, la restauration de la fierté nationale a permis de bâtir une position de négociation viable soutenue par l'ensemble du peuple égyptien.

La politique d'Henry Kissinger a conforté la confiance de l'Égypte dans son nouveau partenaire. Le soutien soviétique se révélait décevant depuis des années. Il n'en demeure pas moins que Sadate fit un énorme pas en avant en proclamant la politique de la porte ouverte en 1974, ce qui constituait un virage à 180 degrés par rapport à la rhétorique officielle sur « le capitalisme, le colonialisme et l'impérialisme » en vigueur depuis la Révolution des officiers libres de 1952. Avec le grand dessein de Sadate, l'Égypte est devenue l'un des principaux bénéficiaires de l'aide financière américaine en faisant la paix avec Israël, ce qui lui valut d'ailleurs d'être frappée d'ostracisme par la Ligue arabe et d'en être expulsée.

Tant que l'Union soviétique existait, du fait même que des liens personnels étroits avaient été tissés entre les officiers égyptiens et soviétiques et qu'une grande partie du matériel militaire et des pièces détachées était d'origine russe, tous les acteurs savaient que l'Égypte disposait d'une deuxième carte, même si elle était bien moins payante. L'effondrement de l'Union soviétique a mis fin à cette situation.

La reconnaissance diplomatique d'Israël par l'Égypte et l'accord de paix de Camp David ont grandement contribué à réduire les tensions dans la région, même si son impact sur les rentes stratégiques est ambigu. D'un côté, le risque d'une confrontation militaire d'envergure a été éliminé. D'un autre côté, dans les considérations stratégiques régionales, la stabilité sociale et politique de l'Égypte est désormais reconnue comme un élément fondamental du processus de paix au Moyen-Orient. Et c'est grâce à cela que l'Égypte a pu se décharger d'une partie de ses problèmes sociaux sur les principaux bailleurs de fonds occidentaux.

Après l'effondrement du bloc soviétique, certains pays de l'Union européenne, en particulier ceux de l'Europe du Nord, ont fait passer le Moyen-Orient au second plan de leurs priorités pour centrer leur attention sur les problèmes politiques, l'aide étrangère et l'investissement étranger privé dans les pays d'Europe de l'Est.

La guerre du Golfe de 1990–91

La guerre du Golfe après l'invasion du Koweït par l'Irak a été le troisième événement aléatoire. Conformément à sa politique stratégique, l'Égypte a rejoint la coalition anti-Saddam et fourni 30 000 hommes de troupe. Cet engagement, de grande importance pour l'image de l'intervention militaire onusienne sous la bannière américaine, lui a valu d'obtenir du Club de Paris une réduction de 50 pour cent de sa dette extérieure (qui s'élevait alors à 50 milliards de dollars), ainsi qu'une aide étrangère. La demande d'aide supplémentaire (9 milliards de dollars) présentée par l'Égypte fut dans l'ensemble acceptée par les donateurs, qui promirent une enveloppe de 8 milliards de dollars pour les deux premières années. Le calcul stratégique de l'Égypte s'était révélé payant. Toutefois, les flux exceptionnels de rentes stratégiques ont permis au gouvernement de reporter des réformes indispensables pour construire une économie viable et compétitive sur les marchés internationaux, condition *sine qua non* pour lui permettre de nourrir une population qui ne cesse d'augmenter et se libérer de la dépendance des rentes.

Le processus de paix au Moyen-Orient depuis l'Accord d'Oslo

Le quatrième facteur aléatoire a été le processus de paix au Moyen-Orient après la conférence d'Oslo et les accords de Washington entre Israël d'une part et l'Autorité palestinienne et la Jordanie, d'autre part. La réduction des tensions politiques entraînera une diminution de la rente géostratégique. Elle pourrait être remplacée par le développement plus efficace de l'investissement étranger direct. Mais, du point de vue de l'élite égyptienne au pouvoir, une telle situation pourrait amener la population à réclamer avec plus d'insistance le respect des droits civiques, et inciter la jeune génération à demander une place dans la vie politique ainsi qu'une plus grande rationalité et une plus grande transparence du processus de prise de décision. En outre, le secteur privé remettrait en cause le système actuel dans le cadre duquel les parents des élites politiques sont les « partenaires » des entreprises les plus lucratives.

Tous les principaux acteurs régionaux dans le processus de paix du Moyen-Orient ont conscience qu'un certain degré de tension permet de maintenir le flux des rentes.

Le changement de gouvernement en Israël depuis 1996

Le cinquième facteur aléatoire a été les élections israéliennes de 1996, qui ont porté Nétanyahou à la tête du gouvernement, et la nouvelle interprétation des accords d'Oslo signés par son prédécesseur. Après avoir pesé le pour et le contre, le gouvernement égyptien décida de continuer à appuyer la politique des États-Unis au Moyen-Orient tout en maintenant une indépendance prudente en s'abstenant de participer aux pourparlers engagés entre Clinton, Nétanyahou, Arafat et Hussein en octobre 1996 à Washington, pendant la campagne présidentielle américaine.

L'initiative de Barcelone

Le dernier élément aléatoire important a été l'initiative de Bruxelles visant à créer d'ici à 2010 une « zone euro-méditerranéenne de libre-échange, de paix et de stabilité ». Cette initiative était le résultat des priorités différentes des pays membres de l'UE en matière de politique étrangère. Les pays voisins d'Afrique du Nord ont un intérêt direct à coopérer avec les pays arabes, alors que la plupart des pays d'Europe septentrionale s'intéressent relativement peu à cet aspect des choses, se sentant plus concernés par les problèmes des pays d'Europe de l'Est.

Le compromis entre les partisans de l'orientation orientale et ceux de l'orientation méridionale s'est traduit par une promesse d'aide de 5.5 milliards d'ECUS à l'Europe de l'Est et de 4.9 milliards d'ECUS aux pays méditerranéens non européens. Le potentiel économique de l'initiative euro-méditerranéenne et d'une Union européenne éventuellement élargie à l'est ouvre de vastes opportunités économiques, dont l'exploitation exigera un effort très important d'ajustement structurel de la part du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et des pays européens concernés. L'UE soutiendra cet effort d'ajustement en apportant une assistance technique et financière.

Cela signifie que l'Égypte sera confrontée à une concurrence plus vive de la part du Maroc, de la Tunisie, de la Turquie, de Malte, de Chypre, d'Israël, de la Jordanie et éventuellement de quelques autres pays du Mashrek. Ni le secteur privé, ni le secteur public égyptiens ne sont préparés à faire face à cette nouvelle concurrence au niveau de la région.

Faire face aux turbulences

Avec l'accélération des mutations au niveau mondial, il faut que les pays soient en mesure de réagir aux nouveaux défis à partir d'une position de force relative¹. Dans un environnement caractérisé par des tensions socio-économiques et la pression du temps, les décisions sont souvent prises par de petits groupes, dans un climat de grande

incertitude. La politique étrangère de l'Égypte depuis Sadate est sous le signe de la prudence stratégique et tactique, mais ses politiques économiques sont bien moins efficaces.

Les pays en développement ont adopté des approches différentes pour traiter les grands problèmes économiques des dernières décennies. Les concepts qui ont toujours guidé les autorités égyptiennes — stabilité, ordre et contrôle « pyramidal », « néopharaonique » — se sont révélés inadaptés pour affronter les turbulences. L'expérimentation et l'analyse de nouvelles méthodes d'approche et leur adaptation à la situation égyptienne auraient été plus productives. L'approche de l'Égypte en matière de politique économique offre un contraste frappant avec les efforts déployés par les pays de l'Asie de l'Est pour relever les nouveaux défis et saisir les nouvelles opportunités de l'économie mondiale.

Note

1. Weiss, 1990, 1992*a*

Les réformes égyptiennes dans l'impasse

Les principaux goulets d'étranglement

Le développement économique exige un engagement, de la détermination, des efforts, des incitations individuelles et une discipline sociale. Il est tout à fait évident que la base du développement véritable, c'est la société elle-même. Cela implique un certain consensus social, qui s'exprime dans la volonté politique. Les options stratégiques doivent se concrétiser par une vision partagée quant aux buts à atteindre, des objectifs opérationnels et des politiques bien définies et bien mises en œuvre. Beaucoup de ces éléments fondamentaux font défaut en Égypte.

L'Égypte est une société « pyramidale » conditionnée au contrôle central, où il n'existe pas de consensus large sur les questions et les options fondamentales à venir dans une économie mondiale en mutation. Les débats contemporains sur les politiques économiques n'abordent pas toujours les questions essentielles. Le gouvernement est coupé des canaux de communication où circulent relativement librement flux d'idées et suggestions sur des choix d'orientation possibles. En l'absence d'expression démocratique au sein de la société, le gouvernement est imperméable au flux des idées nouvelles. Les élections de 1995, qui ont donné 94 pour cent des voix au NDP, le parti au pouvoir, ont été marquées par les manipulations des pouvoirs publics, le déni de la libre expression, des manœuvres d'intimidation, des menaces et même quelques assassinats au niveau local. Après les élections, il fut d'abord annoncé que le Cabinet ne serait pas remanié, ce qui suscita le mécontentement de la population. Lorsque les États-Unis firent savoir qu'ils ne coopéreraient pas avec l'ancienne équipe au pouvoir, un nouveau Premier ministre fut nommé et un nouveau gouvernement formé.

Ghazouli, le nouveau Premier ministre, entreprit de réorganiser son équipe, réunissant tout le Cabinet une fois par semaine, ce que n'avait jamais fait Atif Sidqi, son prédécesseur. Les déclarations officielles en faveur des privatisations et du changement devinrent plus claires, mais les intérêts en place campèrent sur leurs

positions et continuèrent d'entraver les réformes. De leur côté, les principaux bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux maintinrent leurs pressions, le gouvernement oscillant entre des demandes contradictoires tandis que sa marge de manœuvre se rétrécissait.

Le principal obstacle est l'absence d'une large coalition en faveur des réformes. Celles-ci risquent de heurter les intérêts de nombre de parties prenantes : l'élite politique, l'administration, les dirigeants des entreprises publiques, les travailleurs et même de nombreux entrepreneurs privés qui occupent des créneaux confortables dans le système actuel.

Beaucoup de parties prenantes ne connaissent pas véritablement non plus les impératifs qu'implique la nouvelle économie mondiale. L'élite en place est consciente que les bailleurs de fonds étrangers doivent aider l'Égypte pour des questions d'ordre stratégique telles que le pétrole du Moyen-Orient, la sécurité d'Israël et le conflit israélo-palestinien. Le gouvernement voudrait que les principaux donneurs assument avec lui la prise en charge des problèmes sociaux, qui deviennent de plus en plus aigus. Entre temps, rien n'est fait ou presque pour résoudre des problèmes tels que la croissance démographique, la nécessité de préparer le pays à affronter la concurrence internationale, et la résorption du déficit du compte des transactions courantes, qui est réapparu. Cet immobilisme est d'autant plus dangereux que certains des bailleurs de fonds bilatéraux sont de leur côté confrontés à des problèmes d'ajustement structurel, d'industries en perte de vitesse, de chômage et de réduction de leurs propres filets de protection sociale. Les pays bénéficiaires ne peuvent plus compter sur l'aide indéfinie des pays donateurs.

La recherche d'avantages personnels est un résultat involontaire de l'aide internationale. Dans le domaine du développement, les tâches essentielles n'ont pas été entreprises, à commencer par l'action à mener en vue de réaliser un consensus national sur l'urgence des réformes, les options qui se présentent, les contraintes à prendre en considération, les politiques et leurs conséquences économiques et sociales probables. Au lieu de présenter un tableau clair des questions qui se posent, le gouvernement dissimule les énormes problèmes latents et évite un débat ouvert. On a dit à tous les groupes sociaux qu'ils ne seraient pas affectés par les réformes, que le secteur public resterait le pivot de l'économie, qu'il n'y aurait pas de licenciements, etc. La majorité de la population croit aux promesses qui lui ont été faites et n'a pas encore pris conscience des difficultés que les réformes entraîneront pour elle. Le consensus national sur les tâches qui attendent le pays n'a pas encore été réalisé. La lenteur des privatisations permet au gouvernement de conserver l'accès aux ressources économiques en tant qu'instrument de contrôle politique.

Le cadre institutionnel à mettre en place pour la conduite des réformes a été négligé. Le système juridique est encore inadapté et le cadre institutionnel reste moins élaboré que celui d'autres nouveaux pays industriels. Les moyens dont dispose le gouvernement pour formuler des politiques et des programmes économiques sont limités. Il n'existe pas de plan économiquement viable pour traiter, le moment venu,

le problème des coûts sociaux de l'ajustement. Les avantages des réformes ne sont pas clairement définis et le gouvernement conduit sa politique dans le but de satisfaire les bailleurs de fonds et de s'assurer des rentes. Rien n'est fait ni pour conduire les réformes de base dont le secteur de l'éducation a besoin, ni pour stimuler les activités de recherche et développement.

Changements dans l'équation du pouvoir

L'administration

Les trois principales forces en Égypte sont l'administration de l'État, le secteur public et les militaires. Durant le processus de réformes, leurs perspectives d'avenir et leur poids politique se sont modifiés. L'administration est tentaculaire. Entre 1952 et 1992, ses effectifs sont passés de 350 000 à 4 millions d'employés. Entre 1980 et 1992, pendant douze années de réformes hésitantes, ils ont augmenté de 240 pour cent. En d'autres termes, même s'il y a eu un mouvement de libéralisation, l'administration a continué de se développer, et elle a « instauré un climat qui favorise le clientélisme, la corruption, le népotisme et le gaspillage général des ressources publiques »¹. Toutefois, les méthodes informelles de travail avec le secteur public au niveau de la ville et du village ont permis à la population et à l'administration de contourner des règles et des réglementations pesantes.

Les groupes d'opposition

Dans l'ensemble, l'administration gouvernementale s'est affaiblie. En fait, toute son attention est généralement absorbée par une grande question. Depuis ces dernières années, c'est la lutte contre l'opposition islamiste. Depuis le début des années 90, la surveillance politique des ONG est devenue la priorité du moment. Malgré les tentatives de répression brutale, un nombre croissant d'ONG attirent des jeunes désireux de contribuer à résoudre les problèmes de la vie quotidienne dans leur quartier².

Il y a eu des grèves importantes dans le secteur public, comme celle qui a immobilisé quelque 20 000 travailleurs dans les usines textiles du delta du Nil en 1994, ou celle qui a immobilisé une dizaine de milliers de travailleurs dans les usines de construction automobile Nasr en 1995. Les tentatives faites par le gouvernement pour manipuler les élections des représentants syndicaux ont rencontré une résistance de plus en plus vive.

Les syndicats professionnels sont très influents, en particulier les syndicats d'avocats, d'ingénieurs, de dentistes, de médecins et de pharmaciens. Le gouvernement a bloqué les élections de leurs représentants dans le but d'empêcher une nouvelle progression des candidats islamistes. En septembre 1996, le Tribunal administratif a dû affronter une action intentée par le groupement professionnel des avocats contre le

Président du Tribunal du Caire Sud, accusé de retarder l'élection de leur conseil d'administration³. Les représentants de l'élite professionnelle font de plus en plus entendre leur voix, en particulier les ingénieurs, qui ont toujours été influents et dont les responsables sont également sous tutelle judiciaire⁴.

Le mécontentement monte parmi la jeunesse instruite. L'appauvrissement des classes les plus défavorisées, l'inégale répartition des revenus et de la richesse, et la consommation par trop ostentatoire des nouveaux riches ajoutent au mécontentement général de la population.

Le complexe militaro-industriel

Constitué à la fin des années 50, le complexe militaro-industriel dispose de ressources financières relativement abondantes et d'un personnel technique relativement étoffé⁵. Beaucoup d'ingénieurs de l'armée ont été nommés administrateurs d'entreprises publiques à la fin de leur carrière militaire. Dans les années 60, une industrie militaire assez efficace a été mise sur pied, y compris dans les secteurs de l'automobile et des machines-outils, en vue de produire des matériels et des systèmes d'armement standard. Mis à part de rares indications recueillies dans les unités de production identifiées par des chiffres (« usine militaire 123 »), aucune donnée officielle sur le secteur militaire n'est rendue publique. Le prestige de l'appareil militaire a fortement baissé après la guerre catastrophique de 1967 contre Israël, mais il a retrouvé un nouvel éclat après le passage du canal de Suez en 1973. On ne sait rien du processus de prise de décision au sein de l'armée et du jugement qu'elle porte sur les politiques de réforme, mais il est clair que l'ancien Président Sadate n'aurait pu opérer sa volte-face en faveur de l'Ouest sans l'appui des forces armées, déçues par le soutien chiche de l'Union soviétique et attirées par l'option américaine, point de vue qui fut conforté dans les années 70 et plus particulièrement dans les années 80.

Le renforcement de la coopération militaire entre l'Égypte et l'Ouest a procuré des avantages considérables aux officiers égyptiens. Chaque année, jusqu'à 200 d'entre eux partaient suivre une formation aux États-Unis. « La qualité des installations militaires, des véhicules et même des uniformes a été sensiblement améliorée. Le flux constant d'armements ultra-modernes, même si les quantités fournies étaient très inférieures à celles qu'obtenaient les forces israéliennes ou même les forces saoudiennes, flattait l'amour propre de l'armée »⁶. L'armée bénéficie de tout un ensemble d'avantages, tels que des appartements « achetés à des prix fortement subventionnés par les officiers, et qui leur servent souvent de deuxième, troisième ou quatrième source de revenus »⁷. Une chaîne de coopératives réservées aux militaires vend des biens de fabrication locale et des produits d'importation peu coûteux, qu'on ne trouve pas ailleurs. Un système d'éducation exclusif a été mis en place. Au sommet de ce système, on trouve l'Académie militaire, le Collège militaire technique, l'Académie de la médecine militaire et une Académie militaire des sciences administratives, qui prépare les officiers à des emplois lucratifs dans le complexe militaro-industriel. L'armée est dotée d'installations de santé et de loisirs⁸, qui

organisent la célébration d'événements familiaux tels que les mariages, soit gratuitement, soit à un coût nominal dans les clubs d'officiers ; elle fournit aussi des postes de direction lucratifs pour les colonels et les généraux en retraite.

Les activités manufacturières de l'armée ont commencé à l'époque de Nasser dans le domaine de l'armement, mais elles se sont rapidement étendues à l'agriculture et à des projets d'aménagement des terres, à la construction et aux industries de services, toutes fortement subventionnées. Avec l'Infitah du Président Sadate en particulier, l'armée s'est intéressée à d'autres branches d'activité, telles que la construction automobile (en coopération avec General Motors), l'électronique et une vaste gamme d'autres lignes de production.

Depuis les années 80, les membres influents de l'*establishment* militaire ont compris les risques que comportaient la précarité du budget et de la position des réserves de change pour les forces armées, ainsi que les possibilités offertes par les politiques de réforme pour leurs propres activités industrielles. Ils ont compris que, malgré les livraisons militaires généreuses des États-Unis, l'impasse budgétaire signifiait que le secteur militaire devait réaliser ses propres recettes, tout comme dans les anciens pays socialistes⁹. La classe la plus favorisée de la société égyptienne a fourni un soutien essentiel aux trois présidents qui se sont succédés à la tête du pays depuis 1952, tous trois d'anciens officiers de l'armée.

Pourtant, le corps des officiers a fait l'objet de purges répétées visant à éliminer les courants islamistes, en particulier parmi les officiers les moins gradés, dont une grande partie s'indigne de l'ampleur des désordres sociaux, de l'effondrement des valeurs morales et de la corruption au sein de la société égyptienne. Les militaires sont censés contribuer à préserver le *statu quo* précaire, partageant les avantages qu'il comporte et les risques qu'il implique. L'armée et le complexe militaro-industriel ont donc grandement intérêt à préserver leur situation privilégiée, laquelle dépend du maintien du *statu quo* et de l'impact des réformes, en particulier sur les usines militaires. Mais ils sont aussi exposés aux risques qu'impliquent le caractère partiel des réformes et une progression hésitante vers la modernisation. Les militaires ont donc des intérêts à défendre dans les deux cas. Ils doivent appuyer les innovations techniques, qui sont entravées par des réformes irrésolues, tout en continuant à profiter des avantages d'un créneau confortable et bien protégé, qui les dispense de toute responsabilité publique et qui est à l'abri des pressions exercées en faveur des réformes. Le gouvernement n'a cessé d'insister sur le fait que les entités du complexe militaro-industriel ne seraient pas privatisées. L'*establishment* militaire se trouve donc devant le même dilemme que les autorités de l'État : il est pris en tenaille entre la nécessité de procéder à des réformes (en raison, par exemple, des objections soulevées par le Congrès américain devant le coût élevé de l'assemblage des chars américains Abrams M-1 dans les usines militaires égyptiennes) et les conséquences négatives des réformes sur leurs affaires militaires et commerciales, tout au moins dans un premier temps.

L'armée est un pilier crucial pour l'élite au pouvoir. Jusqu'à présent sa structure de pouvoir n'a pratiquement pas été affectée par les mesures de réforme. Les afflux massif d'aide étrangère, et en particulier d'aide militaire américaine, ont permis à l'armée de satisfaire les demandes des hommes de troupe. Le rôle politique des militaires pourrait diminuer si le secteur industriel privé rentable gagne en puissance économique et en influence politique et s'il peut attirer des jeunes gens de talent, qui auraient pu choisir le génie militaire et ses possibilités prometteuses de carrière à la tête des entreprises publiques.

Les dirigeants du secteur public

Le secteur public s'efforce de défendre ses avantages acquis, mais cela n'empêche pas les dirigeants des entreprises publiques qui ont plusieurs cordes à leur arc de tirer parti des nouvelles opportunités qu'offre le marché. Les activités secondaires privées à côté de l'emploi officiel dans une entreprise publique offrent d'amples possibilités d'enrichissement personnel à ceux qui savent exploiter les informations de première main, les réseaux de clientèle, les transferts illicites de ressources entre les entreprises publiques et leur propre affaire privée, etc. Dans l'ensemble, l'*establishment* du secteur public a pu conserver son pouvoir. Comme d'autres bénéficiaires du *statu quo*, les dirigeants des entreprises publiques sont conscients de la nécessité des réformes, mais ils s'y opposent afin de protéger leurs prérogatives économiques et sociales.

Le dilemme des bailleurs de fonds

Tous les grands groupes politiques savent que le changement est inévitable. Les bailleurs de fonds protestent contre les attermolements actuels. Mais le problème, c'est qu'en fait l'aide au développement a un effet négatif sur la détermination des Égyptiens à engager des réformes. En outre, depuis 1996, différents événements ont influé sur les calculs stratégiques, les principaux étant le résultat des élections en Israël et le regain des tensions politiques au Moyen-Orient.

Le poids politique de l'Égypte en tant que partenaire pro-occidental modéré s'en est trouvé accru. De ce fait, les bailleurs de fonds, prenant conscience de l'urgence qu'il y avait d'engager l'Égypte sur la voie des réformes, ont estimé que le temps était venu d'exercer des pressions en ce sens, comme cela s'est passé pendant les pourparlers entre Clinton et Moubarak au début de 1996. Cette réunion amena le Président Moubarak à donner à son Premier ministre l'ordre de faire avancer le programme de réforme.

Les bailleurs de fonds et le gouvernement devront un jour faire face aux coûts sociaux du chômage massif que masquent les sureffectifs dans les entreprises publiques. Ils pourraient reconsidérer leurs stratégies s'il apparaissait que les coûts politiques sont excessifs. En dehors du Fonds social, dont l'impact est limité, aucun programme n'a été mis au point par le gouvernement égyptien ou les principaux donneurs pour

faire face aux contestations sociales qui pourraient menacer la présidence de Moubarak. Il est évident que le gouvernement n'a aucun intérêt à modifier l'équation du pouvoir. Le durcissement continu de la surveillance politique soulève des critiques de la part des élites des professions libérales, des travailleurs syndiqués, des mouvements de réforme islamistes non violents et d'autres groupes dans une société civile en lente gestation, liée à un réseau international qui insiste sur le respect des droits de l'homme, quelle que soit la tradition culturelle. Pour être efficace, l'engagement en faveur du développement doit émaner de la société, mais cela implique des réformes politiques inacceptables dans l'optique de la structure du pouvoir actuel.

Les principaux problèmes

L'engagement. La longue série de mesures hésitantes en vue de construire une économie compétitive depuis le Document de travail du Président Sadate en octobre 1974 montre bien que l'engagement des autorités dans la réforme est chancelant. La lenteur des réformes a permis aux forces qui s'y opposent de tenir leurs positions pendant plus de deux décennies.

La crédibilité. Le peu d'empressement du gouvernement à confronter les anciens et les nouveaux groupes d'intérêt a érodé la crédibilité des réformes.

La coalition. Le gouvernement n'a pu constituer une coalition de partisans des réformes ou mettre en place un système d'incitations approprié pour rallier aux réformes les principales parties prenantes. L'enrichissement personnel excessif d'une nouvelle classe de spéculateurs et de négociants — parmi lesquels seulement un petit nombre d'industriels — proches de l'élite politique et des fonctionnaires de haut rang a discrédité les réformes aux yeux de la population.

La corruption. L'élite au pouvoir est associée à la corruption massive. Le fils d'un homme politique influent est avide de participer à toute entreprise privée importante qui marche bien. La nouvelle communauté des hommes d'affaires est l'un des principaux piliers du régime et, à ce titre, elle partage le flux des rentes. Le public, informé de ces pratiques par une presse relativement libre, réagit en affichant de plus en plus son mécontentement politique et sa frustration.

Le manque de compétence technique. Depuis les premières années de l'initiative du Président Sadate en faveur des réformes, le gouvernement a manqué des compétences techniques nécessaires pour définir des objectifs clairs, mettre au point des plans opérationnels avec des calendriers d'exécution, assurer dans de bonnes conditions l'exécution, le suivi et l'évaluation de ses programmes. Des experts étrangers peuvent apporter leur concours, mais ils ne peuvent pallier l'insuffisance de formation des responsables égyptiens en général, et encore moins communiquer la volonté politique pour faire avancer le programme de réforme. Les recommandations de ces experts n'ont pas obtenu l'appui général des responsables égyptiens qu'ils étaient chargés de conseiller. Après des décennies de planification étatique, l'administration

en général manque d'expérience pour traiter les problèmes complexes que posent les réformes. Aucune tentative méthodique n'a été faite pour tirer les leçons de l'expérience des pays d'Europe de l'Est, ou des réformes qui ont réussi dans les pays en développement.

Négligence des questions sociales. Le manque de professionnalisme des organes de l'administration est devenu évident dans les sphères de la politique économique et sociale. Aujourd'hui encore, le gouvernement ne sait absolument pas comment il peut traiter le problème de l'excédent important de main-d'œuvre dans les entreprises publiques, qu'il faudra éventuellement restructurer, privatiser ou liquider. Un autre exemple est celui du régime foncier et de la libéralisation des baux agricoles aux termes d'une loi de 1992 qui est entrée pleinement en vigueur en 1997, après une période transitoire de cinq ans. Des centaines de milliers de métayers vont devenir des paysans sans terre avec la création de vastes exploitations commerciales qui les contraindront à abandonner leurs champs. On semble avoir oublié que c'est la grande inégalité dans la répartition des terres qui avait conduit Nasser à lancer sa réforme agraire au lendemain de la révolution de 1952. Apparemment, les autorités n'ont pas pris en considération les conséquences sociales dévastatrices que la nouvelle législation va avoir pour la stabilité politique, et peut-être même pour la survie du régime.

Transparence. Le gouvernement inscrit son action dans des horizons de temps incroyablement courts. Les préoccupations immédiates de survie politique prennent le pas sur le développement à long terme. Le gouvernement n'a jamais eu le courage de présenter au public les réalités du programme de réformes, les impératifs à respecter, les difficultés et les coûts sociaux qu'il faut supporter pour en recueillir les avantages à long terme. Les accords avec la Banque mondiale et le FMI ne sont pas publiés dans les média égyptiens. Les dimensions des mesures de réforme envisagées restent confidentielles. Dans certains cas, le public et même l'Assemblée du peuple ont été délibérément induits en erreur afin d'éviter toute opposition. Dans ces conditions, un large consensus social ne pouvait pas se dégager.

Désinformation. Toutes les parties prenantes ont été égarées. On a dit aux agents de l'État qu'il n'y aurait pas de licenciements, on a assuré les entreprises publiques qu'elles resteraient le pivot de l'économie, on a promis aux travailleurs qu'aucun d'entre eux ne perdrait son emploi, et on a répété au secteur privé que les obstacles tarifaires continueraient de protéger leurs marchés contre la concurrence internationale.

Une politique visant à apaiser plutôt qu'à lancer un appel en faveur d'un effort conjoint. Pour l'élite au pouvoir, les Égyptiens en général ne sont pas des partenaires, mais des pétitionnaires, suivant une tradition ancienne dans la vallée du Nil. Les recettes de l'État n'ont pas beaucoup de rapport avec la capacité productive du capital humain puisqu'elles sont fondées sur divers types de rentes (rentes géostratégiques, droits perçus sur le canal de Suez, revenus pétroliers, droits prélevés pour l'utilisation de l'oléoduc SUMED, recettes touristiques issues de l'exploitation des monuments historiques) qui lui permettent de pourvoir à ses besoins financiers immédiats. Jusqu'à présent, le relèvement annuel de 10 à 15 pour cent des traitements de la fonction

publique et des rémunérations des salariés des entreprises publiques a permis de contenir la pression sociale. La consommation courante pour apaiser les masses prend le pas sur le financement d'investissements à long terme dont le pays a le plus grand besoin.

Négligence de la productivité. Il n'y a aucune politique volontariste en vue d'améliorer la productivité, par exemple par des outils de gestion modernes, des investissements dans l'éducation et dans la recherche et le développement ou par la création de synergies entre la privatisation des entreprises publiques et le développement du secteur privé.

Absence de renouvellement au sein du pouvoir. L'un des problèmes les plus évidents est l'absence de renouvellement de l'élite au pouvoir. Dans l'ensemble, les principaux dirigeants du pays appartenaient au groupe ayant participé à la révolution de 1952, groupe qui a par la suite été élargi par la cooptation de technocrates, en particulier des ingénieurs. Faute de participation démocratique, il est difficile de nommer à des postes administratifs de responsabilité des personnalités issues d'autres horizons, qui pourraient apporter des idées nouvelles.

La stabilisation macro-économique, l'ajustement structurel et la réforme institutionnelle

Les premières mesures de stabilisation n'ont pratiquement pas rencontré de résistance. Les conseils du FMI, qui recommandait aux Égyptiens de ne plus financer le déficit budgétaire avec les crédits de la Banque centrale et de recourir plutôt à des émissions de bons du Trésor pour réduire la liquidité macro-économique, n'ont pas provoqué de réaction immédiate de la part des groupes de pression.

Lorsqu'il a fallu diminuer les dépenses publiques, les autorités ont suivi les recommandations classiques du FMI, qui préconisait de réduire la demande macro-économique des biens de consommation de base fortement subventionnés (en particulier le pain, l'énergie et les services sociaux). Dans ce domaine, l'impact des mesures prises a été important, affectant la majorité de la population et en particulier les pauvres des agglomérations urbaines, mais ces groupes sont mal organisés et incapables de monter une résistance effective, quelle qu'elle soit.

Le budget général a donc été stabilisé en un temps relativement court et les déficits ont fortement diminué en proportion du PIB. Les mesures à prendre pour accroître les recettes budgétaires — alourdissement de la fiscalité, amélioration de la collecte des impôts, en particulier parmi les classes les plus favorisées et les entreprises privées (le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est faible par rapport aux pays occidentaux) — étaient plus délicates politiquement et exigeaient un temps de préparation plus long. Devant l'opposition des groupements professionnels à ces mesures, les autorités ont adopté une démarche plus hésitante. Selon la logique qui consistait à susciter le minimum de résistance politique, les réformes fiscales ont consisté pour l'essentiel à introduire une taxe générale à la valeur ajoutée, appelée à

remplacer les anciennes taxes sur les ventes. La création de la TVA a eu pour effet d'accroître la part relative de la fiscalité indirecte, mais elle n'a pas rencontré de résistance de la part des groupes puissants. Là encore, c'est sur la majorité des consommateurs que le poids de la réforme s'est fait le plus lourdement sentir.

La dévaluation a soulevé un tollé. Elle aurait heurté les intérêts des couches aisées influentes et des importateurs. Les biens de luxe étrangers tels que les automobiles seraient devenus plus chers. Dans ce domaine, il n'a pas été possible de vaincre la résistance des parties prenantes puissantes malgré les invitations pressantes du FMI.

La suppression des obstacles à l'exportation était aussi une mesure politiquement complexe. Elle fut bien accueillie par les entreprises travaillant avec l'étranger, malgré son impact limité puisque les produits d'exportation égyptiens n'étaient pas compétitifs sur les marchés internationaux et que les entreprises concernées n'étaient pas familiarisées avec les méthodes internationales de commercialisation. En revanche, la libéralisation des importations donna lieu à de longs débats avec les producteurs privés et publics qui avaient intérêt à maintenir la protection des marchés intérieurs, les monopoles commerciaux, etc. Cette réforme finit cependant par être mise en œuvre sous les pressions constantes des bailleurs de fonds. Les classes moyennes en ont bénéficié puisqu'elles ont pu acheter des produits étrangers moins coûteux et de meilleure qualité.

Politiquement, la privatisation est au cœur du problème. Dans ce domaine, des groupes de pression ont pu bloquer toute réforme sérieuse. Finalement, les bailleurs de fonds internationaux ont dû céder devant la résistance opposée par l'Égypte malgré la stricte conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI. Les mesures de quasi-privatisation, telles que celles qui consistent à vendre 10 pour cent des actions d'une entreprise à ses salariés sans leur transférer les droits habituels des actionnaires, ou à céder une participation minoritaire à d'autres entreprises publiques ou à des coentreprises mixtes, ont finalement été acceptées comme des mesures de « privatisation ». Dans la plupart des cas, ces mesures n'ont eu pour seul effet que de redistribuer les ressources de l'État entre des acteurs influents du secteur public.

Lorsque le FMI décida, en octobre 1996, que l'Égypte avait rempli les conditions requises et qu'il donna le feu vert à la troisième remise de dette du Club de Paris, les bailleurs de fonds perdirent leurs moyens de pression sur les responsables égyptiens. Ils pourraient trouver un autre moyen de pression avec l'engagement pris en mai 1997, à Paris, par le Groupe consultatif pour l'Égypte de débloquer une nouvelle enveloppe de 2,5 milliards de dollars pour 1997-98, étant entendu que « la réduction rapide de la pauvreté puis son élimination doivent figurer au premier rang des priorités » du gouvernement¹⁰.

Rétrospectivement, la stabilisation macro-économique par décrets présidentiels (sans vote parlementaire) s'est révélée plus facile que l'ajustement structurel car elle a rencontré moins de résistance politique. Elle a heurté de plein fouet les classes défavorisées, mais de façon anonyme, tandis que les mesures d'ajustement ont contraint le régime à confronter divers groupes de pressions — dirigeants des entreprises

publiques, syndicalistes, administrateurs, entrepreneurs publics et privés, et groupements professionnels. L'aide étrangère a également facilité la stabilisation macro-économique tandis que, mis à part quelques modestes activités d'assistance technique liées aux interventions des comptables et des consultants recrutés pour les privatisations, il n'y a pas eu d'aide comparable pour la restructuration et la privatisation du secteur public et pour les réformes institutionnelles et administratives, qui n'ont jamais vraiment démarré.

En outre, pour mener à bien les réformes institutionnelles, il serait utile de connaître les techniques de gestion modernes et les expériences d'autres pays en matière de réforme, mais rares étaient les fonctionnaires égyptiens qui avaient ces compétences.

La décision du FMI de prolonger le programme de réforme et de donner le feu vert à la troisième remise de dette a été influencée par l'impasse du processus de paix au Moyen-Orient. Le Président Clinton rencontra Arafat, chef de l'OLP, le Premier ministre Nétanyahou et le Roi Hussein à Washington les 1er et 2 octobre 1996. Prudemment, l'Égypte s'abstint de participer au sommet, faisant savoir haut et fort « qu'on ne pouvait pas l'acheter ». Tandis que la colère unissait le monde arabe contre la position d'Israël, le gouvernement restait dans le camps des alliés fiables de l'Ouest. Comme dans le passé, l'Égypte réussit, grâce à la position qu'elle avait prise, à obtenir le soutien des États-Unis contre le FMI.

Les acteurs extérieurs et intérieurs

Les États-Unis, principal donneur bilatéral, ont une position ambiguë. D'un côté, ils ont intérêt à aider l'Égypte à construire une économie viable. Le Programme américain de réforme du secteur agricole offre un exemple d'aide efficace liée à une stricte conditionnalité. Dans le domaine de la privatisation, l'USAID a rejeté les tentatives de l'Égypte de restructurer les entreprises publiques avant leur cession. Les experts et les consultants américains ont fait entendre leur voix sur diverses questions sensibles. Cette stratégie vise à empêcher l'Égypte de devenir une charge permanente et croissante pour le budget des États-Unis, d'autant que la population égyptienne pourrait doubler dans les trente ans à venir, même s'il est difficile d'imaginer comment le pays pourrait nourrir 120 millions d'habitants compte tenu de la base de ressources économique et écologique dont il dispose. En outre, il n'y a aucune raison de penser que le Congrès américain acceptera indéfiniment d'augmenter d'année en année l'aide attribuée à l'Égypte, de plus en plus tributaire des subsides internationaux.

D'un autre côté, les États-Unis ont des intérêts stratégiques vitaux dans la région. La prédominance de l'aide militaire (2 milliards de dollars par an) par rapport à l'aide au développement en Égypte (800 millions de dollars par an) en est la preuve. En outre, il n'est pas impossible que le gouvernement et le Congrès américains aient des priorités différentes à l'avenir.

La plupart des autres bailleurs de fonds s'efforcent de maintenir un profil relativement bas, laissant les questions très sensibles aux parties directement concernées par le processus de paix au Moyen-Orient. L'Union européenne a du mal à définir une position claire à cause des différences d'intérêt de ses pays membres. L'Union en tant que telle et la majorité de ses pays membres préfèrent financer des projets techniques plutôt que d'intervenir dans les domaines sensibles des réformes. Aujourd'hui, ils soutiennent le FMI et la Banque mondiale, mais ils s'efforcent d'éviter les coûts diplomatiques de la conditionnalité bilatérale.

Du côté égyptien, l'habitude prise depuis longtemps de compter sur l'aide étrangère, et son corollaire, qui est la réticence des autorités à assumer la pleine responsabilité des réformes, ont fini par occulter les risques que comporte à terme le fait de rechercher des rentes au lieu de jeter les bases du développement futur du pays. Les changements qui se produisent dans l'environnement international sont mal perçus. Il y a un manque de réaction dynamique face à ces changements, ce qui pourrait affaiblir le rôle de l'Égypte sur la scène politique internationale et éroder sa compétitivité par rapport à d'autres pays en développement.

Bien que la pauvreté soit endémique dans le pays, la population n'a encore aucune idée des coûts réels du changement. Dans son ensemble, le public est peu au fait des problèmes fondamentaux, et encore moins de ce qui pourrait être fait pour les résoudre.

Dans ces conditions, il y a peu de débats publics sur les méthodes d'approche adoptées pour résoudre les problèmes du pays et relever les défis futurs. Un des problèmes les plus urgents est l'incapacité de l'Égypte à pourvoir à ses besoins alimentaires fondamentaux, alors qu'elle ne produit pratiquement pas de biens manufacturés ou de services compétitifs qui lui permettraient de se procurer les devises nécessaires pour acheter les denrées alimentaires dont elle a besoin sur les marchés internationaux. L'Égypte doit se doter d'une base technologique solide fondée sur les activités de recherche et de développement et d'un système éducatif approprié, et elle doit en même temps s'efforcer d'instaurer un climat qui encourage l'innovation, l'initiative et la pensée critique.

L'assistance étrangère a affaibli involontairement l'engagement de l'Égypte en faveur du développement

Le processus de réforme aurait-il pu être plus progressif ou plus efficace ?

La fierté retrouvée des Égyptiens après le triomphe militaire de 1973 sur la rive droite du canal de Suez aurait pu être canalisée de façon à inciter la population à soutenir les réformes. Le Document de travail de 1974 du Président Sadate annonçait une réorientation des politiques économiques et étrangères. L'accord de Camp David devint la clé du soutien financier continu de la communauté des bailleurs de fonds occidentaux. La contrepartie est la position pro-occidentale de l'Égypte sur la scène politique du Moyen-Orient.

Dans le domaine du développement, les résultats économiques sont bien moins impressionnants. Cela tient en partie au régime présidentiel centralisé de l'Égypte et au fait que la formation militaire du Président Sadate ne l'aidait guère à comprendre les finesses de la politique économique. Dans un contexte dominé par la politique, le Président n'aurait pas délégué des pouvoirs à des technocrates dignes de confiance, ni même à l'un ou l'autre de ses premiers ministres, qui changeaient souvent, surtout si leur prestige grandissait et s'ils pouvaient être considérés comme des rivaux potentiels. Les ministres étaient remplacés encore plus souvent, là encore pour évincer des rivaux potentiels¹¹. Tout succès était habituellement porté au crédit du Président, tandis que les échecs étaient systématiquement imputés au Premier ministre ou à des membres du Cabinet. L'une des conséquences fut que, dès le début de la politique de la porte ouverte, presque aucun effort sérieux n'a été fait en vue de mettre en place un organe efficace de haut niveau pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement cohérentes. Ces lacunes contrastent avec l'expérience des économies dynamiques d'Asie¹².

Le processus de réforme, surtout du point de vue de l'ajustement structurel, aurait pu être plus efficace sans être pour autant plus progressif. Là encore, si l'on se réfère à l'expérience des pays d'Asie de l'Est, les formes démocratiques de gouvernement sont relativement récentes et le passage à la démocratie n'est pas encore complètement achevé, mais ces pays se rendent de plus en plus compte que les éléments d'une société civile et des méthodes administratives plus souples s'adaptent mieux à des systèmes socio-techniques complexes qu'un pouvoir administratif centralisé dans une époque caractérisée par des progrès technologiques et des transformations économiques mondiales sans précédent. En Corée du Sud et à Taïwan, les technocrates ont toujours joué un rôle essentiel et, au cours des dernières années, la restructuration politique s'est opérée jusqu'au plus haut niveau de l'État, ce qui est en contraste frappant avec ce qui se passe en Égypte¹³.

L'Égypte a reculé devant la privatisation à un moment où les coûts auraient été bien plus faibles qu'aujourd'hui. Il y a quelques dizaines d'années, dans un monde économique moins dur, l'Égypte jouissait encore d'un certain nombre d'avantages comparatifs tant dans le Bassin méditerranéen que sur les marchés internationaux.

Entre temps, les coûts sociaux de l'inaction n'ont cessé de s'alourdir. La mauvaise exécution des réformes structurelles a créé un problème de crédibilité. Le gouvernement s'est livré à des passes d'armes avec les bailleurs de fonds, annonçant à maintes reprises des réformes qui ne venaient jamais. Une coalition de groupes de pression profite du *statu quo* et s'efforce de le maintenir, tandis que la baisse du niveau de vie touche la majorité de la population. A cela s'ajoute une érosion du consensus social, avec les risques croissants que cela comporte pour la cohésion et la stabilité politiques du pays.

Notes

1. Zaki, 1995; Hansen et Radwan, 1982; Dessouki, 1991; Fergany, 1991.
2. La réglementation stipule qu'un fonctionnaire doit assister aux réunions des ONG, mais il est facile de la contourner en organisant les réunions le vendredi après-midi (jour férié islamique).
3. Onze autres syndicats professionnels sont soumis à ce genre d'interventions de l'État. Aux termes de la Loi 100/1993, les tribunaux décident entre autres de la date et du lieu de l'élection, ce qui permet à l'État de contrôler totalement les associations professionnelles, l'objectif étant de bloquer les tendances islamistes. Depuis l'adoption de cette loi, douze syndicats n'ont pas tenu d'élections et certains ont été placés sous tutelle judiciaire.
4. Salah Abd-el Karim, un ingénieur, exprimait ainsi son mécontentement dans la presse : « Les syndicats professionnels ont passé certaines lignes rouges, ce qui inquiète le gouvernement. C'est pourquoi, il ne peut plus leur laisser leur liberté d'action. » Selon Amr Hachem, chercheur au Centre des études politiques et stratégiques d'Al-Ahram, « les relations entre l'État et la société civile iront de mal en pis » (Cf. *Al-Ahram Hebdo*, 25 septembre–1er octobre 1996).
5. Waterbury, 1993.
6. Springborg, 1989.
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*
9. Cf. Karmel, 1997, sur le cas de la Chine : « A mesure que l'administration centrale réduisait les crédits alloués à l'armée, le gouvernement favorisait des projets expérimentaux en vue de trouver des moyens non conventionnels de financer les budgets et les programmes militaires. En 1984, Beijing donna l'ordre d'affecter les ressources oisives ou sous-utilisées à la production de machines industrielles et de biens de consommation civils... La conversion des activités de la défense et la production de biens à usage civil sont devenues des priorités essentielles... Depuis 1987, la valeur de production civile de l'armée est supérieure à celle de sa production militaire, et les efforts de commercialisation entrepris en 1990 et 1991 ont accéléré la conversion des activités de la défense. Il va de soi que cette évolution entraîne un changement des priorités pour le complexe militaro-industriel chinois. Depuis les années 90, un nombre croissant d'organismes militaires s'efforcent de se transformer en entreprises commerciales, en

mettant l'accent sur la production de biens civils. En tout, le PLA (People's Liberation Army – Armée populaire de la libération), le ministère de la Défense et d'autres organismes liés à la défense dirigent peut-être 15 000 à 20 000 entreprises, dont les plus importantes comptent de nombreux sites de production et sont dotées d'une comptabilité indépendante. En fait, l'armée s'efforce de créer des structures commerciales et de dégager des bénéfices dans pratiquement toutes les branches de l'industrie. Outre les bases militaires, les « holdings » de ce conglomérat militaro-industriel englobent des usines électroniques, des mines, des centrales, des routes, des centres et des instituts de recherche, des usines automobiles, des stations radio, des maisons d'édition, des hôtels, des grands magasins, des magasins de détail, des exploitations agricoles et des terrains de pâturage. Les militaires fabriquent également de nombreux produits à valeur ajoutée dont les applications sont civiles plutôt que militaires, en particulier des machines textiles, des véhicules spéciaux, du matériel de forage et d'exploration, des produits médicaux, des appareils électroniques, des lasers et des matériels à rayons infrarouges, et du matériel pour l'exploration et le transport en mer. Toutes ces entités sont converties en entreprises à but lucratif et en sociétés anonymes. »

10. *Middle East Times*, 30 mai–5 juin 1997.
11. Shimizu, Amany et Imam, 1988. Pendant les onze années de pouvoir du Président Sadate par exemple, un ministre des Finances restait en poste 18 mois en moyenne, un ministre du Plan, 22 mois, un ministre de l'Économie, 18 mois et un ministre de l'Approvisionnement, 4 mois seulement. « Chaque nouveau ministre s'intéressait de très près à la redistribution des spécialisations et des attributions, et il s'attachait également à annuler ou geler les décrets et les textes de loi de son prédécesseur. Tout cela avait un effet très négatif sur les politiques économiques, qui ont rapidement manqué de clarté, de cohérence et de coordination » ; *ibid.*
12. World Bank, 1993.
13. Springborg, 1989.

Conclusions

Cinq grands constats

L'analyse de l'expérience égyptienne peut aider d'autres pays en développement à conduire l'économie politique de la transformation et à mettre au point des réformes appropriées. Cinq grandes questions¹ se posent :

i) Comment la situation politique et les aspirations initiales de l'Égypte ont-elle influé sur les méthodes d'approche adoptées en matière de réformes ?

Après vingt ans de nassérisme, le choix du Président Sadate en faveur du camp occidental depuis 1974 et le traité de paix avec Israël ont fait de l'Égypte un ferme allié des États-Unis et des bailleurs de fonds européens. Depuis l'assassinat de Sadate par les terroristes islamistes en 1981, le Président Moubarak a maintenu ce changement d'alliance et en a été récompensé par une aide massive des bailleurs de fonds occidentaux, arabes et internationaux. Cette aide a permis au gouvernement de s'abstenir de prendre des décisions impopulaires. Il estimait que la restructuration, la privatisation ou la liquidation des entreprises publiques déficitaires comportaient un risque trop important pour la stabilité sociale et politique car l'important excédent de main-d'œuvre de ces entreprises rendait des licenciements massifs inévitables.

A la fin des années 80, la position de la balance des paiements de l'Égypte et sa dette de 50 milliards de dollars sont devenues insoutenables. L'effondrement du bloc soviétique signifiait que l'Égypte ne pouvait plus se tourner vers l'URSS. Un nouveau programme de réforme économique et d'ajustement structurel a été lancé en 1990 avec le concours des institutions financières internationales.

Mais la guerre du Golfe de 1990-91 a permis à l'Égypte de résister dans l'immédiat à ceux qui pressaient d'effectuer des réformes. La décision de l'Égypte de se joindre à la coalition anti-Saddam sous la conduite de Washington a été récompensée par l'annulation de 25 milliards de dollars de dette par le Club de Paris et par de nouveaux apports d'aide. Les mesures de stabilisation préconisées par le

FMI pour contenir l'inflation et assainir les finances publiques ont été mises en œuvre, mais les mesures d'ajustement structurel ont été retardées par crainte des remous sociaux. L'administration, le parti au pouvoir, les dirigeants des entreprises publiques, les travailleurs syndiqués et d'importants éléments du secteur privé bénéficiant de créneaux protégés défendent leurs avantages acquis.

ii) Dans quelle mesure le processus de réforme a-t-il lui-même produit, en termes de groupes d'intérêt et de changements dans l'équation du pouvoir, de nouvelles constellations politiques qui ont influé sur la stratégie de réforme ?

Le flux massif des rentes politiques a permis à l'Égypte de résister aux demandes de réformes. L'aide militaire des États-Unis s'élève à 2 milliards de dollars par an, qui viennent s'ajouter à quelque 800 millions de dollars au titre de l'aide au développement. Tenant compte de la position géopolitique de l'Égypte au Moyen-Orient et du soutien qu'elle apporte au processus de paix, les pays du Golfe et les bailleurs de fonds occidentaux fournissent de leur côté 2 milliards de dollars pour conforter la stabilité du pays. Il y a également un élément de rente dans les envois de fonds des travailleurs émigrés dans les États du Golfe (qui donnent la priorité à la main d'œuvre égyptienne), les recettes que procurent le canal de Suez et l'oléoduc SUMED, les ventes de pétrole brut, et le tourisme, fondé sur l'exploitation de l'héritage pharaonique et de l'héritage islamique.

Les bailleurs de fonds bilatéraux n'insistent pas pour que l'Égypte mette en œuvre des privatisations vigoureuses car ils craignent les risques de déstabilisation politique. Le mouvement de révolte des islamistes a conduit des présidents américains à intervenir personnellement auprès du FMI et de la Banque mondiale pour leur demander d'assouplir la conditionnalité du programme de réforme. Les bailleurs de fonds européens s'efforcent d'éviter les coûts diplomatiques qu'impliqueraient leur insistance pour que des mesures de privatisations plus efficaces soient mises en œuvre.

Les rentes sont réparties entre les réseaux de clientèle et renforcent la coalition des groupes opposés aux privatisations. De ce fait, les mesures difficiles à prendre pour permettre à l'Égypte d'affronter la concurrence internationale ont été reportées.

iii) Peut-on en conclure que les réformes institutionnelles, et la privatisation en particulier, sont politiquement plus difficiles à mettre en œuvre que les mesures de stabilisation macro-économique ou de libéralisation des échanges ?

La privatisation est bien plus difficile à réaliser que la stabilisation. La question centrale est de savoir comment les parties prenantes organisées et puissantes sont affectées. La réduction des subventions aux denrées alimentaires, au pétrole lampant et aux services publics a grandement affecté les groupes les plus vulnérables de la population, mais elle n'a pas provoqué de révolte parce que les pauvres ne sont pas organisés et qu'ils ne sont pas (encore) prêts à se battre (comme lors des révoltes du pain de 1977), pour autant que les mesures d'ajustement sont appliquées de façon

prudente et progressive, et instillées à des doses tolérables. Les mesures de stabilisation macro-économique affectent habituellement de vastes groupes anonymes via l'utilisation d'instruments techniques dont les mécanismes ne sont pas bien compris par la majorité de la population, et qui ne permettent en général pas d'identifier clairement l'adversaire.

En revanche, la dévaluation de la monnaie, réclamée en vain par le FMI dans les années 90, aurait affecté les groupes influents que sont les importateurs et les investisseurs tributaires des machines étrangères, ainsi que la consommation de produits de luxe (comme les automobiles) de la classe des nouveaux riches qui s'est constituée depuis l'époque de Sadate. En outre, les mesures de privatisation menacent directement la situation des dirigeants des entreprises publiques. Elles se heurtent donc à la résistance d'un front puissant et organisé de perdants potentiels. Le gouvernement n'a pas fait d'efforts suffisants pour favoriser la création d'une coalition solide permettant de promouvoir des réformes économiques de grande portée.

iv) Comment le processus de réforme a-t-il été influencé par des chocs économiques exogènes ou des pressions politiques ?

L'effondrement de l'Union soviétique et du bloc des pays d'Europe de l'Est sous sa coupe a été un choc idéologique profond pour l'ancien *establishment* du secteur public et, de façon plus concrète, il s'est traduit par la perte de marchés. Les phases les plus dynamiques du processus de paix au Moyen-Orient ont conduit à s'interroger sur la continuité des rentes internationales fournies à l'Égypte. Entre temps, le regain de tensions a renforcé la position de l'Égypte en tant que médiateur sous la présidence de Moubarak.

Le ministre de la Défense déclarait après la guerre du Golfe que la coopération militaire américano-égyptienne serait mise sur un pied d'égalité avec la coopération américano-israélienne. Sans entériner nécessairement ce point de vue, les États-Unis s'efforcèrent de renforcer les liens avec l'Égypte en donnant leur accord pour que les chars Abrams M-1 soient assemblés dans les usines militaires égyptiennes et en fournissant une aide économique et militaire importante.

v) Y a-t-il des choix d'orientation qui auraient permis d'éviter les impasses ou de surmonter les obstacles politiques ?

L'engagement en faveur du développement, la discipline sociale, les qualifications, la motivation et le potentiel novateur sont les conditions essentielles bien connues du développement. Tous ces éléments sont relativement absents en Égypte par rapport à d'autres pays en développement concurrents et même du Bassin méditerranéen. Le pays a pris depuis longtemps l'habitude de se reposer sur l'aide étrangère. Depuis deux générations, de vastes pans de l'économie sont à l'abri de la concurrence internationale. L'enthousiasme du public après le triomphe de l'armée en 1973 contre Israël n'a pas été canalisé de manière à promouvoir un programme global de modernisation du pays.

Si les bailleurs de fonds avaient assorti le maintien de leur assistance de conditions plus strictes, il aurait peut-être été possible de promouvoir les transformations encourageant les partisans des réformes à l'intérieur du pays, en facilitant la formation de coalitions de groupes avantagés par les réformes, en compensant les perdants potentiels, et en modifiant le système d'incitations en vue de constituer des groupes solides en faveur des réformes. L'approche globale aurait pu tenir compte de l'économie politique dans son ensemble, en dépassant les remèdes techniques orthodoxes, en évaluant les obstacles politiques potentiels et en favorisant les réformes qui présentaient des avantages évidents.

Il était toutefois indispensable de prendre d'autres éléments en ligne de compte : le rôle central de l'Égypte dans le processus de paix, son influence dans le monde arabe, l'importance stratégique du canal de Suez et, de façon plus générale, l'importance stratégique de l'Égypte dans la partie orientale du Bassin méditerranéen et, en tant que voisin d'Israël, son rôle de médiateur avec les autres pays arabes et son influence modératrice sur les divers mouvements politiques radicaux au Moyen-Orient.

Entre temps, les coûts des réformes globales ont augmenté, non seulement parce que la population s'accroît rapidement, mais aussi parce que la pauvreté augmente parmi les masses. Dans ces conditions, il ne saurait être question de procéder à des privatisations extensives en l'absence d'un filet de protection sociale fiable. Les bailleurs de fonds s'abstiennent donc d'exercer des pressions suffisantes pour contraindre l'Égypte à procéder à des réformes, car ils sont soucieux de maintenir en place un régime qui leur paraît synonyme de stabilité, mais c'est sans compter que l'ordre actuel pourrait éventuellement conduire à des révoltes sociales.

Les concepts de l'aide occidentale se sont révélés contraires au but recherché. Les rentes géostratégiques ont érodé la détermination de l'Égypte à conduire des réformes. Avec une autre politique, l'Égypte aurait peut-être été contrainte de se plier aux dures lois de la concurrence internationale et de prendre des mesures d'ajustement efficaces pour y faire face, ce qui aurait évité aux bailleurs de fonds d'avoir à déverser une aide excessive et contreproductive. Ils auraient pu traiter les problèmes sociaux par des mesures d'aide ponctuelles, ce qui aurait évité les subventions permanentes.

Dans les années à venir, des mesures d'ajustement bien plus sérieuses devront impérativement être prises. Les politiques d'aide contreproductives en retardent l'application. Le processus de réforme a abouti à une impasse et, compte tenu du « parallélogramme de forces » existant, il sera difficile de sortir de cette impasse tant que l'aide étrangère renforcera cette constellation paradoxale.

Autres enseignements

- i) Le cas égyptien confirme la vieille théorie d'Irma Adelman et de Cinthia Taft Morris², selon laquelle les ingrédients essentiels du développement sont la volonté politique des gouvernants, la discipline sociale et le consensus social en faveur

des réformes, et l'existence d'un système social et culturel propre à développer le capital humain, stimuler le désir de réussite ainsi que le potentiel créateur et novateur de la population.

- ii)* L'engagement doit émaner du corps social et de la dynamique interne de l'organisation politique. En règle générale, une culture sociale qui perpétue la concentration du pouvoir au sommet ne favorise pas les réformes.
- iii)* La science et la technologie sont les éléments essentiels d'une économie compétitive. Ni l'aide, ni les pétrodollars ne permet de se les procurer. La créativité exige un environnement intellectuel qui donne la primauté à la pensée critique et à l'innovation en général, même si elle remet en cause les hiérarchies du pouvoir.
- iv)* Les économies d'Asie très performantes montrent que, pour favoriser le développement d'économies plus sophistiquées, il faut que les systèmes de contrôle autoritaire cèdent la place à un mode de développement plus participatif et plus démocratique. Un régime autoritaire entrave l'émergence d'une société civile. Il est indispensable de trouver des moyens d'encourager le développement de nouvelles perspectives, de nouvelles options et de nouvelles politiques, ouvrant la voie à la réalisation d'un large consensus sur la nature et le rythme des transformations sociales qui permettront d'exploiter un potentiel créatif dormant.

Un régime autoritaire isole l'élite au pouvoir, ce qui la conduit à s'accrocher à des politiques dépassées, qui ne permettent pas de relever les défis posés par un environnement international en mutation rapide.

- v)* Un mode de transformation non révolutionnaire exige une coalition en faveur des réformes au sein de la structure du pouvoir. Autrement dit, les décideurs nationaux ne soutiendront les réformes que s'ils peuvent espérer qu'ils n'en souffriront pas.

En d'autres termes, contrairement à ce que pensent généralement les observateurs étrangers, les élites au pouvoir resteront probablement en place après les réformes.

- vi)* Le cas égyptien illustre ce qui arrive lorsque tous les éléments indispensables à la transformation économique ne sont pas réunis, ce qui conduit inévitablement à des résultats décevants. En outre, la réticence à engager des réformes fondamentales peut enclencher un cercle sans fin. Tant qu'il est possible d'honorer les obligations financières internationales grâce à l'aide étrangère et à des remises de dette, l'équation du pouvoir en faveur des réformes risque de n'être jamais modifiée malgré la gravité des problèmes qui se posent, tels que l'accroissement rapide de la population, l'appauvrissement de vastes segments des couches sociales à faible revenu, la dégradation généralisée de l'environnement, et la baisse de compétitivité sur les marchés internationaux.

En outre, le secteur public ne peut pas donner naissance à une coalition en faveur des réformes, puisque celles-ci conduiraient à la suppression de ses propres privilèges. On ne saurait attendre d'un gouvernement dont le principal soutien politique est constitué par les fonctionnaires de l'État et les dirigeants des entreprises publiques qu'il affaiblisse ses propres partisans.

- vii) Les entreprises privées ne sont pas nécessairement partisans des réformes économiques, bien au contraire, puisqu'elles occupent des créneaux confortables et rémunérateurs offerts par le secteur public, et qu'elles partagent avec lui les avantages que procurent diverses mesures protectionnistes. Le manque d'exposition à la concurrence internationale peut encourager les entreprises à préférer le négoce et la spéculation aux activités manufacturières, surtout si des mesures de réforme fragmentaires et incohérentes ont produit un nouveau système d'incitation qui favorise l'affairisme.

La nouvelle élite d'hommes d'affaires pourrait être en partie ralliée à la cause de l'ancien *establishment* des fonctionnaires et des dirigeants d'entreprises publiques. Elle pourrait, par exemple, être invitée à occuper des postes de responsabilité rémunérateurs dans les cercles du pouvoir, les commissions gouvernementales, les comités semi-officiels, etc. En retour, les hommes d'affaires pourraient soutenir l'ancien régime sur des questions sensibles, notamment les réductions des programmes de protection sociale.

- viii) Les politiques de stabilisation macro-économiques peuvent être entravées par le manque de volonté politique dans les domaines où les réformes se heurtent à une résistance organisée, contrairement aux mesures qui affectent la majorité des pauvres, qui sont inorganisés. Toutefois, ces dernières mesures peuvent avoir des conséquences désastreuses pour la cohésion sociale et la stabilité politique à long terme. En Égypte, l'opposition islamiste centre son action sur ces questions sociales en faisant jouer les concepts généralement acceptés de fraternité islamique, de justice sociale et d'ordre communautaire.

En outre, la mise en œuvre sélective d'un programme de réforme qui avait un caractère global à l'origine aboutit à des incohérences et à la création de créneaux rémunérateurs que peuvent exploiter ceux qui recherchent des avantages personnels, ce qui accentue les inégalités dans la répartition des revenus et de la richesse.

- ix) Les mesures d'ajustement structurel ont rencontré une résistance massive. Les responsables égyptiens ne cherchent pas à tirer parti de l'expérience des pays d'Europe de l'Est. En règle générale, ils n'ont pour commencer aucune envie de privatiser. En outre, les hommes d'affaires privés ne sont guère tentés d'acquérir des entreprises publiques, rebutés tout à la fois par les interventions politiques et administratives continues, la surévaluation des actifs, l'obsolescence technologique, l'étranglement des marchés domestiques, les produits non compétitifs sur les marchés internationaux, etc. Ce sont des considérations du même ordre qui arrêtent également les investisseurs étrangers privés.

L'achat d'entreprises publiques par les Égyptiens exposerait aussi les acquéreurs à des enquêtes sur les origines (en partie illicites) de leurs richesses accumulées, à des accusations de fraude fiscale et éventuellement à des attaques acerbes de la presse.

- x) Le nouveau rôle capitaliste des militaires est une question d'intérêt général dans de nombreux pays engagés dans la voie des réformes (y compris la Russie et la Chine). Le voile du secret interdit toute analyse approfondie de ce phénomène. Il n'y a toujours aucun moyen d'inclure le complexe militaro-industriel dans le programme de réforme, bien qu'il produise une part croissante des biens de consommation et des biens d'équipement non militaires. Au contraire, les privilèges des militaires en tant que principal pilier du régime se sont accrues.
- xi) L'une des caractéristiques les plus frappantes de la nouvelle classe d'hommes d'affaires privés égyptiens, « les nouveaux Russes », comme des anciens officiers de l'armée chinoise devenus les gestionnaires du complexe militaro-industriel, c'est qu'ils n'ont pas conscience des risques politiques qu'implique l'augmentation de la pauvreté des masses. Il y a souvent chez ces pauvres un désespoir plus profond qu'avant les « révolutions glorieuses ». En Égypte, les leçons des révoltes sociales des années 50 semblent avoir été oubliées.

La nouvelle communauté des hommes d'affaires privés conserve le comportement d'irresponsabilité sociale qui a toujours prévalu en Égypte, d'où le risque d'une nouvelle explosion sociale à l'avenir. Un exemple révélateur est la suppression d'un élément fondamental de la réforme agraire de Nasser, avec l'élimination des plafonds légaux pour les baux ruraux et les loyers d'habitation. Les risques politiques que cela comporte ne sont pas pleinement perçus par le gouvernement.

D'autres mesures de réforme importantes concernent les demandes des salariés des entreprises industrielles publiques. Au cours des dernières années, l'Égypte a connu des grèves, qui ont été durement réprimées par l'armée. Ce ne sont pas des voies encourageantes pour une société civile. De fait, la situation se dégrade dans le domaine des droits de l'homme. Une évolution similaire peut se produire dans d'autres pays engagés dans la voie des réformes.

- xii) Le cas égyptien montre les résultats ambigus de l'aide étrangère et de la pression exercée par les bailleurs de fonds pour promouvoir les réformes. Cela peut devenir contreproductif si l'aide vient en lieu et place d'un renforcement des efforts nationaux. A la longue, les revenus tirés des rentes (c'est-à-dire les revenus qui ne proviennent pas d'un effort productif des intéressés) peuvent conduire à des modes de gouvernement non viables et à la mauvaise gestion macro-économique.

Paradoxalement, l'aide étrangère peut contribuer à favoriser la formation de coalitions d'intérêts opposés aux réformes au sein du secteur public, et la recherche de rentes par la communauté des hommes d'affaires privés.

Dans ces circonstances, plutôt que de s'engager dans une voie qui favoriserait la société civile et les marchés libres, l'Égypte a choisi de maintenir un comportement d'État semi-rentier, qui s'efforce de contenir des pressions politiques externes et domestiques croissantes sans chercher à réformer l'économie suffisamment rapidement. L'approche technico-sociale adoptée par une assistance technique étrangère soucieuse de faire progresser le programme de réforme ne tient pas compte de la logique des décideurs égyptiens, qui s'efforcent de consolider le pouvoir en partageant les rentes géostratégiques avec les groupes publics et privés qui lui apportent leur soutien.

xiii) L'approche adoptée par les bailleurs de fonds n'est pas entièrement compatible avec l'objectif de stabilisation du gouvernement face à la montée des risques extérieurs et intérieurs. Les conflits que suscitent la répartition des ressources, des revenus et de la richesse se durcissent. Le soutien aux politiques de stabilisation et d'ajustement structurel est une condition nécessaire mais non suffisante pour instaurer un ordre socio-économique durable, compte tenu surtout de l'augmentation de la pauvreté des masses et de la concentration des richesses nouvellement acquises, richesses souvent issues d'activités qui ne sont ni licites ni productives.

xiv) L'application de la conditionnalité et l'intervention politique ont des coûts diplomatiques. Les années 90 ont été marquées par le bras de fer continu entre le gouvernement égyptien et les institutions financières internationales, ces dernières n'ayant d'ailleurs pas obtenu de résultat appréciable sur des questions fondamentales telles que la dévaluation et la privatisation.

D'aucuns estiment qu'une conditionnalité plus stricte aurait permis d'obtenir des résultats plus tangibles, mais il aurait fallu pour cela que les bailleurs de fonds soient déterminés à utiliser à plein les moyens de pression que représentaient les remises de dettes et la réduction de l'aide.

Une autre solution aurait consisté à réduire l'enveloppe générale de l'aide promise à l'Égypte, ce qui aurait contraint le pays à affronter la concurrence internationale et l'aurait peut-être exposé à des remous sociaux.

Dans l'un ou l'autre cas, il n'aurait pas été possible d'amener de la même façon l'Égypte à lier sa politique étrangère aux intérêts des pays occidentaux. Généralement, les gestionnaires de l'aide n'abordent pas ce dilemme explicitement, laissant la politique étrangère aux ministères concernés. Le résultat peut être un manque de cohérence entre les objectifs et les moyens.

xv) Ni le gouvernement égyptien, ni les entreprises privées n'ont de vision viable du rôle futur de l'Égypte dans un environnement mondial concurrentiel. Il en va de même pour les problèmes de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord, en particulier les problèmes que pose la précarité écologique de cette région (gestion des eaux du Nil, désertification et salinisation des sols, zones de peuplement incontrôlé sur des terres arables rares, etc.). La structure du pouvoir ne laisse

guère espérer des autorités l'adoption d'un cadre d'action dynamique et transparent, axé sur le développement économique, technologique et social et permettant de faire face aux grands problèmes de l'heure, sans même parler de ceux qui se poseront à l'avenir. La base productive dont dispose l'Égypte ne lui permet pas de nourrir une population qui ne cesse de croître. A long terme, le report continu des réformes sera d'un coût extrêmement élevé, et il le sera peut-être aussi pour les bailleurs de fonds, qui évitent pour le moment les coûts politiques à court terme. Le même dilemme se pose à un certain nombre de pays qui se sont engagés dans la voie des réformes, mais pas toujours d'une manière aussi extrême. Il ne peut être réglé facilement. Mais ce qu'il faut, c'est une analyse précise des coûts et des avantages, des objectifs poursuivis et des contraintes, et du temps disponible.

- xvi)* La gravité de la situation étant admise, les obstacles au débat politique ouvert empêchent de dégager des solutions viables. Les contraintes pesant sur la pensée créatrice et novatrice affectent en fait l'aptitude du gouvernement à percevoir les problèmes, et à réagir rapidement et de façon réaliste aux changements inévitables. Les considérations de stabilité à court terme peuvent compromettre la viabilité politique à long terme.

Apparemment, l'élite au pouvoir méconnaît la dynamique du changement des systèmes de valeurs et son impact sur le développement national dans un environnement mondial.

La crise de la fin des années 80 (qui a abouti au lancement d'un programme de réforme économique et d'ajustement structurel dans les années 90) a été atténuée par les flux massifs de rentes géostratégiques liées à la guerre du Golfe de 1990–91. Mais on ne saurait attendre de la communauté des bailleurs de fonds qu'elle continue de fournir indéfiniment à l'Égypte des subventions de cette ampleur.

Notes

1. Hiemenz, Ulrich (1997). « The Economics and Politics of Policy Reform Work in Progress ». Rapport présenté en 1997 à la réunion du Comité des pays en développement de l'Association économique allemande. Zurich, 6–7 juin, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 1–18.
2. Adelman, Irma et Cynthia Taft Morris (1967), *Society, Politics and Economic Development : A Quantitative Approach*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Annexe

Tableaux

Tableau 1. **Comptes nationaux**
(milliards de livres égyptiennes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
PIB aux prix du marché	96.1	111.2	139.1	157.3	175.0	205.0	230.9
Taxes indirectes nettes	4.5	2.4	8.0	11.1	10.6	11.8	12.9
PIB au coût des facteurs	91.5	108.7	131.0	146.1	164.3	193.1	217.9
Agriculture	17.7	19.1	21.6	24.4	27.5	32.0	35.4
Industrie	26.2	36.1	43.6	48.3	53.8	61.7	69.5
dont secteur manufacturier	22.3	25.1	30.6	34.4	39.9	46.5	53.2
Services	47.5	53.4	65.6	73.3	83.5	99.3	112.9
Solde des ressources	-10.1	-7.6	-6.8	-5.7	-9.7	-9.4	-8.3
Exportations	27.2	37.3	40.4	42.7	41.0	44.5	51.4
Importations	37.4	45.0	47.2	48.5	50.8	54.0	59.7
Dépenses totales	106.2	118.8	145.9	163.0	184.7	214.4	239.2
Consommation	77.9	92.2	118.4	137.5	147.8	172.0	192.1
Administrations publiques	11.1	12.7	14.6	17.7	19.8	21.9	24.2
Secteur privé	66.7	79.4	103.8	119.8	128.0	150.1	167.9
Investissement intérieur brut	28.3	26.6	27.5	25.5	36.9	42.3	47.1
Administrations publiques	14.2	10.1	12.3	10.9	10.6	11.2	12.5
Secteur privé	12.2	17.6	16.3	14.5	26.2	31.0	34.5
Investissement fixe total	26.5	27.8	28.7	25.5	36.9	42.3	47.1
Épargne intérieure	18.1	118.9	20.6	19.7	27.1	32.9	38.8
+ Revenu net des facteurs	-3.5	-3.3	-2.4	-9.9	-3.2	-2.6	-2.7
+ Transferts courants nets	9.7	11.2	18.2	16.5	10.9	11.1	11.3
= Épargne nationale	24.3	26.9	36.4	26.3	34.8	41.3	47.3
Produit national brut	92.5	107.8	136.6	147.3	171.7	202.3	228.1

(a) Estimation

Sources : Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 2. Parts dans le PIB
(pourcentages)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
Produit intérieur brut	100	100	100	100	100	100	100
Taxes indirectes nettes	4.7	2.2	5.8	7.1	6.1	5.8	5.6
Valeur ajoutée de l'agriculture	18.5	17.2	15.6	15.5	15.7	15.6	15.3
Valeur ajoutée de l'industrie	27.3	32.5	31.4	30.7	30.5	30.1	30.1
dont secteur manufacturier	23.3	22.6	22.1	21.9	22.8	22.7	23.0
Valeur ajoutée des services	49.5	48.1	47.2	46.7	47.7	48.5	48.9
Soldes des ressources	-10.6	-6.9	-4.9	-3.7	-5.6	-4.6	-3.6
Exportations	28.3	33.6	29.1	27.2	23.5	21.7	22.3
Importations	38.9	40.5	34.0	30.8	29.1	26.3	25.9
Dépenses totales	110.6	106.9	104.9	103.7	105.6	104.6	103.6
Consommation des administrations pub.	11.6	11.5	10.5	11.3	11.3	10.7	10.5
Consommation du secteur privé	69.5	71.5	74.6	76.2	73.2	73.2	72.7
Investissement des administrations pub.	14.8	9.2	8.9	7.0	6.1	5.5	5.4
Investissement du secteur privé	12.7	15.9	11.8	9.2	15.0	15.1	15.0
Épargne intér. brute	18.9	17.1	14.8	12.6	15.5	16.1	16.8
Épargne nationale brute	25.4	24.2	26.2	16.7	19.9	20.2	20.5
Déflateur du PIB (variation en %)	18.4	14.5	19.8	9.8	7.2	12.0	7.4
Indice des prix à la consommation (variation en %)	19.0	19.6	21.1	11.2	7.2	12.0	7.4
PIB total (en milliards de dollars courants)	36.8	36.9	41.8	47.2	51.8	60.4	67.9
Taux de change (LE/ \$EU)	2.61	3.01	3.32	3.33	3.37	3.39	3.40
PIB par habitant (en dollars constants)	740	720	730	740	850	940	1 050

(a) Estimation

Sources: Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 3. Taux de croissance annuels
(prix de 1992) (pourcentages)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
PIB aux prix du marché	4.8	3.6	1.9	2.9	3.9	4.6	4.9
Exportations	1.7	13.0	-1.4	7.0	-4.7	1.3	9.9
Importations	7.6	1.7	-7.1	1.0	1.8	1.2	5.8
Dépenses totales	7.4	3.9	4.2	-4.2	10.8	4.4	3.9
Consommation	8.8	5.4	7.4	-4.6	9.8	4.3	3.7
Investissement	6.1	-11.4	-7.2	1.8	15.0	4.7	4.5
Revenu intérieur brut	7.9	1.9	3.5	2.2	3.3	5.2	4.9
Épargne intérieure brute	4.7	-11.7	-14.5	41.4	-21.9	10.0	11.4
PIB par habitant	2.6	-1.5	2.6	0.8	1.6	2.2	2.7
Consommation totale par habitant	5.6	2.8	5.6	-6.7	7.4	2.0	1.5
Consommation privée par habitant	7.8	3.3	7.4	7.3	6.8	2.8	1.7

(a) Estimation

Sources: Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 4. PIB au coût des facteurs
(prix de 1992) (milliards de livres égyptiennes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(a)
PIB au coût des facteurs (aux prix constants de 1992)	123.6	127.7	131.0	134.3	139.9	146.1	153.3
Agriculture et irrigation	20.7	21.2	21.6	22.2	23.0	23.7	24.4
Industries manufacturières et mines	20.2	21.4	21.7	22.3	23.2	25.0	26.9
Pétrole et produits pétroliers	12.4	12.7	13.0	13.2	14.3	14.3	14.3
Électricité et énergie	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.5	2.6
Construction	6.3	6.6	6.7	6.8	7.0	7.4	7.8
Transports et communications	8.6	8.5	8.7	9.0	9.3	9.8	10.4
Canal de Suez	5.8	6.1	6.1	5.8	5.7	5.5	5.6
Échanges commerciaux	20.4	21.3	21.7	22.3	21.3	24.6	25.9
Finance	4.2	4.4	4.5	4.6	1.5	5.5	5.9
Assurance	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.09	0.14
Tourisme	2.5	2.2	2.4	2.5	2.0	2.3	2.6
Logement	1.4	1.5	2.3	2.4	2.5	2.7	2.8
Services d'utilité publique	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
Services sociaux et services personnels	9.3	9.7	9.8	10.2	10.6	11.1	0.1
Sécurité sociale	0.08	0.08	0.08	0.09	0.09	0.1	11.0
Services publics	8.6	8.9	9.3	9.7	10.1	10.5	11.8

(a) Estimation

Sources: Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 5. Échanges commerciaux
(milliards de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
Exportations de marchandises, total	4.3	5.7	4.7	6.3	4.7	4.8	5.4
Produits primaires, dont	2.8	4.0	3.0	4.8	3.3	2.6	2.6
Pétrole	2.4	3.7	2.8	4.6	3.0	2.0	1.9
Coton	0.2	0.08	0.03	0.03	0.08	0.3	0.3
Produits agricoles	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3
Produits manufacturés, dont	1.5	1.6	1.7	1.4	1.2	2.2	2.7
Textiles	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5	1.0	1.3
Autres produits manufacturés	0.8	1.1	1.1	0.9	0.6	1.1	1.4
Revenus des services, hors revenus des facteurs	6.0	6.7	7.3	6.5	7.6	8.2	9.6
Tourisme	1.0	0.9	1.7	1.5	1.7	2.2	3.2
Canal de Suez	1.4	1.6	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1
Importations de marchandises, total	11.4	11.4	10.0	10.7	8.4	11.2	12.4
Denrées alimentaires	2.5	2.0	2.2	2.3	1.9	2.7	3.0
Autres biens de consommation	0.8	0.8	0.5	0.5	0.3	0.4	0.5
Produits pétroliers et autres produits énergétiques	0.4	0.5	0.5	0.6	0.3	0.7	0.8
Biens intermédiaires	4.7	4.8	4.0	4.3	3.3	4.2	4.6
Biens d'équipement	2.9	3.0	2.6	2.8	2.3	3.1	3.4
Paiement de services, hors rémunération des facteurs	2.9	3.5	4.1	3.8	6.5	4.6	5.1
Pour mémoire :							
Réserves internationales nettes (RIN)	8.2	15.2	20.3	20.4	26.6	28.1	30.6
RIN en mois d'importations	6.6	12.8	16.8	19.1	20.0	19.2	19.9
Taux de change							
Taux de change annuel moyen (LE/ \$EU)	2.61	3.01	3.32	3.33	3.37	3.39	3.40
En fin d'année (LE/ \$EU)	2.71	3.27	3.32	3.35	3.39	3.40	3.38
Indice du taux de change moyen (1990=100) (une baisse indique une appréciation en valeur réelle)	102.4	106.0	99.9	92.4	88.9	83.2	81.0
Solde des transactions courantes (en % du PIB)	-1.8	-0.1	1.9	0.1	-1.2	-0.5	-0.1

(a) Estimation

(b) Sources : Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 6. Balance de paiements
(millions de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <i>(a)</i>
Exportations, total	10 456.6	12 424.8	12 161.9	12 833.9	12 178.8	13 134.4	15 117.5
Marchandises	4 374.2	5 709.7	4 790.8	6 301.9	4 573.5	4 854.0	5 438.0
Services, hors revenus des facteurs	6 082.4	6 715.1	7 371.1	6 532.0	7 605.3	8 280.4	9 679.5
Importations, total	14 361.3	14 977.3	14 230.4	14 557.5	15 083.8	15 910.9	17 567.0
Marchandises	11 441.1	11 424.5	10 039.5	10 728.2	8 488.4	11 279.9	12 454.0
Services, hors revenus des facteurs	2 920.2	3 552.8	4 190.9	3 829.3	6 595.4	4 631.0	5 113.0
Solde des ressources	-3 904.7	-2 552.5	-2 068.5	-1 723.6	-2 905.1	-2 776.5	-2 449.5
Revenu des facteurs net	-1 344.0	-1 099.7	-724.8	-2 991.6	-949.5	-790.6	-818.6
Recettes	776.9	1 049.4	1 080.2	1 258.0	853.5	1 625.5	1 755.5
Paievements	2 120.9	2 149.1	1 805.0	4 249.6	1 803.0	2 416.1	2 574.2
Intérêts	1 805.8	1 238.5	940.1	1 236.6	1 211.8	1 327.7	1 452.1
Autres paievements	315.1	910.6	864.9	3 013.0	591.2	1 088.4	1 122.0
Transferts courants privés nets	3 742.6	3 750.6	5 477.9	4 960.0	3 232.4	3 279.0	3 326.2
dont envois de fonds des travailleurs émigrés	3 742.6	3 750.6	5 477.9	4 960.0	3 232.4	3 279.0	3 326.2
Transferts publics courants nets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde des transactions courantes	-1 727.7	-113.7	2 697.9	208.5	-622.2	-288.1	58.0
Subventions publiques en capital	1 093.7	1 486.9	1 039.3	1 357.0	813.6	918.6	964.5
Investissement privé net	136.4	140.5	358.7	453.0	1 287.4	680.6	535.0
Investissements étrangers directs	136.4	140.5	358.7	453.0	1 284.9	676.5	500.0
<i>Portfolio investments</i>					2.5	4.1	35.0
Emprunts extérieurs nets	1 189.7	-143.3	75.1	220.9	75.0	295.1	560.4
Décaissements	3 186.9	1 999.0	1 730.3	1 405.4	1 018.5	1 133.9	1 668.9
Remboursements	1 997.2	2 142.4	1 655.2	1 184.5	943.5	838.8	1 108.5
Autres flux de capitaux	-55.6	5 618.9	971.0	1 433.9	992.8	-51.7	189.8
Variation des réserves internationales nettes	636.5	6 989.3	5 142.0	3 673.3	2 544.1	1 550.4	2 530.4

(a) Estimation

Sources : Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 7. **Échanges extérieurs en prix constants de 1992**
(milliards de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
Indices des prix (1992 = 100)							
Exportations de marchandises	99.7	105.7	100.0	95.3	90.3	99.2	104.9
Importations de marchandises	95.8	98.0	100.0	100.9	102.5	107.1	112.0
Termes de l'échange pour les marchandises	104.0	107.9	100.0	94.5	88.1	92.6	93.6
Indices des services, hors revenus des facteurs (1992 = 100)							
Exportations de services, hors facteurs — indice de volume	88.5	94.1	100.0	86.9	99.5	104.1	117.2
Exportations de services, hors facteurs — indice de prix	93.2	96.8	100.0	102.0	103.7	107.9	112.1
Importations de services, hors facteurs — indice de volume	74.8	87.6	100.0	89.6	151.8	102.4	108.8
Importations de services, hors facteurs — indice de prix	93.2	96.8	100.0	102.0	103.7	107.9	112.1

(a) Estimation

Sources: Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 8. Dette extérieure
(millions de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(a)
Décaissements bruts							
Dette publique et à garantie publique	3 044.9	1 825.7	1 590.4	1 385.4	958.5	1 133.9	1 068.9
Dette publique multilatérale	416.3	238.6	266.0	743.7	481.9	637.9	503.8
Dette publique bilatérale	1 333.5	911.7	745.4	435.3	321.6	375.7	378.0
Créanciers privés (garantis)	1 295.1	675.4	579.0	206.4	155.0	120.3	187.1
Créanciers privés (non garantis)	142.0	90.0	20.0	20.0	60.0	0.00	200.0
Décaissements sur emprunts à long terme, total	3 186.9	1 915.7	1 610.4	1 405.4	1 018.5	1 133.9	1 268.9
Décaissements, total	3 186.9	1 999.0	1 730.3	1 405.4	1 018.5	1 133.9	1 668.9
Amortissement							
Dette publique et à garantie publique	1 775.0	1 738.5	1 305.4	1 064.5	758.5	769.4	1 062.5
Dette publique multilatérale	238.0	370.6	385.6	294.0	292.0	334.3	382.5
Dette publique bilatérale	692.2	590.4	257.7	123.0	95.4	154.2	348.6
Créanciers privés (garantis)	844.8	777.5	662.2	647.5	370.2	281.0	331.3
Créanciers privés (non garantis)	192.0	321.0	270.0	120.0	185.0	0.0	0.0
Décaissements sur emprunts à long terme, total	1 967.0	2 059.5	1 575.4	1 184.5	943.5	769.4	1 062.5
Crédits du IMF nets	30.3	82.8	79.8	0.0	0.0	69.3	46.0
Remboursements, total	1 997.2	2 142.4	1 655.2	1 184.5	943.5	838.8	1 108.5
Décaissements nets							
Dette publique et à garantie publique	1 269.9	87.2	285.0	320.9	200.0	364.5	6.5
Dette publique multilatérale	178.3	-132.0	-119.6	449.6	189.0	303.6	121.3
Dette publique bilatérale	641.3	321.3	487.7	312.3	226.2	221.5	29.3
Créanciers privés (garantis)	450.3	-102.1	-83.2	-441.1	-215.2	-160.7	-144.2
Créanciers privés (non garantis)	-50.0	-231.0	-250.0	-100.0	-125.0	0.0	200.0
Décaissements sur emprunts à long terme, total	1 219.9	-143.8	35.0	220.9	75.0	364.5	206.5
Décaissements nets, total	1 189.7	-143.3	75.1	220.9	75.0	295.1	560.4
Intérêts et taux de change							
Dette publique et à garantie publique	1 232.8	850.1	713.3	1 021.0	1 018.7	1 236.8	1 398.8
Dette publique multilatérale	190.7	212.9	189.2	192.0	214.3	232.6	258.0





Tableau 8. Dette extérieure
(millions de dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (a)
Dette publique bilatérale	781.9	418.4	363.4	684.6	696.7	898.4	1 036.7
Créanciers privés (garantis)	260.2	218.7	160.7	144.4	107.8	105.8	104.0
Créanciers privés (non garantis)	107.4	123.8	54.9	41.4	38.5	17.5	8.5
Intérêts sur emprunts à long terme, total	1 340.2	973.9	768.1	1 062.4	1 057.2	1 254.3	1 430.4
Intérêts sur crédits à court terme	465.5	264.6	172.0	174.2	154.6	73.3	10.1
Intérêts, total	1 805.8	1 238.5	940.1	1 236.6	1 211.8	1 327.7	1 452.1
Dette et indicateurs de la dette							
Service de la dette, total (million de dollars)	3 803.0	3 380.9	2 595.3	2 421.1	2 155.3	2 166.5	2 560.6
Intérêts	1 805.8	1 238.5	940.1	1 236.6	1 211.8	1 327.7	1 452.1
Principal	1 997.2	2 142.2	1 655.2	1 184.5	943.5	838.8	1 108.5
Ratio dette/ exportations (%)	227.2	149.2	173.0	165.4	200.4	195.5	176.0
Ratio dette/ PIB (%)	92.2	69.6	77.4	66.7	62.8	58.4	52.3
Ratio dette multilatérale/ PIB (%)	78.7	58.7	69.9	60.9	57.8	54.4	48.5
Ratio service de la dette/ exportations (%)	25.4	19.6	13.9	12.7	13.3	12.0	12.7

(a) Estimation

Sources : Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 9. Budget
(milliards de livres égyptiennes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^(a)
Recettes courantes, total	17.0	25.6	37.8	43.5	49.4	52.9	57.7
Impôts directs	4.2	6.4	10.0	11.1	12.0	12.1	13.7
Taxes indirectes	7.4	9.0	14.2	16.1	19.3	22.1	24.5
Sur les biens	4.5	5.8	9.6	11.1	13.2	15.1	16.6
et services locaux							
Sur les échanges	2.9	3.2	4.5	5.0	6.1	7.0	7.9
internationaux							
Recettes non fiscales	5.3	10.1	13.5	16.2	18.0	18.6	19.4
Dépenses courantes, total	22.4	29.6	36.1	40.8	46.0	47.6	51.9
Intérêts sur la dette extérieure	0.6	2.8	3.1	3.9	4.6	3.6	3.7
Intérêts sur la dette intérieure	2.9	4.1	6.3	9.2	11.8	11.1	12.2
Transferts au secteur privé	1.9	-1.7	-0.6	1.5	1.1	0.4	-0.7
Subventions	2.9	6.6	6.2	5.0	8.7	10.2	11.5
Consommation	11.1	12.7	14.6	17.7	19.8	21.9	24.2
Traitements et salaires	6.0	7.1	8.0	9.7	11.0	12.5	14.0
Économies budgétaires	-5.3	-4.0	1.6	2.6	3.3	5.2	5.7
Recettes en capital	4.8	2.9	3.5	2.9	3.1	2.7	3.1
Dépenses d'équipement, total	13.9	15.8	11.3	10.9	10.1	10.6	11.9
Solde global	-14.5	-16.9	-6.1	-5.3	-3.6	-2.5	-2.9
Sources de financement							
Financement extérieur	3.2	13.5	1.7	0.1	0.4	0.1	-0.3
Concours du système	7.6	1.6	-3.4	-3.2	-0.2	-1.0	4.3
monétaire							
Autres financements	3.5	3.9	7.6	8.4	3.4	3.5	3.6
intérieurs							
Erreurs et omissions	0.1	-2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

(a) Estimation

Sources : Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 10. **Quelques indicateurs**

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 (a)	1996/97 (a)
Inflation (%)	21.1	11.1	9.0	9.4	7.1	6.2
Finances publiques						
Recettes, total (%)	44.3	13.4	12.6	6.0	9.3	7.3
Dépenses, total (%)	-9.9	13.0	7.1	4.5	9.4	6.8
Recettes (% du PIB)	34.9	29.7	30.4	27.8	27.2	26.3
Dépenses (% du PIB)	39.8	33.2	32.5	29.1	28.5	27.4
Déficit global (% du PIB)	-5.0	-3.5	-2.1	-1.3	-1.3	-1.1

(a) Estimation

Sources: Banque centrale d'Égypte, Central Agency for Public Mobilisation and Statistics, Economist Intelligence Unit, Banque mondiale.

Tableau 11. **Modalités de privatisation dans le cadre de la loi 203, jusqu'à juin 1997**

Modalités	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Jan.-Juin 1997	Total
Emissions en souscription publique						15	8	23
Liquidations	4	2	1	1	2	1		11
Associations de salariés actionnaires				10				10
Investisseurs pivots				3		3	2	8
Total	4	2	1	14	2	19	10	52
Total en pourcentage	8	4	2	27	4	37	19	100

Source : International Business & Technical Consultants, 1997.

Bibliographie

- ABD AL-MAGID, W. (1994), « Crise du dialogue et dialogue de la crise en Égypte : l'expérience du dialogue national de 1994 », *Égypte/Monde Arabe*, n° 20.
- ABDEL-RAHMAN, I.H. ET M.S. ABU ALI (1989), "Role of the Public and Private Sectors with Special Reference to Privatization: The Case of Egypt", in Said El-Naggar (dir. pub.), *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, FMI, Washington, D.C.
- ABDEL W., A. AL-SAYED ET T. DAHROUG (1995), "The Executive and the National Democratic Party (NDP)", Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, *The Arab Strategic Report*, Al-Ahram Press, Le Caire.
- ADELMAN, I. ET C. TAFT MORRIS (1967), *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- AFTANDILIAN, G.L. (1993), *Egypt's Bid for Arab Leadership. Implications for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations Press, New York.
- AL-BARADI MUSTAFA, M. (1992-93), « Impact de la réforme économique sur les chances de scolarisation en Égypte », *Égypte/Monde Arabe*, n° 12-13.
- AL-LAITHY, H. ET H. KHEIR AL-DIN (1992-93), « Évaluation de la pauvreté en Égypte », *Égypte/Monde Arabe*, n° 13-14.
- AL-SAWAF, M.M. (1994), "Non-Governmental Organizations in the Process of Development: Constraints Facing Egyptian Private Voluntary Organizations and the Role of Management Training", Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bochum.
- AL-SAYYID, M.K. (1996), "The Rise and Fall of Egypt's Second Liberal Experiment", Université du Caire, Faculté des sciences économiques et politiques, Centre d'études des pays en développement, rapport présenté à la conférence internationale "Egypt Today: State, Society and Regional Role", 6-19 mai, Université de Manchester.
- AL-SAYYID, M.K. ET A. AL-MAHDY (1995), *Structural Adjustment and the Fight Against Poverty, The Egyptian Case*, Université du Caire, Faculté des sciences économiques et politiques, Centre d'étude des pays en développement.
- AUGA, M. (1995), "Machtstrukuren und Elitewandel in Ägypten. Vom Postulat des Fortschritts und seinen Trägern", in IBRAHIM, F. (dir. pub.), *Staat und Zivilgesellschaft in Ägypten*, LIT, Münster et Hambourg.

- AWAD, I. (1991), "Socio-Political Aspects of Economic Reform: A Study of Domestic Actors' Attitude Towards Adjustment Policies in Egypt", in H. HANDOUSSA ET G. POTTER (dir. pub.), *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, American University in Cairo Press, Genève et Le Caire.
- AYUBI, N.N. (1989), "Government and the State in Egypt Today", in CHARLES TRIPP ET ROGER OWEN (dir. pub.), *Egypt Under Mubarak*, Routledge, Londres et New York.
- BAKER, R.W. (1990), *Sadat and After: Struggles for Egypt's Political Soul*, Tauris, Londres.
- BAYAT, A. (1997), "Cairo's Poor Dilemmas of Survival and Solidarity", *Middle East Report*, hiver.
- BLIN, L. (1992), « Le Programme de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie égyptienne », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9.
- BLIN, L. (1993), « Le Renouveau de l'accord entre l'Égypte et le Fonds monétaire international et ses conséquences », *Égypte/Monde Arabe*, n° 15-16.
- BOUTROS-GHALI, B. (1991), « La Diplomatie égyptienne en 1990 », *Égypte/Monde Arabe*, n° 5.
- CLÉMENT, F. (1992), « Genèse d'une réforme : du discours à la réalité », *Égypte/Monde Arabe*.
- DELAUNAY, J.C. (1992), « Entreprises moyennes et risque égyptien : étude de psychologie économique », *Égypte/Monde Arabe*, n° 9.
- DENIS, E. (1997), "Urban Planning and Growth in Cairo", *Middle East Report*, hiver.
- DESSOUKI, A.E.H. (1981), "Policy-Making in Egypt: A Case Study of the Open Door Policy", *Social Problems*, vol. 28, n° 4.
- DESSOUKI, A.E.H. (1991), "The Public Sector in Egypt: Organization, Evolution and Strategies of Reform", in H. HANDOUSSA ET G. POTTER (dir. pub.), *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, American University in Cairo Press, Genève et Le Caire.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1994), "Egypt 1st Quarter", *The Economist*, Londres.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1994), "Egypt 2nd Quarter", *The Economist*, Londres.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1995), "Country Report Egypt", *The Economist*, Londres.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1996), "Country Report Egypt, 1st Quarter", *The Economist*, Londres.
- EL-LABBAN, A.A. (1994), "Commercial International Bank (Egypt) S.A.E.: A Case Study in Capital Markets Development and Privatization in Egypt, April 1990-September 1993", *L'Égypte Contemporaine*, n° 435-436, janvier-avril.
- EL-NAGGAR, S. (1995), *Politics and Economic Reform in Egypt*, Washington, D.C.
- EL-SHAFEI, O. (1995), "Workers, Trade Unions and the State in Egypt: 1984-1989", *Cairo Papers in Social Science*, vol. 18, été, The American University in Cairo Press, Le Caire.
- ELSAIED, N. (1995), "Die Rolle des Sozialfonds im Rahmen der Strukturanpassungspolitik in Ägypten." *Das Arabische Buch*, Berlin.
- ESSER, K., W. HILLEBRAND, D. MESSNER ET J. MEYER-STAMER (1996), *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, Frank Cass, Londres et Portland, Or.

- FARAG, I. (1990), « Les Législatives égyptiennes ou la politique entre clientélisme et citoyenneté », *Égypte/Monde Arabe*, n° 4.
- FERGANY, N. (1991), "A Characterisation of the Employment Problem in Egypt," in H. HANDOUSSA ET G. POTTER (dir. pub.), *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, American University in Cairo Press, Genève et Le Caire.
- FERGANY, N. (1992–93), « Profiles de la pauvreté et du chômage en Égypte au niveau des unités administratives », *Égypte/Monde Arabe*, n° 12–13.
- GERTEL, J. (1994), "Agrarsektor Ägypten: Auswirkungen der ökonomischen Liberalisierungspolitik und ihr Einfluss auf mögliche Schwerpunkte der deutsch-ägyptischen Entwicklungszusammenarbeit", Fribourg.
- GLOS AUER, C. (1991), "Ägypten zur Jahresmitte 1991", *BfAI Länderreport*, juillet, 1–8.
- GLOS AUER, C. (1995), "Ägypten. Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 1994/95", *BfAI Länderreport*, 3377, mars, 1–20.
- GLOS AUER, C. (1996), "Ägypten. Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 1995/96", *BfAI Länderreport*, 4309, février.
- GOUVERNEMENT DE L'ÉGYPTE (1993), "Economic Reform and Structural Adjustment Program (Phase II)", *Letter of Development Policy*, Le Caire, 3 septembre.
- HANDOUSSA, H. (1990), "Egypt's Investment Strategy, Policies, and Performance Since the Infitah", in Said El-Naggar (dir. pub.), *Investment Policies in the Arab Countries*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- HANDOUSSA, H. (1991), "Crisis and Challenge: Prospects for the 1990s", in H. HANDOUSSA ET G. POTTER (dir. pub.), *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, American University in Cairo Press, Genève et Le Caire.
- HANDOUSSA, H. (1991), "Reform Policies for Egypt's Manufacturing Sector", in H. HANDOUSSA ET G. POTTER (dir. pub.), *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, American University in Cairo Press, Genève et Le Caire.
- HANDOUSSA, H. (1995), "The Role of the State: The Case of Egypt", in J. HARRIS, J. HUNTER ET C.M. LEWIS (dir. pub.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres et New York.
- HANSEN, B. ET S. RADWAN (1982), *Employment Opportunities and Equity in Egypt*, Bureau international du travail, Genève.
- HERMES FINANCIAL (sans date), "An Offering of 1 074 000 Shares of Kabo Common Stock", El-Nasr Clothing and Textile Company, Le Caire.
- HIEMENZ, U. ET N. FUNKE (1994), « L'Expérience des pays en développement en matière de stabilisation macroéconomique et d'ajustement », in C.H. LEE ET H. REISEN (dir. pub.), *De la réforme à la croissance*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- HIEMENZ, U. (1997), "The Economics and Politics of Policy Reform. Work in Progress", rapport préparé pour la réunion de 1997 du Comité des pays en développement de l'Association économique allemande, Zurich, 6–7 juin, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

- HILL, E. (1996), "The Legal Structure of Economic Liberalization", rapport présenté à la conférence internationale "Egypt Today: State, Society and Regional Rôle", 6–19 mai 1996, Université de Manchester.
- HINNEBUSCH, R.A. (1985) *Egyptian Politics Under Sadat*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HINNEBUSCH, R.A. (1993), "The Politics of Economic Reform in Egypt", *Third World Quarterly*, vol. 14, n° 1.
- IBRAHIM, S.E. (1995), "Civil Society and Prospects of Democratization in the Arab World", in A.R. NORTON, *Civil Society in the Middle East*, Brill, Leiden, New York et Cologne.
- IBRAHIM, S.E. (1996), *Egypt, Islam and Democracy: Twelve Critical Essays*, The American University in Cairo Press, Le Caire.
- IBTCI (1996), USAID Privatization Project, Monthly Report, juin.
- IBTCI (1996), Monthly Report, juillet.
- IBTCI (1996), Monthly Report, août.
- IBTCI (1996), Monthly Review, octobre.
- IBTCI (1996), Quarterly Review, juillet–septembre.
- IBTCI (1996), Quarterly Review, octobre–décembre.
- IBTCI (1997), Quarterly Review, janvier–mars.
- IBTCI (1997), Semi Annual Evaluation, janvier–juin.
- INSTITUTE OF NATIONAL PLANNING (1995), *Egypt: Human Development Report 1995*, Le Caire.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (1993), "Arab Republic of Egypt, Request for Extended Arrangement", Letter of Intent, Le Caire.
- KARMEL, S.M (1997), "The Chinese Military's Hunt for Profits", *Foreign Policy*, été, 102–113.
- KÖNDGEN, O. (1995), "Privatisierungspolitik in Ägypten zwischen wirtschaftlicher Notwendigkeit und politischen Widerständen", *KAS Auslandsinformationen*, 1–1995.
- KOGELMANN, F. (1994), *Die Islamisten Ägyptens in der Regierungszeit von Anwar-as-Sadat (1970–1981)*, Klaus Schwarz, Berlin.
- KRÄMER, G. (1986), *Ägypten unter Mubarak: Identität und nationales Interesse*, Nomos, Baden–Baden.
- KRÄMER, G. (1992), "Staat und Zivilgesellschaft im Nahen und Mittleren Osten: Das Beispiel Ägyptens", in E. GORMSEN ET A. THIMM (dir. pub.), *Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt*, Universität Mainz, Mainz.
- LACOUTURE, J. ET S. LACOUTURE (1956), *L'Égypte en mouvement*, Éditions du Seuil, Paris.
- LAFAY, J.D. ET J. LECAILLON (1993), *The Political Dimension of Economic Adjustment*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

- MÖLLER, A., K. BILLERBECK, C. HEIMPEL, W. HILLEBRAND, H.H.TAAKE ET D. WEISS (1980), *Proposals for the Solution of the Most Important Structural, Economic and Financial Problems of the Arab Republic of Egypt*, Rapport au Président de la République arabe d'Égypte Anouar El Sadate, Institut allemand du développement, Berlin.
- MUSLIMANI, A. (1995), "Outlawed Political Forces", Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, *The Arab Strategic Report*, Al-Ahram Press, Le Caire.
- MUSTAFA, H. (1995), "The Egyptian Regime and the Opposition in 1994: Challenges and Responses", Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, *The Arab Strategic Report*, Al-Ahram Press, Le Caire.
- NASSAR, H. (1996), *The Employment Status of Women in Egypt*, American University of Cairo, décembre.
- NASSAR, H. (1992–93), « Quelques conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel », *Égypte/Monde Arabe*, n° 12–13.
- NOUR, E. (1995), *Die Rolle des Sozialfonds im Rahmen der Strukturanpassungspolitik in Ägypten*, Das Arabische Buch, Berlin.
- O'FARELL, P. (1995), *Privatization in Egypt: A Review of Program Development and Current Status*, International Business & Technical Consultants, Inc., Le Caire.
- OWEISS, I.M. (1990), "Egypt's Economy: The Pressing Issues", in OWEISS, I.M. (dir. pub.), *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, Washington, D.C.
- PAWELKA, P. (1985), *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*, Müller, Heidelberg.
- POSUSNEY, M.P. (1995), "The Political Environment of Economic Reform in Egypt: The Labor Movement vs. Privatization Revisited", *Middle East Papers*, n° 2, Amsterdam, septembre.
- POSUSNEY, M.P. (1996), "Labor and Privatization in Egypt: Recent Developments and Future Scenarios", in H. Hopfinger, (dir. pub.), *Economic Liberalization and Privatization in Socialist Arab Countries*, Perthes, Gotha.
- QAMHAH, A.N. (1995), "The Official Opposition Parties", Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, *The Arab Strategic Report*, Al-Ahram Press, Le Caire.
- RATHMANN, V. et al. (1988), *Arabische Staaten: Bilanz, Probleme, Entwicklungstendenzen*, Akademie-Verlag, Berlin.
- RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTÉ, ministère de l'Information (1974), "The October Working Paper presented by President Mohamed Anwar El Sadat", Le Caire.
- RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTÉ, ministère du Plan (1977), *The Five Year Plan: 1978–1982*, vol. 1, *The General Strategy for Economic and Social Development*, Le Caire, avril.
- RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTÉ (1993), "Memorandum on Economic Policy of the Egyptian Government", Le Caire.
- RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTÉ (1993), "General Procedures and Guidelines for the Government's Programs of Privatization, Restructuring and Reward System", Le Caire.

- RICHARDS, A. (1991), "The Political Economy of Dilatory Reform: Egypt in the 1980s", *World Development*, n° 12.
- RICHARDS, A. ET J. WATERBURY (1990), *A Political Economy of the Middle East*, Westview Press, Boulder.
- ROUSSILLON, A. (1994), « L'Égypte en débats », *Égypte/Monde Arabe*, n° 20.
- SEMICH, M.H. (1990), *Ägypten zur Jahresmitte 1990*, Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, Cologne.
- SERCO EDUCATION LIMITED (1994), "Business Appraisal Report, Employment and Retraining Programme", (préparé pour le Fonds social de développement, Le Caire, Egypte), Middlesex.
- SHIMIZU, M., Q. AMANY ET S.S. IMAM (1988), *Pressure Groups and Economic Policies in Egypt*, Institut des économies en développement, Tokyo.
- SINGER, H.F. (1993), "The Socialist Labor Party: A Case Study of a Contemporary Egyptian Opposition Party", *Cairo Papers in Social Science*, vol. 16, printemps, The American University in Cairo Press, Le Caire.
- SOLIMAN, N.H. (1992), "Assessing the Validity of Privatizing the Public Sector Manufacturing Sector", *L'Égypte Contemporaine*, n° 427, janvier.
- SPRINGBORG, R. (1989), *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, Westview, Boulder et Londres.
- SPRINGBORG, R. (1993), "Egypt" in T. NIBLOCK ET E. MURPHY (dir. pub.), *Economic and Political Liberalization in the Middle East*, New British Academic Press, Londres.
- TAAKE, H.H. (1973), *Politische Planungs- und administrative Entscheidungsprozesse bei der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen: Empirische Analyse einiger ostasiatischer Länder unter besonderer Herausstellung Taiwans*, Hessling, Berlin.
- VATIKIOTIS, P.J. (1975), *The Modern History of Egypt*, Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- WATERBURY, J. (1978), *Egypt: Burdens of the Past, Options for the Future*, Indiana University Press, Bloomington et Londres.
- WATERBURY, J. (1983), *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- WATERBURY, J. (1993), *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- WEISS, D. (1979), "Ägypten vor dem 'Marshall-Plan'", *Orient*, vol. 20, n° 4.
- WEISS, D. (1990), "An Evolutionary Approach to the Informal Sector in Third World Metropolitan Areas", *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 24, n° 2.
- WEISS, D. (1992a), "Changing Paradigms of Development in an Evolutionary Perspective", *Social Indicators Research*, vol. 26.
- WEISS, D. (1992b), "Institutionelle Selbstblockierung von Reformpolitiken: Fallstudie Ägypten", *Konjunkturpolitik*, vol. 38.

- WEISS, D. (1992c), *Structural Adjustment Programs in the Middle East: The Impact of Value Patterns and Social Norms*, Das Arabische Buch, Berlin.
- WEISS, D. (1993), *Economic Transition from Socialism to Market-Friendly Regimes in Arab Countries from the Perspective of Ibn Khaldun*, Das Arabische Buch, Berlin.
- WEISS, D. (1995), *Euro-Arab Development Cooperation and the Middle East Peace Process*, Das Arabische Buch, Berlin.
- WEISS, D. (1996), *EU-Arab Development Cooperation: Scenarios and Options*, Das Arabische Buch, Berlin.
- WILLIAMSON, J. (dir. pub.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- WIPPEL, S. (1994), *Gott, Geld und Staat: Aufstieg und Niedergang der islamischen Investmentgesellschaften in Ägypten im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Religion*, LIT, Münster et Hamburg.
- WIPPEL, S. (1996), *Die Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR zum Nahen Osten: Einflu und Abhängigkeit der DDR und das Verhältnis von Aussenwirtschaft zu Aussenpolitik*, Das Arabische Buch, Berlin.
- WORLD BANK (1975–1997), *Atlas de la Banque mondiale*, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1991), *Egypt: Alleviating Poverty During Structural Adjustment*, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- WORLD BANK (1994), *Private Sector Development in Egypt: The Status and the Challenges*, World Bank Resident Mission, Le Caire.
- WORLD BANK (1996), *De l'Économie planifiée à l'économie de marché: Rapport sur le développement dans le monde, 1996*, Washington, D.C.
- ZAKI, M. (1995), *Civil Society & Democratization in Egypt: 1981–1994*, Konrad Adenauer Stiftung, Le Caire.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 98 10 2 P) ISBN 92-64-26124-9 – n° 50374 1998