



HAL
open science

Argent de l'Etat et politique: La sortie difficile de l'État rentier en Égypte sous Moubarak

Samer Soliman

► To cite this version:

Samer Soliman. Argent de l'Etat et politique: La sortie difficile de l'État rentier en Égypte sous Moubarak : La sortie difficile de l'Etat rentier en Egypte sous Moubarek. Economies et finances. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2004. Français. NNT : . tel-00417309

HAL Id: tel-00417309

<https://theses.hal.science/tel-00417309>

Submitted on 19 Oct 2009

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

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

Argent de l'État et politique
La sortie difficile de l'État rentier en Égypte sous Moubarak

Samer Soliman

Thèse de doctorat présentée à la
FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS

Sociologie politique et politiques publiques

Sous la direction de Jean Leca

Membres du Jury : Clement Henry, Eberhard Kienle et Alain Roussillon

Juillet 2004

Tables des matières

Note de Translittération. P.vi.

Remerciements. P.vii.

Introduction générale

1/ Aux origines du sujet. P.3.

2/ Importance des finances étatiques en Égypte. P.6.

3/ Les statistiques fiables sur les finances publiques égyptienne. P.7.

4/ L'atteinte à l'unité du budget : problème essentiel des statistiques. P.9.

5/ Manque de transparence des les finances publiques. P.10.

6/ Organisation de la thèse. P.12.

Introduction théorique

1 / Théories économiques classiques. P.19.

2 / Théories d'économie politique. P.20.

2 / 1 L'approche marxiste. P. 21.

2 / 2 L'approche des choix publics. P.24.

2 / 3 L'approche néo-institutionnelle. P.29.

3 / Vers un modèle adapté au cas égyptien. P.31.

3 / 1 Variables dépendantes et variables indépendantes. P.31.

3 / 2 L'acteur public : gouvernement ou État ? P.32.

3 / 3 Cas spécifique des États rentiers. P.33.

Chapitre 1

Genèse des finances publiques en Égypte

1/ Mohammed Ali : la création de l'État moderne. P.40

2/ Ismaïl : reprise de la croissance de l'État. P. 42.

3/ L'ère coloniale. P.43.

3/1 Rôle « progressiste » de la colonisation en matière budgétaire. P. 43.

3/2 Conséquences négatives de la colonisation : système de la capitulation. P.44.

3/3 Abolition du système de la capitulation. P.46.

4/ Étatisme nassérien. P.46.

5/ Politique d'ouverture. P. 49.

Conclusion

Chapitre 2

Dynamiques de l'évolution des finances publiques sous Moubarak

1/ 1981: Changement de paradigme dans le discours économique officiel. P. 54.

2/ 1982: Conférence pour les réformes économiques. P. 57.

3/ 1984 : La fin du boom des recettes publiques. P. 60.

4/ Déclin de l'État distributif. P.66.

- 5/ 1987 : accord avorté avec le F.M.I. P.67.
- 6/ La rente est à l'origine du succès du programme de réforme. P.69.
- 7/ Reprise de la baisse des recettes publiques. P.72.
- Conclusion. P.76.

Chapitre 3

Transformation de la répartition des ressources sur les institutions étatiques

Répondre aux exigences du contrôle

- 1/ changements inter institutionnels. P. 80.
- 1/1 Deux modèles théoriques : approche structuraliste et approche centrée sur les acteurs. P.80.
- 1/2 Typologie des dépenses étatiques. P.82.
- 1/3 Transformations des dépenses pour le contrôle. P.83.
- 1/3/1 Chute des subventions. P. 83.
- 1/3/2 Budget militaire en réduction : baisse des défis extérieurs du régime. P.89.
- 1/3/3 Budget de la police en hausse : Effet de la guerre contre l'islamisme. P.93.
- 1/3/4 Augmentation des dépenses pour la culture et la religion : Retombées de la guerre contre l'islamisme. P. 95.
- 1/4 Changement des dépenses pour le développement : budget de l'éducation en hausse. P. 97.
- 2/ Changements intra institutionnels : Inégalités des salaires en croissance. P.104.
- Conclusion

Chapitre 4

La crise budgétaire et ses effets sur le niveau local de l'État

Décentralisation ou fragmentation ?

- 1/1 Nasser : origine de la centralisation ; Sadate : début de la décentralisation limitée. P. 115.
- 1/2 Moubarak : décentralisation au commencement. P.116.
- 2/ Les années 1990 : l'islamisme et la crise budgétaire bloque la décentralisation. P.118.
- 2/1 La solution du pouvoir : centralisation et privatisation. P.124.
- 2/2 Stratégies d'adaptation des gouvernorats à la crise. P.127.
- 3/ Alexandrie et Qinâ : deux histoires de « développement local ». P.128.
- 3/1 Alexandrie : partenariat entre le pouvoir local et les hommes d'affaires. P.128.
- 3/2 Qinâ : le « despotisme éclairé » du pouvoir local. P.132.
- 3/3 Alexandrie et Qinâ : deux modes de mobilisation de ressources. P.136.
- Conclusion

Chapitre 5

Conflits politiques et redistribution régionale des ressources publiques :

Islamisme et question méridionale

- 1/ La « malédiction méridionale » en Égypte. P.146.
- 1/1 De l'historicité de la « trahison » nassérienne. P.146.
- 1/2 Le Sud au temps de Sadate. P.150.
- 1/3 La question du Sud sous Moubarak. P.152.
- 2/ Lorsque l'argent fait le bonheur : investissements publics et développement humain. P.154.
- 3/ Persistance des inégalités Nord/Sud durant les années 1980. P.156.
- 4/ 1992 : La guerre au sud était une « guerre du Sud ». P.164.
- 4/1 Inciter les investisseurs vers le sud. P.164.
- 4/2 Modifier la distribution régionale des investissements publics. P.167.
- 4/3 Résultats de la nouvelle politique. P.169.
- 4/3/1 Le biais institutionnel. P.173.
- 4/3/1/1 Sud versus Haute Égypte. P.174.

- 4/3/1/2 Plans quinquennaux versus plans annuels. P.176.
- 4/3/1/3 Investissements planifiés versus investissements réalisés. P.178.
- 5/ Se concentrer sur les quartiers anarchiques. P.182.
- Conclusion

Chapitre 6

Crise financière et transformation mineure du « processus budgétaire »

- 1/ Affaiblissement du ministère du Plan et montée en puissance de celui des Finances. P.188.
- 2/ Changements mineurs dans la formulation du budget. P.193.
 - 2/1 Négociation. P.193.
 - 2/2 Consolidation. P. 194.
 - 2/3 Ratification. P. 195.
 - 2/4 Application. P. 196.
 - 2/5 Révision. P. 196.
 - 2/6 Changements dans le processus ? P. 198.
- Conclusion. P.204.

Chapitre 7

L'État prédateur et ses adversaires :

Transformation des mécanismes de mobilisation de ressources et ses effets

- 1/ L'impôt de l'inflation : un mécanisme qui a fait son temps. P.209.
- 2/ Les emprunts étrangers : moyen de moins en moins possible. P. 212.
- 3/ La dette intérieure : alourdissement de la responsabilité de l'État envers la société. P. 215.
- 4/ La taxe sur les ventes : source principale des recettes étatiques depuis 1991. P. 220.
- 5/ Impôt sur les travailleurs à l'étranger : inconstitutionnel. P.225.
- 6/ Le projet de loi sur les impôts. P.226.
 - 6/1 Le déficit du système fiscal égyptien. P.228.
 - 6/2 La fiscalité du Keynésianisme au néolibéralisme. P.231.
 - 6/3 Un projet égyptien de loi dominé par la pensée néoclassique. P.235.
- 7/ Recourir à la philanthropie : la croissance du clientélisme privé. P.239.
- 8/ Le dépôt obligatoire des devises: retour aux mécanismes bureaucratiques. P.242.
- 9/ La légalisation de l'informel : pénétration étatique de la société. P.243.
- 10/ BOOT : un système à problèmes. P.245.
- Conclusion. P.247.

Chapitre 8

Fin de l'État rentier et affaiblissement du régime politique :

L'infrastructure financière de la démocratisation

- 1/ Impôt et représentation démocratique. P.253.
 - 1/1 La rente produit l'autoritarisme? P.254.
 - 1/2 Nuancer le rapport entre l'impôt et la démocratie. P.257.
 - 1/3 Développement et démocratie: des approches divergentes. P.260.
- 2/ Égypte: durcissement de l'autoritarisme et développement de « l'infrastructure » démocratique. P.63.
 - 2/1 La bourgeoisie : classe ascendante en Égypte. P.265.
 - 2/1/2 Elections 2000 : affaiblissement du régime et percée de la bourgeoisie. P.266.
 - 2/1/3 Embourgeoisement du PND. P.269.
 - 2/1/4 La bourgeoisie, est-elle une classe gouvernante ? P.272.
 - 2/1/5 Montée en puissance de la bourgeoisie et démocratisation. P.275.
 - 2/1/6 La bourgeoisie est-elle démocrate ? P.277.

2/2 La classe moyenne et l'État : autonomisation et marginalisation. P.281.

2/3 La classe ouvrière : acteur politique dormant. P.286.

Conclusion

Conclusion générale

1/ Adaptation pour les exigences du développement : lente et inachevée. P.296.

2/ Adaptation aux exigences sécuritaires : efficace. P.300.

3/ « *No taxation less representation* ». P.301.

Appendice 1. P. 305.

Références bibliographiques. P. 307.

Translittération

Je me suis inspiré pour les translittérations de la formule de *l'International Journal of Middle Eastern Studies*.

Selon ce système,

le ء est symbolisé par une apostrophe ' ;

le ع devient ` ;

les emphatiques (ض ط ظ ص) ne sont pas distinguées des non emphatiques (س د ت ز) ;

le ق devient q et le ك devient k ;

le ث devient th et le ذ devient dh ;

le خ devient kh. Le ش sh et le غ gh ;

ح et ه sont l'un et l'autre rendus par h ;

les voyelles longues sont marquées par un accent circonflexe ;

les lettres renforcées du ء sont redoublées.

Les noms arabes couramment écrits en langues étrangères selon une transcription admise sont repris tels quels.

Dans les citations, je conserve la transcription des auteurs pour les noms de personnes comme pour les mots arabes.

Remerciements

Je voudrais remercier tous ceux qui m'ont accordé leur aide généreuse durant la préparation de cette thèse. Patrick Haenni m'a aidé à avoir un cadre institutionnel à l'IEP, en mobilisant son réseau d'amitié. Alain Roussillon m'y a également aidé, en appuyant mon projet de recherche auprès de Jean Leca qui a généreusement accepté de diriger cette thèse. Je leur dois effectivement mon inscription à l'IEP de Paris.

Je voudrais remercier Clement Henry qui a bien voulu se déplacer jusqu'à Paris, pour participer à la soutenance en tant que membre du Jury, ainsi qu'Eberhard Kienle qui a accepté de se déplacer dans le même but. Alain Roussillon m'a, lui aussi, accordé son accord généreux quant à sa contribution au Jury.

Mes remerciements à tous ce qui m'ont aidé sur les plans scientifique et linguistique : Mohammed Al-Sayed Saïd, Rodney Wilson, Ashraf Râdi, Giacomo Luciani, Salwa Shaarawi Gomaa, Sébastien Guex, Tamer Wageih, lesquels ont attiré mon attention sur certains points grâce à leurs remarques de valeur. À cet égard, j'aimerais remercier de nouveau Patrick Haenni pour sa disponibilité et le soutien qu'il m'a apporté pour l'élaboration de cette étude. Je voudrais remercier également l'équipe du Centre d'études et documentation économiques, juridiques et sociales (CEDEJ), ce centre qui m'a accueilli en tant que chercheur associé durant la dernière année.

Dalia Chams, Dina Hechmat, Véronique Danis, et Najet Belhatem ont contribué à la correction linguistique de cette thèse, m'encourageant amicalement à achever le travail. Je voudrais spécialement remercier Soheir Fahmi pour l'aide énorme qu'elle m'a apportée dans la lecture du manuscrit dans sa globalité et pour ses conseils rédactionnels de valeur. Tamer Makram a fourni une aide primordiale quant à l'analyse des statistiques par le biais les programmes informatiques. La liste des personnes, qui ont eu la gentillesse de répondre à mes questions ou qui ont facilité l'obtention des données, est vraiment trop longue. Je voudrais spécialement remercier les responsables de la bibliothèque du ministère du Plan pour leur patience face à mes exigences et ma quête d'informations. Du ministère du Plan, je remercie également Raqfat abou-Seif, Rif`at Rif`i et Marie Youssef, du ministère des Finances : Abd al-Fattâh Al-Gibâli, Hosni Gâd et Abd al-Hamîd Attâ, du ministère de l'Administration locale Mahmûd al-Shirîf, Ali Sengar, Taha abd al-Mottalib, Fawzi Bassiûni et de l'Assemblée du peuple, Ahmed `Ezz.

Le statut de journaliste accrédité au parlement m'a énormément aidé quant à la collection des données. Je remercie donc la rédaction de l'hebdomadaire Al-Ahram Hebdo, dont je fais partie et plus particulièrement Mohamed Salmawy et Salma Hussein ainsi que tous les membres de l'équipe de la rubrique économique pour leur compréhension et leur coopération, notamment en ce qui concerne mes absences fréquentes visant à récolter des informations pour la thèse.

J'adresse aussi mes chaleureux remerciements à mon amie, Marwa Farouk, pour son soutien et son affection sincère.

Enfin, je tiens à signaler le soutien inconditionnel de mes parents, qui a été crucial quant à l'élaboration de cette thèse. C'est à eux que je dédie ce travail.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette thèse traite de l'affaiblissement de l'État rentier en Égypte, des stratégies d'adaptation du régime autoritaire en place face à cet affaiblissement et des effets de ces stratégies sur les rapports entre le régime, l'État et la société et sur les liens entre les différentes institutions étatiques.

Mon hypothèse générale est la suivante : les effets de l'affaiblissement de l'État rentier sur les autres variables est le produit de l'interaction entre les choix du régime et la configuration institutionnelle de l'État. L'étude s'inscrit dans la discipline de l'économie politique qui cherche à étudier les rapports dialectiques entre les sphères économique et politique. Elle s'inspire des travaux de la nouvelle économie politique qui, au delà du fait d'étudier les effets de l'économie sur la politique, cherchent surtout à dévoiler l'influence des institutions étatiques sur l'évolution des variables économiques et financiers.

Pour les approches des sciences sociales centrées sur l'État, l'Égypte constitue de ce point de vue un terrain d'étude riche. Mis à part les pays de l'Europe de l'Est, très peu d'États dans le monde avaient dans les années 1980 un poids aussi pesant que celui de l'État égyptien. Très peu d'États également ont vu leurs recettes publiques augmenter au début des années 1990 comme c'est le cas pour l'État égyptien. Or, cette « exception » égyptienne si l'on peut dire est entrain de s'éroder du fait de la tendance à la baisse des ressources rentières ou exogènes. L'État est en plein processus de « normalisation » et est en passe de devenir un État comme les autres, qui dépend du prélèvement sur les ressources de ses citoyens pour garantir ses besoins financiers. Ce processus constitue l'un des enjeux fondamentaux de la politique égyptienne.

« L'exception » égyptienne se manifeste aussi par la forme du régime politique : très peu de pays dans le monde, et ils sont souvent arabes, ont connu une telle longévité de leurs régimes autoritaires, matérialisée dans le cas égyptien par le maintien du président Hosni Moubarak au pouvoir depuis 1981. C'est une raison de plus pour adopter des approches centrées sur l'État.

1/ Aux origines du sujet

J'ai choisi ce sujet après quelques détours qu'il serait, peut-être, utile d'évoquer. Durant mes années d'études à la Faculté d'économie et de sciences politique (Université du Caire) à la fin des années 1980, j'ai eu connaissance de la théorie de la dépendance, surtout dans les travaux de Samir Amin. J'ai adopté parfaitement le cadre général de cette théorie qui divise le monde en « centre » et « périphérie » et qui explique le développement du premier et le sous développement du deuxième par leurs rapports mutuels : le développement des uns détermine le sous développement des autres. Il me semblait que cette théorie avait du juste quand elle insistait sur le fait qu'aucun développement durable dans le Tiers monde ne peut se faire sans une certaine rupture avec le système économique mondial.

Les années 1990 sont, toutefois, venues pour attirer mon attention à un fait déjà existant dans les années 1980 : les seuls pays du Tiers monde ayant accompli un développement dans le domaine de l'industrialisation sont certains pays de l'Asie du Sud-Est. Leur montée en puissance a été achevée sans rupture avec le système capitaliste international. Certains contestent l'argument selon lequel ces pays ont réellement opéré une libéralisation du commerce extérieur ; d'autres contestent l'idée qu'ils ont adopté la version de l'économie de marché stipulée par le Fonds monétaire international. Quoiqu'il en soit, durant leur décollage, les économies de ces pays ont été, plus ou moins, régies par le marché et ont été, peu ou prou, intégrées au système économique mondial. Durant mon *Master* à l'Université américaine du Caire, j'ai abordé les écrits traitant les dessous du développement économique des pays asiatiques. J'ai donc fini par reconnaître que la théorie de la dépendance est fondamentalement fautive et complètement dépassée. Le mémoire entrepris dans le cadre du Master « State and industrial capitalism in Egypt » est une sorte de critique de la lecture « dépendantiste » de l'économie politique égyptienne.

En me penchant sur l'explication de la montée en puissance des pays asiatiques, j'ai

étudié la tradition néo webernienne¹ expliquant le degrés de succès du développement capitaliste dans un pays par la nature ou la force de son État. Hypothèse qui me paraissait intéressante à tester. Quand il fut question de faire une thèse de doctorat à l'Université de Lausanne en Suisse, j'ai pensé entreprendre une démarche comparative entre la Corée du sud et l'Égypte pour tenter de découvrir les facteurs qui ont mené au développement capitaliste dans le premier pays et à son échec dans le deuxième. N'ayant pas réussi à obtenir des fonds pour m'installer en Corée, j'ai dû abandonner l'approche comparative pour faire une étude de cas sur l'Égypte. La thèse a, toutefois, gardé son thème original : la force de l'État et le développement.

L'idée de départ était d'entreprendre une étude consistant à mesurer et à analyser la force de l'État égyptien pour comprendre les raisons de l'échec du processus de développement capitaliste. En me basant sur les travaux utilisant le concept de la force de l'État, j'ai essayé de développer un modèle pour approcher la réalité empirique égyptienne. Ces travaux proposent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer cette force. Les indicateurs quantitatifs incluent le taux de recettes fiscales par rapport au PIB et le taux de scolarité des enfants². Le premier mesure la capacité de l'État à mobiliser les ressources économiques ; le deuxième mesure sa capacité à mobiliser les ressources humaines. Quant aux indicateurs qualitatifs, ils incluent des phénomènes comme la cohésion interne des institutions étatiques et la capacité de l'État à « pénétrer » et à restructurer la société et même à « réguler la vie quotidienne du peuple » comme l'a formulé Joel Migdal³.

Ces théories, néanmoins, souffrent d'une sous théorisation : les indicateurs proposés pour mesurer la force de l'État sont souvent utilisés comme variables explicatives. Ainsi la cohésion interne de l'État, par exemple, devient une explication de sa force⁴. On peut évidemment montrer que l'État en Égypte est faible, mais l'important est d'expliquer les raisons de cette faiblesse. Si la force de l'État, par exemple, émane de l'existence d'un noyau dur de technocrates « développementalistes » et que sa faiblesse provient de la présence de conflits internes aigus au sein de l'État comme le soulignent certaines études, la question qui se pose donc est : d'où vient ce noyau dur de technocrates et quels sont les facteurs qui déterminent le degré de conflits internes au sein de l'État ? Le modèle de la force de l'État tombe souvent dans la tautologie lorsqu'on explique l'État par l'État : l'État est fort parce qu'il dispose d'éléments de force. Sortir de cette tautologie nécessite le fait d'expliquer l'État par

son histoire, par la nature de la société ou par ses rapports avec cette même société. Je n'ai pas été tenté d'aller dans la direction de la sociologie historique de l'État (à l'instar de Barrington Moore⁵) mais j'ai plutôt penché pour la question du rapport entre État et société. Il me restait de trouver un champ d'étude qui puisse dévoiler les rapports existants entre l'État et la société.

Au cours de mes études à l'Université de Lausanne, et grâce à certains professeurs⁶ de cette université, j'ai étudié quelques travaux qui m'ont aidé à spécifier mon terrain et à définir les questions de recherches. J'ai lu certains travaux pionniers dont l'article de Joseph Schumpeter⁷ qui peut être considéré comme un manifeste pour la création d'une nouvelle sous-discipline de la sociologie : la sociologie budgétaire⁸ (*fiscal sociology*). J'ai également étudié l'œuvre classique de James O'Connor⁹ qui, en se basant sur la théorie marxiste, a essayé de développer un modèle expliquant la crise budgétaire de l'État capitaliste, une crise que cet auteur a compris très tôt (en 1973) en prédisant qu'elle allait mettre fin à la parenthèse glorieuse des années 1950 et 1960. Parallèlement, j'ai étudié le courant du choix rationnel¹⁰ qui, depuis les années 1980 et surtout les années 1990, a montré un intérêt pour les questions fiscales et budgétaires sous un angle politique. En outre, j'ai fait connaissance avec le courant néo institutionnaliste¹¹ qui s'est penché récemment sur les études comparatives des politiques économiques dont les systèmes d'impôts, également sous un angle politique. Cela a donné naissance à une série d'œuvres essayant d'étudier les effets des variables politiques sur les finances de l'État, ce qui a été appelé¹² la nouvelle économie politique.

Les œuvres mentionnées plus haut ont des divergences au niveau théorique et méthodologique, mais elles avaient toutes un point commun que l'on peut résumer ainsi : les finances publiques représentent un terrain de poids qui nécessite une lecture politique. Parallèlement à mes lectures théoriques, j'ai continué à lire des écrits sur l'État égyptien et l'État arabe. Ainsi, j'ai eu connaissance du concept de l'État rentier développé par Beblawi et Luciani¹³ pour désigner plusieurs États arabes. Cet État qui obtient plus de 40 % de ses revenus des sources non fiscales. La thèse de l'État rentier veut que les sources de financements d'un État déterminent sa forme politique : démocratique ou autoritaire. Il a été mentionné plus haut que le problème du modèle de l'État fort réside dans ses explications tautologiques. La théorie de l'État rentier sort de cette tautologie : en expliquant la configuration de l'État par les sources de ses recettes, cette théorie a fourni des variables indépendantes qui peuvent expliquer la forme d'un État. La littérature sur l'État rentier donne

un point de départ conceptuel pour étudier le champ des finances publiques égyptiennes puisque le concept a été spécialement construit pour étudier le cas de plusieurs pays arabes. J'ai pensé que mon travail sur le concept de l'État rentier peut être enrichi par les écrits théoriques mentionnés plus haut, surtout ceux de la nouvelle économie politique.

2/ L'importance des finances étatiques en Égypte

L'Égypte apparaît comme un champ idéal pour tenter de révéler le lien entre l'argent de l'État et la politique. Les ressources financières sont importantes pour tout pouvoir politique. Mais quand ce pouvoir repose sur une machine étatique lourde et omniprésente, la sécurité financière devient une condition essentielle de la durabilité de ce pouvoir. Malgré toutes les critiques adressés à la théorie du despotisme oriental¹⁴ que Karl Wittfogel¹⁵ a formulé et qui a pris l'Égypte comme prototype d'une société hydraulique, il reste que ce pays a été régi durant plusieurs époques historiques par un État centralisé. Il se peut que cette nature centrale ne soit pas le produit de ses systèmes d'irrigations, contrairement à la théorie de la « société hydraulique », mais plutôt le résultat d'une certaine conjoncture socio-économique et politique. Cela est surtout le cas pour le développement de l'État central sous le régime autoritaire et militaire de Nasser, avec la promotion d'une logique économique d'industrialisation et une logique politique de contrôle. Il n'est pas question ici de nécessité structurelle dictée par des conditions géographiques ou socio-économiques « objectives » méta historiques. Il reste, toutefois, que l'État en Égypte a une lourdeur spécifique si on le compare à la plupart des pays du Tiers-monde.

L'omniprésence de l'État va de pair avec l'abondance relative des ressources financières. L'histoire égyptienne présente plusieurs exemples montrant une certaine association entre les réalisations de l'État d'une part et sa capacité à mobiliser les ressources d'autre part. Les événements majeurs qui ont eu lieu dans ce pays ont été accompagnés de changements notables dans le Trésor de l'État : la construction des pyramides, par exemple, n'était pas seulement le produit d'une maîtrise de la science de l'architecture, mais elle était également le fruit d'une capacité énorme de l'État à mobiliser des ressources pour construire ce méga projet. Dans l'Égypte moderne, les exemples sont abondants : les réformes entreprises par le gouverneur de l'Égypte, Mohammed Ali, au début du 19e siècle et qui ont débouché sur la construction de l'État moderne égyptien, ont été précédées par un bouleversement de la

politique et des institutions fiscales ayant augmenté les flux des recettes des impôts. Deuxième exemple : l'occupation de l'Égypte par les britanniques a été, en partie, déclenchée par la crise budgétaire de l'État égyptien qui a mis le pays dans une situation de cessation de paiements de ces dettes extérieures. Troisième exemple : la décision de nationaliser le Canal de Suez a été prise par Nasser suite au refus de la Banque mondiale de financer la construction du Haut barrage. Elle a été, en partie, motivée par le désir de mobiliser les ressources pour entreprendre une industrialisation accélérée. Les exemples sont également nombreux sous Moubarak : la participation de l'Égypte à la coalition dirigée par les États-Unis contre l'Iraq en 1991 a valu à l'Égypte l'annulation de plus de la moitié des ses dettes extérieures ainsi qu'une certaine souplesse adoptée par le F.M.I. et la Banque mondiale quant à leurs exigences sur les réformes que le gouvernement égyptien devait entreprendre.

Tous ces exemples confirment la corrélation entre les finances de l'État et les évènements les plus importants en Égypte. Reste à dévoiler la nature de ce lien.

3/ Les statistiques fiables sur les finances publiques égyptiennes

L'importance d'un sujet de recherche ne garantit pas sa faisabilité. L'existence des données fiables est une condition essentielle pour mener à bien une recherche. Dans un domaine aussi sensible que l'argent de l'État où le régime en place juge les informations là-dessus comme faisant partie du secret d'État, il faut tout d'abord s'assurer de la fiabilité des données qui m'ont été disponibles. Dans cette partie, il s'agit de montrer la force et les limites des données sur lesquelles repose l'étude.

Les données quantitatives sur les finances publiques sont abondantes qu'elles soient égyptiennes ou émanant du F.M.I. et de la Banque mondiale. Il faut souligner que les statistiques de ces deux institutions internationales dépendent des informations qui leur sont accordées par le gouvernement égyptien¹⁶. En effet, elles ne disposent pas d'organismes de statistiques pour mener des enquêtes indépendantes. Leur travail sur les données se limite à deux aspects : certaines corrections des statistiques même fournies par le gouvernement égyptien, surtout en ce qui concerne le taux de croissance du PIB et la standardisation des données égyptiennes selon les catégories statistiques adoptées par ces deux institutions. Les chiffres de ces deux institutions n'ont pas de fiabilité en comparaison avec les chiffres officiels égyptiens. De part mes entretiens¹⁷, j'ai découvert que le gouvernement leur donne parfois des

chiffres biaisés pour masquer certains chiffres comme par exemple le total des dépenses publiques ou le déficit budgétaire réel. Dans mon cas, celui des finances publiques, les chiffres officiels compris dans le rapport annuel, le « Compte définitif du budget général de l'État », sont les plus fiables. Il faut distinguer ici entre le budget et son compte définitif. Le budget comprend les prévisions des recettes et des dépenses de l'État durant un exercice financier. Le Compte définitif, par contre, contient toutes les recettes et les dépenses qui ont été effectivement réalisées durant cet exercice. Ce dernier est donc la source égyptienne la plus fiable sur les finances publiques. Les données du F.M.I. et de la Banque mondiale reposent sur les chiffres préliminaires fournis par le ministère des Finances et non sur les chiffres du Compte définitif. En effet, ce rapport tend à être publié de nombreuses après la fin de l'exercice financier, une période trop longue pour les deux institutions.

J'ai donc limité le recours aux chiffres des institutions internationales, dans la majorité des cas, sauf quand il s'agissait de chiffres comparatifs puisque soumis à une standardisation selon une formule internationale. Cette thèse est certes une étude de cas. Mais la comparaison s'impose dans cette étude pour plusieurs motifs : parfois pour contextualiser les caractéristiques des finances étatiques égyptiennes. Lorsqu'on dit par exemple que le déficit budgétaire est très élevé en 1985/86, cette caractéristique est non seulement justifiée par le fait que ce déficit a augmenté par rapport à ceux des années précédentes mais également parce qu'il a été un des plus élevés au monde. En outre, la comparaison s'impose à cause du fait que la mondialisation pousse les acteurs dans le champ des finances publiques à se comparer avec les mêmes acteurs dans les autres pays. Les gouvernements actuellement tendent à diminuer leurs taux de taxation des entreprises selon les exigences de la concurrence pour attirer les investissements étrangers. En effet, quand il s'agit de présenter le cas d'un pays comme un champ idéal pour les investissements étrangers, son taux d'impôt en comparaison avec celui d'autres pays apparaît comme un des indicateurs essentiels.

Si par mondialisation, on entend l'intensité des rapports économiques avec le monde étranger, l'Égypte est moins mondialisée aujourd'hui par rapport aux années 1980¹⁸. Mais si on entend par mondialisation le pouvoir exercé sur les acteurs publics et privés nationaux par des forces étrangères, le pays est en pleine mondialisation. L'Égypte reçoit de moins en moins de ressources étrangères sous forme d'aide et d'investissements. Or le régime en place en est cependant, de plus en plus demandeur, et tente de s'adapter aux exigences des acteurs

étrangers, publics et privés. C'est là où la comparaison s'impose dans mon étude de cas et par conséquent, il est parfois utile d'adopter les statistiques standardisées des institutions financières internationales.

4/ L'atteinte à l'unité du budget : problème essentiel des statistiques égyptiennes

Il est certain qu'il existe en Égypte une forte corruption. En 2001, l'Égypte a obtenu 3,6 dans l'Indice de perceptions de la corruption, préparé par *Transparency international*¹⁹, qui reflète le degré du phénomène dans les services publics et la classe politique. Le pays obtenant un score inférieur à 5 sur une note maximum de 10 est considéré comme corrompu. L'Égypte occupe la 54^{ème} place au niveau international en 2001, mieux que des pays comme la Turquie et l'Inde, mais pire que d'autres comme la Malaisie et le Brésil.

La corruption a un effet de distorsion sur les chiffres des finances publiques puisque dans ce cas le Compte définitif, sur lequel on se base, n'enregistre pas toutes les opérations financières qui entourent les activités de l'État. Mais la corruption ne supprime pas toute la signification des chiffres du Compte définitif. Si par exemple, il est noté que le ministère de la Santé a dépensé 10 millions L.E. dans la construction d'un hôpital public, il n'a y aucun doute que cette somme a été effectivement dépensée. Peut-être certains officiels ont accepté des pots de vin pour accorder le projet de construction à une certaine entreprise plutôt qu'à une autre. Il se peut aussi que ces officiels se soient emparés d'une partie de la somme dépensée sous formes de primes. Mais dans les deux cas, il reste que le ministère de la Santé a effectivement dépensé 10 millions L.E. Autre exemple : quand le Compte définitif indique que la part du ministère de l'Éducation dans les dépenses publiques augmente, comme c'était le cas dans années 1990, il est sûr que cela est vrai. Ici on peut douter seulement que l'argent consacré au ministère de l'Éducation a été effectivement dépensé pour la construction des écoles plutôt que pour l'achat des voitures et de climatiseurs au profit de la bureaucratie qui détient ce ministère. Ainsi la corruption pose un problème dans l'étude des dépenses publiques mais elle n'annule en rien la signification de la transformation de ces dépenses.

Le problème essentiel des finances publiques en Égypte ne provient pas de la corruption mais de l'atteinte de plus en plus courante au principe de « l'unité du budget » : la nécessité d'inclure toutes les recettes et dépenses publiques dans un seul document. La règle de l'unité du budget n'est pas stipulée par la Constitution égyptienne, mais elle est un principe de

base dans le domaine des finances publiques modernes, y compris celles de l'Égypte. La tendance depuis les années 1970 et surtout dans les années 1980 et 1990 est de laisser passer des flux d'argent public hors du budget. C'est le cas par exemple de certaines caisses spéciales que plusieurs institutions de l'État ont le droit de créer et dont les recettes et les dépenses ne sont pas incluses dans le budget. Cela ne veut pas dire que ces caisses sont gérées en dehors du cadre légal. L'Organisme central des comptes est censé surveiller leurs budgets. La spécificité des finances de ces fonds réside plutôt dans leur transparence réduite par rapport à celle du budget. On verra dans le quatrième chapitre qui porte sur le niveau local de l'État que ces caisses rendent l'étude des finances publiques des gouvernorats difficiles.

L'atteinte à l'unité du budget s'exerce également sur le niveau des dépenses militaires dont une partie échappe au budget de l'État. D'autant plus que l'armée a tendance depuis les années 1980 à devenir un entrepreneur important dans les domaines de la construction, de l'approvisionnement et dans quelques industries civiles. En ce qui concerne les dépenses militaires j'ai eu recours aux statistiques des institutions internationales parce qu'elles introduisent des rectifications aux chiffres officiels. Mais il reste que les chiffres dans ce domaine sont probablement partiels.

5/ Le manque de transparence dans les finances publiques

Le budget égyptien est préparé par deux ministères : le ministère des Finances et du Plan. Mis à part les organismes sécuritaires et militaires, le ministère des Finances est probablement le plus discret des institutions étatiques. Les informations de l'argent de l'État, semble-t-il, sont trop dangereuses pour être dévoilées au grand public. Comme l'a formulé l'économiste autrichien Rudolf Goldscheid²⁰ « *le budget constitue le squelette de l'État dépouillé de toute idéologie enjolivante* ». Le régime peut masquer la vérité et affirmer entreprendre beaucoup d'actions (protection des pauvres par exemple) mais les chiffres ne mentent pas. Ainsi la discrétion est la valeur la plus appréciée au ministère des Finances. Et cela atteint parfois des mesures anecdotiques. L'homme fort de ce ministère, le vice-ministre Momtâz Saïd, qui a survécu plusieurs ministres, est réputé pour être discret de manière obsessionnelle jusqu'au point de considérer les journaux de son bureau comme des documents officiels interdit d'accès à ses collègues.

Le ministère des Finances publie certains documents dont l'illustration du budget général de l'État, mais il ne publie jamais le Compte définitif du budget de l'État et il empêche sa divulgation aux journalistes et aux chercheurs. L'armoire contenant les exemplaires de ce document dans la bibliothèque du ministère des Finances est fermée à clé et n'est ouverte que sur une permission personnelle de Momtâz Saïd. Fait qui démontre l'importance primordiale de ce document. Le ministère est toutefois contraint par la force de la Constitution de septembre 1971 à livrer ce document au parlement : l'article 118 de cette constitution stipule que « *le Compte définitif du budget de l'État doit être soumis à l'Assemblée du peuple dans un délai ne dépassant pas un an à partir de la date d'expiration de l'exercice financier* »²¹. C'est par le biais du parlement que les chiffres de ce document s'étendent hors du cercle restreint des hauts responsables. Le statut de journaliste accrédité auprès du parlement m'a permis de consulter le Compte définitif et de ce fait cette étude est devenue possible. Le ministère du Plan qui est responsable de la préparation d'une partie du budget de l'État : à savoir le budget des investissements publics permet quand à lui un accès plus facile à ses chiffres. Cela est en partie dû à des traditions institutionnelles : créé depuis le 19e siècle, le ministère des Finances a des traditions plus anciennes et plus rigides que celles du ministère du Plan, créé dans les années 1960. Un fait qui m'a beaucoup facilité l'obtention de données de la distribution régionale des investissements publics sur lesquelles se fonde tout le cinquième chapitre.

Les données quantitatives doivent révéler les changements dans les sources et les débouchés des finances publiques. Ainsi on peut savoir, par exemple, que le ministère de l'Intérieur a augmenté sa part des ressources publiques dans les années 1990. Mais ces données n'expliquent pas le processus par le biais duquel ce résultat a été réalisé. Ici il faut avoir recours aux données qualitatives : j'ai consulté la Constitution et certaines lois pour connaître le cadre institutionnel formel de la formulation des finances publiques ; j'ai mené des dizaines d'entretiens avec des responsables, des députés parlementaires, des journalistes, des chercheurs, et d'autres pour essayer de dévoiler le cadre institutionnel informel des finances publiques ainsi que les négociations et les tractations qui entourent leurs formulations et leurs applications. J'ai également eu la chance en 2003 de suivre les activités et les réunions parlementaires qui portent sur la formulation du budget ainsi que les travaux de la commission du Plan et de budget de l'Assemblée du peuple. Les archives de presse ont été d'un grand

apport dans l'étude de l'orientation officielle du gouvernement et dans le suivi des débats et conflits autour de l'extraction et de la distribution des ressources publiques.

6/ Organisation de la thèse

L'étude commence par une introduction théorique visant à discuter les principaux courants d'économie politique qui ont traité de la question des finances étatiques ou des politiques économiques. Ainsi il sera discuté de l'approche structuraliste avancée par les marxistes, le courant du choix rationnel et celui du néo institutionnalisme qui a récemment eu un impact croissant sur l'économie politique. Cette introduction théorique ne couvre pas toutes les questions de théorie qui entourent ma recherche. Il était opportun de mener un débat théorique général dans cette introduction et de laisser des questions théoriques plus pointues (comme par exemple le rapport entre l'impôt et la démocratisation) pour être discutées au sein des chapitres.

Chapitre 1 présente les grandes lignes concernant les finances de l'État égyptien moderne. Il débute avec la fondation de cet État sous Mohammed Ali et s'achève avec la politique d'ouverture adoptée dans les années 1970. Ce chapitre met l'accent sur les caractéristiques essentielles de ces finances ainsi que les événements qui les ont marquées.

Chapitre 2 étudie la dynamique de l'évolution des finances de l'État sous Moubarak. Il s'agit d'expliquer les variations dans les recettes et les dépenses étatiques ainsi que leurs effets sur l'orientation de la politique économique adoptée depuis 1981.

Chapitre 3 montre les modifications qui ont lieu dans la répartition des ressources publiques sur les différents ministères et cherche à situer ces modifications dans le contexte de la contraction de la rente ainsi que dans la conjoncture politique des années 1990.

Chapitre 4 étudie les modifications dans la répartition des ressources entre les institutions centrales et les unités locales de l'État et leurs effets sur les rapports entre les deux niveaux et également sur le rapport entre les unités locales et leurs populations.

Chapitre 5 traite de la transformation dans la distribution régionale des ressources publiques entre le nord et le sud de l'Égypte. La question sera abordée à travers le conflit armé qui a eu lieu entre le régime et l'organisation de la Gamâ'a islâmiyya en Haute Égypte.

Chapitre 6 aborde les quelques modifications dans le « processus budgétaire », c'est-à-dire dans les mécanismes de l'allocation des ressources publiques du budget de l'État.

Chapitre 7 analyse l'évolution des mécanismes de mobilisation de ressources adoptées par le régime dans sa quête des ressources endogènes apte de contrebalancer la tendance à la chute des ressources rentières ; les effets de ces mécanismes sur le rapport entre l'État et la société seront étudiés.

Chapitre 8 étudie les effets de la contraction de la rente et du recours de l'État à extraire des ressources auprès de la population sur le contrôle politique du régime autoritaire en place. Il s'agit d'étudier l'effet de l'affaiblissement de l'État rentier sur « l'infrastructure de la démocratisation ».

Notes

¹ SKOCPOL Theda et al. *Bringing the state back in*. New York : Cambridge university press, 1985 ; CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997 ; CHAN S. *East Asian dynamism : growth, order, and security in the pacific region*. 2^e ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993 ; AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. *Bringing the State back in* / ed. par Theda Skokpol et al.

² MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states*. New jersey : Princeton university press, 1988.

³ MIGDAL, op. cit.

⁴ Voir par exemple : LEFTWICH Adrian. Bringing politics back in : towards a model of the developmental state. *Journal of development studies*, vol. 31, n° 3, février 1995.

⁵ MOORE Barrington. *The social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*. Boston : Beacon press, 1996.

⁶ Surtout Sébastien Guex, auteur de *L'Argent de l'État*. Lausanne : Editions réalités sociales, 1998.

⁷ SCHUMPTER, Joseph, The crisis of the Tax State. *International Economic Papers*, 1918, vol. 4, p. 5-38.

⁸ *Fiscal* en anglais est traduit budgétaire puisque le mot fiscal dans la langue française désigne seulement les impôts et les taxes tandis que *fiscal* en anglais signifie toutes les finances de l'État.

⁹ O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.

¹⁰ Par exemple : LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988 ; BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

¹¹ Par exemple : STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992 ; HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957.

¹² HANSEN Susan. *The politics of taxation. Revenue without representation*. New York : Prager special studies, 1983.

¹³ BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.

¹⁴ WAHBA Mourad. *The role of the state in the Egyptian economy 1945-1981*. Reading : Ithaca Press, 1994.

¹⁵ WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism*. New haven : Yale university press, 1957.

¹⁶ Entretien de Shîrîn al-Shawârbi, directrice du bureau de la Banque mondiale en Égypte.

¹⁷ Entretien de Abdel Fattâh al-Gibâli, conseiller du ministre des Finances.

¹⁸ On revient à ce point dans un prochain.

¹⁹ TRANSPERANCY INTERNATIONAL. Indice de perception de la corruption, 2001.

²⁰ Cité dans GUEX, Sébastien, La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation. *Actes de la recherche en sciences sociales*. Juin 2000, n° 133, p. 51-61.

²¹ RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE. *Constitution de la République arabe d'Égypte*. 11 Septembre 1971

INTRODUCTION THÉORIQUE

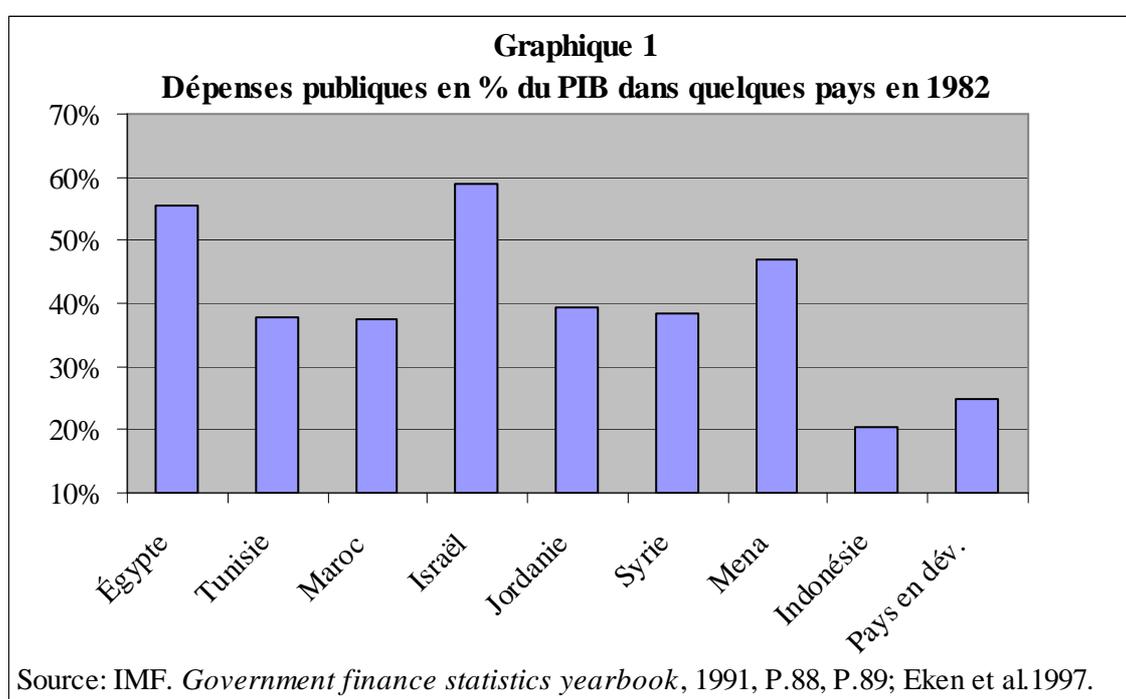
**Vers un modèle analytique de l'évolution des finances
publiques égyptiennes**

La seconde guerre mondiale a été suivie par l'émergence du modèle de l'État interventionniste keynésien. À des degrés divers, ce modèle s'est imposé à l'échelle mondiale. Qu'ils soient régis par des gouvernements de droite ou de gauche, la majorité écrasante des États ont vu leurs interventions augmenter dans le champ économique. Un des indicateurs illustrant ce niveau accru d'intervention est celui des recettes et des dépenses de l'État en pourcentage du PIB. Pourtant, depuis les années 1970, l'État interventionniste est en crise et l'idéologie keynésienne a commencé à céder la place à une approche qualifiée de « néoclassique », laquelle prône la réduction maximale des interventions étatiques dans l'économie. C'est ainsi que les années 1980 et 1990 ont vu l'application des politiques de libéralisation économique dans la plupart des pays du monde.

L'Égypte a été un des premiers pays à adopter la libéralisation économique : celle-ci se mit en place dès 1974 dans le cadre de ce qui fut appelé la politique d'ouverture. Le système « socialiste » instauré par Gamal Abdel-Nasser était épuisé tant à cause des facteurs externes et internes. La défaite humiliante de 1967 et les coûts énormes de la reconstruction de l'armée avaient vidé les caisses de l'État. En outre, le décès de Nasser en 1970 a amené un nouveau président au pouvoir : Anouar al-Sadate, « libéral » sur le plan économique et pro-occidental, surtout proaméricain, politiquement. Cherchant à construire sa propre légitimité et une nouvelle base sociale

apte à contrebalancer ses ennemis nassériens, massivement présents dans les institutions étatiques, Sadate a déclenché la politique d'ouverture en 1974.

Cette ouverture économique hâtive n'a pourtant pas garanti à l'Égypte un rang avancé parmi les pays qui ont adopté des politiques libérales et qui ont réussi à réduire le poids de l'État dans leurs économies. Le graphique 1 illustre ce paradoxe. Les dépenses publiques égyptiennes en pourcentage du PIB en 1982 dépassaient la moyenne des pays en développement comme celle des pays du Moyen-orient et d'Afrique du nord. Seul l'État Israélien dépasse l'Égyptien dans ses dépenses et cela est certainement dû à la nature coloniale de cet État qui doit mener une guerre de survie dans une région hostile.



Note: Mena (*Middle East and North Africa*): les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

L'objet de ce chapitre est de discuter les analyses des mécanismes régissant l'évolution du volume des recettes et des dépenses étatiques. Si les économistes mettent plutôt l'accent sur les variables économiques, les politologues et les spécialistes de l'économie politique cherchent à expliquer l'évolution du rôle de l'État et de ses dépenses à partir des rapports de pouvoir et de force dans la société. Nous allons privilégier le deuxième genre de théorie. La discussion des théories sera suivie par une synthèse qui nous guidera analytiquement au cours de cette étude.

1 / Théories économiques classiques

Adam Smith a fourni la théorie économique classique de la détermination des dépenses et des revenus de l'État. Selon lui, l'État extrait des ressources de la société afin de fournir des biens et des services que le marché ne peut pas produire à cause de l'échec du marché (*market failure*). Le marché est incapable de produire des services comme la défense, puisque le coût de ce service ne peut pas être chargé sur le dos chaque individu séparément. L'État doit intervenir pour fournir ce service¹. Smith propose donc une certaine rationalité du développement de l'interventionnisme étatique. L'histoire montre cependant que l'évolution des recettes et des dépenses de l'État répond souvent à une autre logique, non rationnelle, que celle proposée par Smith. L'État extrait souvent des ressources pour produire des biens et des services qui ne sont pas utiles à la société, mais seulement à la classe dominante. Dans quelle mesure peut-on considérer une pyramide (construite par l'État pharaonique antique) comme un bien utile à la société ? Les impôts étaient souvent un instrument d'exploitation de la société par l'État ou par l'élite dirigeante. En outre, Smith ne donne pas d'outils pour comprendre l'évolution des recettes et des dépenses étatiques. Si la fonction de l'État est de produire des biens publics, la définition des biens publics varie dans l'espace et dans le temps. Ainsi la théorie de Smith ne peut pas répondre à la question de savoir pourquoi l'État fournit aujourd'hui des biens publics plus qu'il n'avait tendance à en fournir il y a un siècle ?

Le même biais rationnel marque l'explication classique de Wagner qui considère l'extension de l'État comme une loi chez les peuples civilisés. Selon lui, cette loi se manifeste sur les deux domaines de l'activité de l'État : celui du droit et du pouvoir et celui de la civilisation et du bien-être². La croissance du poids de l'État est donc une tendance naturelle. C'est donc une théorie marquée par un évolutionnisme qui lie le poids de l'État à un certain état de « civilisation ».

L'évolution des recettes et des dépenses publiques ne peut pas être saisie sans intégrer des variables politiques dans l'analyse. Ce que toutes les approches économicistes ne font pas. Selon Susan Hansen, une des politologues qui se sont penchées récemment sur la question de l'impôt, « *les économistes ont développé des outils analytiques élaborés pour examiner les effets des impôts sur l'économie, mais peu ont fait attention aux origines des impôts et aux défis politiques qu'ils créent* »³. Sans entrer dans les détails, on peut dire que la contribution de l'économie à la question des recettes publiques se résume dans les réponses fournies à deux questions principales. La

première est normative : quel est le montant idéal des ressources que l'État doit prélever de la société ? Ce montant doit donner à l'État les moyens de produire des biens publics sans jamais heurter le développement des activités économiques. La seconde question est : quels sont les effets des impôts et des dépenses étatiques sur les variables économiques comme l'inflation, la consommation totale et le taux de croissance. Par conséquent, la discipline économique laisse plusieurs questions sans réponses : pourquoi les revenus et les dépenses de l'État changent dans l'espace et dans le temps ? Pourquoi les États qui reposent sur des économies semblables en termes de grandeur et de développement prélèvent-ils des quantités différentes de ressources ? Pourquoi la contribution des capitalistes au financement de l'État a-t-elle augmenté au début du vingtième siècle et pourquoi a-t-elle chuté à la fin de ce même siècle ?

2 / Théories d'économie politique

C'est le célèbre économiste, Joseph Schumpeter, qui a élaboré clairement l'idée que les revenus et les dépenses étatiques nécessitent une nouvelle discipline : la sociologie budgétaire (*fiscal sociology*). Selon lui, les revenus et les dépenses publiques ont un effet considérable sur la culture, les structures sociales et la politique. La sociologie budgétaire, pour lui, est le meilleur point de départ pour étudier la politique⁴. Mais avant lui, la tradition marxiste insistait également sur le fait que l'évolution du budget de l'État est, par excellence, une question politique. Dans la formulation de l'économiste socialiste autrichien, Rudolf Goldscheid, « *le budget constitue le squelette de l'État dépouillé de toute idéologie enjolivante* »⁵. Autrement dit, l'État peut déclarer ce qu'il a envie de déclarer, mais ce que l'État fait véritablement est enregistré dans le budget. Il considère en outre que « *l'exploitation fiscale est la plus ancienne forme d'exploitation, mis à part l'esclavage... presque tous les privilèges de classe étaient de nature fiscale ... Marx a reconnu cela clairement quand il a qualifié les dettes publiques comme le levier de l'accumulation originale du capital. Paradoxalement, il a échoué à intégrer cette idée d'une manière fonctionnelle dans sa théorie* »⁶.

La sociologie budgétaire proposée par Schumpeter n'a pas eu, toutefois, de disciples, malgré le fait que son manifeste pour cette nouvelle discipline est largement cité. Il a fallu attendre les années 1970 pour que l'économie politique et la science politique se penchent sur les finances de l'État. En effet, la croissance spectaculaire de l'interventionnisme étatique durant et après la deuxième guerre mondiale et tout au long des années 1960 a finalement attiré l'attention sur l'importance du sujet. D'autant plus

que la crise budgétaire qui frappa la plupart des États dans les années 1970 a ressuscité l'intérêt dans l'étude de la détermination des revenus et des dépenses étatiques. Je vais présenter ici les deux courants qui ont essayé d'apporter des analyses socioéconomiques et sociopolitiques à la crise budgétaire de l'État : le courant marxiste et le courant du choix rationnel ou du choix public.

2 / 1 Approche marxiste

Malgré le fait que Marx n'ait pas développé une théorie élaborée de l'État, il avait une perspective spécifique de cette institution. L'État pour lui n'est pas un arbitre neutre entre des classes aux intérêts contradictoires dans une société donnée. Au contraire, l'État est un instrument utilisé par la classe dominante pour réprimer les classes dominées. Dans un mode de production capitaliste, l'État est « le comité exécutif de la bourgeoisie », comme l'indique le manifeste communiste⁷. Néanmoins, sous certaines conditions, (lorsque des classes, toutes en état de faiblesse, sont dans des rapports conflictuels), l'État peut s'élever et dominer toutes les classes de la société, même la bourgeoisie. C'est le cas de l'État bonapartiste en France⁸. Il semble donc que la question principale qui a préoccupé l'approche marxiste en ce qui concerne l'État a été le rapport mutuel entre cette institution et les classes sociales. Une bonne partie du débat marxiste sur l'État était centrée sur la question de « l'autonomie relative de l'État capitaliste » : dans le temps où certains marxistes (par exemple Nicos Poulantzas, 1973⁹) ont donné à l'État une autonomie relative vis-à-vis des classes sociales, d'autres (par exemple Ralph Miliband¹⁰) lui ont refusé cette autonomie.

Le concept de « l'autonomie relative » de l'État a été un pas en avant dans la conception marxiste de l'État. Sinon, comment peut-on expliquer le fait que l'État dans les sociétés capitalistes ait imposé des modes de régulation contre la volonté de la bourgeoisie ? La seule solution, pour sortir de ce paradoxe, est la distinction proposée par Poulantzas entre les intérêts des capitalistes à court terme et ceux à long terme et également la différenciation entre les intérêts individuels et collectifs des capitalistes¹¹. Un bon exemple est la question des salaires : l'intérêt à court terme d'un capitaliste est de minimiser autant que possible les salaires donnés à ces ouvriers. Mais l'intérêt collectif à long terme des capitalistes, en tant que classe, est d'augmenter les salaires réels de la classe ouvrière, étant donné que cette augmentation aboutit à une croissance de la demande totale et par conséquent à des gains pour les capitalistes. En outre, l'augmentation des salaires fonctionne comme un modérateur de la classe ouvrière et

favorise la « paix sociale », un effet en faveur des intérêts à long terme de la bourgeoisie. Dans la perspective de Poulantzas, si les capitalistes sont laissés à leurs propres exigences, ils peuvent simplement détruire tout le système dans lequel ils sont la classe dominante. Retenons cette conception de l'État comme protecteur des intérêts collectifs de la bourgeoisie et comme sauveur des capitalistes de leurs ennemis et d'eux-mêmes. C'est cette conception qui fondera plus tard l'approche marxiste de la crise budgétaire de l'État.

James O'Connor a produit la théorie marxiste la plus élaborée des finances publiques. Son problème de recherche était la crise budgétaire de l'État : pourquoi l'État capitaliste souffre-t-il d'un déficit chronique dans son budget ? Pour illustrer la théorie d'O'Connor il serait utile tout d'abord de le citer : « *notre première thèse est que l'État capitaliste doit remplir deux fonctions fondamentales et souvent contradictoires : accumulation et légitimation. Cela signifie que l'État doit essayer de créer et de maintenir les conditions favorables à une accumulation du capital. Néanmoins, l'État doit aussi essayer de maintenir les conditions de l'harmonie sociale. Un État capitaliste utilisant ouvertement ses forces coercitives pour aider une classe à accumuler du capital au détriment des autres classes perd sa légitimité. Mais un État ignorant la nécessité de soutenir le processus d'accumulation du capital risque d'assécher les sources de son propre pouvoir : le surplus économique et les impôts extrais de ce surplus* »¹².

La double fonction de l'État produit donc deux types de dépenses : dépenses sur le capital social et dépenses sociales. Le premier genre de dépenses constitue celles qui sont nécessaires à une accumulation privée rentable, par exemple les parcs industriels et l'infrastructure. Les dépenses sociales sont constituées par les projets et les services nécessaires au maintien de l'harmonie sociale pour remplir la fonction de légitimation. Un exemple est les subventions et les indemnités de chômage.

O'Connor pense que les dépenses étatiques sont soumises à la loi de la croissance infinie. D'abord, l'État doit intervenir de plus en plus dans le champ économique et augmenter ses dépenses sur le capital social (infrastructure, éducation, etc.) pour élever la rentabilité du capital privé. Pourquoi ? La raison générale, selon O'Connor, est que la croissance de la nature sociale de la production (spécialisation, division du travail, interdépendance) rend l'accumulation du capital privé non rentable¹³. Autrement dit, la croissance du secteur public est indispensable pour la croissance de l'industrie privée. Cela contredit l'idée-force actuelle selon laquelle l'intervention

massive de l'État dans le champ économique a pour effet de chasser (*crowding out*) les investissements privés. Selon O'Connor, la production capitaliste est devenue plus interdépendante, plus dépendante de la science et de la technologie et plus en besoin de travail spécialisé. Par conséquent, la production capitaliste nécessite un investissement dans des domaines comme les transports, les communications ou la recherche.

Au temps où l'État soutient les capitalistes en assumant de plus en plus les coûts de la rentabilisation du capital privé, les profits de ce même capital sont appropriés individuellement. La socialisation des coûts et l'appropriation privée des profits créent une crise budgétaire ou « un fossé structurel » entre les recettes et les dépenses de l'État¹⁴. Cette formulation est très proche de la thèse marxiste selon laquelle, dans une société capitaliste, la contradiction principale réside dans l'écart entre le caractère social de la production et l'appropriation privée des moyens de production. En outre, à des fins de légitimation, l'État doit aussi augmenter ses dépenses sociales étant donné que « *la croissance du secteur monopolistique est irrationnelle dans la mesure où elle est accompagnée par le chômage, la pauvreté et la stagnation économique* »¹⁵. La crise budgétaire de l'État n'est donc pas une crise conjoncturelle mais structurelle. La seule solution pour résoudre cette crise est la socialisation des moyens de production. Il n'existe pas d'issue réelle dans le cadre du système capitaliste.

La théorie d'O'Connor a été démentie par l'évolution des finances publiques durant les deux dernières décennies. Sans jamais les éliminer, la plupart des États (au Nord comme au Sud) ont réussi à contrôler leurs déficits budgétaires. Le traité de Maastricht a imposé un plafond au déficit budgétaire de 3 % du PIB. Plusieurs pays européens ont réussi, plus ou moins, à respecter ce taux. Quant aux États-Unis, ils ont réussi non seulement à contrôler le déficit budgétaire, mais également à réaliser un excédent dès 1999. La Commission du budget au sein du Congrès américain prévoit que le cumul des excédents budgétaires à la fin de cette décennie atteindra 4200 milliards de dollars¹⁶.

Mis à part l'élément factuel, le problème fondamental du raisonnement d'O'Connor est épistémologique : la nature fonctionnaliste de sa conception de l'État. Dans son modèle, l'État agit selon sa fonction, celle de maintenir l'ordre dans une société où la bourgeoisie est la classe dominante. À chaque fois donc que l'État intervient dans le champ économique, il faut trouver un service accordé au capital ou aux capitalistes. S'il n'existe pas un intérêt immédiat, il doit y avoir un intérêt à long terme. Et si l'État agit contre certains secteurs de la classe bourgeoise, c'est pour

préservé la bourgeoisie en tant que classe. L'autonomie relative, annoncée par Poulantzas, ne libère pas l'État de sa servitude envers les capitalistes. Si l'État dans le système capitaliste est doté d'une certaine autonomie, cela est dû au simple fait que cette autonomie permet à l'État de mieux servir les intérêts du capitalisme sur le long terme.

Ce raisonnement fonctionnaliste néglige le rôle des conflits politiques dans la détermination des finances publiques. L'État, dans ce modèle, est un acteur rationnel qui agit selon les intérêts à long terme du système capitaliste. Mais dans la réalité, l'interventionnisme étatique a augmenté durant le vingtième siècle non seulement parce que l'État stratège a compris que cela correspondait aux intérêts collectifs de la bourgeoisie, mais aussi parce qu'il y avait des coalitions politiques en place qui ont réussi à imposer aux politiques publiques un minimum de respect pour les intérêts des « classes populaires ». D'autant plus que l'élément idéologique (le keynésianisme) était central dans la montée en puissance de l'État providence. Cette théorie a fourni les outils pour la formulation des nouvelles politiques économiques.

2 / 2 Approche des choix publics

L'approche du choix rationnel ou des choix publics s'est imposée depuis les années 1970 dans les analyses de la crise budgétaire de l'État. Le pionnier de cette école, James Buchanan, a reçu le prix Nobel d'économie en 1986. Se fondant sur les axiomes de l'individualisme méthodologique et du choix rationnel, l'école des choix publics formule une série de postulats, dont le principal consiste à établir une homologie entre le fonctionnement du marché capitaliste et le fonctionnement de la démocratie parlementaire. Selon Buchanan, « *Dans une démocratie, la pression qu'exerce sur les politiciens la concurrence de ceux qui aspirent à prendre leur place ressemble à la pression exercée sur les entrepreneurs privés. Les entreprises sont en concurrence entre elles [...] pour s'attacher la clientèle des consommateurs. De manière similaire, les politiciens sont en compétition pour obtenir le soutien de l'électorat* »¹⁷. La même idée est formulée clairement par un autre pionnier de cette école, Bruno Frey : « *dans l'arène politique, les mêmes hypothèses de comportement sont adoptées que dans le domaine économique. [...] Les partis se font concurrence pour les voix sur un marché politique fonctionnant parfaitement. À la place d'entrepreneurs en concurrence pour maximiser leurs profits, il y a des politiciens cherchant à maximiser leurs votes ; et à la place des consommateurs, il y a des votants, qui eux aussi, maximisent leur propre utilité* »¹⁸. Un

des principaux mécanismes offerts aux politiciens pour maximiser leurs votes est de baisser les impôts et d'augmenter les dépenses publiques. La conclusion naturelle de ces postulats est celle formulée par Buchanan : « *les déficits naissent des diminutions d'impôts* »¹⁹. C'est la démocratie donc qui engendre la crise budgétaire de l'État. Ainsi, Buchanan a appelé un de ses livres « *Le déficit de la démocratie* »²⁰.

Au niveau politique, les conclusions de cette école débouchent sur des propositions destinées à corriger les défauts de la démocratie parlementaire. Une idée-force aujourd'hui est de créer une autorité financière indépendante sur le modèle des banques centrales et à laquelle la politique financière serait confiée. Vito Tanzi, un des experts les plus célèbres du F.M.I. dans le domaine des finances publiques et sous-secrétaire d'État à l'Économie et aux finances dans le gouvernement de Silvio Berlusconi en Italie, plaide en faveur d'une institution indépendante chargée de la conduite budgétaire²¹.

L'école des choix publics a subi des critiques au niveau théorique et empirique, sur sa capacité heuristique comme sur ses positions politiques²². Comme le dit Guex, un adversaire de ce courant « *ce type de modèle intègre donc bien une dimension politique mais les acteurs qui interviennent sur cette scène se trouvent désincarnés, dépourvus de toute épaisseur historique et sociale. Et surtout, ils apparaissent sous la forme d'entités indifférenciées et homogènes qui, ni sur le plan interne ni sur le plan externe, ne s'insèrent dans des relations structurelles de domination. [...] Dès lors, il n'est pas fréquent que cette littérature prenne en compte les groupes d'intérêts et lorsqu'elle le fait, non seulement elle ne leur accorde qu'une place marginale, mais en plus elle les met tous sur le même plan, qu'il s'agisse d'une organisation de consommateurs, d'un syndicat ou d'une association regroupant le grand patronat* »²³.

Le modèle de cette école est formulé pour saisir la crise budgétaire dans les pays de démocratie parlementaire, et qui considère les mécanismes démocratiques comme la variable déterminante de la crise. Le modèle n'est pas applicable en Égypte pour la simple raison que ces mécanismes démocratiques ne sont pas en place dans le pays. Je consacrerai ci-dessous plus d'attention à la théorie de Margret Levi qui s'inscrit dans la même perspective des choix publics. Contrairement à Buchannan, Levi ne prend pas pour objet d'explication la crise budgétaire des États. Elle se penche plutôt sur les contraintes imposées aux acteurs publics en quête de maximiser leurs recettes fiscales.

Adoptant l'épistémologie du choix rationnel, Margret Levi propose une nouvelle conceptualisation de l'évolution des revenus étatiques²⁴. Selon elle, l'histoire de l'État

c'est l'histoire de l'extraction des revenus. La spécificité de la démarche de Levi est son point de départ et son unité d'analyse : les dirigeants. Par dirigeants, elle désigne « *les acteurs qui agissent comme les chefs exécutifs des institutions étatiques* »²⁵. Contrairement à l'approche marxiste, Levi considère que l'institution de l'État est un faux point de départ pour une théorie des politiques publiques. Prendre les dirigeants comme point de départ et comme unité d'analyse, c'est mettre l'accent sur le fait que les acteurs font des choix entre une série d'alternatives ; les acteurs ne sont pas simplement des agents d'une certaine structure sociale. Comme on l'a déjà vu, le structuralisme d'O'Connor n'accorde pas de rôle important aux personnes occupant les institutions de l'État : les recettes et les dépenses publiques sont déterminées par les fonctions de l'État (accumulation et légitimation) dans la structure sociale. Au contraire, la perspective du choix rationnel de Levi est censée donner une marge plus importante à l'action humaine. Je reviendrai sur ce point plus tard.

Commençons d'abord par une brève présentation de la théorie de Levi. Selon elle, « *les dirigeants sont prédateurs puisqu'ils essaient d'extraire le maximum de revenus possible de leurs populations. Ils peuvent utiliser ces fonds pour remplir leurs poches ou pour promouvoir leurs pouvoirs personnels ou pour soutenir des fins idéologiques. Ils peuvent également être altruistes. Abstraction faite de leurs objectifs, les revenus sont nécessaires pour leurs réalisations. C'est par le biais de l'État et ses revenus que les dirigeants réalisent leurs objectifs sociaux et personnels* »²⁶. Notons que l'État ici est un instrument utilisé par les dirigeants afin de réaliser leurs objectifs. En effet, Levi partage l'approche instrumentaliste du marxisme orthodoxe, selon lequel l'État est l'instrument de la classe dominante. Mais, pour elle, l'État n'est pas tenu par une quelconque classe dominante, mais bien par ceux qui le dirigent.

Levi reconnaît, toutefois, qu'il existe des dirigeants qui ne cherchent pas à maximiser leurs recettes comme les rois pieux, les libéraux du XIXe siècle, les monétaristes du vingtième siècle. La maximisation des revenus, selon elle, est une hypothèse ; elle peut expliquer certaines, mais pas toutes les actions des dirigeants²⁷. Paradoxalement, elle affirme de plus que les dirigeants qui ne pratiquent pas la maximalisation de leurs recettes n'échappent pas au comportement maximalisant. Ils agissent de la sorte à cause des contraintes et des résistances que leurs démarches peuvent susciter. La tendance à la maximalisation des recettes s'applique donc à tous les dirigeants même ceux qui ne s'y livrent pas. Cette tendance n'est donc pas une hypothèse, comme le dit Levi, c'est plutôt un postulat de départ.

D'où vient cette tendance prédatrice des dirigeants ? Levi répond : « *mon hypothèse se base sur deux postulats. Le premier est que tous les acteurs politiques, y compris les preneurs de décisions, sont rationnels et motivés par leurs intérêts privés* »²⁸. Le deuxième postulat est que les acteurs qui dirigent l'État ont des intérêts qui leur sont propres.

La gourmandise des dirigeants est posée comme étant sans limites, mais leurs contraintes sont multiples. Les plus importantes sont la nécessité de négocier avec leurs citoyens et leurs coûts de transaction²⁹.

Le pouvoir de négociation des dirigeants augmente quand ceux-ci contrôlent des ressources dont dépendent les citoyens et il baisserait quand ces derniers contrôlent des ressources dont dépendent les dirigeants. Les dirigeants auraient plus de pouvoir de d'imposition quand ils ont le monopole des ressources économiques, politiques et coercitives. Les coûts de transactions sont les coûts de négocier une politique et celui de la mettre en œuvre une fois qu'elle est décidée. Cela implique des négociations, des recensements des ressources et une capacité à imposer la soumission. Une politique n'est pas fiable si ses coûts de transactions sont trop élevés.

Les dirigeants mobilisent donc des ressources en fonction de ces variables. En suivant le raisonnement de Levi, on peut dire que si les dirigeants mobilisent aujourd'hui le double de revenus (en pourcentage du PIB) que leurs homologues pouvaient extraire il y a un siècle, c'est parce qu'ils ont plus de pouvoir de négociation vis-à-vis de leurs citoyens et moins de coûts de transaction quand il s'agit d'appliquer les impôts. Mais cette explication en nécessite à son tour une autre : qu'est ce qui a rendu une telle transformation possible ? Ici Levi renonce à la logique du choix rationnel et recourt à des variables structurelles :

- 1) Les structures économiques : ce que l'économie produit, comment et à travers qui, délimite le montant que les dirigeants peuvent extraire des producteurs³⁰. Une économie florissante donne plus de chance d'extraire des ressources.
- 2) Les conditions internationales : le commerce international et les autres aspects de l'économie politique internationale conditionnent les ressources disponibles aux dirigeants et leurs pouvoirs de négociations. L'existence, par exemple, de régions rivales dans lesquelles les citoyens peuvent se réfugier limite le pouvoir d'extraction des gouvernements³¹.

3) La forme du gouvernement : les monarchies, les dictatures militaires, les oligarchies et les démocraties représentatives exercent un effet sur le pouvoir de négociation et le coût de transaction³².

Selon Levi, ces variables structurels proviennent de la théorie marxiste. La logique marxiste, néanmoins, est inversée chez Levi. La démarche marxiste part de la formation sociale d'une société donnée pour spécifier son mode de production dominant, sa structure de classe. Ensuite seulement, elle passe à l'étude de l'État. En effet, pour les marxistes, l'État ne peut être analysé sans être situé dans son contexte social. Alors que chez Levi, la démarche est inversée : elle commence par les dirigeants, avec la supposition qu'ils cherchent à maximiser leurs revenus, et ensuite elle se penche sur le système de contraintes dans lequel ils évoluent, un système produit des variables structurelles mentionnées plus haut.

Les limites de la théorie de Levi proviennent, en grande partie, du fait qu'elle ne construit aucun lien entre les revenus d'un dirigeant et ses dépenses. Voyons par exemple son analyse de l'impôt sur les revenus imposé en Grande Bretagne au XVIIIe siècle. Selon elle, la guerre contre la France a fourni une justification pour l'imposition de cet impôt³³. Les guerres, pour elle, ne sont donc que des justifications à l'imposition de nouveaux impôts. L'accent est toujours mis sur le choix rationnel et la gourmandise des dirigeants. Mais en réalité les fins sont importantes pour comprendre l'évolution des revenus. Si Kheops a extrait d'énormes ressources de sa population c'est dans le but de construire sa pyramide. Et si Churchill a augmenté ses revenus sur le dos de son peuple dans les années 1930 c'était dans l'objectif de mener la guerre contre les nazis. Sans se pencher sur le côté des dépenses dans le budget, on ne peut pas comprendre l'évolution des recettes publiques.

Mais Levi ne s'est pas penchée sur l'autre côté de l'équation : les dépenses étatiques. En effet, elle part de l'idée que les dirigeants sont par essence prédateurs, de Kheops à George Bush en passant par César, Napoléon et Hitler. Dans ce cas, il est normal que Levi arrive à la conclusion que sa théorie est applicable à toutes les sociétés, de la Chine antique aux sociétés occidentales modernes. La perspective du choix rationnel aurait dû donner aux acteurs de Levi, les dirigeants, une marge de liberté qui dépasse celle donnée par O'Connor à ses acteurs qui ne sont que des agents de la structure sociale. Mais en fin de compte, on découvre que les acteurs de Levi, quoique non prisonniers de leurs structures, sont prisonniers, cette fois, de leurs propres intérêts et de leur quête continue de maximalisation.

Levi essaie de se distinguer des autres théoriciens de l'école du choix public, comme Buchanan, qui pensent que l'impôt correspond à une forme de vol³⁴. Mais l'implication politique de son modèle est également conservatrice. Si elle commence par le dirigeant prédateur pour expliquer les ressources qu'il extrait de la société, les États deviennent des entités parasites qui essaient simplement de voler leurs peuples. Ce qui est le cas parfois. Il serait simpliste, néanmoins, de mettre dans la même catégorie un dirigeant qui extrait des ressources pour construire des palais et un autre qui les extrait pour financer les assurances maladies ; on ne peut pas mettre dans le même sac un dirigeant qui prélève ses impôts auprès des paysans pauvres et un autre qui les prélève dans les cercles d'affaires. La distribution de la charge fiscale et son utilisation sont importantes au niveau analytique et normatif.

La théorie de Levi est statique ; elle ne peut pas expliquer l'évolution des revenus et des dépenses étatiques. Mais en prenant en compte ses limites, ce modèle peut être utile puisqu'il dirige l'attention sur les contraintes que rencontrent les dirigeants soucieux de remplir leurs caisses. Son analyse peut nous aider à comprendre pourquoi un gouvernement essaie d'extraire des ressources mais échoue dans cette entreprise. Je vais utiliser ce concept dans le chapitre 7.

2 / 3 Approche néo-institutionnelle

Pour expliquer la nature et les effets des politiques économiques, le néo-institutionnalisme historique prend comme point de départ non le dirigeant rationnel et intéressé de Levi, ni les fonctions de l'État d'O'Connor, mais les institutions. Les néo-institutionnalistes définissent les institutions comme « *les procédures formelles et informelles, les routines, les normes et les conventions ancrées dans la structure organisationnelle du politique ou de l'économie politique* »³⁵. Ainsi, la définition inclut des éléments comme la constitution, les règles électorales, les relations entre les différents niveaux du gouvernement, la structure du système des partis et la structure organisationnelle des acteurs économiques comme les syndicats.

Comme on l'a dit plus haut, la théorie de Levi est basée sur la présupposition que les dirigeants sont rationnels, c'est-à-dire qu'ils cherchent à maximiser leurs recettes. Le néo-institutionnalisme, au contraire, prend au sérieux la formulation des préférences et des choix des acteurs. Alors que les adeptes du choix rationnel traitent les préférences au niveau des suppositions, les néo-institutionnalistes prennent la question de la formulation et la définition des intérêts pour un objet de recherche et d'analyse³⁶. La

perspective du choix rationnel déduit les préférences des acteurs d'une supposition méta historique d'un intérêt individuel. Mais à moins de connaître le contexte, les suppositions générales sur un comportement intéressé sont vides. En fait, et comme le dit Steinmo, non seulement les stratégies, mais aussi les objectifs des acteurs sont influencés par un contexte institutionnel³⁷.

Donnons un exemple pour expliquer l'argument : l'État providence est un phénomène qui s'est imposé dans la plupart des pays développés. Cet État a été produit par des forces structurelles dont le boom économique des années 1950 et 1960. Ces forces étaient universelles, mais elles ont pris des formes distinctes dans des pays différents. L'analyse institutionnelle essaie d'expliquer les différences entre les diverses formes d'État providence non seulement par les forces structurelles – puisque ces forces étaient à des degrés divers universellement présentes – mais aussi par le cadre institutionnel dans lequel les États providence sont implantés.

Cet accent mis sur les institutions a été critiqué pour deux raisons : premièrement, comme le montre Musgrave, ce variable explique en définitive peu de choses. Commentant le livre de Steinmo « Taxation and democracy »³⁸, Musgrave critique la thèse selon laquelle les systèmes d'impôts varient selon les institutions et les procédures qui les ont instaurés. Selon lui, « *des forces comme les exigences de financer la guerre, les changements dans les tendances sociales et l'ouverture des économies ont tôt ou tard imposé un mode commun. Malgré les différences dans les arrangements institutionnels, le développement général [des systèmes d'impôts] produit au final des résultats similaires* »³⁹.

Pontusson offre une deuxième objection à l'accent mis sur les institutions pour expliquer les variations entre les pays. Cet accent, selon lui, est le résultat d'une fausse supposition, à savoir que les structures socioéconomiques des pays capitalistes développés sont les mêmes. En réalité, « *il existe des grandes variations entre les économies capitalistes avancées en termes de : matière première, taille du secteur primaire, secondaire et tertiaire ; le degré de la dépendance sur les exportations; la structure de la propriété, le poids du secteur public, les pratiques du management et la liste est encore longue* »⁴⁰.

Si les institutions ne sont certainement pas la seule variable explicative, pourquoi donc y accorder tant d'importance ? Selon Steinmo, chaque théorie met l'accent sur un facteur explicatif (Marxisme : classe sociale; pluralisme : groupes d'intérêts). L'analyse institutionnelle, elle, ne cherche pas à fournir d'explications basées

sur une seule variable, mais essaie d'étudier l'interaction entre plusieurs variables pour saisir la complexité d'une situation politique donnée. Comme une configuration institutionnelle particulière structure une situation politique donnée, une approche institutionnelle structure les explications des phénomènes politiques en fournissant une perspective pour identifier le système de relations unissant les différentes variables⁴¹. Selon cet argument, que je retiens dans cette étude, l'analyse institutionnelle devient donc une méthode ou une démarche qui structure la pensée et non une théorie qui essaie d'expliquer tout par les institutions.

3 / Vers un modèle adapté au cas égyptien

On a discuté plus haut certaines théories d'économie politique apportant de l'analyse à l'évolution des finances publiques, une discussion visant à clarifier mes positions théoriques générales. Je voudrai pousser cette clarification un pas en avant en définissant les concepts de base de mon travail ainsi que les variables dépendantes et indépendantes.

3 / 1 Variables dépendantes et variables indépendantes : détermination des finances publiques entre l'offre et la demande

Les théories d'économie politique essayant de produire des explications à l'évolution des finances publiques sont basées sur une conception, explicite ou implicite, du pouvoir et de l'État. La théorie marxiste structuraliste est fondée sur la conception d'un État fonctionnel à une économie de marché et à un pouvoir contrôlé par une classe sociale donnée, la bourgeoisie. C'est un État rationnel et stratège qui essaie de garantir et de préserver le système capitaliste et par conséquent les intérêts collectifs à long terme de la bourgeoisie. Ainsi, le point de départ de cette théorie est : les fonctions que l'État doit remplir déterminent le montant des ressources qu'il extrait de la société. C'est ainsi la demande (les besoins de l'État) qui détermine l'offre (le montant des ressources mobilisées). La théorie des choix publics, par contre, ne prend pas l'État comme unité d'analyse, mais ses dirigeants. Ceux-ci ont des intérêts et une rationalité qui leur est propre : maximiser leurs recettes. Les capacités des dirigeants à imposer les impôts déterminent le montant des dépenses étatiques. Dans ce cas, c'est l'offre qui définit la demande.

Pour mieux saisir les finances publiques, il faut transcender ces deux positions contradictoires en cherchant les rapports dialectiques entre l'offre et la demande ou entre

les recettes et les dépenses de l'État. C'est vrai que souvent les besoins de l'État et ses dépenses déterminent le montant des ressources mobilisées. Mais il existe d'autres conjonctures où la disponibilité de certaines recettes a l'effet de produire des fonctions ou permet la performance de fonctions qui n'existaient pas. Autrement dit, il n'existe pas, dans une société donnée, de fonctions fixes que l'État doit remplir. Ces fonctions sont le fruit de différentes variables : la disponibilité des recettes ainsi que le contexte idéologique dominant (lequel doit définir ce que les citoyens ou les groupes sociaux doivent attendre de l'État).

L'importance d'inclure dans l'analyse à la fois les recettes et les dépenses publiques et les rapports mutuels entre les deux paraît également utile quand on traite des relations entre les différents groupes sociaux d'une part et le régime/l'État d'autre part. La position d'un certain groupe social se détermine à la fois par ce qu'il obtient de l'Etat et ce qu'il doit lui donner. On peut alors formuler l'hypothèse que les groupes qui obtiennent peu de l'Etat doivent résister aux tentatives de se faire imposer une contribution plus grande dans le financement de l'Etat.

3 / 2 L'acteur public : gouvernement ou État ?

La dualité offre/demande reflète en partie la dualité État/dirigeants. Quand on pense au pouvoir politique en termes d'État, on fait de ce pouvoir une structure impersonnelle ayant des fonctions à remplir, faute de quoi il va s'effondrer. Nicos Poulantzas⁴² a fourni la conception structuraliste de l'État la plus élaborée. Selon lui, la relation entre la classe bourgeoise et l'État est une relation objective. Cela signifie que si la fonction de l'État et les intérêts de la classe dominante dans une formation sociale déterminée coïncident, cela est le produit de la logique du système lui-même. La participation des membres de la classe dominante dans l'appareil d'État n'est pas la cause mais le résultat de cette coïncidence objective.

Les théories du choix rationnel ont comme postulat de départ des dirigeants/individus rationnels poursuivant de manière rationnelle leurs intérêts. Le pouvoir devient alors un exercice de réalisation de buts personnels. Ainsi, si l'approche structuraliste surestime la nature impersonnelle objective de l'acteur public, l'approche du choix rationnel surestime l'autonomie et la nature personnelle de cet acteur.

Pour transcender cette dualité, il serait utile de diviser l'acteur public en un État et un gouvernement. L'État est l'ensemble des institutions publiques ayant des lois et des règles. Le gouvernement réfère à l'organisation des responsables en commande de la

structure étatique. L'État est donc un concept plus large que le gouvernement. Lorsque j'utilise le terme « gouvernement », je désigne le président, le premier ministre, les ministres et les hauts fonctionnaires publics. Par contre, quand je mentionne l'État, je pense soit aux institutions publiques en tant qu'organisations, soit aux règles et aux traditions institutionnelles, formelles et informelles. Dans ce sens, l'État n'est pas une structure monolithique ni un acteur unifié. C'est le gouvernement qui construit l'unité de l'État. Il existe toujours des forces centrifuges au sein de cet État étant donné que chaque institution étatique a ses propres logiques et objectifs. Le gouvernement essaie de contrôler ces tendances pour réaliser ses objectifs, ce qui n'est pas toujours acquis.

Les frontières entre le gouvernement et l'État ne sont pas coupantes. En fait, il existe une zone grise entre les deux. C'est toujours difficile de marquer le point où s'arrêtent le dictat des structures « objectives » et où commence la marge de subjectivité et de liberté humaine. Le concept d'institutions étatiques aide à dépasser cette difficulté. En fait, la désagrégation de l'État en différentes institutions aide à transcender cette dualité, puisque ces institutions sont un intermédiaire entre l'État et le gouvernement. En réalité, le gouvernement exerce son autorité sur la société par le biais des institutions de l'État. Les institutions étatiques ont en plus un autre sens qui est les règles et les traditions formelles ou informelles qui forment le cadre dans lequel les acteurs agissent. Ce concept aide également à dépasser la dualité objectif/subjectif puisqu'il facilite la liaison entre les choix des acteurs et les contraintes du système.

3 / 3 Cas spécifique de États rentiers

O'Connor fournit une théorie dans laquelle tous les États des pays capitalistes sont condamnés à subir des crises budgétaires structurelles produites par le fossé entre des dépenses en perpétuelle croissance et des recettes limitées. Levi prétend que son modèle est applicable dans le temps et l'espace puisque tous les dirigeants sont confrontés à des contraintes dans leurs tentatives d'extraire des ressources de la société. En réalité, il existe des États qui peuvent se permettre de n'accorder aucune attention à ces contraintes pour la simple raison qu'ils obtiennent des revenus exogènes. Ce sont les États rentiers⁴³. Un État rentier est celui qui tire une part substantielle de ses recettes de l'étranger et sous forme de rente. Beblawi adopte la définition de la rente proposée par Adam Smith en tant que don de la nature comme le pétrole. L'économie rentière, selon Beblawi, est celle où la création de la richesse est centrée autour d'une fraction minime de la société. Le reste de la société est seulement engagée dans la distribution et

l'utilisation de la rente. C'est le cas par exemple des pays du Golfe où 2 % ou 3 % seulement de la société sont engagés, dans la production et la distribution de la richesse pétrolière, cette richesse qui rapporte de 60 % à 80 % du PIB⁴⁴.

La définition s'applique à plusieurs pays arabes, africains, et de l'Amérique Latine. Tous ces États ne subissent pas les contraintes décrites par Levi, ni l'impasse des déficits budgétaires d'O'Connor parce que l'État est simplement libéré de l'exigence de taxer la population. Le concept de la rente peut ici corriger le défaut des théories basées sur la supposition d'une économie close et autocentrée. Comme l'indique le cas des pays pétroliers, parfois les rapports entre une économie et le monde extérieur sont beaucoup plus importants que les rapports entre les différents secteurs de cette même économie. Il y a certainement un problème de rigueur quant à la définition de la rente comme un don de la nature, puisque le pétrole nécessite également des travaux dans le processus de sa transformation de son état brut à son état propre à la consommation. Mais le concept reste utile, puisqu'il existe une grande différence, dans les implications économiques et politiques, entre les recettes étatiques provenant de l'intérieur du pays par l'intermédiaire de l'impôt et celles provenant de l'extérieur par le biais de l'exportation des biens et des services.

Dans le thème de la rente, il existe deux tendances principales : des théories développées par des économistes pour analyser les effets de la rente sur les variables économiques et des théories développées par des politologues ou des chercheurs d'économie politique pour étudier les effets de la rente sur les variables politiques. Les deux tendances partagent la conclusion que la rente a un effet négatif.

La malédiction économique de la rente

Une des thèses économiques sur la rente qui a eu beaucoup d'écho récemment est celle de la « malédiction des ressources », développée par Richard Auty⁴⁵, selon laquelle l'abondance de ressources naturelles nuit au développement économique. En fait, entre 1975 et 1997, les taux moyens de croissance du PIB dans les pays en développement dépendant essentiellement de l'exportation de ressources minérales ne dépassaient pas 2,6 % par an, en comparaison avec des taux de 4,1 % dans les pays en développement ayant des ressources naturelles plus faibles. La base de cette faible performance dans les pays à ressources naturelles abondantes réside dans la formule de production du secteur minéral : le ratio du capital au travail, les liens domestiques créés entre le secteur minéral et le reste de l'économie. En fait, la production minérale est intensive dans l'utilisation du

capital et n'est que faiblement productrice d'emplois. En outre, cette production crée peu d'échanges et de liens avec les autres secteurs de l'économie. Les pays dépendants des ressources afficheraient aussi une inégalité de revenus croissante et parfois de piètres résultats en termes d'indicateurs de développement humain. Par ailleurs, les revenus (royalties et impôts) générés par l'exploitation des minerais, du pétrole et du bois encouragent les comportements de « chercheurs de rentes » et la corruption dans le secteur public. Ils faussent les décisions politiques, sapent l'efficacité économique et fragilisent la primauté du droit⁴⁶.

La même thèse de « la malédiction de la rente » a été formulée dans la célèbre théorie du « syndrome hollandais » développée, entre autres, par Bruno et Sachs⁴⁷. Le modèle s'inscrit dans le paradigme néo-classique et interprète les effets des ressources rentières à travers les mécanismes du marché. Ce modèle a d'abord été développé pour décrire les dysfonctionnements de l'économie hollandaise après la découverte et la mise en exploitation d'importants gisements gaziers dans les années 60. Plus tard, elle a été étendue à toutes les économies dépendant de la rente. Une économie découvrant d'importantes réserves d'une matière première à caractère stratégique aura les effets pervers suivants⁴⁸:

- 1) Un effet sectoriel : à la suite du boom, la spécialisation internationale s'accroît dans le secteur de la ressource naturelle. Un affaiblissement du secteur des produits manufacturés est probable. Le secteur en croissance capte l'essentiel des facteurs de production car les opportunités de profit et les salaires y sont plus élevées que dans le secteur industriel.
- 2) Un effet sur la demande : la hausse des recettes d'exportation liée au boom engendre une élévation sensible du revenu et donc de la dépense. La part de la dépense allouée aux biens et aux services échangeables se manifeste par une croissance accélérée des importations et déséquilibre la balance courante. La part de la dépense qui s'oriente vers le secteur domestique (secteur abrité, non soumis à la concurrence des importations) exerce une pression inflationniste.
- 3) Augmentation du taux de change : les tensions inflationnistes alimentent une élévation du taux de change. L'augmentation des cours de la monnaie nationale dégrade la compétitivité des prix du secteur industriel exposé à la compétition internationale.

On observe enfin un accroissement du rapport entre les prix des biens domestiques - prix des biens échangeables qui traduit une incitation à investir dans le secteur des biens et des services, car les opportunités de profit s'y améliorent. Au total,

le secteur des biens manufacturés s'en trouve encore affaibli. En conclusion, le boom de la ressource naturelle aura ainsi produit des dysfonctionnements macroéconomiques (surchauffe inflationniste, augmentation du taux de change) et une hyperspécialisation dangereuse en défaveur de l'industrie⁴⁹.

Cela constitue une présentation rapide du modèle du syndrome hollandais qui a été appliqué plusieurs fois sur le cas égyptien⁵⁰ et dont l'application a été critiquée⁵¹. Notre intérêt ici est plutôt dans le modèle de l'État rentier qui prend un angle d'économie politique et qui étudie l'effet de la rente par le biais de l'interaction entre des variables économiques et politiques. En bref, dans les pays rentier, l'État devient l'intermédiaire entre le secteur pétrolier et le reste de l'économie. La fonction principale de l'État rentier est d'organiser la collection et la distribution de la rente. Il est donc tout à fait normal que l'État dans ces pays a un pouvoir exceptionnel sur la société. Non seulement le gouvernement distribue les bénéfices à la population, mais il est aussi l'employeur principal dans l'économie⁵². Le concept de l'État rentier suppose donc que les caractéristiques spécifiques de la production du pétrole auront un impact sur la configuration de l'État ou du pouvoir politique. Je me contente ici de cette présentation assez brève puisque la théorie de l'État rentier sera discutée en détail dans le dernier chapitre qui étudie les liens entre l'État rentier et la nature autoritaire du gouvernement en Égypte.

Notes

¹ FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey. Privatization and political theory. *Journal of international Affairs*. Hiver 1997, vol. 50, n° 2.

² FONTVIEILLE, Louis. *Évolution et croissance de l'État Français de 1815-1970*. Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 1976, p. 40.

³ HANSEN Susan. *The politics of taxation. Revenue without representation*. Prager special studies, 1996, p. 2.

⁴ SCHUMPTER, Joseph. The crisis of the tax State. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.

⁵ Cité dans GUEX, Sébastien, La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation. *Actes de la recherche en sciences sociales*. Juin 2000, n° 133, p. 51-61, p. 51.

⁶ Cité dans BELL Daniel. *The cultural contradictions of capitalism*. London : Heinemann, 1976, p. 229.

⁷ MARX Karl, Friedrich ENGELS. *The Communist manifesto, with selections from The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital* (ed.) par Samuel H. BEER. New York : Appleton-century-crofts, 1955.

⁸ MARX Karl. *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. New York: International publishers, 1991.

⁹ POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class*. London: Verso, 1969.

¹⁰ MILIBAND Ralph. *The State in Capitalist Society*. New York : Basic Books, 1969.

¹¹ POULANTZAS, op. cit.

¹² O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.

¹³ O'CONNOR, James, op. cit. p.8

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., p.8.

¹⁶ GUEX, op. cit., p. 55.

¹⁷ Cité dans GUEX, op. cit. p.52.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ BUCHANAN James, WAGNER Richard. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

²¹ GUEX, op. cit. p.53.

²² Voir, HEALD David. *Public Expenditure*. Oxford : Roberston, 1983; PETERSON, Paul. The new politics of deficits, *Political science quarterly*, 1985, vol. 100; GUEX Sébastien, *l'Argent de l'État*. Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.

²³ GUEX, 2000, op. cit., p.52.

²⁴ LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.

²⁵ Ibid., p.2.

²⁶ Ibid., p.3.

-
- ²⁷ Ibid., p.4.
- ²⁸ Ibid., p.3.
- ²⁹ Ibid., p. 11.
- ³⁰ Ibid., p. 35.
- ³¹ Ibid., p. 37.
- ³² Ibid., p. 37.
- ³³ Ibid., p. 139.
- ³⁴ Ibid., p. 7.
- ³⁵ HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957, p. 938.
- ³⁶ STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992, p. 8.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ STEINMO Sven. Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state. New Haven and London : Yale university press, 1993.
- ³⁹ MUSGRAVE, Richard., Taxation and Democracy, book review. *Journal of Economic Literature*. Juin 1995, vol. 33, n° 2, p. 854-55.
- ⁴⁰ PONTUSSON, Jonas. From comparative public policy to political economy. *Comparative political studies*, avril 1995, vol. 28.
- ⁴¹ Steinmo, 1992, op. cit., p.13.
- ⁴² POULANTZAS Nicos. The Problem of the capitalist State. *New left review*. Novembre-décembre 1969, vol. 58, p. 73.
- ⁴³ BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.
- ⁴⁴ Beblawi, Hazem. The Rentier State in the Arab World. In Giacomo Luciani (ed.). *Public Finance in the Arab Countries*. P.201.
- ⁴⁵ AUTY Richard. *Resource abundance and economic development : improving the performance of resource-rich countries*. Helsinki : UN university/World institute for development economics research, 1998.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ SACHS, Jeffrey BRUNO M. Energy and resource allocation : a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies*, 1982, n° 49, p. 845-859.
- ⁴⁸ MONTALIEU Thierry, Un effet pervers de la spécialisation : le cas du « syndrome hollandais », *Communication*, mai 2001.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ Voir entre autres, VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.
- ⁵¹ COTTONET Hélène. *Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997*. Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.
- ⁵² BEBLAWI, 1987, p. 12.

CHAPITRE 1

La genèse des finances publiques égyptiennes

Cette partie vise à exposer les grandes lignes de l'évolution des finances publiques égyptiennes au cours des deux derniers siècles. Il s'agit de montrer que le développement des recettes et dépenses publiques résulte de l'interaction entre des variables économiques et politiques, à la fois intérieurs et extérieurs. Il s'agira aussi d'expliquer que ces dynamiques de développement sont issues de l'interaction entre les objectifs définis par les régimes égyptiens, d'une part, et les moyens financiers dont dispose l'État, d'autre part. Autrement dit, les objectifs déterminent le montant des ressources nécessaires à l'État pour leur réalisation et, inversement, les ressources disponibles délimitent les objectifs des régimes, ces derniers établissant théoriquement leurs choix en fonction des moyens dont ils disposent.

1/ Mohammed Ali : création de l'État moderne

L'histoire moderne des finances publiques en Égypte commence avec la création de l'État moderne sous Mohammed Ali, au début du 19^e siècle. Après la retraite de la campagne française, l'élite égyptienne réussit à imposer au Sultan ottoman la nomination de cet officier au poste de *wali* (dirigeant). L'Égypte retrouve alors une indépendance par rapport à l'Empire ottoman. En « despote éclairé », Mohammed Ali se lance dans un ambitieux programme de modernisation, qui repose en grande partie sur le contrôle et la centralisation du surplus économique. Cette centralisation devient effective après le massacre des derniers mamelouks, responsables de la collecte des impôts sous l'Empire ottoman. Mohammed Ali réunit ainsi les recettes nécessaires à ses visées réformistes et d'expansion régionale : l'armée égyptienne moderne est fondée, mais aussi des écoles de médecine, de traduction, l'école Polytechnique, etc.

La dynamique de la croissance des recettes et des dépenses publiques sous Mohammed Ali était en partie déterminée par la volonté de l'élite égyptienne de moderniser le pays après le choc de la campagne française. C'est donc le changement des fonctions de l'État (côté de la demande pour les recettes) qui a été le moteur du développement. La structure politique du pays ainsi que son système économique connaissent alors des modifications majeures. La centralisation de la mobilisation des ressources, entre autres, engendre une centralisation au niveau politique, dont le but est d'écarter définitivement les mamelouks en tant que force politique.

Au niveau économique, le gouvernement de Mohammed Ali réalise de grands projets d'irrigation et met en place de nombreuses infrastructures, qui permettent d'élargir l'assiette fiscale et d'augmenter les recettes de l'État. Au niveau social, l'exploitation des paysans s'intensifie et ils sont l'objet d'une forte répression. Le tableau suivant montre que c'est la campagne qui a assumé l'écrasante majorité des impôts sous le règne de Mohammed Ali.

Tableau 1
Recettes de l'État en 1840

| Source de recettes | En millions de piastres | |
|---|-------------------------|--------------|
| | Valeur | % |
| Impôts fonciers | 140,5 | 45,8% |
| Impôts sur les palmiers | 10,7 | 3,4% |
| Capitation | 37,5 | |
| Capitation sur les chrétiens et les juifs | 0,5 | |
| Impôts sur les fortunes | 0,3 | |
| Taxes sur le sel et spiritueux | 1,8 | |
| Impôts sur les marchés | 0,3 | |
| Impôts sur les aliments | 11 | |
| Impôts sur la chasse aux poissons | 2,5 | |
| Autres impôts | 6,67 | |
| Total des recettes des impôts | 209,6 | 68,3% |
| Taxes douanières | 12,8 | 4,1% |
| Revenus du monopole des biens agricoles | 64,5 | 21% |
| Revenus des biens manufacturés | 19,8 | 6,4% |
| Total des recettes | 306,7 | 100% |

Source : KHALLAF Hussein. *L'évolution des recettes publiques en Égypte moderne*. Le Caire : Institut d'études et de recherches arabes, 1966 (en arabe).

L'échec du projet de Mohammed Ali après sa défaite militaire contre les forces européennes en 1840 stoppe l'expansion des recettes et des dépenses publiques. La taille de son armée est limitée, l'ouverture des frontières égyptiennes aux importations étrangères imposée et Mohammed Ali doit revoir à la baisse son projet d'industrialisation.

À partir de là, et durant deux décennies, on note un repli de l'État en Égypte. Les projets de modernisation sont abandonnés.

2/ Ismaïl : reprise de la croissance de l'État

Avec l'arrivée au pouvoir du khédivé Ismaïl en 1863, la trêve de l'expansion étatique prend fin. Ce petit-fils de Mohammed Ali, tout autant ambitieux que son grand père, définit son projet en ces termes : détacher l'Égypte de l'Afrique pour l'intégrer à l'Europe.

La guerre civile américaine (1861-1864) ayant mis un terme aux exportations du coton fournit à Ismaïl une opportunité sans précédent. Le prix du coton égyptien connaît alors une hausse considérable, gonflant les recettes de l'État. Entre 1861 et 1864, les recettes triplent quasiment, passant de 2,1 à 6,9 millions de livres égyptiennes¹. Paradoxalement, l'abondance des ressources pousse Ismaïl à avoir recours aux dettes. On verra plus tard que cette tendance est générale en Égypte : le recours aux dettes est plus fort durant les périodes de boom dans les recettes de l'État que dans les périodes de déclin.

Durant le 19^e siècle, l'Égypte poursuit son intégration à l'économie mondiale, dépendant dorénavant des exportations de matières premières sur le marché mondial. C'est à cette période que les principales caractéristiques des finances de l'État égyptien moderne se dessinent, à savoir sa dépendance par rapport aux sources exogènes, qui échappent en grande partie au contrôle de l'État. Qu'il s'agisse de l'exportation du coton ou du pétrole, les cours des matières premières sont déterminés loin des frontières égyptiennes, ce qui induit une tendance à des fluctuations rapides et fortes dans l'argent de l'État. Une autre caractéristique des finances publiques sous le règne d'Ismaïl est une exposition forte aux interventions extérieures. La politique budgétaire égyptienne est formulée en consultation et en coordination avec des forces/pays extérieurs, principalement à cause du recours massif aux dettes étrangères.

La dynamique de l'évolution des recettes et des dépenses durant le règne d'Ismaïl se situe principalement du côté de l'offre : les recettes. En fait, une hausse énorme non attendue des recettes produit une politique publique expansionniste et, par conséquent, un développement spectaculaire dans les dépenses. Quand la croissance des recettes ralentit ou quand les revenus baissent, l'État entre dans une crise budgétaire aiguë qui entraîne un recul de son influence et de son intervention dans la société.

Si l'État de Mohammed Ali se caractérise par la centralisation de la mobilisation des ressources, l'État d'Ismaïl consacre la disparition d'un système archaïque de finances

publiques et la mise en place d'un système moderne. À la fin du règne d'Ismaïl, l'État est en pleine faillite. Les pressions extérieures débouchent sur la création de la Commission supérieure d'enquête (avec une présence forte des bailleurs de fonds), qui tente d'analyser le système des finances publiques afin de proposer un programme de réforme qui permette à l'Égypte d'apurer sa dette.

3/ L'ère coloniale

3/1 Rôle « progressiste » de la colonisation en matière budgétaire

La Commission conclut que le système des finances publiques nécessite une réforme globale. En effet, le régime fiscal apparaît obscur sous bien d'aspects. Les lois financières ne font l'objet d'aucune publication officielle, et ne sont donc pas consultables². De surcroît, l'opacité de la législation fiscale égyptienne tient à ce que l'autorité qui établit les impôts et les taxes n'est pas clairement définie. En principe, c'est le Conseil consultatif qui possède le droit d'établir les taxes et les impôts mais beaucoup d'exemptions sont accordées par ordre verbal du Khédive³.

La Commission fournit des propositions de réformes, dont voici les principales⁴:

- 1) aucun impôt mis en recouvrement autrement qu'en vertu d'une loi publiée dans un recueil officiel ;
- 2) les lois fiscales doivent être appliquées à tous les habitants de l'Égypte sans distinction de nationalité ;
- 3) suppression de toutes les taxes d'un produit minime dont le recouvrement est onéreux et difficile ou dont la perception entraîne des mesures vexatoires comme l'impôt personnel, droit d'octroi et de voirie et de marche dans les villages, etc. ;
- 4) Suppression de la corvée pour tout travail non déclaré d'utilité publique.

L'année 1880 voit l'application d'une décision qui fait entrer les finances publiques égyptiennes dans l'époque moderne : pour la première fois, le gouvernement égyptien produit un document, le budget, qui consigne toutes les recettes et les dépenses de l'État. Du point de vue financier, cette mesure représente un changement conséquent puisqu'elle permet de mesurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Du point de vue politique, ce pas marque une séparation entre le budget du roi ou du khédive et celui de l'État, avec de surcroît un engagement du gouvernement d'informer le « peuple » de ce qu'il fait avec son argent.

Les dernières années du 19^e siècle connaissent aussi l'affaiblissement ou la disparition des deux formes d'impôts les plus vexatoires. Dans un premier temps, la corvée

est adoucie puis, par le décret du 19 décembre 1889, les fellahs ne sont plus astreints qu'au gardiennage et à la surveillance des digues, ainsi qu'aux travaux d'urgence pendant la crue⁵. En outre, les impôts spéciaux (*gezya*) sur les chrétiens et les juifs sont supprimés, marquant ainsi la consolidation du concept de la citoyenneté.

3/2 Conséquences négatives de la colonisation : système de la capitulation

Si l'influence coloniale européenne a permis la modernisation de quelques aspects du système des finances publiques, elle a cependant bloqué son développement. En fait, la croissance du commerce et de l'industrie à la fin du 19e siècle et au début du 20e aurait dû donner une nouvelle assiette fiscale à l'État. Mais le système de capitulation empêche alors l'imposition fiscale sur ces deux secteurs en accroissement. Ce système, instauré sous l'Empire ottoman au 16e siècle, accorde en effet des exemptions fiscales aux Occidentaux qui résident dans les différentes provinces de l'Empire, dont l'Égypte. Les traités de capitulation – à cause du caractère religieux des lois de l'époque – servaient à exempter les étrangers des impôts vexatoires, notamment « la capitulation », considérée en droit musulman comme une sorte de rançon, un signe de servitude fiscale⁶. Le système de capitulation avait pour but d'attirer les étrangers en leur rendant possible l'exercice du commerce dans l'Empire, sans qu'ils soient exposés aux abus des autorités locales, mais plus l'Empire ottoman devenait faible, plus ces privilèges dégénéraient en abus redoutables⁷.

L'exemption fiscale accordée au commerce et à l'industrie faisait que l'agriculture seule assumait la fiscalité au moment où la presque totalité des terres agricoles était possédée par les Égyptiens. La part des étrangers dans la propriété foncière connaissait une décroissance continue et la contribution de ces derniers aux dépenses publiques diminuait d'autant. Cette part était de 9 % en 1925⁸. Le fardeau des impôts directs en Égypte était essentiellement assumé par les paysans. Voir le tableau 2.

Tableau 2
Recettes de l'État en 1904

En milles de L.E.

| Source de recettes | Valeur | % |
|---|---------------|--------------|
| Impôts fonciers | 4600 | 41% |
| Impôts sur les immeubles | 121 | |
| Impôts sur les palmiers | 143 | |
| Taxe sur le sel et le tabac | 1290 | |
| Impôts sur la chasse aux poissons | 48 | |
| Droits sur les documents officiels | 17 | |
| Autres impôts | 54,6 | |
| Total des recettes des impôts | 6273,6 | 55,5% |
| Taxes douanières | 1150 | |
| Revenus des services publics (trains, postes, etc.) | 2740 | |
| Revenus des services administratifs | 898 | |
| Rente des terres et des immeubles publics | 90 | |
| Part des salaires payés pour les assurances | 67,4 | |
| Total des recettes | 11284 | 100% |

Source : KHALLÂF, Hussayn. *l'Évolution des recettes publics dans l'Égypte moderne*. Le Caire : Institut d'études et de recherches arabes, 1966 (en arabe).

Outre le manque d'équité sociale qu'il induit, ce système bloque le champ de l'action de l'État. En 1925, la charge fiscale par tête est d'environ 1,5 L.E., chiffre très inférieur à celui des autres pays. En fait, la charge d'impôt par tête pour l'Angleterre est de 15,4 shillings, pour la France de 702 F.F.⁹. Il y a, bien sûr, de grands écarts entre les revenus des citoyens en Égypte et ceux de ces deux pays, néanmoins les prélèvements fiscaux de l'État égyptien (6 % du PIB) sont considérés comme très faibles par les experts des finances publiques de l'époque, tel Abdel Hakîm Pacha Al-Rifai¹⁰.

La soumission des étrangers à la fiscalité était une revendication égyptienne importante depuis la montée en puissance du nationalisme égyptien au début du 20e siècle. Mais il existait des résistances fortes de la part des intérêts européens présents dans le pays. On trouve un de ces arguments contre l'imposition des étrangers dans la colonie européenne d'Alexandrie qui considère que si l'agriculture est lourdement taxée, c'est parce que la plupart des dépenses publiques sont employées à l'extension des terrains cultivables, la création de canaux, de chemins de fer, etc. En outre, la colonie déclare que le gouvernement égyptien connaît une situation financière satisfaisante¹¹. Un autre exemple concerne la position de la Chambre commerciale britannique. L'article du *Monthly Journal of the British Chamber of Commerce* de septembre 1927 plaide pour que les étrangers soient toujours exemptés d'impôts. Le journal arguait du fait que les étrangers ne profitaient pas des services scolaires, des hôpitaux, du ministère de la Justice (sauf les

tribunaux mixtes), des prisons, des subventions à l'université d'al-Azhar, du Parlement, etc.¹². Cette position sur la question reflète une notion dépassée de l'impôt comme une prestation en échange de services directs.

3/3 Abolition du système de la capitulation

Le premier pas vers l'abolition du système de capitulation est le traité de 1936, signé entre le gouvernement égyptien et la Grande-Bretagne. Une indépendance plus grande est accordée à l'Égypte. Selon le traité, la Grande-Bretagne doit aider l'Égypte à abolir le système de capitulation, ce qu'elle a fait en 1937, quand elle a regroupé les douze pays qui en bénéficient lors d'une conférence à Montreux, en Suisse. Un accord sur la suppression de la capitulation est conclu. Et, en 1939, une loi d'impôt sur les revenus est votée au parlement égyptien.

Dans les années 1940, le budget de l'État connaît une croissance rapide. L'annulation du système de capitulation et l'imposition des impôts sur les revenus permettent à l'État de jouer un rôle plus actif face aux défis de la guerre. Pour la première fois, le gouvernement intervient pour subventionner quelques biens de consommation de masse dont les prix flambent. Après la guerre, on note encore une stimulation des dépenses publiques. En effet, les conflits sociaux s'intensifient et la gauche égyptienne, avec ses revendications de justice sociale, monte en puissance. L'éducation primaire gratuite est mise en place. La tendance à la croissance des dépenses publiques a donc précédé le coup d'État de 1952 et c'est l'accroissement des recettes publiques et l'intensification des demandes sociales qui l'ont stimulée.

4/ Le passage à l'étatisme nassérien

Il est généralement admis que Nasser est arrivé au pouvoir sans aucun programme socialiste sur le plan socio-économique¹³. Le régime des « Officiers libres » commence même avec la pendaison de deux chefs ouvriers qui avaient organisé une grève. La politique économique du début des années 1950 a pour objectif de stimuler les investissements privés, nationaux et étrangers dans l'industrie. Le passage vers l'étatisme est un processus lent, qui prend à peu près une décennie, pour culminer en 1961 avec la nationalisation des grandes entreprises industrielles et commerciales. La transformation du système socio-économique a pour moteur principal une certaine conjoncture politique intérieure et internationale et un processus de centralisation et de renforcement du contrôle politique.

Le régime des « Officiers libres » cible avant tout la classe des grands propriétaires fonciers, liée à la monarchie et à la colonisation britannique. En plus de ce motif politique, le régime nassérien vise un transfert des investissements de l'agriculture vers l'industrie. Au lendemain du coup d'État de 1952, l'industrialisation est le mot d'ordre. Mais la confiscation des biens des grands propriétaires produit un effet inattendu : il augmente la méfiance des capitalistes en général, y compris des industriels ; cette confiscation étant perçue comme une attaque directe contre la propriété privée. Le processus de décolonisation ou de « lutte pour la libération nationale » crée un terrain favorable au développement de l'étatisme.

L'année 1956 fut un tournant vers l'étatisme. Suite à l'attaque menée par la France, la Grande-Bretagne et Israël contre l'Égypte, le régime nassérien nationalise la plupart des intérêts européens, en plus du Canal de Suez, dont la nationalisation a déclenché la guerre. L'État égyptien se trouve en possession d'une bonne partie des entreprises industrielles et commerciales, des banques et des sociétés d'assurances. Les recettes et les dépenses publiques augmentent considérablement et le pouvoir de l'État sur l'économie se trouve renforcé. Le plan quinquennal de 1957 a pour but une industrialisation accélérée, basée sur une coopération entre secteur public et secteur privé. Ce dernier est chargé de fournir la moitié des nouveaux investissements dans l'industrie, mais il échoue dans cette tâche. Ce qui pousse Nasser à nationaliser, en 1961, toutes les grandes entreprises du pays. Durant plus d'une décennie, le secteur privé n'aura qu'un rôle marginal à jouer dans l'économie.

Le passage à l'étatisme dans les années cinquante et soixante a lieu dans un contexte international marqué par la guerre froide, par les tentatives de l'Union soviétique de propager son modèle dans le Tiers-monde et par la place hégémonique du paradigme économique keynésien. Cela renforce les tendances étatistes dans les pays en développement en général, et en Égypte en particulier. L'Union soviétique ne propose pas seulement au Tiers-monde un modèle de modernisation et d'industrialisation rapide, mais elle offre aussi un soutien technique et financier aux pays qui se déclarent anticapitalistes et qui mènent des politiques anti-américaines ou anti-occidentales. À cause des facteurs régionaux (soutien occidental pour Israël) l'Égypte mène à cette époque une politique anti-occidentale. Le poids stratégique, politique et culturel de l'Égypte permet à l'État de devenir le premier réceptionnaire de l'aide soviétique au niveau mondial. Cela n'a pourtant pas empêché l'Égypte de recevoir de l'aide de l'Ouest.

Les finances publiques égyptiennes sont ainsi marquées par une certaine dépendance envers l'étranger. Le message de Nasser à ses successeurs était que plus

L'Égypte jouait un rôle régional actif, plus elle recevait des ressources étrangères. Il ne s'agit pas de dire que le régime nassérien a fait ses choix politiques en fonction des besoins de mobiliser des fonds exogènes, mais la convergence entre certains intérêts égyptiens et soviétiques a garanti à l'Égypte un soutien militaire et économique du bloc de l'Est. L'aide soviétique a donc constitué pour le régime nassérien un moyen de réaliser ses objectifs intérieurs et extérieurs. Mais souvent les moyens laissent leurs marques sur les objectifs, surtout lorsque ces derniers deviennent vagues ou connaissent des échecs sévères. Dans ces moments, les moyens se transforment en buts propres. Ainsi, la mobilisation des ressources hors des frontières égyptiennes se transformait d'un moyen de réaliser des projets intérieurs et extérieurs en un objectif auquel les régimes égyptiens adaptaient leurs politiques, non seulement étrangère mais aussi intérieure. Quand Nikita Khrouchtchev se rend en Égypte en 1964 pour l'inauguration d'une nouvelle phase des travaux du Haut-Barrage – que l'Union soviétique finançait –, le régime égyptien se voit contraint de libérer des milliers des communistes alors sous détention, le leader soviétique ayant fait comprendre qu'il ne se rendrait pas dans un pays où les communistes étaient victimes de telles répressions.

L'aide étrangère a donc, en partie, dispensé l'État de mobiliser des ressources à l'intérieur du pays. Si l'on ajoute à cela que le régime nassérien a eu recours à la confiscation et à la nationalisation pour mobiliser des ressources, on peut comprendre pourquoi le système d'impôts n'a connu aucun développement important durant la période nassérienne. De surcroît, la nationalisation du Canal de Suez a constitué une des sources principales du budget égyptien. C'est l'origine de l'État rentier, qui obtient une partie de ses recettes en dehors de l'imposition fiscale.

La défaite de 1967 et la préparation à la guerre de 1973 augmentent les dépenses publiques et accentuent la dépendance de l'Égypte face à l'aide étrangère. Après la guerre des Six jours, il faut reconstruire une armée presque détruite. Dans ce conflit, L'Égypte a perdu les champs pétroliers du Sinaï – fournisseurs d'une grande part de la production pétrolière du pays – ainsi que les recettes du Canal de Suez, fermé après la guerre. L'assistance soviétique ne suffit pas à couvrir les efforts de guerre. En 1969, les pays arabes, réunis à Khartoum, décident d'accorder un soutien financier aux pays qui sont sur le front avec Israël. Ainsi, l'État peut reconstruire son armée, subvenir aux besoins de la population, et déclencher la guerre. Les exigences du conflit égypto-israélien accentuent la fragilité des finances publiques et leur dépendance par rapport aux ressources extérieures.

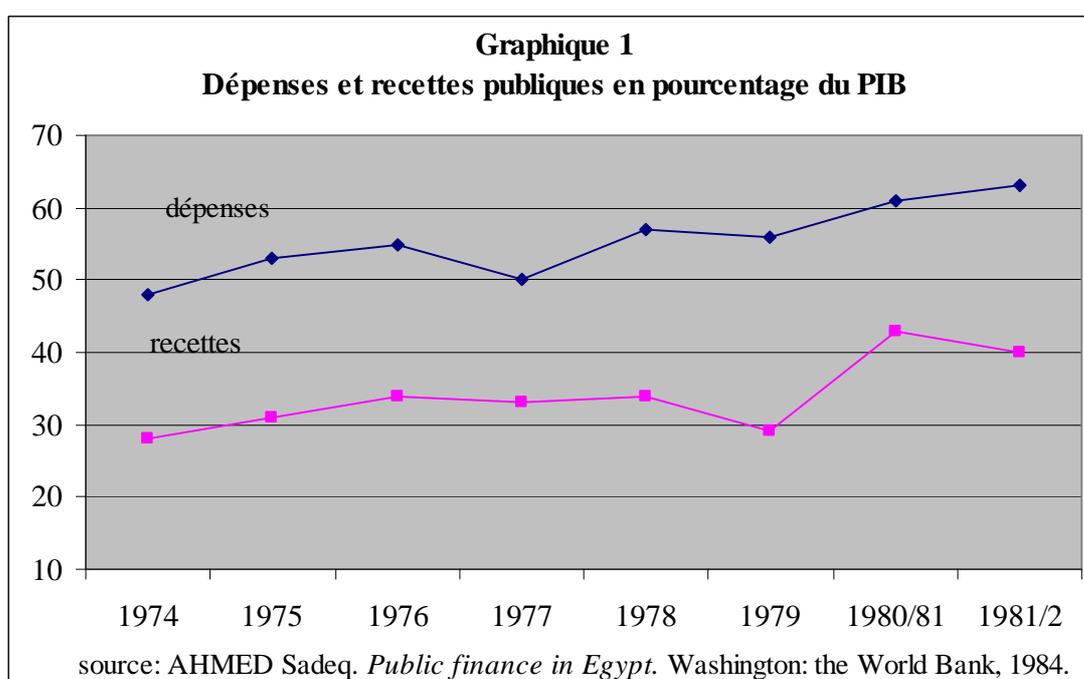
5/ La politique d'ouverture

Avec l'adoption de la politique d'ouverture économique (*Infitah*) et la conciliation avec Israël, Sadate est sous le feu des critiques, auxquelles il réagit en déclarant qu'il n'a pas une grande marge de manœuvre, puisque la période de la guerre, 1967-73, a ruiné l'État. La gauche nassérienne n'accepte pas cette version des faits et voit dans la dérive à droite du nouveau Président une façon de remettre en cause les acquis de la période nassérienne. Sadate avait, il est vrai, avant même son arrivée au pouvoir, des inclinations vers l'Occident en général et vers les États-Unis en particulier, inclinations réprimées vu l'orientation anti-occidentale et « socialiste » adoptée par son prédécesseur. Il commence son mandat en évinçant ses adversaires qui se réclament être les héritiers de la tradition nassérienne. Mais le fait que Sadate a été choisi par Nasser, et qu'il existe malgré les ruptures une continuité entre les deux régimes, rend simpliste toute explication de cette dérive à droite par le simple choix d'un président. La transformation de l'État à cette époque est un processus qui doit être resitué dans un contexte intérieur, régional et international.

L'État sort du conflit de 1967-1973 financièrement exsangue. Pendant le conflit, la majorité des ressources sont mobilisées à des fins militaires. L'investissement dans les infrastructures et dans l'industrie est quasiment interrompu. Une politique d'austérité est adoptée, et un impôt spécial (la loi 23 de 1967 de l'impôt de la sécurité nationale) pour financer les efforts de guerre est imposé. « *Aucun bruit ne doit cacher le bruit de la guerre* », tel est le slogan du régime pendant toute la durée de la guerre. Mais quand elle prend fin, l'État doit répondre aux attentes et aux demandes réprimées. Or, l'aide arabe qui a constitué une des sources principales du budget pendant la guerre a fortement diminué¹⁴. D'autre part, sous l'effet conjugué de la récession économique à l'Europe de l'Est et de la politique de détente entre les deux blocs, la tendance de l'Union soviétique à s'assurer des alliés dans le Tiers-monde par le biais d'un soutien économique est moins marquée. Les ressources exogènes de l'Égypte chutent. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la transformation de l'État égyptien de l'étatisme vers le marché et de l'alliance stratégique avec l'Union soviétique vers une coalition avec les États-Unis.

La transformation des orientations intérieures et extérieures du régime égyptien lui garantit un flux d'aides étrangères. En 1975, le canal de Suez est réouvert au transport et les champs pétroliers, récupérés grâce à la guerre de 1973, recommencent à fournir des revenus. La rente est à nouveau fluente dans le trésor public. L'État a donc subi une transformation rapide de son idéologie, de sa politique économique et de sa politique

étrangère. Mais les finances publiques ont gardé leur trait essentiel : une prédominance de la rente plutôt que des impôts. Cette rente a permis à l'État d'augmenter ses dépenses en pourcentage du PIB malgré l'adoption de la politique d'ouverture économique (voir le graphique 1). Ainsi, on assiste à une situation marquée par un divorce entre l'idéologie du régime et le fonctionnement de l'État.



Conclusion

Pour illustrer, les fondements des finances publiques modernes en Egypte ont été instaurés dans le 19e siècle et évolué au 20e siècle. Le développement de l'interventionnisme étatique est le produit de l'interaction entre les choix du régime et les ressources disponibles à l'Etat. Le développement de l'économie mondiale ainsi que l'intégration de l'Egypte dans cette économie a fait des variables exogènes un élément essentiel déterminant l'évolution des finances étatiques. La montée en puissance de l'Egypte en tant que force régionale importante a garanti à l'Egypte un flux permanent d'aide étrangère depuis les années 1950. Outre ces flux, la manne pétrolière et les recettes du Canal de Suez ont doublé les recettes de l'Etat et lui a permis de jouer un rôle interventionniste important dans la société égyptienne, abstraction faite de l'idéologie adoptée par le régime : étatsisme ou libre marché.

Notes

¹ KHALLÂF Hussayn. *l'Évolution des recettes publics en Égypte moderne*. Le Caire: Institut d'études et de recherches arabes, 1966 (en arabe).

² AL-REFAÏ Abdel Hakim. *Le mouvement de reforme des impôts*. Paris : Librairie général de droit et de jurisprudence, 1929. p. 28.

³ Ibid., p. 29.

⁴ Ibid., p. 36-37.

⁵ Ibid., p. 39.

⁶ Ibid., p. 124.

⁷ Ibid., p.111.

⁸ Ibid., p.196.

⁹ Ibid., p. 230.

¹⁰ Ibid., p.230.

¹¹ Ibid. p.143.

¹² Ibid. p.189.

¹³ WAHBA Mourad. *The role of the state in the Egyptian economy 1945-1981*. Reading: Ithaca Press, 1994; WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes*. Princeton : Princeton university press, 1983.

¹⁴ Voir le témoignage de Abd al-`Azîz Higâzi, premier-ministre après la guerre de 1973. al-Ahrâm al-Iqtissâdi, 23/5/2003.

CHAPITRE 2

**Dynamiques de l'évolution des finances publiques sous
Moubarak**

Ce chapitre analyse la dynamique de l'évolution des finances publiques en Égypte dans les années 1980 et 1990. L'hypothèse avancée ici est que l'évolution du poids de l'État dans l'économie n'est pas seulement le résultat du choix idéologique et politique du régime, mais le produit de l'interaction entre ces choix et les ressources disponibles à l'État. Cette hypothèse peut donner un sens au paradoxe des années 1970, quand la politique de libéralisation économique adoptée par le régime de Sadate en 1974 s'est soldée par une hausse du poids de l'État dans l'économie plutôt que par son déclin. La même hypothèse va expliquer un paradoxe semblable, quand la politique des réformes économiques libérales adoptée par le régime de Moubarak en 1990 aboutit à la hausse des dépenses publiques par rapport au PIB plutôt qu'à leurs baisses. Il sera montré ici que les variations rapides et arbitraires dans le flux de recettes publiques ont eu un effet de « sabotage » sur les politiques choisies et adoptées par le régime.

Dans ce chapitre, il ne sera pas question des détails des recettes publiques (leurs origines) et ceux des dépenses étatiques (leurs débouchés). Je dégagerai les grandes lignes de l'évolution du poids de l'État dans l'économie afin d'en identifier la logique. Cela permettra de donner une vue d'ensemble de l'évolution du budget égyptien, et préparer ainsi le terrain pour les analyses détaillées des recettes et dépenses publiques dans les chapitres à venir.

1/ 1981: Changement de paradigme dans le discours économique officiel

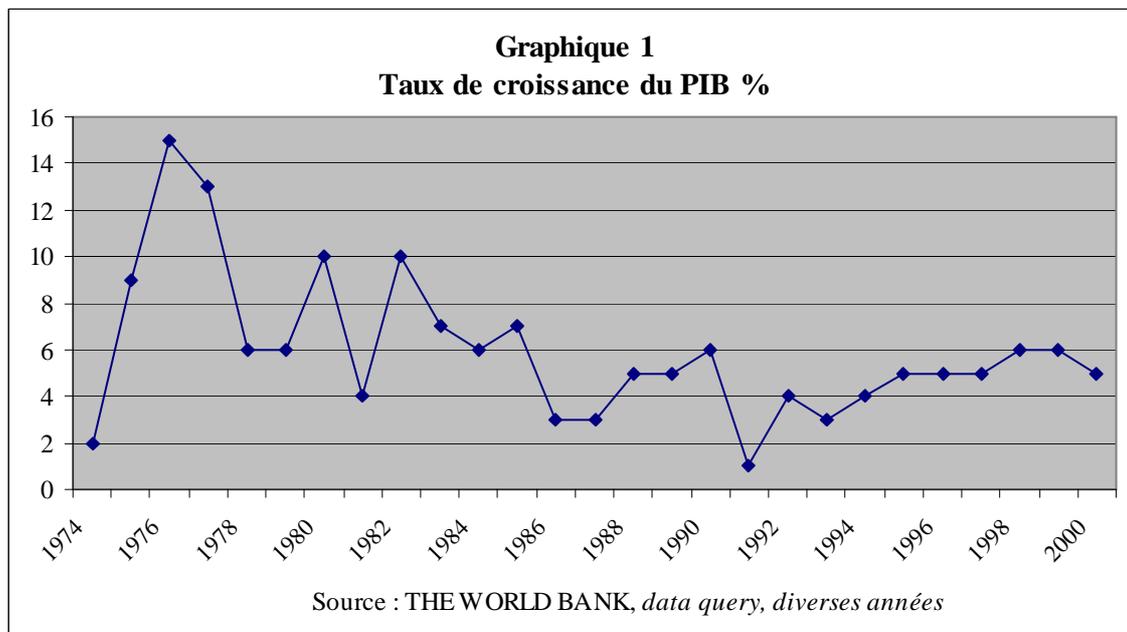
Quelques semaines après l'assassinat de Sadate, le rédacteur en chef du quotidien semi-officiel *al-Ahrâm*, Ibrâhîm Nâfi', dont les articles sont un indicateur de la politique officielle, a admis la profondeur de la crise économique. Au point même qu'il la convoqua

comme une des raisons de la violence débouchant sur l'assassinat du président. Quelques jours avant la disparition de Sadate, ce même rédacteur en chef n'en avait pas moins affirmé la stabilité de l'économie. Dans l'article qui suivit l'arrivée de Moubarak au pouvoir, Nâfi' critique aussi certains groupes qui ont prospéré dans le contexte de la politique d'ouverture économique, notamment les importateurs¹. Cet article constitue un des premiers signaux de la nouvelle orientation adoptée par le nouveau régime. Cette nouvelle orientation reflète plus qu'un pessimisme passager produit par le ralentissement de la croissance économique en 1981 (voir le graphique 1).

Le nouveau gouvernement, choisi par Moubarak, débute son mandat en reconnaissant la crise économique. En effet, le ministre de l'Économie admet que l'Égypte souffre de divers problèmes économiques et que les bons chiffres présentés par les gouvernements précédents sont le fruit de fraudes statistiques². En outre, un rapport de la Banque centrale relève le déclin du taux de croissance des secteurs économiques productifs (industrie et agriculture) en comparaison avec les secteurs de service après l'adoption de la politique d'ouverture économique³. Un autre rapport du parti National démocrate au pouvoir, publié quelques mois après l'arrivée de Moubarak, plaide pour la rationalisation de la consommation et pour le contrôle des importations⁴. Les signes d'un changement sont clairs après les déclarations du nouveau président selon lesquelles « *l'essence de toutes réformes économiques doit être la stimulation de la production et de taux d'épargne et le contrôle de la consommation et de l'importation* »⁵. En outre, le président affirme que la politique d'ouverture ne serait pas abolie, mais signale que « *l'État a le droit, voire l'obligation, de faire la distinction entre des activités productives qui ont un effet positif non seulement sur des individus mais aussi sur des groupes, et des activités commerciales qui ne profitent qu'à une minorité au détriment des autres* »⁶.

Qu'un nouveau régime entame son mandat en rejetant la responsabilité des problèmes économiques sur son prédécesseur est tout à fait banal. Le changement dans le discours économique consiste plutôt dans la définition des problèmes économiques avec les solutions que cette définition implique. Moubarak est venu au pouvoir durant le boom économique de 1974-1985 : le marché pétrolier mondial subit un second choc, ce qui augmente les cours du pétrole et donc les recettes de l'État ; le canal de Suez injecte chaque année des millions de dollars dans les caisses de l'État ; la manne de l'aide étrangère se maintient. Voilà pour les recettes publiques. Quant aux revenus de la population, ils augmentent du fait de l'accroissement des recettes de l'État d'une part, et grâce aux millions d'Égyptiens travaillant dans les pays arabes pétroliers d'autre part. Ces

émigrés assurent le transfert de milliards de dollars à leurs familles. Enfin, le tourisme est en pleine croissance et entraîne des retombées financières conséquentes pour tout un secteur de la population. Dans les années 1970, l'Égypte a enregistré ses taux de croissance les plus élevés du 20^e siècle. Voir graphique 1. En 1976, ce taux a dépassé 15 %, un résultat que très peu de pays ont atteint.



La décennie 1974-1985 est réputée être, dans la littérature économique sur l'Égypte, une phase de croissance et de prospérité⁷. Pourquoi parle-t-on alors d'une crise économique au début du mandat de Moubarak ? Il est vrai que la croissance économique avant Moubarak est stimulée par des revenus rentiers et exogènes, ce qui n'était pas tenable sur le long terme. Du point de vue de la rationalité économique, il y avait donc matière à s'inquiéter. Mais quand les orientations économiques d'un régime changent, il faut aller plus loin que la rationalité économique et chercher les intérêts du régime, qui consistent à construire une légitimité et à créer une base de clientèle. En réalité, tandis que la croissance économique maintient des taux élevés, durant les années 1970 et au début des années 1980, les salaires réels des fonctionnaires et des ouvriers d'État sont en chute libre. En fait, le flux d'argent venant de l'extérieur a stimulé le taux d'inflation. La part des salariés dans le PIB a chuté de 50 % à 30 % entre 1970 et 1979⁸. Le problème ne se limite pas à la baisse des revenus absolus des fonctionnaires. Il se manifeste aussi dans un appauvrissement relatif dû à l'enrichissement d'autres groupes, qui adoptent en plus des comportements ostentatoires de consommation. Moubarak est pourtant venu « restaurer la

justice » en faveur de cette classe de salariés. C'est au sein des structures d'État qu'il a essayé de créer son assise sociale ou sa base de clientèle. Mais en fait, la principale action du président en faveur de ces salariés s'est résumée à la reconnaissance de l'existence d'un problème économique urgent autour duquel il fallait déclencher un débat.

2/ 1982 : conférence pour les réformes économiques

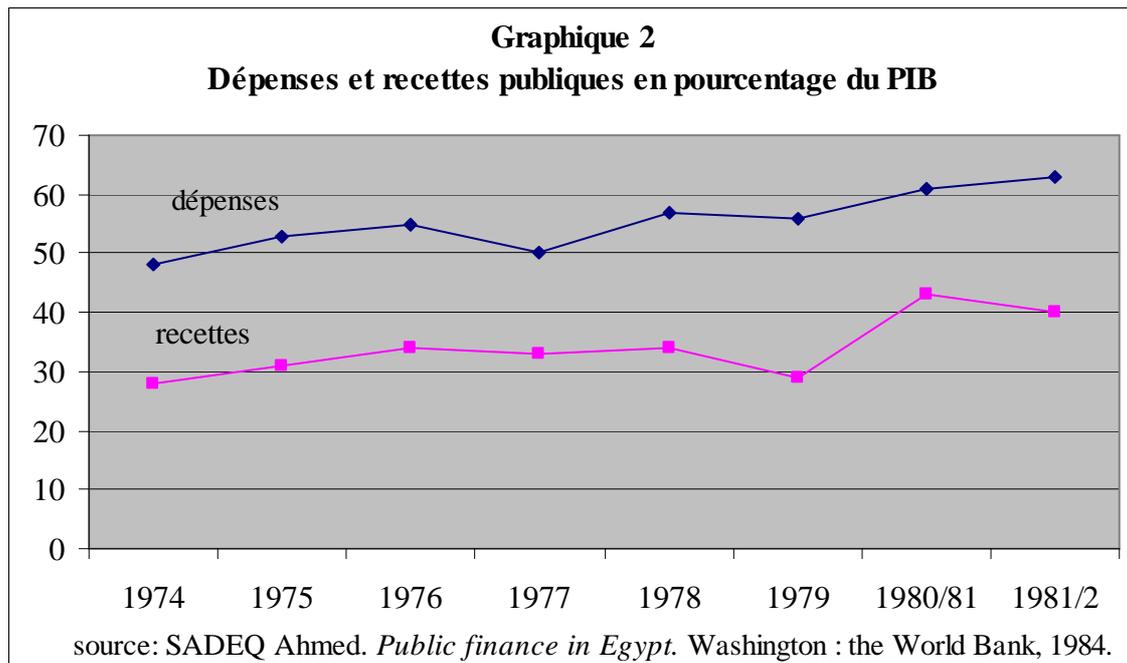
Le nouveau président décide d'organiser une conférence en février 1982 pour discuter de la crise économique. Dans le discours d'inauguration, il affirme que le but de cette conférence est d'entreprendre une évaluation de la situation économique, afin de dégager un plan d'action et non de simples résolutions générales. La conférence rassemble des économistes de tous bords, des libéraux jusqu'aux communistes. Sa déclaration finale est claire dans sa conception des changements à réaliser. Il s'agit de «...retourner à la planification au niveau économique et social et d'orienter la politique d'ouverture économique vers la production »⁹. Le secrétaire général de la conférence déclare toutefois qu'il n'y a pas de renversement de la politique d'ouverture, mais une simple réinstauration de la planification économique pour permettre à l'État de réaliser ses objectifs de développement¹⁰.

Le processus de libéralisation économique que Sadate avait commencé en 1974 est contrôlé avec l'arrivée de Moubarak. Les attaques menées par les médias officiels et semi-officiels contre le président Nasser et son étatsisme diminuent sensiblement. Par contre, les critiques adressées à la politique d'ouverture de Sadate envahissent les médias officiels, semi-officiels et les journaux d'opposition. Plusieurs hommes d'affaires associés au président Sadate, dont son frère même, ont été inquiétés par la justice. Et les personnalités politiques réputées sadatiennes sont écartées des positions clés dans le parti National démocrate au pouvoir. Moubarak recrute aussi plusieurs cadres politiques nassériens ou associés au courant nassérien¹¹ comme Réf'at al-Mahgûb, Mufîd Shihâb et Mahmoud al-Sharîf. Le début de l'ère Moubarak suscite des doutes par rapport à un retour à une version de l'étatsisme des années 1960, ou tout au moins à un contrôle du processus de libéralisation et au maintien d'un système hybride contenant à la fois des éléments nassériens et sadatiens.

Comment peut-on expliquer ce changement dans le discours économique officiel ? S'agit-il d'une différence entre le style politique de Moubarak et de Sadate?¹² En réalité, l'arrière politique et la personnalité des deux présidents sont très différents. Sadate n'a passé qu'une brève période dans l'armée, en tant qu'officier. Et durant cette période, il est

engagé dans la politique au point d'être impliqué dans l'assassinat d'un homme politique. Sadate se distingue par un style frontal avec un goût pour les risques. Ce qui lui a permis d'entreprendre des changements importants qui ont heurté les intérêts de certains groupes, mais en ont élevé d'autres dans la hiérarchie sociale. Moubarak, en revanche, a fait toute sa carrière dans l'armée et n'avait aucun rôle politique (ni le moindre goût politique, comme le dit Springborg¹³) jusqu'à ce que Sadate le choisisse comme vice-président, en 1975. Il se présente plutôt comme un féru de travail ou comme un bon manager. C'est un homme qui a grimpé au sein de la haute fonction publique jusqu'au poste de la présidence. Moubarak est donc un haut fonctionnaire, qui préfère le style bureaucratique dans la politique et dans la gestion des affaires économiques. Il ne faut pas oublier non plus qu'en tant que vice-président, Moubarak a été témoin des plus vastes émeutes sociales qu'ait connu l'Égypte en un demi-siècle. En janvier 1977, le gouvernement augmente les prix de certains produits de base, comme le pain, l'huile et le sucre. La réaction est violente. L'armée intervient et réprime durement les émeutes. Cette expérience a sans doute marqué le style politique de Moubarak qui adopte la prudence et la mesure dans tous les changements de la politique économique. Au vu de cet itinéraire, n'est-il pas logique que Moubarak, plus que son prédécesseur, mette en valeur la planification économique?

La présidence reste en Égypte le centre du pouvoir et tout changement dans cette institution implique des modifications importantes dans les contours de la vie politique et économique du pays. Néanmoins, le retour relatif vers le paradigme de planification ne peut pas être complètement saisi sans la prise en compte des moyens utilisés : si Moubarak a choisi que l'État devait jouer à nouveau le rôle de planificateur, c'est parce qu'il en avait les moyens. En effet, les recettes publiques étaient en cette période à leur apogée. L'année 1980/1981, qui a précédé l'arrivée de Moubarak au pouvoir, a vu le taux le plus élevé de recettes publiques en pourcentage du PIB : 42 % (voir graphique 2). Moubarak a renforcé la planification étatique grâce à cette flambée des revenus publics.

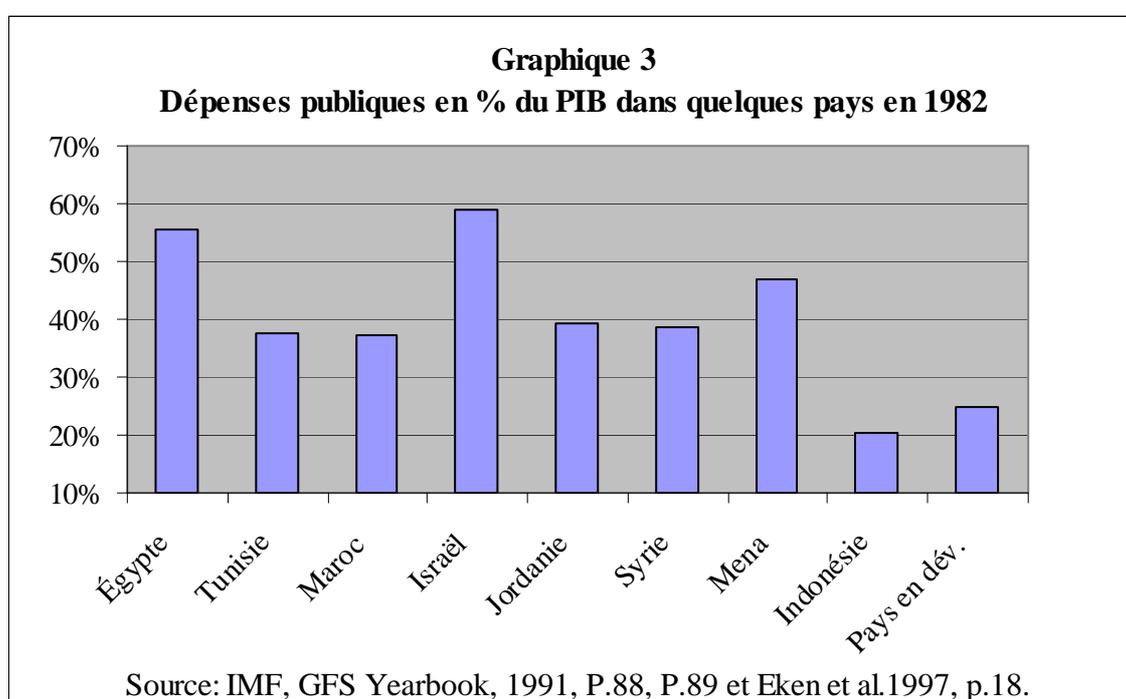


La tendance à la croissance du rôle de l'État commence dans les années Sadate. Comme le montre le graphique 2, les dépenses publiques en pourcentage du PIB passent de 48 %, en 1974, à 61 %, en 1980-1981. Le processus de libéralisation économique connaît un coup dur en janvier 1977, quand l'accord avec le F.M.I. est enterré par les manifestants qui envahissent les villes égyptiennes. Ce sont les émeutes sociales les plus violentes du 20^e siècle. Non seulement le gouvernement revient sur sa décision de réduire les subventions, mais il les augmente. Elles passent de 15,5 % du total des dépenses, en 1977, à 20,5 %, en 1980-1981¹⁴. Ce blocage de la politique de libéralisation économique n'est pas seulement le produit de la résistance de la population ou de la bureaucratie. Ce qui a rendu ce blocage possible est la croissance rapide des recettes publiques qui sont passées de 28 % en pourcentage du PIB, en 1974, quand Sadate annonce la politique d'ouverture, à 43 %, en 1980-1981¹⁵, l'année de son assassinat. En outre, l'embauche dans le secteur d'État n'a pas été affectée par la politique d'ouverture. Celle-ci a maintenu un taux de croissance de 9,6 % entre 1973 et 1980-1981. Ainsi, la part de l'État dans l'emploi total en Égypte passe de 15,9 %, avant l'adoption de la politique d'ouverture, en 1973, à 21,9 %, en 1979¹⁶. Autrement dit, le retour relatif à la planification durant les premières années du mandat de Moubarak s'inscrit dans la continuité de l'expansion de l'État qui a marqué les dernières années de Sadate. L'arrivée de Moubarak au pouvoir, toutefois, donne l'occasion de formuler une nouvelle idéologie, un discours et une politique économiques qui reflètent les évolutions déjà constatées dans les finances publiques.

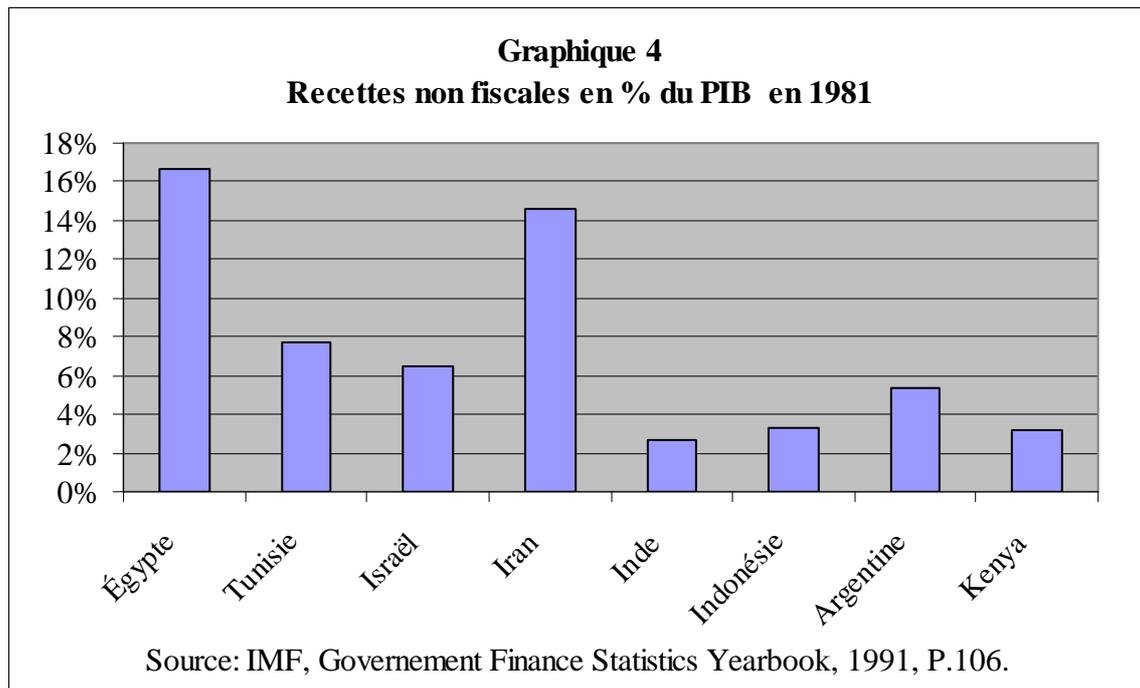
3/ 1984 : fin du boom des recettes publiques

Dans cette section, je vais montrer, par l'intermédiaire d'une série de graphiques, l'affaiblissement de l'État rentier en Égypte dans les années 1980.

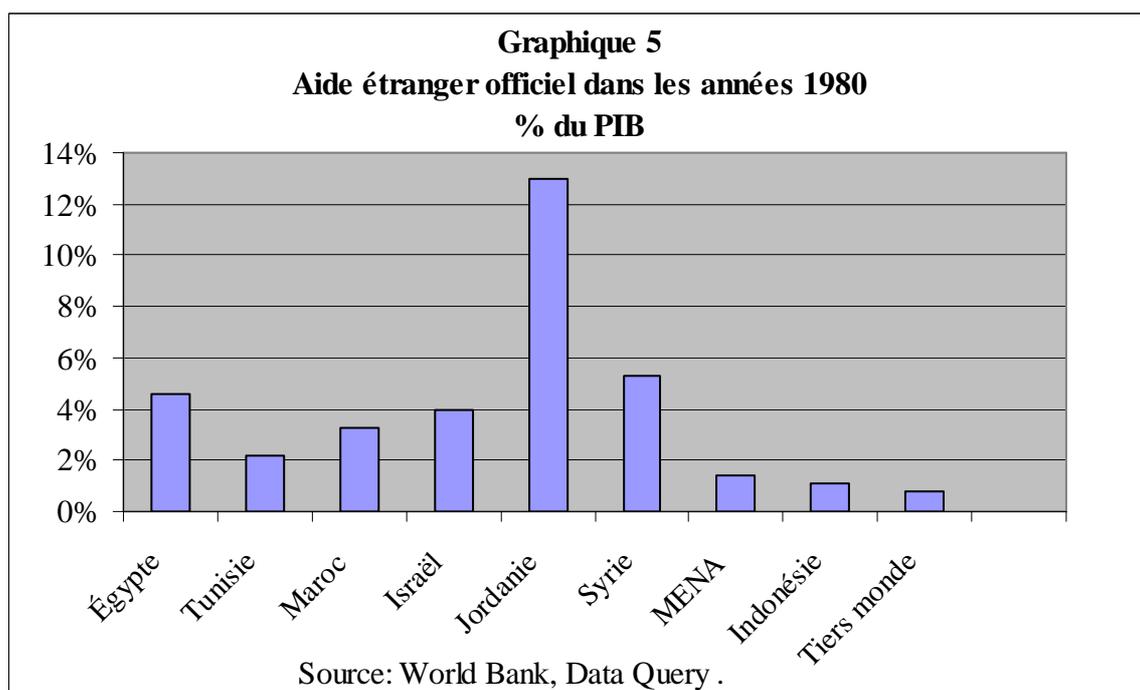
Quand Moubarak arrive au pouvoir, les dépenses de l'État, en pourcentage du PIB, atteignent un niveau exceptionnel dans le monde, hors du bloc soviétique. Le graphique 3 le montre en comparant l'Égypte à d'autres pays en développement ou de la région. Seul Israël dépasse l'Égypte dans le poids des dépenses publiques.



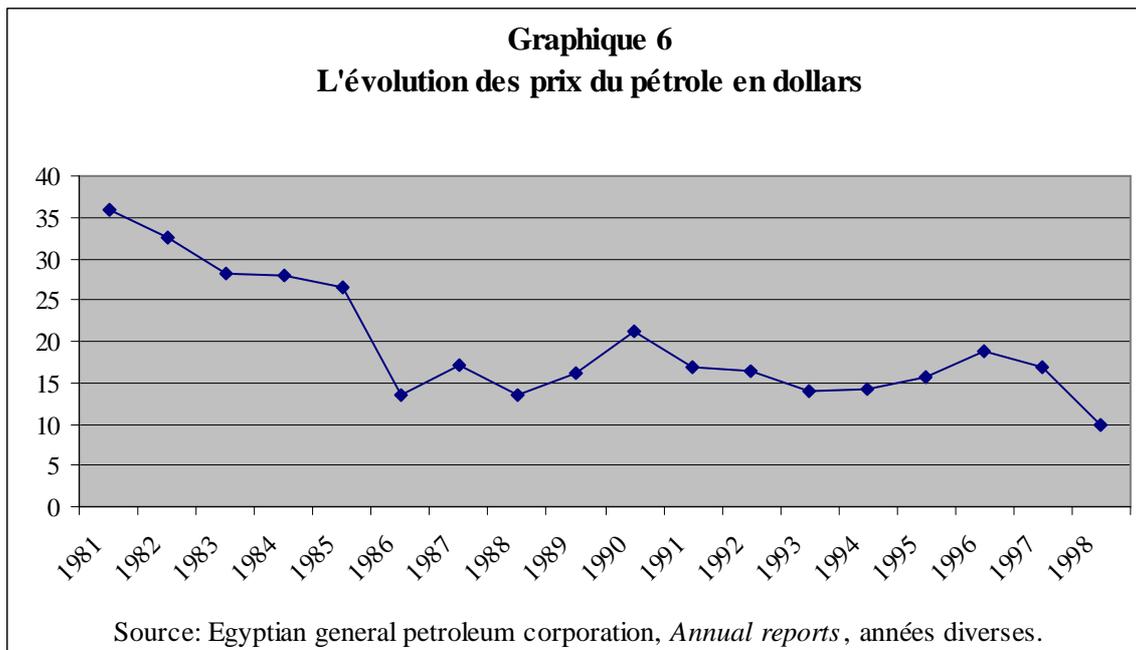
Le rôle fort que joue l'État au début des années 1980 est basé sur un flux de ressources rentières. Plus de la moitié des recettes de l'État ne proviennent pas de l'impôt. Le graphique 4 montre, en termes comparatifs, le poids spécial que représentent les recettes non fiscales dans l'économie.



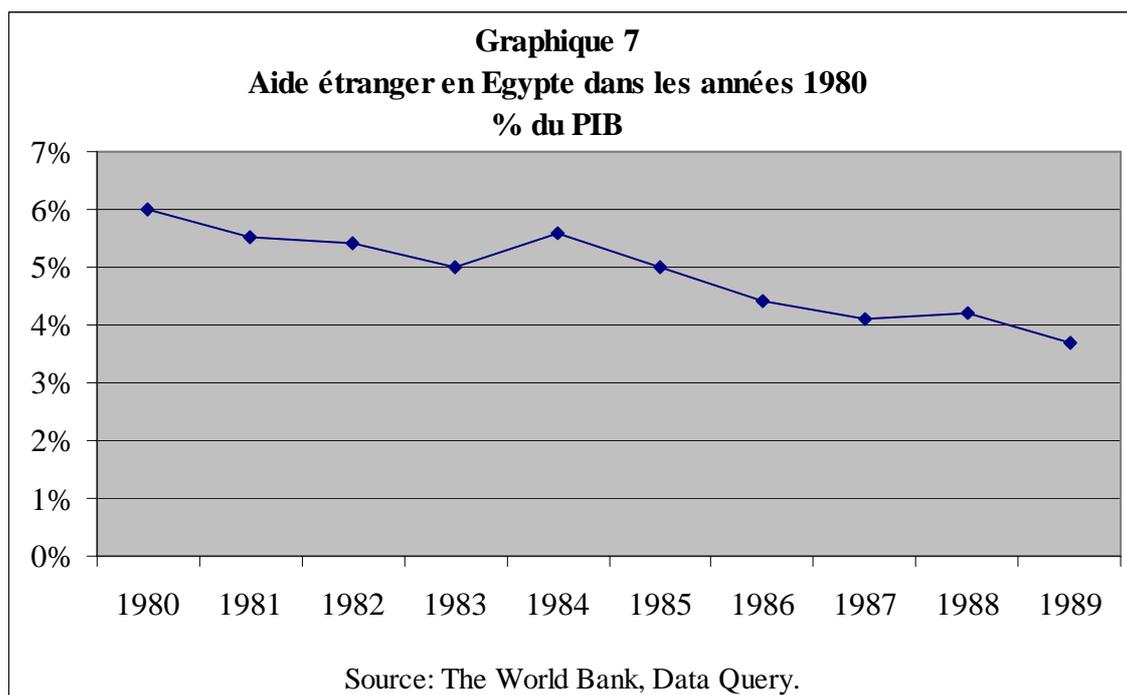
Moubarak a aussi pu garantir des flux d'aides étrangères qui ont fait de l'Égypte un des pays les plus soutenus du Tiers-monde (voir le graphique 5). L'aide américaine constitue l'essentiel de ces flux, avec près de deux milliards de dollars par an. L'Égypte est le pays le plus soutenu par Washington, après Israël.



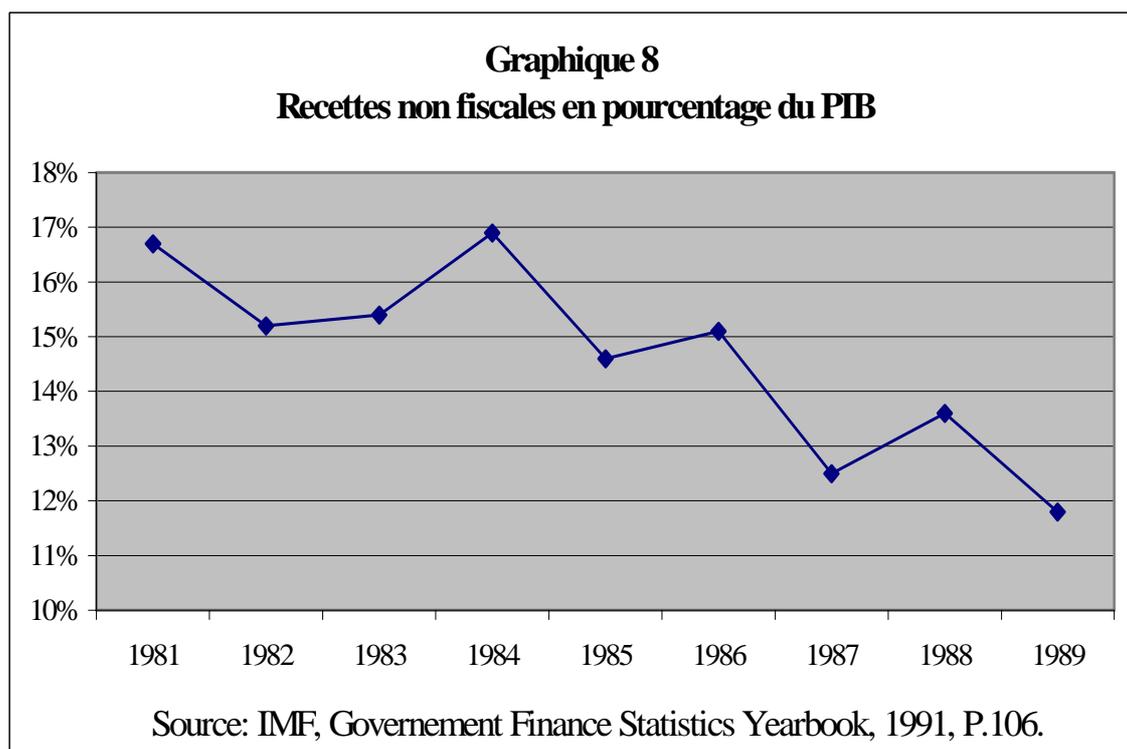
Le boom des revenus s'est vite inversé. Deux années après l'arrivée de Mubarak au pouvoir, les recettes chutent. Et le contre-choc pétrolier affecte le trésor public égyptien. Le graphique 6 montre l'évolution des cours du pétrole depuis 1981.



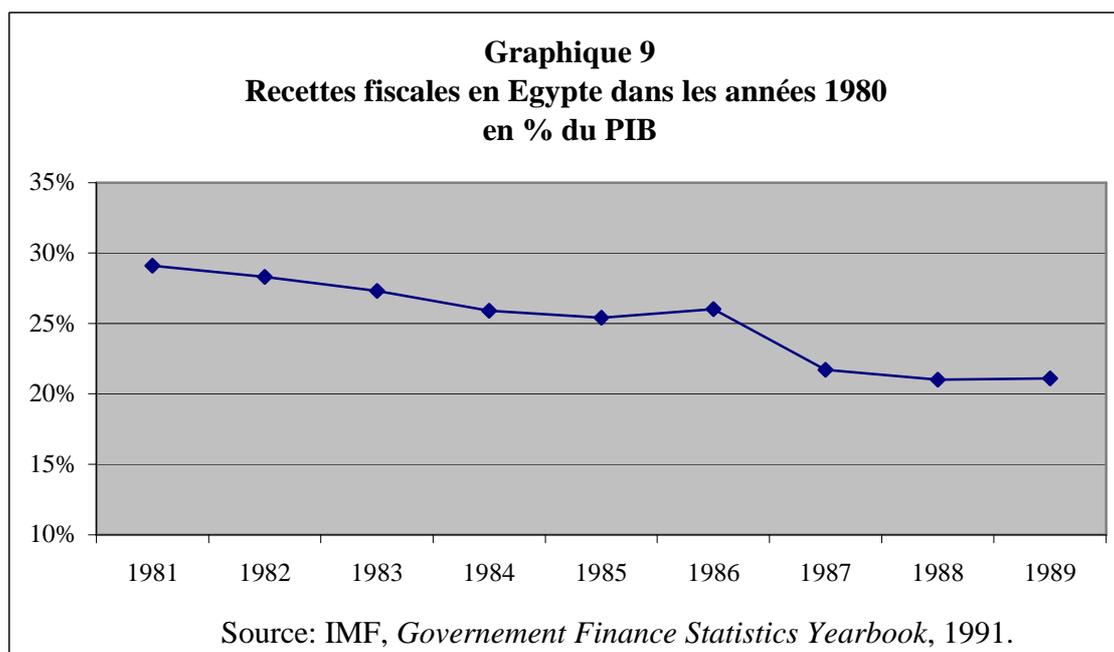
On a vu précédemment que l'Égypte, dans les années 1980, est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide étrangère dans le Tiers monde. Cependant, durant les mêmes années cette aide diminue en pourcentage du PIB égyptien. Les crises budgétaires et le contrôle des dépenses publiques poussent les pays développés donateurs à revoir leur aide à la baisse en pourcentage de leurs PIB. D'autre part, la croissance démographique en Égypte fait chuter l'aide par habitant. Même si l'aide étrangère reste stable en terme absolu, son effet sur l'économie est moindre du fait de l'agrandissement même de cette économie. Le graphique 7 montre la tendance de l'aide à la baisse en pourcentage du PIB dans les années 1980.



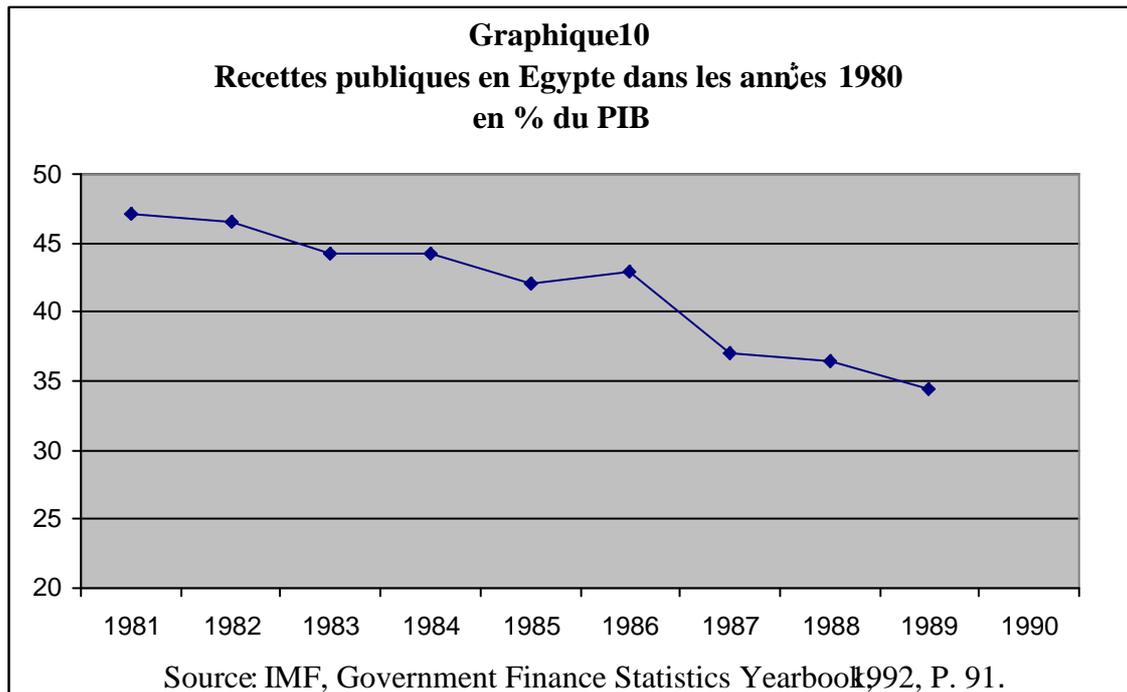
Les revenus rentiers en Égypte comprennent les recettes du pétrole, celles du canal de Suez et celles de l'aide étrangère. Le graphique 8 montre les changements que connaissent ces trois sources de revenus dans les années 1980.



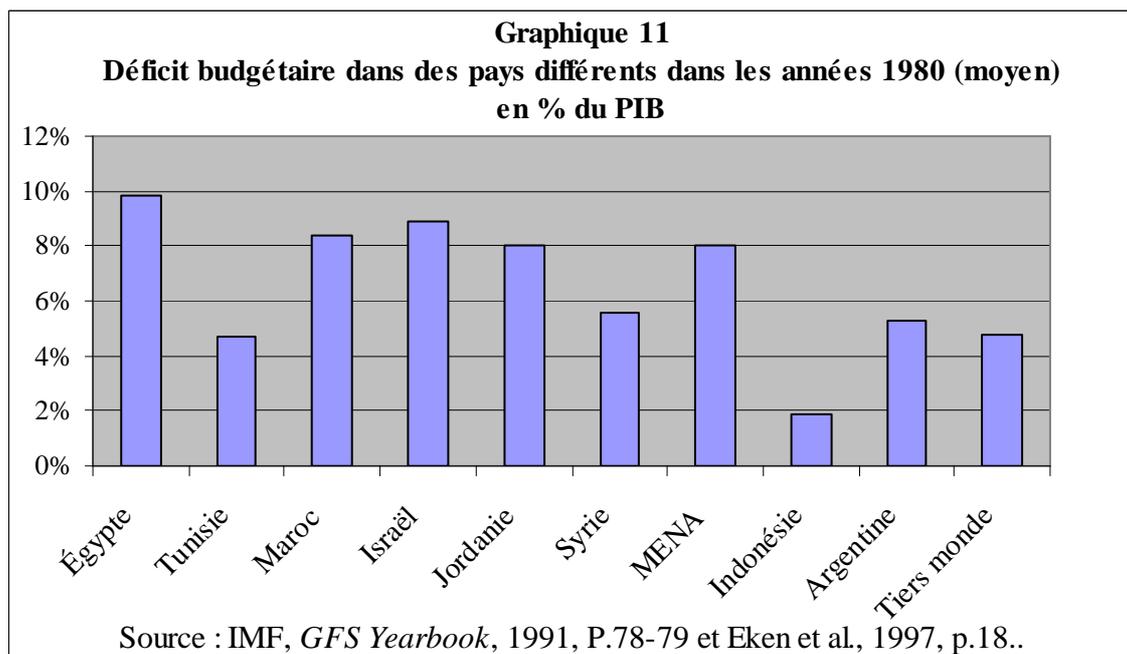
La baisse n'affecte pas que les recettes rentières de l'État, elle agit aussi sur les recettes fiscales. En fait, environ le tiers des impôts sur les entreprises en Égypte provient de l'imposition fiscale sur les exportations du pétrole et sur les recettes du canal de Suez. Ainsi, le déclin subi par ces deux sources de revenus s'est-il traduit sur les recettes fiscales.



Le résultat de la baisse des recettes rentières et fiscales de l'État n'est que la diminution du total des recettes de l'État. Le graphique 10 montre la tendance.



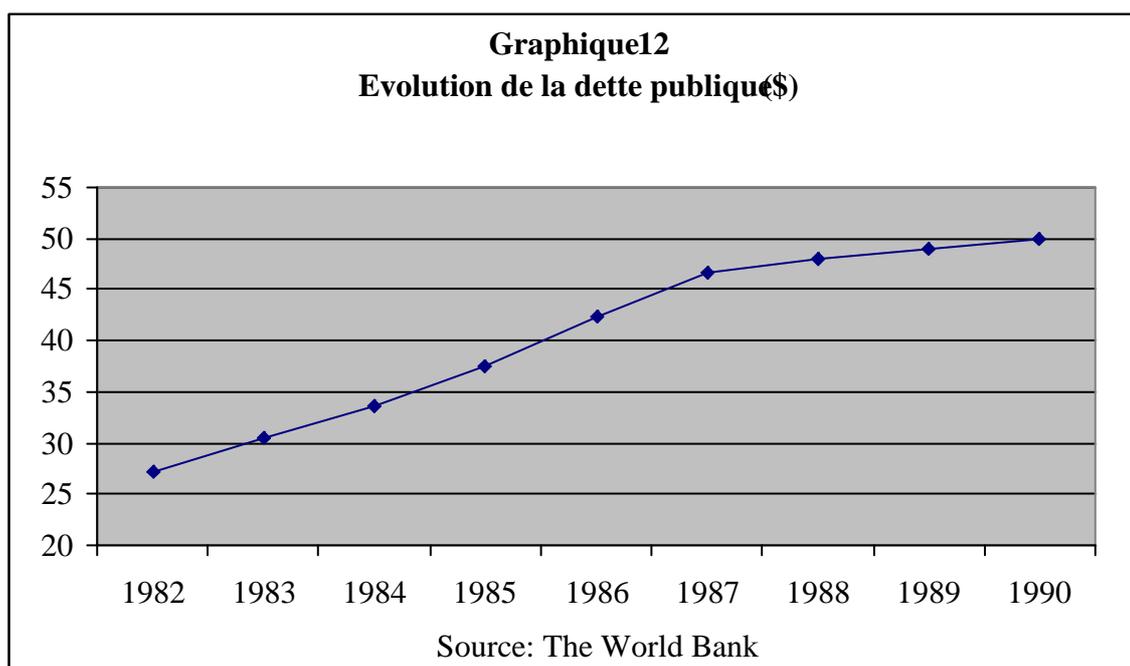
La chute des recettes publiques et l'échec à faire une baisse correspondante dans les dépenses étatiques lancent l'État égyptien dans la crise budgétaire la plus aigue du 20^e siècle. Le graphique 11 montre en termes comparatifs que, dans les années 1980, l'Égypte maintient l'un des taux les plus élevés de déficit budgétaire dans le monde.



4/ Déclin de l'État distributif

La chute des recettes publiques met le régime de Moubarak face à un dilemme. Deux ou trois ans après sa formulation de l'idéologie économique et sociale, marquée par un certain retour au discours de l'interventionnisme étatique, il s'agit de faire une démarche inverse et de formuler une idéologie qui donne un sens au retrait de l'État. Par le biais de la presse officielle et semi-officielle, le régime provoque un débat au sujet des subventions, dans lequel elles sont considérées comme un gaspillage des ressources nationales. Ainsi dira-t-on du pain subventionné qu'il est utilisé dans l'alimentation des animaux. De surcroît, dans plusieurs de ses discours, le président avance le fait que les gens aient beaucoup d'enfants et consomment abusivement les biens subventionnés – tel le sucre¹⁷ – comme le problème économique principal. Ainsi, les débats économiques des années 1980 portent principalement sur ces deux thèmes : croissance démographique et subventions. Tandis que le discours officiel convoque ces deux éléments pour expliquer la crise économique, l'opposition, surtout celle de la gauche, répond par la défense des subventions, nie l'origine démographique de la crise et tient la politique d'ouverture économique et la corruption responsables.

Le régime réduit les dépenses liées aux subventions. Mais cela ne résout pas le problème du déficit budgétaire, qui persiste tout au long des années 1980. Le gouvernement n'a pas d'autre choix que de recourir massivement à la dette étrangère. Le graphique 12 illustre cette tendance.



5/ 1987 : accord avorté avec le F.M.I.

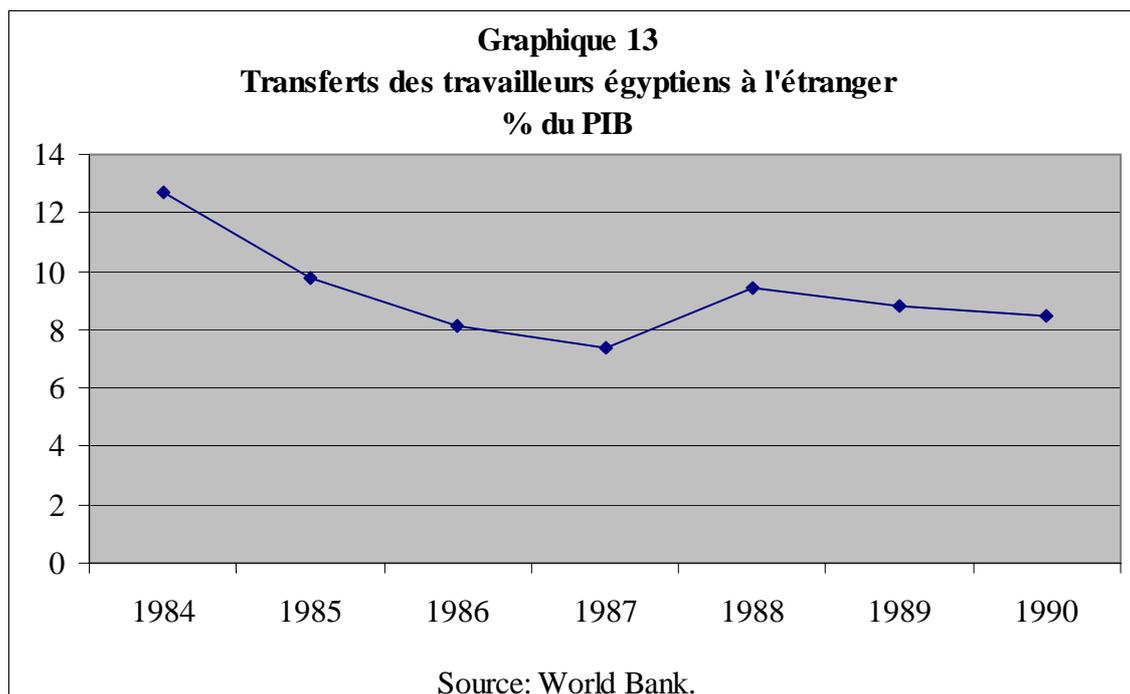
1986 est une année critique dans la crise budgétaire de l'État égyptien. Les cours du pétrole chutent de moitié et entraînent une baisse forte des recettes des exportations égyptiennes, qui passent de 2,26 milliards de dollars, en 1985, à 1,2 milliards, en 1986. Dans la même période, les recettes du Canal de Suez dégringolent : d'un milliard de dollars, elles passent à 900 millions. Le gouvernement se trouve donc dans l'incapacité de financer ses importations. Facteur aggravant, en mars 1986, le gouvernement américain déclare une suspension de 265 millions de dollars d'aide, jusqu'à ce que Le Caire adopte des réformes économiques demandées par le F.M.I.¹⁸. Le gouvernement égyptien n'a pas d'autre choix que d'accepter le principe des réformes et de négocier avec le F.M.I. un accord qui voit le jour en mai 1987. L'accord met l'accent sur des réformes dans quatre domaines : d'abord, le gouvernement doit prendre des mesures sérieuses pour réduire les dépenses publiques. En second lieu, la monnaie nationale doit subir des dévaluations pour attirer davantage les transferts des émigrés égyptiens des pays pétroliers. Troisièmement, les taux d'intérêts sur la livre égyptienne doivent être augmentés afin d'encourager l'épargne. Enfin, il faut libéraliser le fonctionnement du secteur public, lui donner la liberté, supprimer ses unités en faillite, ainsi que de fixer les prix de ses marchandises selon les lois du marché.

Cet accord permet à l'Égypte de demander au Club de Paris un rééchelonnement de ses dettes étrangères, ce que le pays obtient en mai 1987. Le budget de l'État est en partie soulagé. Mais l'accord de 1987 est un échec. Non seulement le gouvernement n'a pas réussi à réduire les dépenses publiques, mais ces dernières ont augmenté de 54 % du PIB, en 1986/1987, à 57,2 %, en 1987/1988¹⁹. La stratégie du gouvernement consiste alors à se servir de son rôle stratégique comme un moyen de pression sur les États-Unis et l'Europe dans le but d'obtenir du F.M.I. un traitement de préférence. Le gouvernement égyptien voulait que le F.M.I. lui laisse la possibilité d'appliquer les réformes de façon graduelle. C'était à lui de choisir un rythme de réformes qui n'allait pas mettre pas en danger la stabilité sociale et politique du pays, et c'était au même gouvernement qu'il revenait de reporter les réformes quand les organes de sécurité, qui craignaient une explosion sociale, ont émis un veto sur certains changements. Un droit qui lui avait été accordé après les émeutes sanglantes de janvier 1977²⁰.

Le gouvernement ne met donc pas en application l'accord avec le F.M.I. qui pourrait déclencher des réactions violentes. Ce qui ne sauve pourtant pas l'État. Le déficit budgétaire continue à augmenter, et le gouvernement a toujours recours à l'émission monétaire pour financer le déficit. Cela entraîne une augmentation du taux d'inflation qui,

selon les chiffres officiels, atteint 20 %, en 1990, mais plus de 30 % selon des sources indépendantes²¹. Un taux qui entraîne une chute de 40 % dans les recettes réelles des salariés à la fin des années 1980, selon les estimations de la Banque mondiale²².

Pendant que les finances de l'État souffrent d'une chute des recettes, l'économie subit la chute des transferts des travailleurs égyptiens dans le Golfe. On a donc affaire à une crise budgétaire de l'État doublée d'une crise économique sévère, ce qui augmente la pression sur le gouvernement (voir le graphique 13 pour la baisse des transferts).



À la fin des années 1980, le gouvernement égyptien cherche partout des exemptions de dettes comme des crédits d'urgence. En 1990, l'Association du développement international, qui dépend de la Banque mondiale et qui est spécialisée dans le financement des pays les plus pauvres, fait passer l'Égypte dans cette catégorie²³. En 1990, l'État égyptien est au bord de la faillite ; il est pratiquement en cessation de paiement de ses dettes.

En juillet 1990, l'Agence de presse Reuters rapporte les propos d'un économiste égyptien : « Depuis vingt ans, on dit que l'Égypte est arrivée à la faillite, mais toujours quelque chose arrive pour la sauver. Cette fois, je ne vois pas comment elle s'en sortira ». ²⁴ Deux semaines plus tard, les chars irakiens envahissent le Koweït ; L'Égypte rejoint l'alliance contre l'Iraq ; l'aide afflue et le gouvernement égyptien est sauvé.

6/ La rente est à l'origine du succès du programme de réforme

En 1990, le gouvernement commence à appliquer un accord de réforme économique formulé en consultation avec le F.M.I. et la Banque mondiale. Le gouvernement montre beaucoup plus d'enthousiasme à mettre en application ces réformes que celles de 1987. Un des facteurs importants stimulant cet enthousiasme est la chute de l'Europe de l'Est et la transformation idéologique qu'elle entraîne à l'échelle mondiale. Cette transformation donne davantage de poids au secteur « libéral » du régime et le convainc qu'il n'existe pas d'alternatives à l'économie du marché. En outre, après l'échec du programme de 1987, il existe une coordination de plus en plus forte entre les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds de l'Égypte pour organiser les pressions sur le gouvernement égyptien afin qu'il adopte des réformes²⁵. L'allocation de l'aide étrangère est, depuis cette date, conditionnée à l'engagement effectif du gouvernement égyptien à mettre en place les réformes choisies en consultation avec le F.M.I. et la Banque mondiale.

La pierre angulaire du programme de réformes consiste en un ensemble de politiques visant à réduire radicalement le déficit budgétaire, un symptôme chronique de l'économie égyptienne depuis les années 1970. Le programme, a-t-on dit, a été une grande réussite. Après la moitié des années 1990, l'Égypte a figuré dans plusieurs rapports des institutions internationales en tant qu'exemple de succès. En fait, le gouvernement égyptien a réussi à faire chuter le déficit budgétaire de 20 % du PIB, avant le programme, à 1 %, en 1996/97²⁶. Un taux considéré comme exceptionnel dans le monde. Une étude publiée par le F.M.I. a estimé que l'Égypte a réussi, en 1996-1997, à enregistrer le plus fort équilibre budgétaire de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, après l'Algérie²⁷. À cette époque-là, le futur s'annonce radieux pour l'économie égyptienne : la Bourse du Caire, qui a repris ses activités après une longue stagnation due à la vague de nationalisations de 1961, est en plein boom. Le gouvernement lance le slogan « *l'Égypte : un dragon sur le Nil* » comme illustration de sa détermination à faire du pays un paradis pour les investissements étrangers.

Le programme de réformes économiques divise le pays. Tandis que le gouvernement maintient, rapports internationaux à l'appui, que ce programme est une réussite, certains opposants du gouvernement soulignent que les réformes portent seulement sur les équilibres budgétaires, non pas les équilibres économiques. Les arbitrages rendus au détriment de la dimension sociale ont accru, dans les années 1990, la pauvreté, le chômage et la marginalisation. Mis à part le degré de succès du programme de

réformes et ses effets sociaux néfastes, la question principale est de savoir comment ce succès a été obtenu pour juger s'il est le fruit de politiques adoptées ou le résultat d'une conjoncture que le gouvernement égyptien n'a pas inventée. Il semble que le F.M.I. et la Banque mondiale se sont empressés de mettre en avant le programme égyptien comme un cas de succès parce qu'ils étaient en manque d'exemples. De plus, les relations spéciales entre les États-Unis et l'Égypte ont valu à ce pays un traitement spécial de la part de ces deux institutions, dont le droit d'être salué pour toute réussite, même marginale, dans le domaine des réformes. En réalité la réduction du déficit budgétaire n'est pas, pour l'essentiel, le fruit d'une quelconque politique gouvernementale. La réussite égyptienne dans les « réformes économiques » est due à la manne apportée par la guerre du Golfe de 1990²⁸. Je montrerai que la réussite du gouvernement est très limitée et que l'essence de la politique budgétaire n'a pas été modifiée au cours des années 1990.

Dans sa lettre de mai 1991 à Barber Conable, président de la Banque mondiale, le ministre égyptien de la Coopération internationale, Maurice Makramalla, affirme la détermination de son gouvernement à adopter l'économie de marché. L'élément le plus important sur lequel il met l'accent est la volonté du gouvernement de réduire les dépenses publiques²⁹. Le rapport du président de la Banque mondiale, présenté aux directeurs exécutifs de cette institution afin d'obtenir leur consentement pour un crédit à l'Égypte, a inclus le montant des dépenses publiques que le gouvernement égyptien ne devait pas dépasser dans les années suivant la signature de l'accord. Le tableau 1 montre comment le gouvernement égyptien a dépassé de loin les chiffres retenus avec la Banque mondiale.

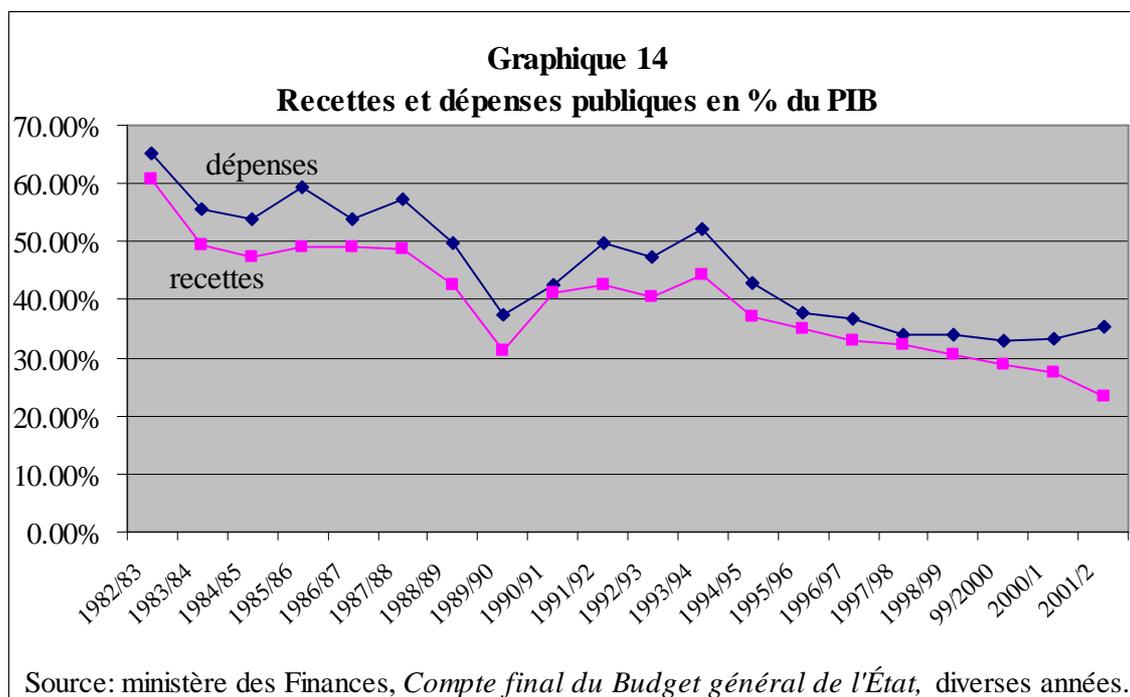
Tableau 1
Dépenses publiques fixées par la Banque mondiale et celles réalisées
En milliards de L.E.

| | 1991/2 | 1992/3 | 1993/4 | 1994/5 | 1995/6 | 1996/7 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1- Dépenses fixés par la Banque mondiale | 51,4 | 47,12 | 46,15 | 44,65 | 43,45 | 42,08 |
| 2- Dépenses effectuées. | 55,8 | 59,4 | 71,7 | 70,4 | 81,4 | 88 |
| 2/1 | 108,5% | 126% | 155,3% | 157,6% | 187,3% | 209% |

Source: The World Bank, *Report and recommendation of the president of the World Bank to the Executive Directors*. Juin 1991; ministère des Finances, *Compte définitif du budget général de l'État*, années diverses.

Non seulement les dépenses publiques augmentent en terme absolu, mais aussi en pourcentage du PIB. Elles passent de 37,3 %, en 1989-1990, à 42,6 %, en 1990-1991, la

première année de l'application des réformes. Les années suivantes, les taux dépassent ceux qui existaient avant les réformes³⁰ (voir le graphique 14).



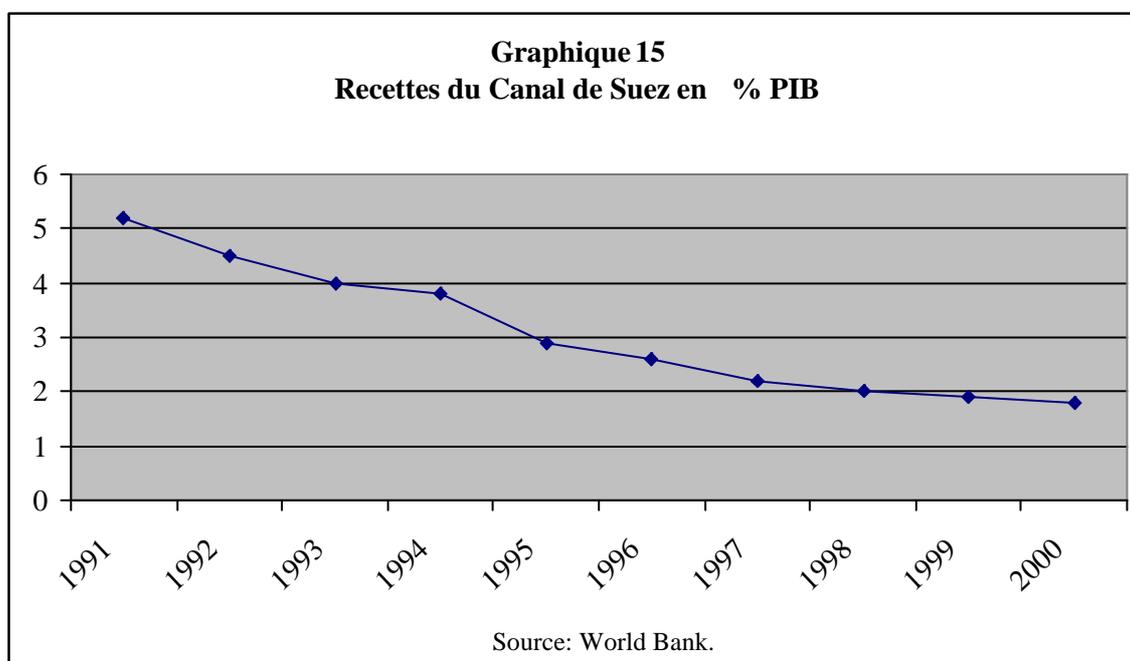
Le gouvernement a sans aucun doute réussi à réduire le déficit budgétaire. Mais en réalité, cette réduction est due à l'augmentation des recettes qu'au contrôle ou à la réduction des dépenses. Plusieurs facteurs, dont le programme de réformes lui-même, ont entraîné les recettes publiques à la hausse. Quand le gouvernement égyptien est en consultations avec le F.M.I. et la Banque mondiale pour mettre au point un programme de réformes, les forces irakiennes envahissent le Koweït, en août 1990. La participation de l'Égypte à la guerre contre l'Irak est nécessaire pour donner une dimension arabe à l'intervention de la coalition internationale sous l'égide des États-Unis. Pour gagner l'Égypte à leur cause, les États-Unis, les pays du Golfe et d'autres pays développés lui fournissent de l'aide financière. De plus, près de la moitié de la dette étrangère de l'Égypte est annulée, les créances chutant à 28 milliards de dollars après avoir atteint 53 milliards en 1989³¹. Enfin, la guerre augmente l'incertitude sur les marchés pétroliers, ce qui pousse à la hausse les cours et donc les recettes à l'exportation de l'Égypte.

Il faut ajouter à cela que le programme de réformes économiques a, en lui-même, un effet bénéfique sur les recettes de l'État. En effet, il est décidé que la dévaluation de la livre égyptienne est nécessaire pour contrôler les importations, stimuler les exportations et

inciter les travailleurs dans les pays pétroliers à rapatrier leur épargne en dollars. Cette dévaluation gonfle les recettes des exportations pétrolières ainsi que celles du canal de Suez converties en livres égyptiennes. Elle augmente aussi les recettes des taxes douanières. En plus, le gouvernement impose en 1991 une taxe sur les ventes qui rapporte des recettes équivalentes à 4,5 % du PIB. Tous ces facteurs se traduisent par la hausse du montant total des recettes publiques au début des années 1990, comme on l'a vu avec le graphique 14.

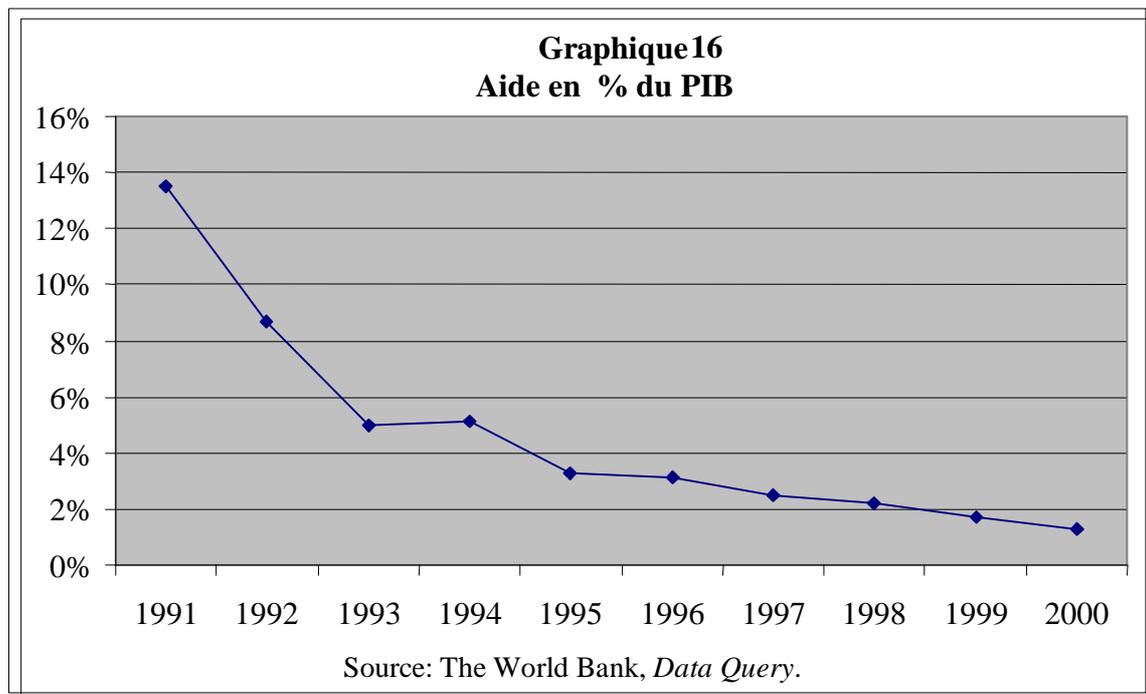
7/ Reprise de la tendance à la baisse des recettes publiques

Depuis l'exercice 1990/91 à celui de 1993/94, on peut donc parler d'une trêve dans la tendance générale à la baisse des recettes publiques en pourcentage du PIB. Mais, à partir de 1994/95, les revenus retrouvent leur tendance principale. Comme dans les années 1980, la baisse des ressources publiques dans les années 1990 est due au déclin des recettes rentières en pourcentage du PIB. Le graphique 15 montre l'évolution des recettes du Canal de Suez en pourcentage du PIB. Malgré tous les projets d'approfondissement du canal entrepris dans les années 1980 et 1990 pour attirer davantage de clientèle sur cette voie maritime, sa contribution dans le budget de l'État égyptien a poursuivi sa baisse dans les années 1990.



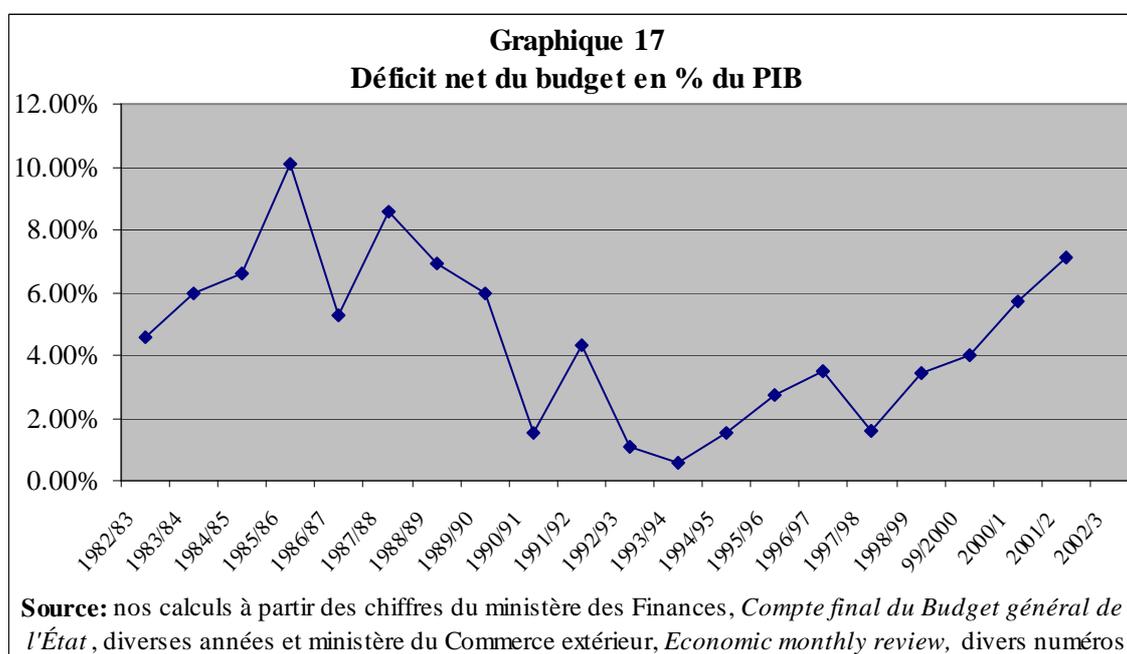
L'aide étrangère, ou la rente stratégique³², a maintenu sa baisse dans les années 1990. Cela est, en partie, le produit des évolutions au sein des pays développés comme dans le système politique international. Durant cette décennie, les politiques d'austérité et

de rigueur budgétaire sont adoptées au niveau international, surtout après le traité de Maastricht adopté par l'Union européenne. Dans les années 1990, de surcroît, les pays d'Europe de l'Est sortent de la catégorie des pays donateurs. Ils rejoignent les rangs des pays pauvres, qui sont de plus en plus nombreux à se partager un « gâteau » d'aide qui se réduit. En un mot, le marché de l'aide étrangère connaît une hausse de la demande, mais une baisse de l'offre. La fin de la guerre froide n'a pas facilité la tâche du gouvernement égyptien dans la course aux fonds étrangers. L'importance stratégique du Moyen-Orient n'est plus, semble-t-il, ce qu'elle était. Au début des années 1980, la région recevait plus de 13 % de l'aide aux pays en voie de développement. Aujourd'hui, elle en reçoit à peine 7 %³³. Il en résulte une baisse de l'aide étrangère en pourcentage du PIB égyptien, comme le montre le graphique 16.



Les tentatives gouvernementales de mobilisation des ressources fiscales pouvant contrebalancer la chute de ses recettes rentières n'ont pas été couronnées de succès. La réforme globale du système de l'impôt sur le revenu n'a toujours pas vu le jour. Le déficit budgétaire a donc entamé une courbe ascendante à partir de 1994-1995. En 2000-2001, le taux du déficit en pourcentage des dépenses a dépassé celui de 1989-1990, avant l'application du programme de réformes économiques (voir le graphique 17). Le

gouvernement est donc entré dans le nouveau millénaire en balayant la principale réalisation du programme de réformes de 1990.



L'écart croissant et chronique entre la capacité de l'État à dépenser et son aptitude à extraire des ressources a fait resurgir le problème de la dette publique. Les finances publiques sont à nouveau en crise aigue, comme dans les années 1980. Le tableau 2 montre l'évolution de la dette publique entre 1999 et 2003.

Tableau 2
Evolution de l'endettement public en Égypte

| | En milliards L.E. | | | |
|--------------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1999/00 | 2000/1 | 2001/2 | 2002/3 |
| Totale des dettes | 339,6 | 391,2 | 456,4 | 517,2 |
| Dette intérieure | 245,4 | 290,7 | 329,7 | 365,1 |
| Dette extérieure | 94,2 | 100,5 | 126,7 | 152,1 |
| Totale des dettes / PIB | 99,8% | 109,1% | 119,6% | 152,1% |
| Dettes intérieures / PIB | 72,2% | 81% | 86,4% | 89,8% |
| Dettes extérieures / PIB | 27,7% | 28% | 33,2% | 43% |

Source : Banque centrale d'Égypte. *Annuel report*, diverses années.

La spécificité de la dette publique des années 2000 est qu'elle dépend principalement du marché intérieur, contrairement aux années 1980 durant lesquelles elle était entre les mains de bailleurs de fonds étrangers. Comme le montre le tableau 2, la

distribution de la dette publique tend à favoriser le marché des crédits intérieur plutôt qu'extérieur. En 2002/03, la dette intérieure représente 70,1 % du total de la dette publique.

L'État est dans la même logique que lors de la crise des années 1980 : il dépense davantage qu'il ne peut se le permettre. La « libéralisation économique » annoncée n'a pas même réussi à restaurer l'équilibre budgétaire dans le pays. Cela nous renvoie aux explications de l'échec de la libéralisation en Égypte formulées pour expliquer la situation des années 1980. Richards estime que le problème réside dans l'équilibre du rapport de force entre l'État et les groupes d'intérêts. Dans ses mots, « *un État énorme mais inefficace est en confrontation avec des groupes d'intérêts qui sont trop faibles pour imposer leurs agenda, mais suffisamment forts pour bloquer toute réforme menaçant leurs intérêts à court terme* »³⁴. Ayubi, en revanche, considère que la résistance aux réformes provient des dirigeants politiques eux-mêmes : les gouvernements du Tiers-monde ont tendance à utiliser la bureaucratie comme un mécanisme de modération politique leur permettant de coopter l'intelligentsia et d'autres groupes ambitieux tout en masquant les questions de classe derrière le discours techniciste de la bureaucratie³⁵. Henry pousse l'argument dans la même direction quand il insiste sur le fait que la politique de libéralisation économique en Égypte n'est qu'une stratégie adoptée par le régime dans le but de conforter son autorité³⁶.

Ces explications n'entrent pas en contradiction les unes avec les autres. Dans certains cas, il se peut que la résistance à la libéralisation économique provienne de groupes d'intérêts et, dans d'autres, elle émane du régime politique qui cherche à éviter toute réforme susceptible de mettre en danger la stabilité politique. Ajoutons ici que si la résistance à la libéralisation a réussi à ralentir ou à bloquer le processus, c'est parce que les recettes sont arrivées à des moments cruciaux pour saboter la réforme. Les gouvernements ont normalement recours à la libéralisation dans un contexte de contraction de recettes publiques et de crise budgétaire. Le régime égyptien a, par deux fois, en 1974 et 1990, mobilisé sa machine idéologique pour convaincre qu'il fallait opérer le passage à l'économie de marché. Chaque fois, il a réussi à imposer le principe de la réforme. Mais quand la mobilisation du régime pour mener à bien les réformes est acquise, l'augmentation des recettes pousse l'État à l'expansion et agit ainsi contre la logique de la libéralisation.

Conclusion

L'étude de l'évolution des recettes de l'État égyptien au cours des deux dernières décennies montre que les changements d'orientation dans la politique économique du régime sont liés à la hausse et à la baisse de ses recettes. La définition du rôle de l'État se fait selon les moyens dont il dispose. Le régime du président Moubarak a, au début de son mandat, étendu le rôle de l'État. Mais la contraction des recettes rentières le contraint finalement à en réduire l'intervention. L'État semble alors être réduit au statut d'acteur passif à la merci de forces sur lesquelles il n'a aucun contrôle. Prisonnier d'une logique d'adaptation, le régime reste dépourvu de toute initiative.

La périodisation de l'évolution du rôle de l'État doit prendre deux éléments en considération : les orientations idéologiques ou le discours officiel d'une part, le poids réel de l'État dans l'économie de l'autre. En effet, au cours des périodes 1974-1981 et 1990-1994, le régime adopte la libéralisation économique au moment où le poids de l'État est en expansion. Ce qui ne signifie pas que l'idéologie annoncée par le régime est pur mensonge, mais plutôt qu'il existe une force plus puissante que la volonté gouvernementale : celle des recettes publiques. Quand le régime accepte la libéralisation, en 1990, cette libéralisation s'accompagne d'une hausse des recettes, et il est donc logique que les dépenses augmentent. Quand l'argent tombe, il faut le dépenser.

Certains se sont empressés d'expliquer le succès des réformes des années 1990 en les mettant en parallèle avec celles des années 1980, qui furent un échec³⁷. Parmi les facteurs proposés, on a mis en avant l'épuisement des ressources rentières à la fin des années 1980, qui explique l'application, avec un certain succès, des réformes des années 1990. On ne peut vraiment parler de succès pour les réformes des années 1990 pour la simple raison que les recettes rentières qu'on pensait diminuer au début des années 1990 étaient, au contraire, en pleine expansion.

Notes

¹ al-Ahrâm, 6/11/1981.

² al-Ahrâm, 1/5/1982.

³ al-Ahrâm, 11/1/1982.

⁴ al-Ahrâm, 19/1/1982.

⁵ al-Ahrâm, 28/10/1981.

⁶ al-Ahrâm Al-Iqtisadi, 2/8/1982.

⁷ AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995 ; BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. BARKEY. New York : St. Martin's press. 1992 ; IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990 ; VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999 THE WORLD BANK. *Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt*. Washington : the World bank, juin 1991 ; THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington : 2001.

⁸ WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes*. Princeton : Princeton university press, 1983, p. xv.

⁹ al-Ahrâm al-Iqtisadi, 22/2/1982.

¹⁰ Ibid.

¹¹ SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt : fragmentation of the political order*. Boulder, Colo. : Westview, 1989.

¹² Springborg tend à mettre l'accent sur la différence de « style politique » entre Sadate et Moubarak. Voir Springborg, *ibid*.

¹³ Springborg, *ibid*.

¹⁴ IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990, p. 25.

¹⁵ World Bank, Data query.

¹⁶ FATHI Sami. L'économie de l'embauche publique en Égypte. *L'embauche publique en Égypte, le présent et une perspective pour le future* / ed. par al-Sayyid GHÂNIM. Le Caire : Centre d'études et de recherches politiques, 1992 (en arabe).

¹⁷ al-Ahrâm, 2/5/1986.

¹⁸ LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.

-
- ¹⁹ MINISTERE DES FINANCES (Égypte). *Compte définitif du budget général de l'État*, 1986/7 et 1987/8.
- ²⁰ Voir SPRINGBORG, op. cit. p. 123.
- ²¹ Le taux réel de l'inflation à cette époque était le centre des débats acharnés.
- ²² THE WORLD BANK. *Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt*. Washington : the World bank, juin 1991.
- ²³ LÖFGREN, op. cit., P.411.
- ²⁴ REUTER, 17 Juillet, 1990.
- ²⁵ LÖFGREN, op. cit.
- ²⁶ Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : F.M.I., mai 1998.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ MITCHELL, Timothy. No factories, no problems : the logic of neo-liberalism in Egypt. *Review of african political economy*, décembre 1999, vol. 82, n° 6, p. 455-69.
- ²⁹ The World Bank, op. cit.
- ³⁰ Nos calculs d'après : MINISTERE DES FINANCES. *Compte définitif du budget général de l'État*, diverses années.
- ³¹ THE WORLD BANK. *Egypt into the Next Century*. Washington : the World bank, mai 1995.
- ³² Comme l'appelle Hinnebusch. Voir HINNEBUSCH, Raymond. The Politics of economic reform in Egypt. *Third world quarterly*. 1993, vol. 14, n° 1, p. 159-72.
- ³³ CENTER FOR ECONOMIC & FINANCIAL RESEARCH STUDIES. Rapport sur le financement étranger dans la République arabe d'Égypte, 1999.
- ³⁴ RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder : West review, 1996, p.1721
- ³⁵ AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995, p. 326.
- ³⁶ Henry, clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.
- ³⁷ LÖFGREN, op. cit.

CHAPITRE 3

**Transformation de la répartition des ressources sur les
ministères :
Répondre aux exigences du contrôle**

Ce chapitre a pour objet d'analyser les changements dans la répartition des ressources publiques sur le niveau inter institutionnel et intra institutionnel durant les années 1990. Ce chapitre n'abordera pas la panoplie des dépenses publiques. Seules seront étudiées les dépenses ayant subi des transformations.

1/ changements inter institutionnels

Quoique stable dans ses grandes lignes, la répartition des ressources durant cette décennie a favorisé les ministères de l'Intérieur, de la Culture, des Affaires religieuses et de l'Éducation. Mais elle a défavorisé le ministère de la Défense et celui de l'Approvisionnement. Il s'agit aussi de démontrer comment ces changements ont eu lieu sans produire de déstabilisation politique. Il est toujours difficile pour un régime de gérer la répartition des ressources entre des institutions étatiques en compétition. Chaque institution voulant arracher une part plus grande de gâteau. D'autant que la gestion devient plus difficile si les ressources sont en baisse. Le régime de Moubarak a essayé d'étouffer les conflits internes au sein de l'État en gardant les grandes lignes de la formule de distribution intacte, mais il a dû opérer des changements pour répondre à de nouvelles situations.

1/1 Deux modèles : approche structuraliste et approche centrée sur les acteurs

Commençons d'abord par débattre brièvement de l'aspect théorique qui permettra d'aborder l'évolution des dépenses étatiques. On se trouve face à deux grandes tendances, à savoir l'approche structuraliste et celle centrée sur les acteurs.

Selon la vision structuraliste, les actions de l'État s'expliquent par les fonctions qu'il doit accomplir. L'évolution des dépenses étatiques est donc déterminée par la transformation de ces fonctions. À travers ce modèle, la fonction principale de l'État est, bien entendue, de préserver la stabilité du système socio-économique. Si par exemple les dépenses sociales venaient à augmenter, l'explication de ce processus ne pourrait se faire qu'à travers les « besoins » du système : comme le fait d'exercer un effet modérateur sur la classe ouvrière pour préserver la stabilité du système socioéconomique. L'État apparaît dans ce modèle comme un acteur stratégique qui essaie de gérer ses dépenses en vue de finalités connues et planifiées.

L'approche centrée sur les acteurs explique la répartition des ressources comme étant le produit de conflits entre les classes sociales ou entre les groupes sociaux. Cette vision peut être illustrée à travers la déclaration d'Aron Wildawsky : « *le budget est une transcription du passé. Les victoires, les défaites, les tractations et les compromis sur l'allocation [de ressources] sont reflétés dans les catégories incluses et celles non incluses* »¹. Les dépenses publiques sont censées donc traduire l'équilibre de force existant entre les différents groupes sociaux et les institutions de l'État. Dans ce modèle, il n'existe pas un seul acteur stratégique qui doit gérer l'allocation de ressources dont la finalité est de préserver le système.

L'approche structuraliste peut avoir une utilité heuristique lorsque le régime politique dispose d'une grande marge d'autonomie par rapport aux groupes sociaux et aux groupes d'intérêts. Le régime peut ainsi choisir avec une relative liberté des tâches et des fonctions à accomplir. Mais dans le cas des régime peu autonomes ou d'un État pris par des intérêts sectoriels, l'approche centrée sur les acteurs doit avoir encore plus d'utilité analytique.

La position théorique adoptée dans ce chapitre est la suivante : bien que l'approche fonctionnaliste (qui explique les choses par leurs fonctions au sein d'un système) est rejetée, je crois qu'il existe néanmoins des fonctions de l'État. Ces fonctions ne sont pas le produit automatique d'une certaine nécessité structurelle émanant de la place de l'État dans le système socio-économique. En effet, L'État ne crée pas des fonctions. C'est le régime qui lui donne des fonctions, selon une conjoncture économique, politique et idéologique. Autrement dit, alors que le fonctionnalisme et le structuralisme sont rejetés, je n'adopte pas pleinement l'approche centrée sur les acteurs. Cette approche qui pense que le budget reflète tout simplement l'équilibre de force entre les groupes sociaux. Je garde à l'esprit le postulat du néo

institutionnalisme selon lequel les résultats des conflits entre les groupes sociaux sont en partie déterminés par la configuration institutionnelle.

1/2 Typologie des dépenses étatiques

Comme on l'a déjà montré dans le chapitre théorique, O'Connor² pense que l'État dans le système capitaliste doit habilement distribuer ses ressources entre les dépenses sur le capital social (infrastructure, subventions pour les exportations, etc.) visant à maintenir et à renforcer les conditions nécessaires pour la croissance des investissements privés et les dépenses sociales (santé, aide sociale, etc.) cherchant à modérer les classes dominées. Ces deux types de dépenses reflètent les deux fonctions essentielles de l'État selon O'Connor : accumulation et légitimation.

Néanmoins, il n'existe pas dans la réalité beaucoup de dépenses publiques qui tombent exclusivement dans l'une ou l'autre catégorie. L'éducation publique, par exemple, peut être qualifiée de dépense sociale puisqu'elle ouvre la voie à la mobilité sociale : elle permet à certains pauvres de monter dans la hiérarchie sociale par l'acquisition de savoirs utiles sur le marché du travail. Toutefois, l'éducation publique doit également être considérée comme dépense pour le capital social, puisque la création d'une force de travail éduquée est traduite par l'augmentation de la productivité des travailleurs et elle stimule ainsi le processus d'accumulation du capital.

Dans la même logique, les dépenses sur le capital social peuvent également jouer un rôle de légitimation. La stimulation des investissements privés par le biais de la préparation des conditions nécessaires à leur rentabilité peut jouer un rôle de légitimation. En effet, la croissance des investissements privés tend parfois à avoir un effet modérateur sur la classe ouvrière, puisque ces investissements créent des emplois. D'autant plus qu'ils peuvent augmenter la richesse nationale et l'accroître. Ce qui permettra aux travailleurs d'en bénéficier.

Il reste, néanmoins, que cette distinction entre ces deux types de dépenses peut parfois être utile si l'on garde à l'esprit que dans la plupart des cas, ce sont des types idéaux plutôt que des catégories existantes dans la réalité.

Par ailleurs, je voudrais proposer une typologie des dépenses publiques plus performante pour saisir la logique de l'évolution de ces dépenses, notamment dans le cas des régimes autoritaires. Le point de départ n'étant pas l'État, mais le régime. L'objectif ultime de

tout régime politique est de rester en place. Dans le cas des régimes autoritaires, cela se fait principalement par la répression de toute opposition présente ou potentielle et par la croissance économique qui doit assurer la légitimité de l'exercice du pouvoir.

On pourrait classer les dépenses publiques comme suit :

- Dépenses sur le contrôle : incluant les dépenses pour la répression matérielle (armement et police), la domination idéologique (médias, culture et religion) et le consentement, basé sur le clientélisme (subventions).
- Dépenses sur le développement économique : incluant les dépenses sur l'infrastructure, sur l'Éducation, etc.

Comme dans le cas de la typologie d'O'Connor, cette typologie souffre du fait qu'elle ne correspond pas aux catégories existantes dans la réalité empirique. Les dépenses sur l'éducation, par exemple, peuvent avoir une fonction double : contrôle (formation idéologique des enfants et des jeunes pour les mener à accepter le système d'inégalité dans la société) et développement économique (formation technique pour répondre aux besoins du marché du travail). Gardons à l'esprit donc que ces deux genres sont des types idéaux plutôt que des catégories empiriques.

1/3 Les transformations des dépenses pour le contrôle

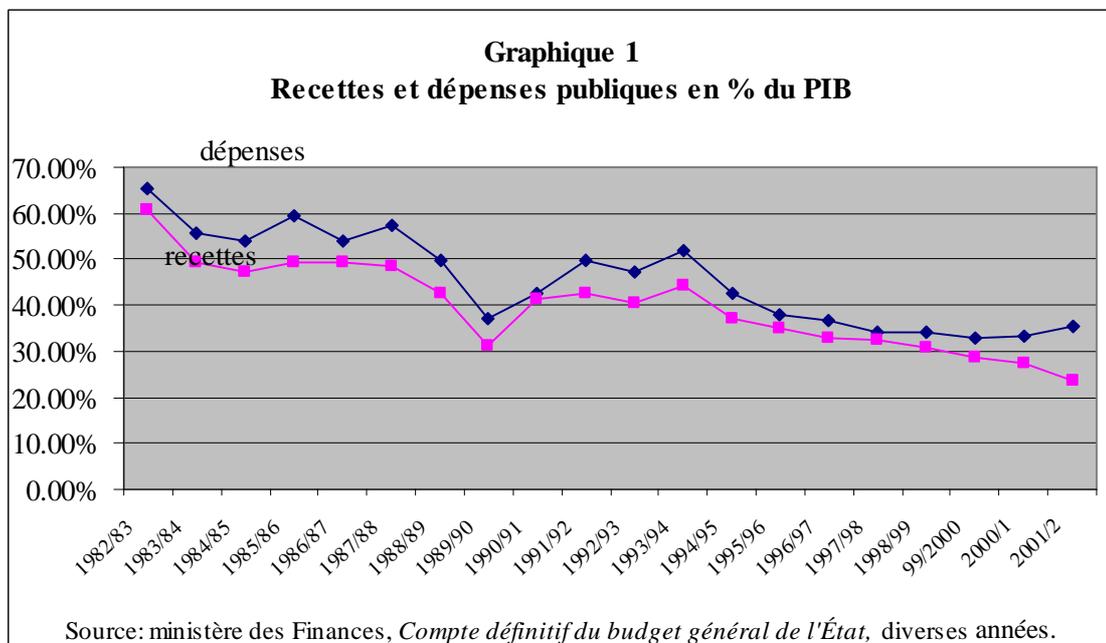
Les dépenses pour le contrôle incluent ceux du ministère de la Défense, de l'Intérieur, de la Culture des Affaires religieuses et de l'Approvisionnement. Une transformation a eu lieu dans cette catégorie. La part des ministères de la Défense et de l'Approvisionnement ayant baissé au profit des ministères de l'Intérieur et de la Culture.

1/3/1 Chute des subventions

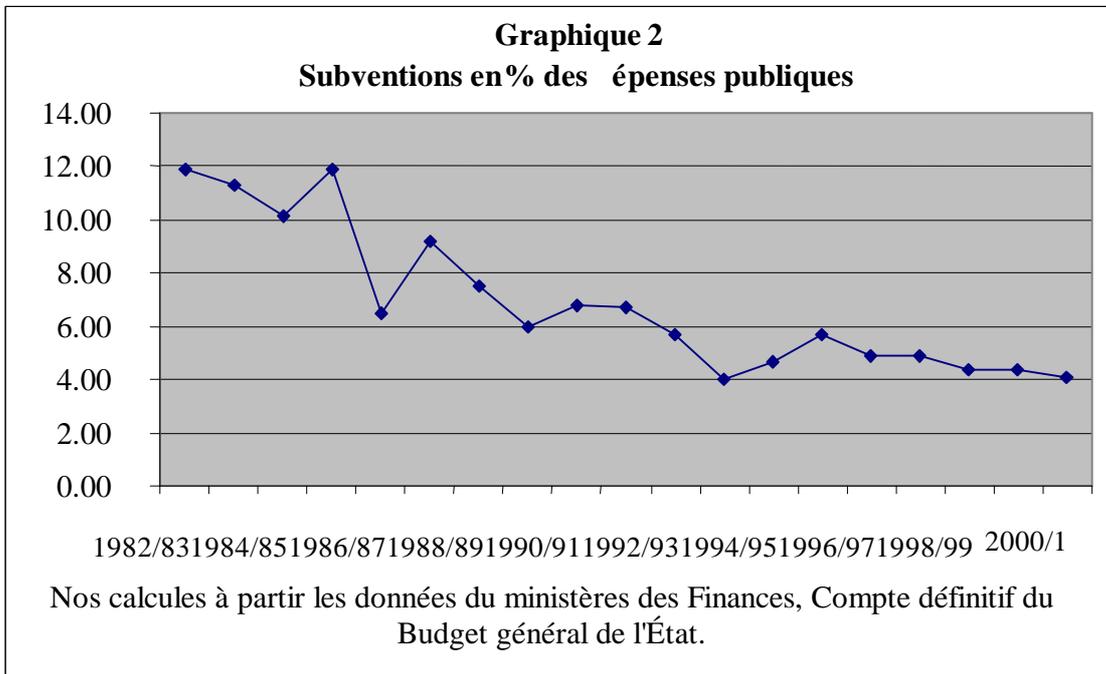
Ces dépenses ont pour but d'accorder des biens à des prix modérés à quelques secteurs pauvres de la population. La liste de ces biens comprend de nombreux produits comme le pain, l'huile, l'essence, le transport public, etc. Ils jouissaient d'un niveau élevé de subventions. Les émeutes sociales de janvier 1977 ont enterré les accords de stabilisation économique signés avec le F.M.I. Ces accords avaient pour objectif principal d'annuler les subventions pour faire

disparaître la « distorsion des prix ». Les retombées de ces émeutes ont été importantes car non seulement le gouvernement est revenu sur sa décision de réduire les subventions, mais il a également augmenté celles-ci, en les faisant passer de 15,5 % du total des dépenses en 1977 à 20,5% en 1980/81³.

J'ai démontré dans le chapitre précédent que Moubarak avait débuté son premier mandat par un contrôle du processus de libéralisation et d'un retour dans son discours, en quelque sorte, sur le paradigme de planification économique que Sadate avait essayé de balayer. J'ai aussi démontré que cela s'était fait avec pour arrière fond une augmentation des revenus rentiers. Voir le graphique 1.



Comme le démontre le graphique, les revenus étatiques ont rapidement eu tendance à baisser en 1983/84 et la diminution des subventions s'est de nouveau imposée comme une nécessité pour le régime. Le Graphique 2 montre la tendance à la baisse des dépenses sur les subventions en pourcentages des dépenses totales.



La tendance à la baisse a frappé les subventions de manière inégale. Comme le montre le Tableau 1. Certaines catégories ont été totalement éliminées comme les subventions sur les papiers de presse. D'autres catégories comme les produits industriels ont fortement baissé. La part essentielle (plus de 50 %) des subventions porte sur les produits alimentaires de base, surtout le pain et la farine. Voir Tableau 1.

Tableau 1
Montant et distribution des subventions

| | En millions de L.E. | | | | | |
|--|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1981/2 | 1982/3 | 1983/4 | 1984/5 | 1985/6 | 1986/7 |
| Organisme général d'approvisionnement | 2190.5 | 1336.5 | 1208.8 | 1120.6 | 1927.8 | 869.3 |
| Organisme général de transport du Caire et d'Alexandrie | 41,2 | 38.4 | 56.3 | 71.1 | 70.2 | 69.2 |
| Corporation des crédits agricoles | 3.9 | 7.6 | 4.5 | 5.3 | 5.9 | 5.9 |
| Fond de stabilisation de l'agriculture | 227.9 | 159.1 | 142.3 | 135.3 | 131.9 | 133.9 |
| Textile | 126.9 | 127.4 | 127.4 | 129.4 | 100 | 53.9 |
| Organisme du pétrole | 56.1 | 41.8 | 55.5 | 54.3 | 41.9 | 29.7 |
| Organisme de l'habitat coopératif | 15.4 | 35.4 | 44.8 | 57 | 73.8 | 89.8 |
| Banques des crédits | 40 | 40 | 65 | 63.6 | 67.1 | 67.1 |
| Subventions aux papiers de presse. | 6.5 | | | | | |
| Subventions aux produits industrielles | 114.2 | 116.4 | 117.5 | 121.3 | 82.5 | 79.2 |
| Autres | 86.6 | 151.1 | 164.1 | 248.8 | 402.3 | 255 |
| Totale | 2909.2 | 2053.7 | 1986.6 | 2006.7 | 2908.8 | 1653 |
| Subventions en % des dépenses publiques | 29,5% | 15,8% | 14,3% | 13,5% | 16,1% | 8,8% |
| Part des subventions du blé et de farine dans le total. % | | 36.9 | 43.4 | 30.6 | 16.3 | 11.3 |

Source : The WORLD BANK. *Report and recommendation of the president of the World Bank to the Executive directors*, juin, 1991

Le tableau 1 montre également que malgré le syndrome de 1977 le régime de Moubarak a réduit les subventions en terme absolu ainsi que leur part de la totalité des dépenses publiques. La réduction a touché les subventions accordées aux produits alimentaires de base dont la diminution en janvier 1977 a suscité les émeutes sociales les plus violentes de l'histoire moderne du pays. La conclusion logique est que les contestations sociales sont le produit non seulement de variables socioéconomiques mais également d'une certaine conjoncture politique. Cependant, la réussite du régime de Moubarak à réduire les subventions sans subir de déstabilisation politique révèle également le succès d'une stratégie rusée appliquée soigneusement. La stratégie progressive et prudente de la réduction des subventions a été interprétée à maintes reprises⁴ comme un facteur important de l'absence de réactions violentes.

Je voudrais d'ailleurs insister sur le groupe social concerné par les subventions. Durant les années 1970 et 1980 toutes les familles en Égypte avaient droit à un quota mensuel de produits alimentaires dont l'obtention se faisait par le biais d'un marchand mandaté par le ministère de l'Approvisionnement. Mais dans les faits, les familles aisées avaient tendance à ne pas bénéficier de leur quota ou à les laisser à leurs personnels (chauffeurs, femmes de ménage etc.). Ces denrées n'étant pas de hautes qualités. Les subventions étaient accordées donc, sans discrimination formelle, à la majorité de la population non aisée en Égypte. Réduire les subventions a été donc perçu comme une injustice qui touchait surtout les pauvres. Ces derniers sont, toutefois, une catégorie sociale difficile à mobiliser, car ils sont traversés par maintes divisions : éduqués et non éduqués; urbains et ruraux; employés et chômeurs; ouvriers organisés et marginaux, etc.

En réalité, les émeutes de 1977 ont été déclenchées avant tout par des ouvriers et des employés, fonctionnaires de l'état. Dans son livre sur les événements de 1977, Hussayn Abd al-Râziq⁵ explique qu'il y a eu deux groupes sociaux derrière ces manifestations qui n'étaient autre que les ouvriers du secteur public et les étudiants. Les premiers sont des fonctionnaires de l'état et les seconds sont destinés en majorité à le devenir puisque l'état dans les années 1970 était l'employeur le plus important. Les pauvres et les marginaux ont certes contribué aux émeutes en leur donnant une coloration anarchique et violente. Mais, ils n'ont rejoint les émeutes qu'après que les fonctionnaires de l'état et les étudiants les aient déclenchés. En fait, Les émeutes de 77 étaient en quelque sorte une réaction de fonctionnaires de l'État vivant dans ces années une dégradation rapide de leurs revenus (à cause de l'inflation) et une détérioration de leur statut social à cause de l'émergence de la nouvelle bourgeoisie et de la hausse des revenus des artisans. Ces derniers manquaient sur le marché du travail à cause de l'immigration de certains d'entre eux vers les pays du Golfe en plein boom pétrolier.

Il est important de noter que la réduction des subventions qui a suscité l'opposition la plus forte de l'Égypte moderne et qui comprenait le pain, le sucre et le riz ne dépassait pas 28 millions dollars⁶. Il y avait sans doute aussi un élément symbolique dans la réaction violente de janvier 1977. D'autant que la réduction massive des subventions des années 1980 n'a pas la même signification symbolique que celle moins massive des années 1970. Dans les années 1970, les fonctionnaires de l'état contestaient l'ouverture économique introduite par Sadate. Cette

ouverture les ayant fait dégringolés dans l'échelle sociale. En revanche, dans les années 1980, l'ouverture économique avait déjà eu lieu, son initiateur, Sadate, avait subi son « sort » et son successeur promettait de contrôler la libéralisation économique. Le passage de Sadate à Moubarak a sans doute atténué les tensions sociales en Égypte. Les contraintes à la libéralisation, du moins sur le plan du discours officiel et sur le plan symbolique ont mis des freins à la chute du statut des fonctionnaires.

A la fin des années 1980, le niveau de vie des fonctionnaires était d'autant plus en chute du fait de l'explosion dans les taux d'inflation. La crise budgétaire de l'État était à son apogée. L'État a donc réduit les dépenses sur les subventions sans produire de déstabilisation politique. Cela revient, en partie, au fait que les fonctionnaires et les ouvriers de l'État, à cette période, se battaient en retraite pour sauver leur peau. Un des scénarios proposé à l'époque pour résoudre la crise budgétaire était de liquider une partie du suremploi de l'État. Le régime de Moubarak, lui, a posé des lignes rouges contre toute expulsion en masse d'employés. Il a même haussé la part accordée aux salaires dans le budget. Voir tableau 2.

Tableau 2
Part des salaires dans les dépenses publiques (%)

| | 1982/83 | 1990/91 | 1996/97 | 2000/1 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Salaires | 17% | 19% | 20,6% | 23,4% |

Source : MINISTERE DES FINANCES. *Compte définitif du budget général de l'État*. Diverses années.

Ceci dit, si les subventions ont considérablement chuté sans produire de contestations sociales, c'est en grande partie parce que le régime a garanti un minimum d'acquis aux fonctionnaires de l'État. Entre le fait de disperser ses ressources limitées à des subventions accordées à la majorité de la population et celui de concentrer son énergie à la préservation d'un revenu minimum aux fonctionnaires de l'État, le régime a choisi la deuxième option. Ainsi les subventions pouvaient-elles chuter dans les années 1990 et disparaître de l'agenda public comme sujet explosif sans nécessiter pour autant, le recours à la répression massive.

Moubarak a soigné son image au début de son règne. Il s'est fait le garant des intérêts des « personnes aux revenus limités ». Cette façon de se présenter et de définir les choses a été qualifiée par l'opposition comme une style gouvernemental qui refuse de nommer un chat par

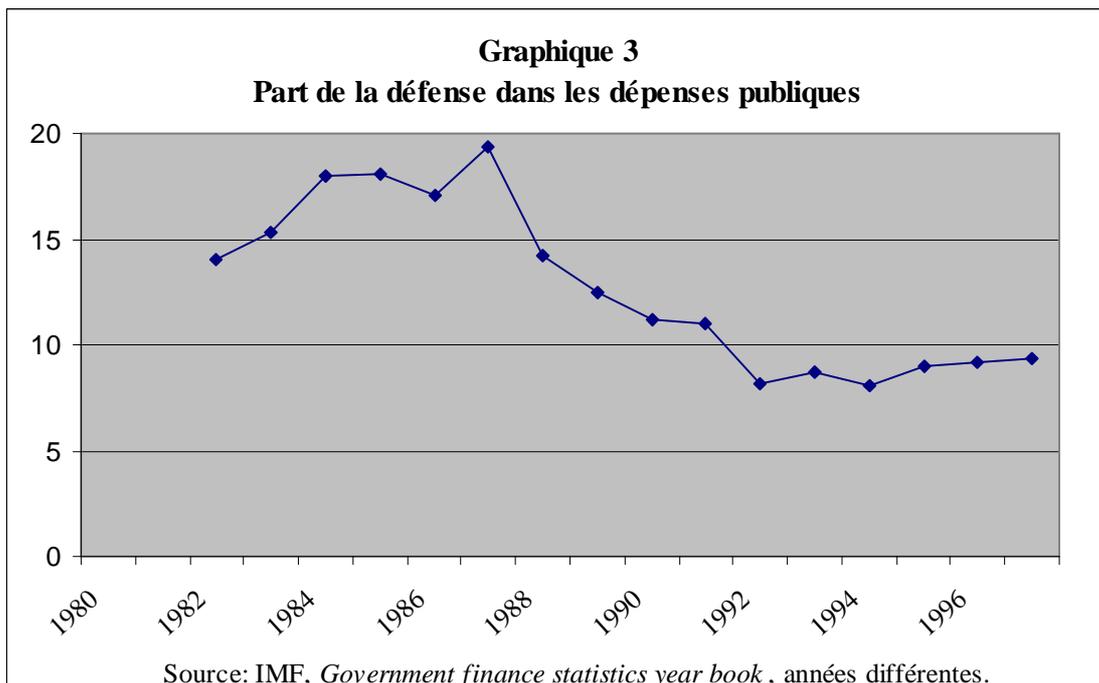
son nom et un pauvre comme un pauvre. En réalité, la catégorie des « personnes aux revenus limités » n'inclut pas les personnes n'ayant aucun revenu comme les chômeurs. Cette appellation désigne principalement les fonctionnaires de l'État dont le pouvoir d'achat a chuté dans la flambée de l'inflation des années 1970. Comme il a déjà été dit, Moubarak a assumé le pouvoir dans un contexte de croissance des recettes publiques. Il s'est ainsi dessiné une image selon laquelle il est le chef de famille qui distribue une manne à une population en besoin. Cette image apparaît clairement le 1 mai au moment de la fête des ouvriers que célèbre l'État, tous les ans. Durant cette festivité, le président de la République prononce une allocution politique ayant une portée générale. Dès la fin du mois d'avril, la presse officielle laisse entendre que dans l'allocution du président, il y aura de bonnes nouvelles pour les fonctionnaires et les ouvriers. Ces bonnes nouvelles n'étant un secret pour personne. Tout le monde sait qu'il est question de la prime (salaire fixe de dix jours) accordée aux fonctionnaires à l'occasion de la fête des ouvriers. Mais, la mise en scène consiste à attendre la fin de l'allocution du président et le fait que ce dernier le dise lui-même. Souvent, l'allocution du président est interrompue par des voix d'ouvriers dans la salle réclamant : « *La prime, Monsieur le président* ». Mais, avec humour, le président refuse d'accorder la prime avant de terminer son allocution car les personnes présentes risquent de s'endormir et de ne plus suivre son discours s'il le faisait avant. C'est l'image d'un chef de famille sollicité par ses enfants qui lui demandent de l'argent, qu'il refuse de leur accorder que s'ils lui promettent qu'ils vont bien se comporter.

Ce même principe progressif et prudent appliqué aux subventions, a été adopté pour l'annulation de la prime de la fête des ouvriers. La prime était l'équivalent du salaire fixe de dix jours. Cependant dans les années 80, les salaires fixes ont baissé d'importance par rapport aux salaires variables et la valeur de la prime du premier mai a fortement chuté. En outre, l'inflation a baissé la valeur de cette prime. Ce n'est qu'en 1991, avec l'offensive des réformes économique que la prime a été définitivement annulée.

1/3/2 Budget militaire en réduction : baisse des défis extérieurs du régime

Un des paradoxes des dépenses publiques des années 1980 est l'augmentation des dépenses militaires après sa baisse durant les années 1970 (voir le Graphique 3). Cela est paradoxal dans la mesure où l'Égypte en 1982 a récupéré la totalité de ses territoires occupés

par Israël. La paix conclue par l'Égypte avec l'État hébreu semblait relativement solide. Cependant lorsque la part des dépenses allouées à l'institution militaire est en baisse dans le budget des années 70 (durant l'occupation du Sinaï) et augmente dans celui des années 80 (après sa libération), on peut conclure que le conflit arabo-israélien et égypto-israélien n'est pas le seul variable déterminant la part des dépenses militaires du budget égyptien.



L'explication qui reste la plus plausible est que le montant des dépenses militaires est déterminé également par la place de l'armée dans le régime égyptien. En fait, Sadate a démilitarisé le régime par rapport à ce qu'avait fait Nasser⁷. Un des indicateurs qui le prouve est la baisse des hautes fonctions publiques occupées par les officiers. En effet, sous le régime de Nasser, les officiers avaient envahi toutes les institutions civiles même les entreprises publiques. La réduction des dépenses militaires sous Sadate révèle la baisse en puissance de l'institution militaire. L'augmentation des dépenses militaires dans les années 1980 pourrait prouver soit que le poids de l'armée est devenu plus grand dans le régime égyptien, soit que le nouveau président tente de gagner la loyauté de l'institution militaire en lui accordant une part plus importante des ressources publiques.

La hausse des dépenses militaires est liée à la présence du maréchal Abd al-Halîm abou-Ghazala, homme fort du régime placé au sommet des forces armées. Celui-ci avait la réputation d'être un anticommuniste. Il a d'ailleurs défini le rôle que l'armée égyptienne devait jouer, au sein d'une stratégie plus globale, comme rempart à l'expansion du communisme⁸. Le maréchal avait des relations directes et proches avec l'administration américaine et ce, depuis qu'il avait occupé le poste d'attaché militaire à l'Ambassade égyptienne à Washington. Le maréchal abou-Ghazala a essayé donc de formuler une nouvelle stratégie militaire qui permettrait à l'armée égyptienne de jouer un rôle qui pallierait à celui de la lutte contre Israël. Les interventions du maréchal dans les médias⁹ révèlent qu'il disposait d'une vision politico-stratégique plus large que celle d'un chef normal des forces armées égyptiennes. A cette époque les rumeurs couraient au sujet d'un conflit latent entre le président et le chef des forces armées à cause des importantes ambitions politiques de ce dernier¹⁰.

A partir de la fin des années 80, la part des dépenses militaires a subi une baisse (voir le Graphique 3). Il semble que cela est dû en partie au fait que Moubarak ait finalement réussi à écarter le maréchal Abou Ghazala. Il l'a, en effet, tout d'abord transféré de l'armée et lui a confié un poste honoraire, celui d'assistant du président de la République, ensuite il l'a définitivement écarté du pouvoir à cause d'un scandale de moeurs dans lequel le maréchal a été impliqué.

La baisse relative des dépenses militaires a été donc impérative à la suite de la crise budgétaire qui a frappé l'État dès la moitié des années 1980. Moubarak a donc réussi à entreprendre cette baisse sans faire subir de déstabilisation à son régime. Cela est dû à de nombreux facteurs. Dès les années 80, l'armée a considérablement investi dans les domaines civiles. Cela a permis une certaine autosuffisance de l'armée qui s'est présentée sur le marché comme un producteur important de biens et de services. Aujourd'hui les supermarchés et les hôtels de l'armée sont ouverts aux citoyens civils à des prix et des qualités compétitifs. La production de l'industrie civile qui appartenait à l'armée semble avoir marqué une croissance importante. Elle est, à titre d'exemple, le propriétaire de *Safia* une des plus grandes entreprises d'eau minérale du pays. Des données globales sur le secteur de l'économie appartenant à l'armée en Égypte ne sont pas disponibles. Je crois, toutefois, que mes observations personnelles

suffisent à tracer la tendance. Il semble que le régime a réussi à faire chuter la part de l'armée dans le budget parce qu'il a accepté de payer le prix d'une armée autonome sur le plan financier.

La baisse de la part du budget alloué à l'armée a été accompagnée par une expansion rapide et forte des investissements et des avoirs de l'armée qui ne sont pas enregistrés dans le budget et ne sont pas, par conséquent, facilement visibles. À cela il faudrait ajouter que le budget militaire n'inclut pas les dépenses pour l'achat des armes à l'étranger, ni les recettes des exportations des armes égyptiennes. La Banque mondiale a émis des réserves sur la non inclusion de ces dépenses militaires dans le budget¹¹. Mais cela ne changera pas tant qu'il n'y aura pas de modification importante de la place de l'armée dans le système politique égyptien. Il est évident que le fait d'inclure toutes les dépenses militaires dans le budget revient à les soumettre à la surveillance de l'Assemblée du peuple, puisque le budget doit être débattu et ratifié par le parlement. Cela semble difficile à établir sans modifier les rapports entre l'institution militaire et les institutions civiles au profit de ces derniers.

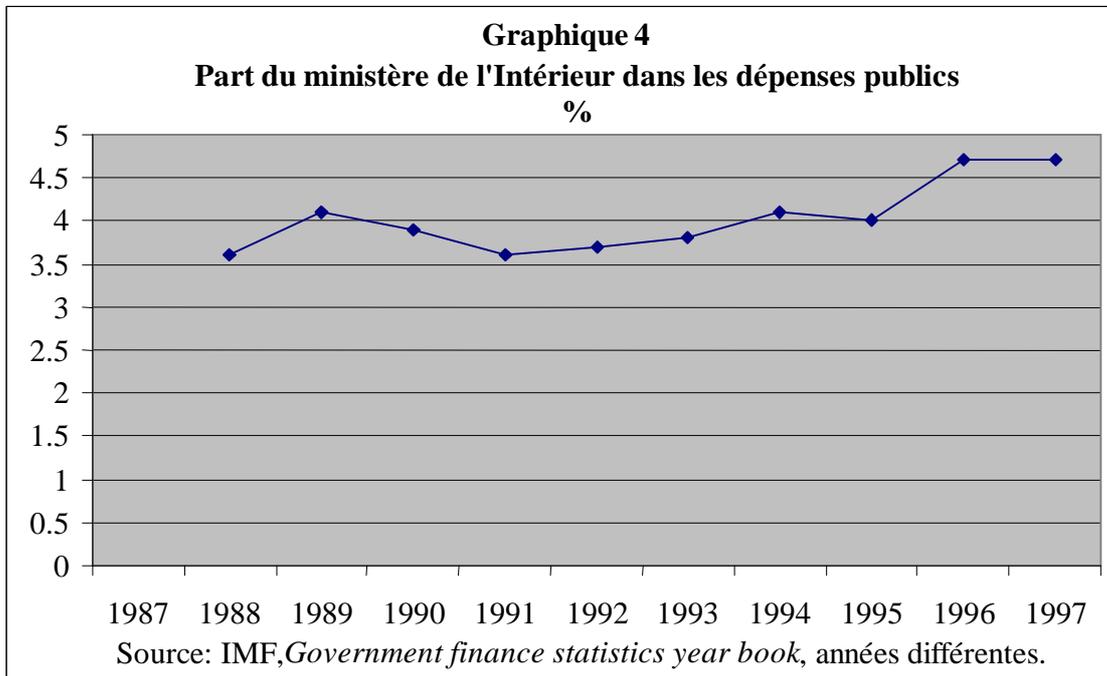
Il est probable que la baisse de la part des dépenses militaires dans le budget soit accompagnée par la croissance des dépenses militaires hors budget. Il est donc sensé de ne pas tirer des conclusions rapides sur la baisse de l'influence de l'armée en se basant sur les chiffres des dépenses militaires. Toutefois, on commettrait une erreur en ne leur accordant aucune signification. En effet, le fait que l'armée se sert de moins en moins des ressources publiques incluses dans le budget visible alors qu'elle dépend de plus en plus des dépenses extra budgétaires cela signifie que l'institution militaire doit cacher encore plus le montant des ressources publiques qu'elle monopolise. On cache les choses qu'on ne peut défendre publiquement, parce qu'elles sont dépourvues de légitimité.

En ce qui concerne d'autres avantages dont les biens symboliques l'armée reste l'institution dominante au sein de l'État. L'armée pourvoit toujours les cadres pour les postes les plus importants de l'État. Les ex-officiers de l'armée occupent encore les postes de présidents des organes de recensement et de surveillance des activités de l'état comme *l'Organisme central de recensement et de mobilisation*, *l'Organisme central de l'organisation et du management*. L'armée continue aussi à avoir un quota pour les postes de gouverneurs. Ces positions sont partagées selon une équation précise entre les officiers de l'armée, de la police, les juges et les technocrates. En outre, les postes les plus importants dans l'administration

locale, comme les chefs des villes et des quartiers, restent en grande partie le monopole de l'armée. Tous ces postes fournissent non seulement des avantages financiers aux officiers de l'armée, mais également des biens symboliques : une sorte de reconnaissance de l'expertise de l'armée dans le management de la machine de l'État. On retrouve cela dans un slogan ressassé par l'armée et qu'on peut même trouver sur les panneaux publicitaires : « l'armée est une usine qui produit des hommes ».

1/3/3 Budget de la police en hausse : l'effet de la guerre contre l'islamisme

Le ministère de l'Intérieur est à la tête des institutions étatiques ayant augmenté sensiblement leur part dans le Budget de l'État (voir le graphique 3). Fait normal d'autant que les années 90 ont assisté à la campagne armée déclenchée par les islamistes pour renverser le régime. Surtout que le déclin de l'État social représentait un certain risque face auquel il fallait se préparer en se munissant d'un appareil policier efficace. En effet, les effectifs de la police sont passés de 150 mille personnes en 1974 à plus d'un million en 2002. Cette augmentation ne doit pas seulement être interprétée en termes absolus mais également dans l'importance de la part des agents de police dans le total des employés de l'État : de 9% en 1974 à 21% en 2002¹².



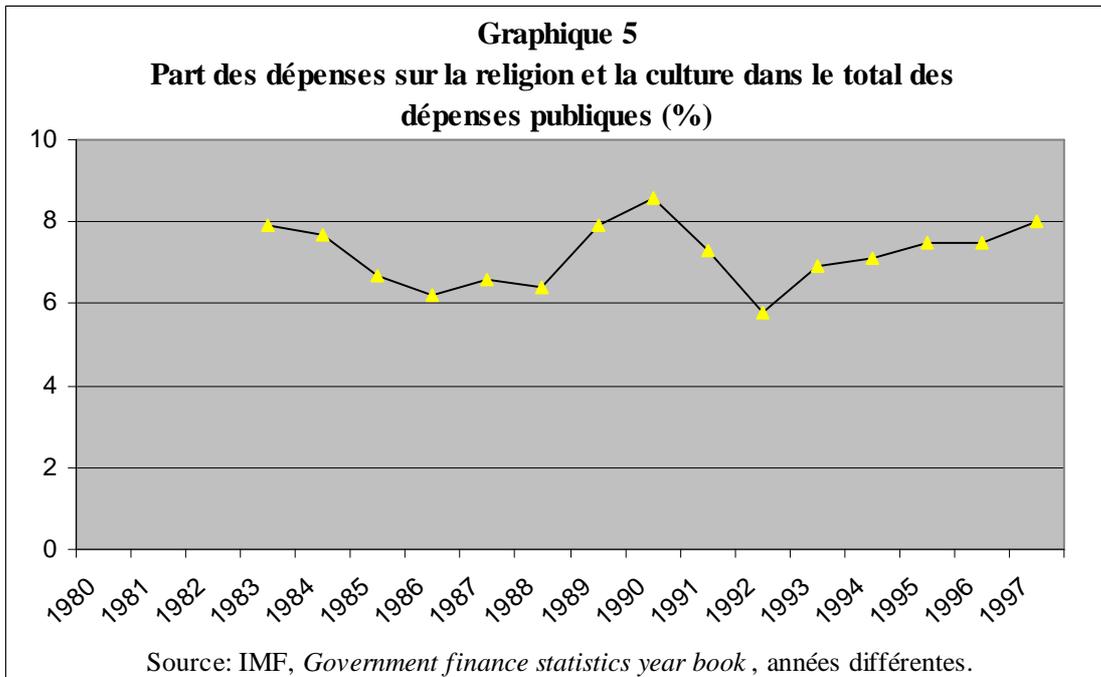
La croissance du budget du ministère de l'Intérieur ne signifie pas que les revenus des officiers et des soldats aient augmentés. On ne dispose pas de chiffres officiels dans ce domaine. Mais des informations officieuses me permettent de comprendre que les salaires des policiers dans la hiérarchie des salaires des fonctionnaires publics en Égypte n'ont pas changé¹³. Quant aux soldats qui se placent au bas de l'échelle sociale, il semble que leurs statuts et leurs revenus réels ont régressé. Il n'est pas rare actuellement, au Caire, de croiser des gardiens d'institutions publiques qui demandent des bakchichs à des automobilistes. Il m'est arrivé à plusieurs reprises de voir certains gardiens en uniforme nettoyer des voitures privées alors qu'ils sont en service. Rappelons que les Forces de sécurité centrale (450 mille soldats) sont formés de recrutés pour le service militaire, qui sont analphabètes. Cela fournit une main d'oeuvre bon marché à la police, puisque les recrutés doivent accomplir un service obligatoire de trois ans pour un salaire mensuel de 45 L.E. en 2004. Ces forces ont été créés après les émeutes de 1977 dans lesquelles la police a prouvé une inefficacité totale à gérer la situation, ce qui a nécessité l'intervention directe de l'armée. Ces forces de sécurité ont pour fonction principale de contrôler et de réprimer les manifestations et ils font office de services de garde pour les institutions publiques, les ambassades, etc.

L'augmentation du budget du ministère de l'Intérieur et la baisse de celui de la Défense dans les années 90 est logique étant donné que le défi principal pour le régime durant cette période provenait de l'intérieur : le mouvement islamiste. En tant que principal rempart contre le « terrorisme », il a été accordé à la police également des biens symboliques durant cette période. Une sorte de reconnaissance dans le discours officiel quant aux sacrifices de ces officiers et de ces soldats ayant donné leur vie pour protéger le pays. Le rôle crucial de la police dans les années 1990 a renforcé le pouvoir de cette institution dans la société. Il semblerait que le gouvernement est devenu laxiste face aux débordements et aux excès de ses officiers. On pourrait illustrer cela de manière symbolique lorsqu'à la fin de cette décennie le ministère de l'Intérieur a transformé le slogan qu'on pouvait lire dans les commissariats de « la police est au service du peuple » à « *la police et le peuple sont au service de la patrie* ». Toutefois, face à l'armée, la police reste toujours dans une situation de subalterne. Aucune modification n'a touché la distribution des postes clés au sein du régime où l'armée monopolise la part de lion. La police peut être soumise aux attaques dures de la presse d'opposition tandis que l'institution militaire reste toujours protégée contre toute critique. Reste aussi qu'à l'occasion des fêtes qui commémorent la guerre du 6 octobre, toutes les années, une délégation du ministère de l'Intérieur présidé par le ministre lui-même doit se rendre dans les sièges du ministère de la Défense pour présenter des félicitations aux chefs de l'armée. La réciprocité n'existe pas puisque le ministre de la Défense ne se déplace pas le 25 janvier, le jour de la fête de la police, pour présenter ses félicitations au numéro un du ministère de l'Intérieur.

1/3/4 Augmentation de la part des dépenses sur la culture et la religion : les retombées de la guerre contre l'islamisme

La guerre contre les islamistes a eu un effet concernant les dépenses sur la culture et la religion. (voir le graphique 4) La part de ces dépenses a eu quelques fluctuations, mais elle a montré une hausse dès le début des années 1990 lorsque l'État devait mobiliser sa machine idéologique dans la guerre contre l'islamisme. Ce processus a impliqué l'étatisation de milliers de mosquées associatives, exploitées par les islamistes, comme base de mobilisation contre le pouvoir. Cette étatisation a impliqué la prise en charge financière de ces mosquées par l'État. La hausse des dépenses sur la religion peut également s'expliquer par le fait que dans le

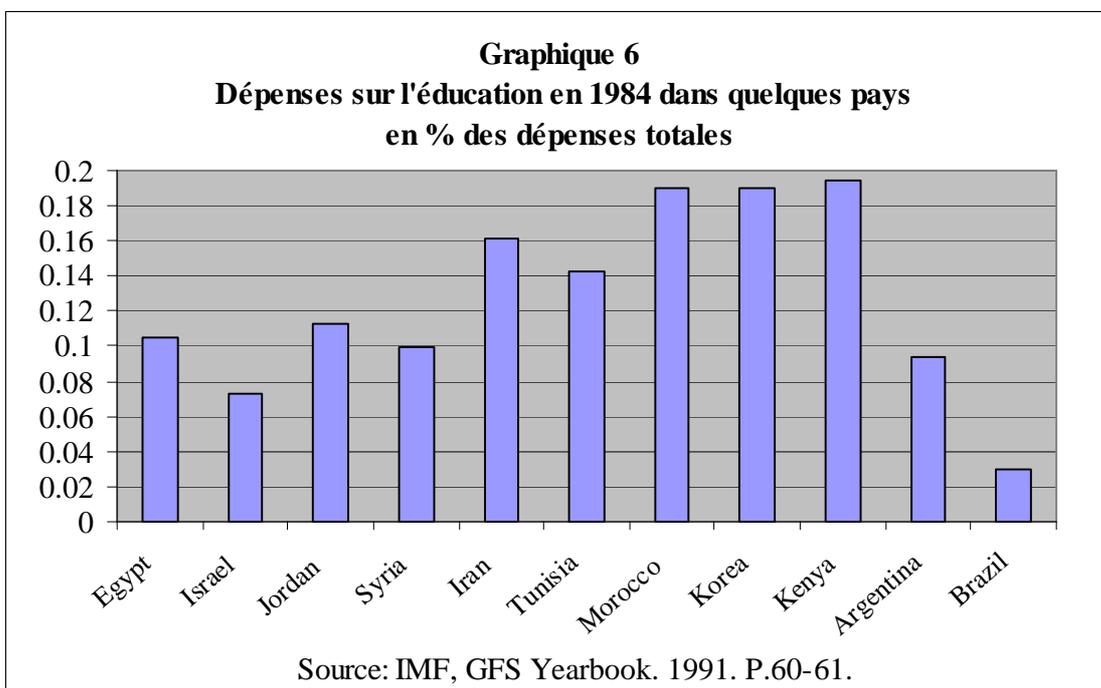
contexte de la guerre contre les islamistes, il fallait garantir la loyauté du clergé qui accorde une certaine légitimité religieuse au pouvoir. Légitimité que les islamistes voulaient effacer.



La montée en puissance des islamistes a également poussé le régime durant cette période à augmenter la part du ministère de la Culture. Il fallait financer des journaux et des revues ayant pour objectif la défense de « l'état civil »¹⁴. Un des projets culturels essentiels des années 1990 a été la *Bibliothèque de la famille*, projet patronné par l'épouse du président de la République dans le but de lancer sur le marché des milliers de livres au contenu « éclairés » à des prix modiques. Les auteurs de ces livres et les maisons d'éditions ont souvent été généreusement rémunérés dans le cadre de ce projet¹⁵. Le régime a aussi augmenté ses investissements pour « l'infrastructure de la culture », c'est-à-dire les bibliothèques, musées, théâtres etc. Toutes ces activités ont permis la coopération d'intellectuels, surtout de gauche, qui avaient adoptés des positions hostiles au régime durant les années 1980.

1/4 Dépenses sur le développement : budget de l'Éducation en hausse

On a divisé les dépenses publiques en deux types : dépenses pour la sécurité et le contrôle et dépenses pour le développement économique. Il a été dit que la transformation principale des dépenses sur le développement économique a porté sur la part du ministère de l'Éducation. L'Égypte accordait dans les années 1980 un taux de dépense à l'éducation inférieur à celui de nombreux pays du Tiers-monde. Voir le graphique 6.



Le paradoxe du budget de l'État des années 1990 est l'augmentation de la part de l'Éducation dans les dépenses publiques. Ce paradoxe provient du fait que les programmes de réformes économiques sous l'égide des institutions financières internationales en général réduisent les dépenses sociales. Le Tableau 3 montre la répartition des dépenses publiques. On peut lire une augmentation de la part des dépenses sur l'éducation, la Recherche et la Jeunesse de 3,3 % en 1981/82 à 6 % en 1996/97.

Tableau 3
Distribution des dépenses publiques sur les différents domaines

| Domaine des dépenses | 1981/82 | 1996/97 |
|-------------------------------------|----------------|----------------|
| Agriculture et irrigation | 2,6% | 2,5% |
| Industrie et Pétrole | 22,4% | 16,7% |
| Electricité et énergie | 3,6% | 6,8% |
| Transportation | 9,7% | 13,4% |
| Commerce et provisionnement | 13,5% | 3,6% |
| Economie et finance | 0,6% | 0,4% |
| Habitat et infrastructure | 4,5% | 6,8% |
| Santé, religion et force du travail | 1,4% | 2,13 |
| Education, recherche et jeunesse | 3,3% | 6% |
| Culture et éducation | 0,6% | 1,2% |
| Tourisme | 0,6% | 0,7% |
| Défense, justice et sécurité | 5,8% | 4,9% |
| Services de la présidence | 0,58% | 0,7% |
| Sécurité sociale | 11% | 19% |
| Dépenses générales | 17,6% | 12,9% |
| Administration locale | 1,8% | 1,5% |

Source: MINISTERE DES FINANCES. *Compte définitif du budget général de l'État*, 1981/82 et 1996/97.

Il y avait au début des années 90 une conjoncture qui a facilité la mise sous projecteur de la crise du système éducatif. L'Égypte a été frappée en 1992 par un séisme qui a révélé la détérioration des bâtiments scolaires du pays. Plusieurs écoles ont subi des dégâts graves provoquant des accidents aux élèves. Le séisme a révélé le fait que l'état a peu investi dans la création et l'entretien des écoles durant les années 1970 et 1980. A titre d'exemple, la densité dans les écoles est parfois de 60 élèves par classe ; d'autres fois les élèves ne sont pas en mesure d'avoir un banc sur lequel s'asseoir et enfin certaines écoles fonctionnent sur trois périodes de travail dans la même journée.

En parallèle à la prise de conscience de la détérioration du système éducatif en Égypte, un débat animé se déroulait dans le pays sur les raisons du « miracle des dragons asiatiques ». En fait, la montée en puissance de ces pays dans les années 1980 a suscité une polémique visant à comprendre pourquoi ces pays qu'on pouvait comparer à l'Égypte au niveau socio-économique jusqu'aux années 1960 ont réussi une percée économique dans l'économie mondiale depuis les années 1970 tandis que l'économie égyptienne restait, plus ou moins,

bloquée¹⁶. Ce débat s'est conclu sur l'importance accordée à l'éducation par ces États et qui vient à la tête des facteurs entraînant leur succès¹⁷.

Le monde des affaires, lui aussi, a montré dans les années 1990 un souci quant à la dégradation de l'éducation en Égypte. Les hommes d'affaires, dit-on, doivent recourir à des stages de formations intensifs octroyés à leurs nouveaux ouvriers et employés à cause de leur médiocre niveau technique à leur arrivée sur le marché du travail. Le projet d'intégration de l'Égypte dans l'économie mondiale repose sur la nécessité d'une attraction massive d'investissements étrangers. L'atout principal du pays, a-t-on dit, demeure sa force de travail pas chère. Il fallait donc élever les investissements accordés à l'éducation pour former cette force de travail. En se plaçant dans une autre optique, loin du monde des affaires, les non libéraux (la gauche, les nassériens, etc.) préconisaient eux aussi l'augmentation des dépenses sociales et la préservation de l'éducation gratuite. Quoique dans des optiques différentes, il y avait un consensus en Égypte, à droite comme à gauche, sur la nécessité d'augmenter les dépenses pour l'éducation. Le président de la République, lui-même, s'est prononcé sur l'importance de l'éducation dans le développement économique¹⁸. Le ministère de l'Éducation a exploité cela pour s'octroyer une part plus importante du budget de l'État.

La part essentielle de l'augmentation du budget de l'éducation a été consacrée à la construction d'écoles¹⁹. En 1993, l'Organisme des bâtiments éducatifs a été créé pour organiser cette construction au niveau national. L'épouse du président de la République a organisé une campagne pour convaincre les hommes d'affaires d'offrir des donations pour la construction d'écoles. En guise de motivation, la télévision annonçait en directe la liste des donateurs. Les années 1990 ont assisté à la construction de centaines d'écoles. Mais cela n'a pas pu à lui seul sauver le système éducatif. Pour le faire, il fallait des réformes ayant pour objectif le cœur du processus éducatif, à savoir les enseignants.

Aujourd'hui, un jeune enseignant reçoit un salaire mensuel d'à peu près 300 L.E²⁰. Ce montant ne suffit pas à garantir les nécessités de base d'une famille. La solution des enseignants est de ne donner qu'un minimum de connaissances aux élèves dans les classes pour les inciter ainsi à prendre des cours privés. Souvent les institutions scolaires, elles-mêmes, publiques et privées, organisent des cours privés à la fin de la journée scolaire. Les sommes payés par les élèves sont alors partagées entre l'enseignant et l'école. Autrefois, les leçons privées étaient

supposées aider les élèves qui n'arrivaient pas à suivre correctement les classes. Aujourd'hui, la majorité des élèves est intégrée dans ces cours puisque les enseignants n'assument pas leurs responsabilités dans les classes. Les élèves sont souvent contraints de participer à ces leçons pour réussir à leurs examens. Certains experts estiment le coût des cours privés en Égypte à quelques milliards de LE.²¹

Dans la seconde moitié des années 1990, le ministre de l'Éducation, Hussayn Kâmil Bahâ' al-Din, est parti en guerre contre les cours privés. Durant cette campagne, des promesses pour améliorer les salaires des professeurs d'école ont fusé de partout. L'objectif étant de couper l'herbe aux leçons privées. Cette amélioration, toutefois, n'a pas eu lieu. Les salaires des enseignants n'ont subi qu'une augmentation légère qui n'a pas permis à leurs revenus officiels de dépasser le seuil de la pauvreté. Ainsi, la campagne du ministre de l'Éducation contre les leçons privées n'a eu aucun effet.

Le fait d'insister sur l'importance de l'éducation de la part du régime a été bien accueilli par tout le monde, à droite comme à gauche. Mais la politique de réforme du système éducatif n'a satisfait personne. D'un côté, la droite et le monde des affaires étaient pour une sorte de privatisation du système éducatif²² : l'État ne pouvant plus assurer les besoins de la société dans le domaine de l'éducation, il fallait qu'il concentre son énergie sur l'enseignement primaire et ne donner la chance d'une éducation gratuite qu'aux élèves qui la méritent. Le principe selon lequel l'éducation est un droit du citoyen que l'État est dans le devoir de lui offrir, devait être aboli. Dans cette logique, le problème pouvait être résolu si l'État concentrait ses ressources peu nombreuses sur un nombre limité d'élèves.

De l'autre côté, la gauche voulait une réforme du système éducatif qui lui restaure sa nature officielle gratuite. Vu la dégradation de système éducatif officiel, seuls les enfants de riche réussissaient bien les concours d'entrée des universités, puisqu'ils pouvaient se permettre de payer les cours privés ou/et être envoyés dans des établissements, privés ou à l'étranger, d'un niveau meilleur. Pour la gauche, il s'agissait donc de défendre le principe de la scolarité gratuite tout en demandant l'augmentation des budgets consacrés à l'éducation et une réelle amélioration des revenus des enseignants.

Le régime n'a adopté ni la solution libérale, ni la solution de gauche. Il a refusé tout changement dans le principe de la scolarité gratuite. Mais il a laissé le principe se vider de son

contenu et de sa valeur. En effet, la scolarité gratuite demeure inchangée en surface mais elle ne donne aucun service de qualité. Ceux qui veulent que leurs enfants aient de vraies connaissances et obtiennent des diplômes de bonne réputation doivent payer les frais. C'est la société qui paye aujourd'hui les coûts de vie des enseignants sous forme des rémunérations aux cours privés. Tout le monde est au courant de cette réalité. Pourquoi donc l'insistance du régime à maintenir le principe de la scolarité gratuite ? Cela ne ressemble pas aux purs mensonges de propagande des régimes autoritaires. Le principe est resté parce qu'il constitue un bien symbolique qu'on ne peut arracher sans une réaction violente et forte. Le style politique de Moubarak repose sur le maintien de la distribution des ressources symboliques à certaines couches de la société. Ressources visant à atténuer la perte des ressources matérielles. Mais ce maintien des règles institutionnelles et formelles a donné une nature lente et officieuse aux changements libéraux. Ceci sans parler des résultats sans importances et du gaspillage des ressources.

Une réforme de l'éducation en Égypte, je crois, est impossible sans une amélioration radicale au niveau des statuts et des revenus des enseignants. Le régime a réussi à injecter des fonds dans le budget des investissements du ministère de l'Éducation. En fait, les dépenses d'investissements reste la catégorie la plus flexible du budget. En général, lorsque le régime est en pénurie de fonds, il coupe le budget des investissements, mais il ne peut absolument pas couper le budget des salaires. Cela voudrait dire, mettre en danger la « paix sociale ». Comme le budget des salaires est peu flexible à la baisse, il est également légèrement flexible à la hausse. Les salaires des fonctionnaires de l'État sont toujours régis par les lois 47 et 48 de l'année 1978, modifiées par la loi 136 de l'année 1980²³. Le régime de Moubarak n'a entrepris aucun changement formel notable dans les législations réglant la distribution des salaires. Ce qui rend l'amélioration notable des salaires des enseignants une tâche impossible, même si le régime est conscient de l'importance de cet élément pour la réforme du système éducatif en Égypte.

Avec un effectif d'à peu près un million, les enseignants sont la catégorie la plus importante des fonctionnaires de l'état : 16 %. Améliorer sensiblement leurs salaires réels doit compter des milliards de livres égyptiennes tous les ans. Cela ne peut être effectué sans un changement dans la philosophie de rémunération de la fonction publique. Cette philosophie n'est pas déclarée ouvertement dans le discours officiel ; elle reste toujours une question

taboue pour le régime. Les critères de rémunération hétérogène et inégale dans la fonction publique peuvent être déduits de l'observation de la distribution des salaires et également à travers les entretiens de quelques acteurs. Les fonctionnaires de l'État les mieux payés en Égypte sont les officiers des organes de sécurité clés, comme les *Mukhabarat* (services secrets), l'Organe de la sécurité nationale, le Bureau de sûreté de l'État, les officiers de l'armée, les diplomates, les juges, les officiers de police, les cadres de quelques organes importants comme l'Organisme centrale de la comptabilité qui surveille le fonctionnement financier des institutions de l'état et les fonctionnaires de l'Organisme du pétrole et du Canal de Suez.

La logique politique et sécuritaire explique la distribution inégale en faveur des officiers, des juges et des diplomates. Ceux-ci sont nommés dans le jargon administratif « cadres spéciaux ». Leurs salaires sont réglés selon des lois spéciales²⁴. Ce sont des groupes dont la loyauté est indispensable pour la stabilité du régime. C'est une affaire donc de « sécurité nationale ». La logique de sécurité peut également expliquer le niveau élevé des salaires des fonctionnaires des organes de surveillance du fonctionnement de l'État comme ceux de l'Organisme central de comptabilité. Leur traitement spécial s'explique, en grande partie, par la nécessité de cooptation de ces groupes qui disposent d'informations détaillées sur la distribution de ressources au sein de l'État. Quant aux fonctionnaires de l'Organisme du pétrole ou du Canal de Suez, leur traitement spécial s'explique par le fait que ces institutions fournissent des revenus à l'État. Elles ont donc le droit de garder une partie des ressources qu'elles développent et gèrent. Si la logique de sécurité et politique a persisté en tant que critère principal de la distribution inégale des salaires, la logique de génération des ressources a pris une importance amplifiée du fait de la crise budgétaire de l'État. Le discours de ministre des Finances met l'accent aujourd'hui sur la classification des ministères : ceux qui fournissent des recettes et ceux qui les utilisent²⁵. Un autre exemple montre clairement la montée en puissance de cette logique : le discours du président du Comité des affaires étrangères au sein du Parlement en 2003 lors de la discussion du budget. Les procédures de négociations du budget au parlement doivent donner la parole aux présidents des comités spéciaux (Défense, Santé, Éducation, etc.) pour revendiquer une part importante du budget pour les fonctions et les institutions qu'ils représentent. Le discours du président du comité des Affaires étrangères n'a pas seulement mis l'accent sur l'importance du rôle actif que l'Égypte doit jouer sur la scène régionale et

internationale, mais il a également insisté sur le fait que le ministère des Affaires étrangères est un ministère qui fournit des recettes, puisqu'il mobilise de l'aide à l'État venant de l'étranger.

Les enseignants n'ont pas de place ni dans la logique de sécurité, ni dans le fait de fournir des recettes. Pour augmenter considérablement les ressources accordées aux budgets des salaires des enseignants, il faut changer la philosophie de rémunération des fonctionnaires de l'État pour justifier un transfert massif des ressources dans cette direction. Dans ce cas, il faudrait mettre en valeur la fonction de développement de l'État au détriment de la fonction de sécurité. Ce que le régime de Moubarak n'a pas fait. Instaurer un changement aussi fondamental dans la logique de la distribution salariale soulève toute la question de la répartition de ressources publiques dans la société. Le régime l'a toujours évité.

Le régime a parfaitement compris l'importance de l'éducation pour le développement capitaliste du pays et pour l'intégration de l'Égypte dans l'économie mondiale. Il a fixé la modernisation de l'éducation comme une priorité des années 1990. Le président lui-même s'est prononcé sur la primauté de l'éducation. Dans le régime politique de Moubarak, le président n'intervient publiquement dans une politique publique que lorsque cette politique est considérée comme une priorité pour laquelle les ressources matérielles et humaines de l'État doivent être mobilisées. Ceci dit, il y avait une volonté réelle de la part du régime de moderniser l'éducation. Il y avait également une théorie expliquant la crise et ses raisons et le cours de la réforme à suivre : mettre fin à la pratique généralisée des leçons privées par le biais, entre autre, de l'amélioration des revenus des enseignants. Mais, il manquait un élément essentiel à savoir la capacité de prendre les mesures nécessaires pour mettre en place les changements.

Les salaires en Égypte sont liés à un certain statut. On ne peut pas élever sensiblement les salaires des enseignants sans élever leur statut. C'est le statut d'un groupe au sein de l'État qui lui donne droit à des salaires élevés. Si les officiers de l'armée reçoivent plus de salaires que les autres fonctionnaires de l'État c'est parce qu'ils ont un statut particulier dans le système politique égyptien. Augmenter remarquablement les salaires des enseignants, nécessite un changement radical dans la logique même de l'État. Un changement élevant la place des fonctions de développement de cet État au détriment de ses fonctions de sécurité.

2/ Changements intra institutionnels: des inégalités en croissance

Dans les parties précédentes du chapitre, on a touché à la distribution des salaires au niveau inter institutionnel. On a mentionné le fait que la formule de la distribution des salaires aux fonctionnaires et aux employés publics n'a subi aucun changement important dans les années 1990. Les cadres des institutions clés de l'État restent les mieux rémunérés. En revanche, il existe plusieurs indicateurs qui révèlent que l'équation de distribution au niveau intra institutionnel a subi des changements importants qui la rendue encore plus inégalitaire.

La disparité intra institutionnelle des salaires précède évidemment l'arrivée de Moubarak au pouvoir. Depuis Nasser, il y avait une équation qui donnait à certains fonctionnaires des revenus plus qu'à d'autres. Certains critères de cette équation sont le niveau éducatif et la place du fonctionnaire dans la hiérarchie de la fonction publique. La même formule a été plus ou moins présente du temps de Sadate. Durant sa présidence, les lois 47 et 48 de l'année 1978, modifiées par la loi 136 de l'année 1980 ont été promulguées. Moubarak a respecté la même équation puisqu'il n'a pas changé ces lois. Mais avec l'avancée de l'économie du marché, la gestion des salaires des fonctionnaires est devenue de plus en plus difficile. Cette économie a fait deux choses : d'une part, elle a augmenté les taux d'inflation, réduisant ainsi les salaires réels des fonctionnaires et d'autre part, elle a créé une classe de nouveaux riches aux comportements de consommation hautement ostentatoires. Cela a sans doute augmenté la pauvreté relative des fonctionnaires de l'État. Les membres de la haute fonction publique qui formaient la crème de la société naguère ont vu leurs revenus se relativisés et leur statut social décliné. À la suite de la politique d'ouverture, les hauts fonctionnaires aspirent à ressembler à cette classe de nouveaux riches. Il existe donc de fortes pressions chez les hauts fonctionnaires pour s'accaparer une partie plus importante du gâteau total des salaires.

La disparité intra institutionnelle des salaires est un caractère essentiel de la fonction publique chez Moubarak. Cela se fait par des mécanismes semi-officiels qui ne sont un secret pour personne et qui sont même parfois prononcées dans les rapports de l'Organisme général des comptes qui surveille les affaires financières des institutions de l'État²⁶. On n'y parle pas de corruption, mais plutôt de revenus enregistrés dans des documents officiels. Ces mécanismes contournent les règles administratives fixant les plafonds des revenus des fonctionnaires. À titre d'exemple, les comités fictifs créés par les hauts fonctionnaires pour recevoir des primes en contrepartie à leur participation. Mais il y a aussi, la participation des ministres à des conseils

d'administration d'entreprises et d'organismes tombant sous la tutelle de leurs ministères afin d'obtenir un pourcentage des profits.

Et enfin, le cas des rédacteurs en chef des journaux publics. La loi du syndicat des journalistes interdit à ses membres d'obtenir des revenus provenant de la publicité. Autrefois, il y avait dans la plupart des cas une séparation entre la fonction du rédacteur en chef et celle du président du conseil d'administration des journaux. Dans les années 1980 et 1990, la plupart des rédacteurs en chef de journaux publics occupent aussi le poste des présidents des conseils d'administration. Ils arrivent donc à s'octroyer un pourcentage sur toutes les publicités de leurs publications en tant que membres des conseils d'administration. On assiste donc actuellement à des situations spéciales selon lesquelles un rédacteur en chef, perçoit un revenu annuel qui dépasse parfois quelques millions de L.E. alors qu'il n'est qu'un simple salarié. Et ce, alors que les journalistes au bas de l'échelle ne touchent pas plus que 500 LE par mois.

Avec le programme de réforme économique et la transition déclarée vers l'économie du marché la disparité dans les salaires a pris de nouvelles dimensions. De nouvelles institutions ont été créées, tel le Fonds social pour le développement, censé fournir des crédits aux jeunes et aux chômeurs pour commencer de petits investissements. D'autres institutions ont été ressuscitées comme la Bourse du Caire. En plus, plusieurs ministres ont créé les dits « bureaux techniques » censés fournir une certaine expertise qui n'est pas disponible dans le corps ordinaire des ministères. Ces bureaux sont souvent peuplés de jeunes fonctionnaires ayant fait des études dans des universités renommées, comme l'Université américaine du Caire. Ces jeunes fonctionnaires jouissent d'un statut spécial leur permettant de recevoir des salaires parfois dix ou vingt fois plus grands que ceux des autres fonctionnaires. De plus leurs conditions de travail, ils sont meilleurs que les autres fonctionnaires des ministères. Leurs bureaux sont luxueux, propres, informatisés et climatisés.

Cette différenciation dans la rémunération et dans les conditions de travail a créé une sorte de rancune et de démoralisation au sein de l'administration publique. Les dernières années ont vu l'explosion de plusieurs cas. En 2002, le député Kamâl Ahmed a révélé, au sein du parlement, le cas de la Bourse du Caire. Il a posé une question au ministre de l'Économie, Yûssif Butros Ghâli, au sujet des salaires des cadres spéciaux de la Bourse. Le député avait des listes de noms et des salaires des privilégiés parmi les fonctionnaires de cette institution. Ces

listes, bien entendus, lui ont été fournies pas certains fonctionnaires de la Bourse qui broient du noir en voyant leurs revenus et statuts chuter.

Le ministre a justifié la rémunération massive de ces fonctionnaires par le fait qu'il est nécessaire de recourir quelquefois à des expertises qui n'existent pas dans les institutions de l'État. Le cas de la Bourse du Caire révèle plus que la question de népotisme qui donne à certains jeunes bien placés des emplois fortement rémunérés. Les dernières années ont vu une dégradation rapide de la qualité des fonctionnaires des institutions de l'État. La création de ce genre de « bureaux techniques » est une solution rapide et relativement facile alors que le gouvernement remet à un avenir incertain une réforme globale du service public. Faute d'entreprendre ce genre de réforme globale coûteuse en argent et en risque politique, il est plus facile d'injecter une minorité de fonctionnaires qualifiés dans une structure parallèle au corps officiel des institutions.

Dans d'autre cas, c'est la fragmentation de l'État et la perte du contrôle du centre sur les institutions étatiques qui expliquent la croissance d'inégalités de salaires. Cela s'est aggravé pour les ministres qui sont restés à leurs postes durant plus de deux décennies comme le ministre de l'Information et celui de l'Agriculture. Ces deux ministres occupent des positions clé au sein du parti National démocrate au pouvoir. Plusieurs institutions apparaissent aujourd'hui comme des fiefs indépendants qui déterminent le niveau et la distribution des salaires à leurs fonctionnaires. En 2003, un des responsables de la télévision, Mohamed Al wakîl, a été accusé de corruption et a été poursuivi en justice. Au cours des interrogatoires, il a nié les accusations en affirmant qu'il n'avait pas besoin de recourir à la corruption puisque ses revenus légitimes à la télévision lui rapportaient des dizaines, voire des centaines de milliers de L.E. par mois²⁷.

La dégradation des salaires réels de la masse des fonctionnaires de l'État a fait augmenter de manière sensible le phénomène du bakchich qui s'est imposé tel une norme dans plusieurs institutions. Ce bakchich n'est pas uniquement payé pour contourner une loi à savoir un pot de vin illégal, mais il est souvent donné en contrepartie du simple travail normal. Le bakchich est même devenu une pratique courante dans les rapports entre les institutions de l'État. Pour garantir la coopération d'autres institutions publiques, certaines institutions fournissent parfois des primes aux fonctionnaires chargés de traiter avec elles. Cela prend la

forme de la création de comités fictifs où les fonctionnaires en charge sont intègres et rémunérés²⁸.

Conclusion

Les changements qu'a subi la répartition des ressources entre les différents ministères dans les années 1990 a répondu à une logique fonctionnelle : il fallait baisser la part du ministère de la Défense au profit des quelques ministères dont le plus important était celui de

l'Intérieur, puisqu'il fallait renforcer la fonction de la sécurité intérieure. Il fallait également augmenter la part du ministère de l'Éducation pour répondre au besoin de l'amélioration de la productivité de la force du travail, chose nécessaire pour le développement capitaliste en Égypte. Les fonctions que le régime donne à l'État expliquent souvent le changement que le régime entreprend dans la répartition des ressources pour les différentes institutions de ce même État.

Pourtant, dans certains cas, comme celui de l'augmentation de la part de l'armée dans les années 1980, l'évolution de la répartition des ressources publiques ne suit pas les nécessités structurelles. C'est la configuration institutionnelle du régime et de l'État qui détermine la direction de l'évolution. Autrement dit, la place de l'institution militaire dans le régime, ses rapports avec les autres institutions, et la conjoncture de la succession de Sadate expliquent l'augmentation de la part de l'armée à un moment où il y avait une baisse des défis extérieurs pour le régime.

Le cas de l'Éducation montre comment les facteurs institutionnels peuvent déterminer les résultats. Les nécessités structurelles incitent à une augmentation du budget de l'Éducation. Le régime a fini par comprendre et par répondre. Mais la réponse est lente (dans les années 1990) et faible (sans une mobilisation réelle et des résultats considérables). Il semble que le régime a été plus efficace dans sa mobilisation durant sa guerre de survie contre les islamistes.

Quant à la répartition des ressources au niveau intra institutionnel, elle a subi un changement consistant dans une inégalité plus forte dans la distribution des salaires, au niveau hiérarchique au sein des institutions. La disparité entre les chefs des institutions publiques et leurs employés est en augmentation de plus en plus importante. Ainsi la classe des fonctionnaires démunis est dispersée entre les différentes institutions étatiques. Cela constitue un facteur faisant de la mobilisation politique des fonctionnaires de l'état une chose bien difficile en Égypte.

Notes

-
- ¹ WILDAWSKY, Aaron. *The New politics of the budgetary process*. Second edition. New York : Harper collins publishers Inc.1992, p. 7.
- ² O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.
- ³ IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.
- ⁴ SADOWSKI Yehya. *Political vegetables : businessman and bureaucrat in the development of Egyptian agriculture*. Washington, D.C. : Brookings Institution, c1991.
- ⁵ ABD AL-RÂZÎQ Hussayn. *L'Égypte durant 18 et 19 janvier*. Le Caire: Dâr al-thaqâfa al-Gadîda, 1984 (en arabe).
- ⁶ BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992, p. 85.
- ⁷ SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order*. Boulder, Colo. : Westview, 1989.
- ⁸ IBRAHÎM Son`allah. *Les années de Zhat*. Le Caire : al-Mustaqbal al-`arabî, 1992.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ SPRINGBORD, op. cit. p. 93-135.
- ¹¹ THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington : 2001.
- ¹² FARÛQ Abd al-Khaliq, al-Arabi, 12/3/2003.
- ¹³ ABU SÎF Ra'fat. Sous ministre du Plan, entretien.
- ¹⁴ Voir par exemple la revue mensuel al-Qâhira, publié par le ministère de la Culture.
- ¹⁵ Selon ABD AL-FATTÂH Nabîl, auteur du livre Politiques des religions publié par la Bibliothèque de la famille.
- ¹⁶ On trouve des résonances de ce débat jusqu'à aujourd'hui dans le médial égyptien.
- ¹⁷ Cette même conclusion va, plus ou moins, dans le même sens que la vision de la Banque Mondiale pour expliquer le succès asiatique : THE WORLD BANK. *The state in a changing world*. Washington : the World bank, 1997.
- ¹⁸ Durant les années 1990, le président a répété dans plusieurs discours que l'éducation constitue une pierre angulaire de la modernisation de l'Égypte.
- ¹⁹ MINISTERE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1998.
- ²⁰ Entretien de 'Adil Badr, enseignant et chercheur dans le domaine de l'éducation.
- ²¹ FÂRÛK Abd al-Khâliq, entretien.
- ²² Cela est clair dans les débats publics sur l'éducation comme dans les positions des associations des hommes d'affaires exprimées dans leurs interventions dans le débat comme dans leurs rapports.
- ²³ CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. *Rapport des tendances économiques stratégiques*. Le Caire : al-Ahrâm, 2000.

²⁴ FÂRÛK Abd al-Khâliq. *L'économie de l'Administration publique*. Le Caire : Dâr al-Kalima, 2003 (en arabe).

²⁵ HASSÂNÎN, Midhat, ministre des Finances, entretien.

²⁶ L'ORGANISME CENTRAL DE COMPTE. *Rapport sur le compte définitif du budget général de l'État, 1997/98*.

²⁷ Sawt al-Ommah, 25/7/2002.

²⁸ ABU SÎF Ra'fat. Sous ministre du Plan, entretien.

CHAPITRE 4

**Crise budgétaire et ses effets sur le niveau local de l'État
Décentralisation ou fragmentation?**

Ce chapitre analyse les effets de la crise de l'État rentier sur les rapports entre le pouvoir central et les unités locales, les gouvernorats. Il s'agit d'exposer les stratégies adoptées par le régime afin de garantir que les unités locales continuent à fonctionner, même dans un contexte de réduction des ressources. J'aborderai également la question du point de vue des unités locales elles-mêmes : comment ont-elles réussi à trouver des alternatives aux ressources envoyées par le pouvoir central ? Nous analyserons plus particulièrement le cas de deux gouvernorats, Alexandrie et Qinâ, représentant des styles d'adaptations différents.

Le régime autoritaire en Egypte a opté pour une gestion souple de la question locale, en accordant une certaine marge de liberté aux acteurs locaux qui doivent trouver eux-mêmes des mécanismes de mobilisation de ressources contrebalançant la réduction des ressources envoyées par le pouvoir central. Cette gestion souple est le produit de deux choses : une tradition de centralisme forte inscrite dans les institutions de l'État et dans sa structure législative et politique donnant au régime la chance de pouvoir se permettre cette souplesse sans pour autant courir le risque de développement de tendances régionales scissionnistes. En un mot, l'Égypte est un pays unitaire dans lequel le pouvoir n'est pas confronté aux défis des revendications régionales d'indépendance comme c'est le cas par exemple au Soudan ou en Iraq. En outre, la stratégie de la souplesse s'adapte parfaitement au régime autoritaire en place. Déléguer la mobilisation de ressources aux unités locales de l'État signifie que les négociations et les tractations avec la population qui en résultent ont lieu au niveau local sans jamais poser de grandes questions politiques comme par exemple le partage du pouvoir ou la démocratisation.

Il n'y a pas de réel système de gouvernement local en Egypte. Le niveau local n'est investi d'aucune prérogative législative, ses revenus indépendants sont très limités et

il est fortement contrôlé par le centre. Le terme « administration locale » en Égypte est utilisé pour désigner les 27 gouvernorats à la tête desquels il y a des gouverneurs nommés par le président de la République. Il existe au niveau local quelques instances élues, à savoir les conseils locaux. Ceux-ci n'ont pas beaucoup de pouvoir d'autant plus qu'ils sont fortement contrôlés par le Parti National Démocrate (PND) au pouvoir.

1/1 Nasser : origine de la centralisation ; Sadate : début de la décentralisation

La nature fortement centralisée de l'État égyptien moderne trouve ses origines dans l'étatisme autoritaire nassérien. Le régime de Nasser a entrepris des projets de développement économique et social reposant sur une gestion centralisée des ressources économiques ainsi que sur une centralisation de la prise des décisions et de leurs mises en place. C'est donc un pouvoir qui cherche à reconstruire la société selon ses objectifs par le biais d'institutions centrales. Dans cette optique, la centralisation nassérienne provient en partie du fait que le pouvoir central voulait imposer ses politiques à des sociétés locales régies par des élites locales n'étant pas toujours favorables à ce « développementalisme » centralisé et de coloration « socialiste ». La centralisation n'a pas seulement été fonctionnelle dans le domaine du développement économique étatiste mais a également permis au régime autoritaire en place de garantir un réel contrôle politique de la société.

La démarche centralisatrice entreprise par Nasser a dû laisser la place à des tentatives de décentralisation sous la présidence de Sadate. Le conflit de pouvoir entre le nouveau président et l'ancienne garde nassérienne au sein de l'appareil d'État a poussé le président à chercher une nouvelle assise sociale : les élites locales hostiles aux politiques « socialistes » nassériennes. L'intérêt du régime de Sadate était donc de donner une marge de manœuvre plus importante aux élites locales. Cela était en harmonie avec le passage vers l'économie de marché, entrepris par Sadate. Cette démarche vers la décentralisation a été renforcée à partir de 1974 par un processus de démocratisation limitée visant à remplacer les mécanismes rigides de contrôle politique par d'autres plus souples. À cela on peut ajouter que la crise budgétaire, intensifiée par les efforts de guerre contre Israël, a poussé le régime à adopter des formules encourageant les sociétés locales à financer leurs propres affaires locales.

Cette nouvelle tendance décentralisatrice a donné naissance à la loi de l'Administration locale numéro 52 de 1975, considérée comme la loi la plus « décentralisatrice » parmi toutes les lois en la matière de l'Égypte moderne¹. Cette loi stipule la création de conseils locaux élus par la population, contrairement aux conseils

du système nassérien dont les membres sont choisis par et au sein de l'Union socialiste arabe. En outre, la loi renforce le pouvoir des députés locaux en leur accordant le droit d'*istigwâb*, (interrogatoire) auprès des responsables du gouvernement local. Quant à l'autonomie financière, la loi accorde au niveau local la possibilité d'imposer des droits, de changer les tarifs des droits existants ainsi que de créer des caisses spéciales sur lesquelles le pouvoir central avait peu de contrôle.

À la fin des années 1970, le processus de libéralisation politique contrôlée a été renversé. La politique de libéralisation économique et l'accord de paix avec Israël ont créé une forte résistance déstabilisatrice qui a poussé Sadate à renoncer à la marge de liberté accordée depuis 1974. Le renversement de la libéralisation politique s'est traduit au niveau local par la loi 43 de 1979 impliquant certains changements restrictifs dont le plus important était l'annulation du droit des élus locaux à émettre des interrogatoires (*istigwâb*) aux responsables du gouvernement local. En fait, ce droit avait créé un mécanisme de transmission des demandes de la population que le pouvoir ne pouvait pas supporter². D'autre part, le développement rapide de l'islamisme à cette époque ne pouvait que provoquer un processus de centralisation pour mieux contrôler ce mouvement contestataire.

1/2 Moubarak : décentralisation au commencement

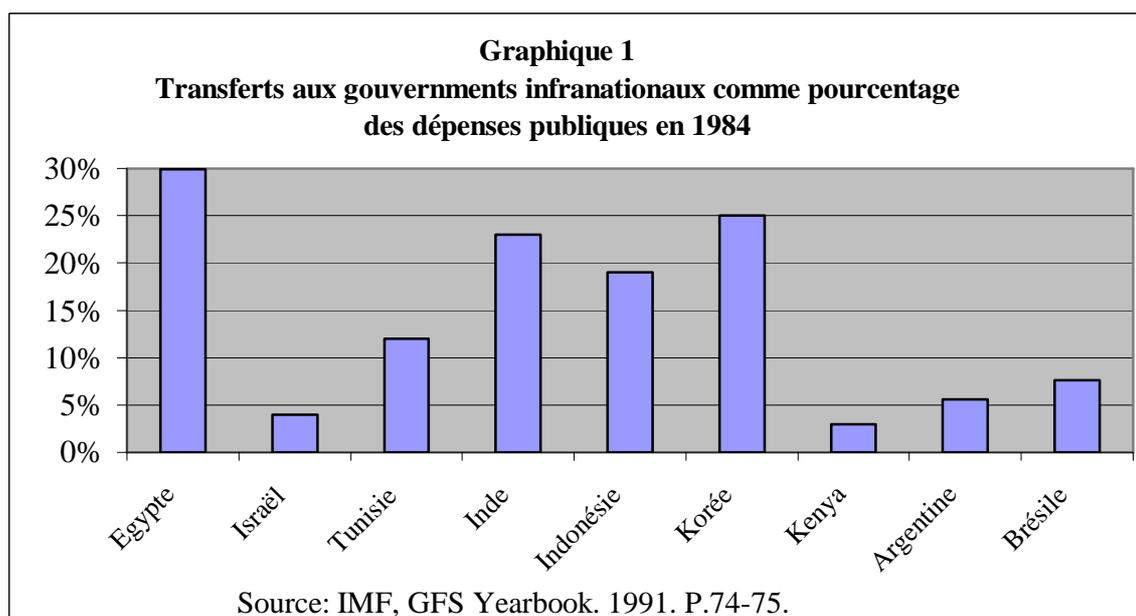
Moubarak a commencé son mandat par l'atténuation de la crise politique qui a amené Sadate à arrêter des milliers de cadres de toutes les tendances politiques. Le début du règne de Moubarak est caractérisé par un retour au pluralisme limité initié par Sadate en 1974. Cela a permis une certaine reprise des tendances vers la décentralisation que Sadate avait initiées avec la loi 52 de 1975 et renversées avec la loi 43 de 1979. Fidèle à ses préférences pour la stabilité, Moubarak n'a promulgué aucune nouvelle loi, mais il a laissé une marge de manœuvre aux acteurs locaux dans la pratique. Le déroulement des élections locales dans un climat de relative liberté est considéré³ comme un indicateur d'une certaine autonomie que Moubarak voulait donner au niveau local. Il convient de dire que le vent venant de l'extérieur poussait le pouvoir central à donner plus d'autonomie aux unités locales. La tendance à la décentralisation est devenue hégémonique par rapport à l'idéologie du développement socio-économique et elle a été adoptée durant les années 1980 par les institutions financières et donateurs internationaux. En Égypte cette idéologie de décentralisation a pris d'autant plus de place du fait de la forte présence de l'USAID (Agence américaine de développement

internationale) qui poussait vers la décentralisation par le biais d'aides financières et techniques ainsi que par le truchement de ses maints envoyés et ses multiples rapports⁴. Le discours sur la décentralisation cher aux institutions internationales avait ses résonances dans le discours officiel.

Cette tendance à la décentralisation s'est traduite par l'importance accordée au gouvernement local. L'indicateur essentiel ici est la part grandissante des gouvernorats dans le budget général de l'État. En fait, leur part dans le total des dépenses courantes publiques est passée de 13,8 % en 1980/81 à 20,5 % en 1989/90 et leur part dans le total des salaires publics est passée de 39,1 % à 51,1 %⁵.

En outre, les caisses spéciales ont connu un développement considérable. Selon la loi de 1979, ces caisses sont, en grande partie, autogérées par les instances locales. Il est vrai que leurs revenus et dépenses restent toujours soumis au contrôle pénal s'appliquant sur l'argent public, un contrôle s'effectuant par le biais de l'organisme Central des comptes qui joue la fonction de la surveillance des finances étatiques contre tous les abus et la corruption. Ils sont toutefois libérés du contrôle financier exercé par les instances centrales, surtout le ministère des Finances. Par exemple, dans le cas du budget local surveillé par le ministère des Finances, il est interdit de modifier l'allocation des ressources et de transférer les excès des caisses à l'année suivante. Mais dans le cas des ressources des caisses spéciales, les instances locales ont ce droit. Autrement dit, ces instances peuvent avec une certaine marge de liberté prendre les décisions concernant l'utilisation de ces fonds, tandis qu'elles ne disposent que d'une marge très réduite quant à l'utilisation des ressources transférées par le pouvoir central.

Cela dit, l'Égypte sous Sadate, sauf pendant ses dernières années, et sous Moubarak, au début de son mandat, a connu un blocage du processus de la centralisation mis en place par Nasser et une certaine tendance à la décentralisation. Les résultats sont toutefois assez maigres. Le niveau local est resté dans les années 1980 dépendant et sous contrôle du pouvoir central. L'Égypte est ainsi restée l'un des pays les plus centralisés du monde. Le graphique 1 montre que la part des transferts du gouvernement central au niveau local dans le total des dépenses publiques a été en Égypte plus important que dans quelques pays choisis du Tiers-monde.



2/ Les années 1990 : l'islamisme et la crise budgétaire bloque la décentralisation

A la fin des années 1980 le régime a commencé à renverser ce processus limité de décentralisation. En 1988, le gouvernement fait passer un amendement à la loi 43 de 1979 sur le gouvernement local, changeant le terme « gouvernement local » par « administration locale » (AL). L'argument sur lequel se base cet amendement est tout à fait fondé : l'Égypte est un pays unitaire qui ne donne aucun pouvoir législatif au niveau local⁶. Il s'agit donc d'une administration et non pas d'un gouvernement. Mais le fait d'introduire cette rectification à ce moment là était un signal que la démarche décentralisatrice était interrompue. Plus important que cette modification formelle, le Premier ministre promulgue un décret en 1988 imposant son autorisation avant l'introduction de nouveaux droits locaux ou l'augmentation des tarifs des droits déjà existant. C'était un autre signal d'une tendance centralisatrice de la part du gouvernement.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de la tendance au renversement de la décentralisation limitée des années 1980. D'abord il y avait beaucoup de résistance dans les institutions centrales à une autonomisation du pouvoir local puisque cela ne pouvait se faire qu'au détriment de leur autorité. À la tête de ces institutions il y a le ministère des Finances dont les responsables observent avec inquiétude le développement des caisses spéciales qui échappent à leur contrôle⁷. Le développement de ces caisses représente, selon ce ministère, une atteinte au principe sacro saint des finances publiques, à savoir

l'unité du budget général de l'État : la nécessité d'inclure tous les revenus et les dépenses publiques dans un seul budget de l'État.

Avec l'aggravation de la crise budgétaire dans les années 1980 et la signature des accords avec le F.M.I et la Banque mondiale, le gouvernement s'est engagé à limiter les dépenses publiques afin de contrôler le déficit du budget. Cela impliquait de travailler sur les dépenses des unités locales qui ont connu dans les années 1980 une augmentation plus rapide que celles des institutions centrales. Le contrôle des dépenses que le gouvernement a essayé de mettre en place impliquait forcément d'accorder plus de pouvoir au ministère des Finances, institution responsable de la discipline budgétaire. En outre, l'austérité budgétaire réduit la part des instances locales, puisque ce sont souvent les faibles qui supportent le fardeau de l'austérité. Le niveau local est certainement le maillon faible de l'État égyptien.

La tendance vers la centralisation de la fin des années 1980 trouve également ses origines dans le contexte politique des années 1980. La montée en puissance de l'islamisme a renforcé les nécessités du contrôle politique impliquant souvent une logique de centralisation. En fait, le niveau de l'État auquel les islamistes avaient le plus facilement accès est le niveau local. En réalité, les instances locales avaient une certaine tendance à coexister avec les islamistes⁸. Un exemple cité par Diya' Rashwân est celui du gouvernorat de Suhâg. Le taux de violence très réduit dans ce gouvernorat s'explique, selon lui, par l'accord officieux entre le gouverneur et les islamistes selon lequel les militants islamistes ne sont pas arrêtés dans le gouvernorat en contrepartie de leur engagement à ne pas y commettre des attentats. Dans ce contexte là, concentrer les ressources dans des institutions soumises à un contrôle ferme du régime devient une nécessité pour la survie de ce dernier. Cette tendance à l'augmentation du contrôle et de la centralisation se manifeste clairement aussi dans l'amendement de la loi sur les administrations locales qui remplace l'élection des maires des villages par leur nomination de la part du pouvoir exécutif⁹.

Ceci dit, la logique de contrôle politique et du contrôle du déficit budgétaire a poussé vers la réduction de la part du niveau local dans les ressources publiques. Le Tableau 1 montre la chute de la part des dépenses des instances locales dans le total des dépenses publiques en Égypte durant les années 1990.

Tableau 1
Part des dépenses locales comme pourcentage des dépenses publiques totales

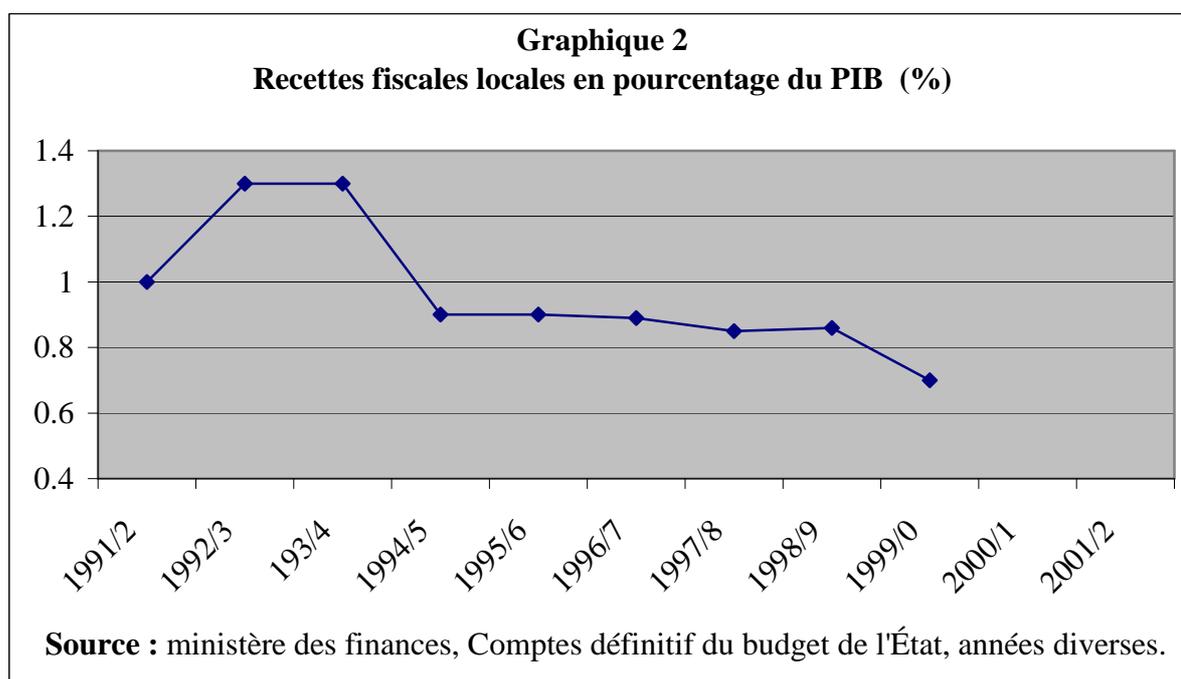
| | 1989/90 | 1996/97 |
|---|---------|---------|
| Dépenses courantes locales/ total des dépenses courantes* | 20,5% | 18,3% |
| Salaires locaux/ salaires totaux (total des salaires) | 51,1% | 47,9% |
| Déficit courant local/ déficit courant total | 43,2% | 40,2% |
| Investissements locaux/ total des investissements gouvernementaux** | 22% | 9,3% |
| Déficit dans les investissements locaux/ déficit total dans le budget des investissements | 22,7% | 8,7% |
| Subventions aux unités locales/budget de l'État | 10,3% | 10,1% |

Source : ministère des Finances, Compte définitif du budget général de l'État, 1989/90, 1996/7.

* Les dépenses des organismes économiques et du secteur public sont exclues.

** Les investissements des organismes économiques et du secteur public sont exclus.

La chute des ressources des unités locales ne provenait pas seulement de la réduction des transferts envoyés par le pouvoir central mais également du fait de la chute « naturelle » des revenus propres aux instances locales. Le graphique 2 montre la baisse des recettes fiscales locales en pourcentage du PIB durant les années 1990.



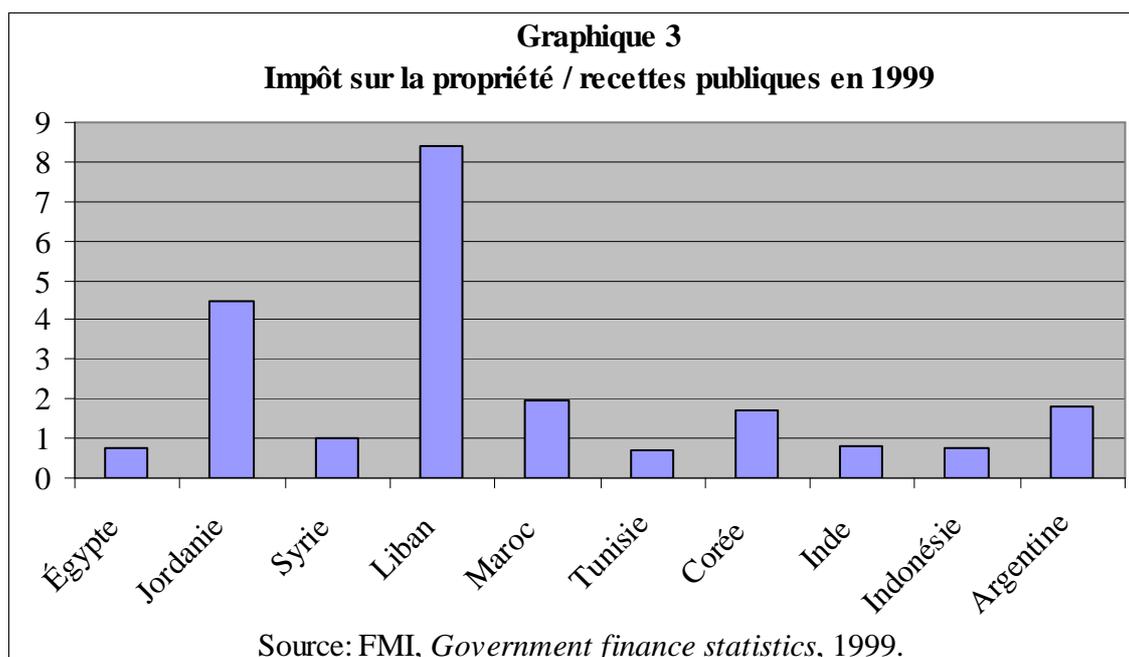
La chute des ressources propres des administrations locales s'explique par plusieurs facteurs. Voyons d'abord quelles sont les sources des revenus de ces administrations. Le tableau 2 montre cela.

Tableau 2
Sources des recettes de l'administration locale

| Source de revenus | 1989/90 (%) | 1997/98 (%) |
|--|----------------|----------------|
| Impôt foncier | 2,3 | 1,8 |
| Impôt sur les loisirs (cinéma, cabarets, etc.) | 0,5 | 0,4 |
| Droits sur les voitures | 2 | 0,8 |
| Revenus communs | 1,6 | 1 |
| Fond commun | 1,8 | 1,1 |
| Profits du Canal de Suez | 0,7 | 0,1 |
| Total des revenus de souveraineté | 8,9 | 5,6 |
| Utilités locales | 0,8 | 0,6 |
| Revenus des propriétés des gouvernorats | 0,7 | 0,02 |
| Droits locaux | 1,1 | 0,8 |
| Revenus des projets | 2,3 | 1 |
| Différentes recettes | 1,5 | - |
| Caisses spéciales | 7,9 | 9 |
| Autres | 0,1 | 0,8 |
| Total des recettes de l'administration locale | 14,4 | 13 |
| Subvention du gouvernement central. | 76,8 | 81,4 |
| Total des revenus locaux courants | 100% | 100% |

Source : ministère des Finances, *Compte définitif du Budget de l'État*, 1989/90 et 1997/98.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les rendements des impôts locaux ont baissé en pourcentage du total des revenus de l'administration locale durant les années 1990. L'impôt foncier (le plus important des impôts locaux) a chuté à 1,8 %. Cela n'est pas une spécificité égyptienne : dans la plupart des pays en voie de développement, la perception des impôts fonciers est problématique parce qu'il n'existe pas de marché immobilier suffisamment développé. En fait, la valeur des propriétés immobilières n'est pas mise à jour régulièrement. Il reste néanmoins que le taux des recettes des impôts sur l'immobilier en Égypte est parmi les taux les plus faibles dans le Tiers-monde. Le graphique 3 permet une comparaison.

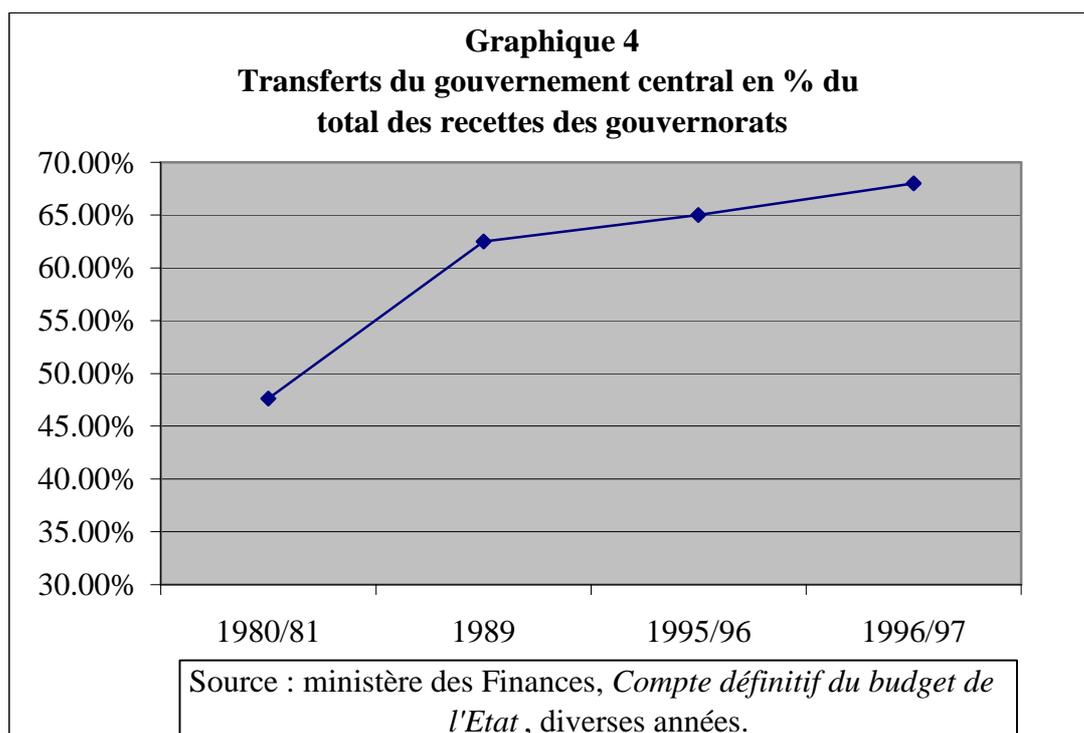


Ces recettes extrêmement basses de l'impôt foncier s'expliquent en partie par le fait que l'organisme qui gère la perception de ces impôts est en pleine dégradation. Il appartient au ministère des Finances qui ne semble pas réellement préoccupé par l'augmentation des recettes d'un impôt dont les rendements vont dans les caisses d'autres institutions étatiques.

La chute de recettes locales s'explique aussi par le fait que le pouvoir central a le monopole des impôts qui augmentent en fonction de l'activité économique comme par exemple les impôts sur les revenus et les taxes sur les ventes. Le régime s'est ainsi montré plus prompt à introduire des réformes pour augmenter la rentabilité des impôts centraux sans pour autant réussir à renverser la tendance à la baisse de ses rendements. On doit donc s'attendre à une situation encore pire dans le cas des impôts locaux.

Comme l'indique le tableau 2, les recettes provenant des propriétés des unités locales ont montré un déclin dans les années 1990. Cela est bien entendu le produit du processus de privatisation qui a touché certaines des entreprises gérées par les administrations locales.

La baisse des ressources propres aux unités locales a aggravé sa dépendance par rapport aux transferts envoyés par le gouvernement central. Le graphique 4 montre la croissance de ces transferts en pourcentage du total des recettes des unités locales : en 1996/1997, ils atteignent ainsi 68 % des recettes.



Cette dépendance accrue des unités locales envers le pouvoir central est présentée dans le discours gouvernemental et dans certains travaux sur le sujet comme un fardeau croissant pour le gouvernement central¹⁰. Il suffit, toutefois, de voir l'évolution de la part de ces subventions dans la totalité du budget général de l'État pour se rendre compte que cela est faux. Cette part a augmenté de 9,3 % en 1980/81 à seulement 9,5% en 1989/90 à 10,5 % en 1995/96, pour chuter à 10,1% en 1996/97. Cela dit, malgré le fait que les gouvernorats dépendent de plus en plus du centre, celui-ci ne leur accorde pas plus de ressources. En fait, la part des investissements accordés aux unités locales dans le total des investissements publics a chuté de 30,8 % en 1980/81 à 22 % en 1989/90 à 9,3 % en 1996/97. Quant aux dépenses courantes de ces unités, ils ont pris plus de temps pour les faire chuter. En fait, ces dépenses se caractérisent par un faible taux d'élasticité, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas subir des réductions importantes sur le court terme puisqu'elles incluent des dépenses comme les salaires. C'est ainsi que la part de ces dépenses dans les dépenses courantes de l'Etat a continué à augmenter en passant de 13,8 % en 1980 à 20,5 % en 1989/90. Mais en 1996/97, il était clair que le gouvernement avait réussi à faire chuter ces dépenses à 18,3 %.

En un mot, les recettes fiscales des unités locales sont en chute ainsi que les rendements de leurs entreprises. C'est ainsi que leur besoin de transferts venant du pouvoir central augmente, mais celui-ci ne répond pas à cette demande. À cela il faut ajouter que si

ces transferts en pourcentage des dépenses publiques de l'État n'ont pas baissé, leur importance a beaucoup chuté du fait de la contraction de ces dépenses en pourcentage du PIB.

2/1 La solution du pouvoir : centralisation et privatisation

La centralisation dans l'utilisation des ressources publiques s'est clairement traduite, mis à part quelques exceptions, par la dégradation des services offerts par les unités locales. Comme on l'a déjà indiqué plus haut, ses fonctionnaires sont les moins payés parmi tous les employés d'État en Égypte. Le tableau 3 montre la distribution inégale des salaires sur les différents niveaux de l'État. En fait, les fonctionnaires des unités locales s'accaparent seulement 48 % du total des salaires publics alors qu'ils représentent 61,5 % de l'emploi public.

Tableau 3
Répartition des salaires chez les fonctionnaires des différents niveaux administratifs de l'État en 1996/97

| Secteur | Répartition des fonctionnaires de l'État sur les niveaux administratifs % | Répartition des salaires % |
|------------------------|---|----------------------------|
| Gouvernement central | 28,3% | 37,1% |
| Unités locales | 61,5% | 48% |
| Organismes de services | 10,2% | 14,9% |
| Total | 100% | 100% |

Source: FÂRÛK Abd al-Khâliq. *Le budget général de l'État et les droits de l'Homme*. Le Caire : Association de droits de l'Homme pour l'assistance juridique, 2002.

Le résultat naturel de cette politique de distribution de salaires est que ces emplois attirent une force de travail ayant peu de compétence. Si on donne des ressources très limitées à une main d'œuvre médiocre, il est tout à fait normal que la productivité de cette dernière soit déficiente et que la corruption soit très répandue au niveau local comme l'indiquent les multiples rapports de l'organisme Central des comptes¹¹.

En réalité il n'existe pas de preuves que le niveau de corruption soit plus important au niveau local de l'État. Les critiques adressées par l'organisme Central des comptes à l'encontre des administrations locales, plus virulentes que celles adressées aux autres

institutions, ne constituent pas un indicateur fiable. Cette virulence peut en effet s'expliquer par le fait qu'il est plus difficile à cet organisme de critiquer des institutions centrales fortes. D'autant plus que le niveau local de l'État gère seulement près de 10% des ressources étatiques, ce qui limite l'importance de sa corruption par rapport au niveau central de l'État qui gère les 90% restant.

Quoi qu'il en soit, ce genre de rapports a été instrumentalisé par le régime pour se distancer de la dégradation de son appareil local. Les interventions de Zakariyyâ `Azmî, directeur du cabinet du président et également député au parlement, montrent cette prise de distance. Dans une réunion parlementaire, il a déclaré que « *les administrations locales baignent jusqu'au cou dans la corruption* »¹². Il faut situer cette déclaration par rapport au rôle que joue `Azmî dans le parlement. Il critique souvent les politiques économiques et sociales du gouvernement. Ce directeur du cabinet du président veut donc sous entendre que c'est le gouvernement qui est responsable de la dégradation des services publics et non pas le président.

Outre cette prise de distance, la stratégie du gouvernement par rapport à la question locale consiste à limiter les tâches déléguées aux administrations locales. Ainsi il y a deux mécanismes en cours : la centralisation et la privatisation qui aboutissent à un rétrécissement des fonctions des administrations locales au profit des institutions centrales et des acteurs privés.

Quand on ne peut pas confier des tâches importantes aux administrations locales l'argument pour la centralisation devient légitime. L'opposition à la décentralisation, très forte dans les institutions centrales, est basée sur la thèse que les administrations locales sont inefficaces et corrompues. Ainsi on voit la prolifération des institutions centrales remplissant des tâches censées être transférées aux unités locales. Les lois régissant les unités locales stipulent le transfert de tous les services de l'État, comme la santé, l'éducation, les affaires sociales au niveau local. Seulement sont exemptées les fonctions qui sont mieux gérées au niveau national comme la défense, la police et les affaires étrangères. Et dans ce cas c'est au président de promulguer des décrets présidentiels pour exempter certaines institutions étatiques de cette règle. Mais les exemptions sont devenues la règle et les institutions centrales ont envahi quelques espaces qui tombaient dans le domaine du niveau local. Par exemple, la fonction de garantir un habitat aux pauvres (HLM) est principalement déléguée actuellement à l'organisme des Nouvelles zones d'habitation, sous tutelle du ministère de l'Habitat. Cet organisme a lancé en 1994 le projet « Moubarak pour le logement des jeunes ». Ensuite il a lancé en 1997 le projet « Susanne

Moubarak pour le logement ». C'est donc le gouvernement central, notamment le président et son épouse, qui s'occupe aujourd'hui de loger les pauvres en Égypte et non pas le niveau local. Les institutions centrales se sont également partiellement appropriée d'autres domaines: l'eau et les égouts sont aujourd'hui partagés entre des institutions centrales, comme l'organisme Général de l'eau du Caire, et les gouvernorats.

Le deuxième mécanisme aboutissant au rétrécissement des fonctions des administrations locales est la privatisation. Le secteur privé envahit des espaces qui tombaient dans le domaine naturel des unités locales depuis que le gouvernement a entrepris une privatisation de quelques services publics. Par exemple, le nettoyage des rues, la collecte et le recyclage des ordures ont été transférés dans certaines régions à des entreprises privées et des multinationales. Les services de l'eau sont en processus d'études pour être privatisés.

La privatisation des services publics ne se fait pas sans résistance de la société, de la part des citoyens comme de la part des « entrepreneurs » délégués par les administrations locales que les nouvelles entreprises viennent écarter. En fait, le cas de la privatisation de la collection des ordures a suscité un conflit acharné entre les *zabbâlin* (chiffonniers) d'une part et les autorités et les entreprises privées d'autre part. En 2002 les chiffonniers du Caire et de Guizé ont organisé des manifestations et l'idée de grève a été proposée. Ils ont attaqué les employés et saboté les voitures des sociétés privées. La police a pu réprimer le mouvement mais cela n'a finalement pas mis un terme à la résistance des chiffonniers. Ceux-ci continuent à collecter illégalement les ordures et à saboter l'équipement des entreprises privées. Certains conteneurs à ordures ont été volés, transformés en poudre et recyclés par les chiffonniers. La résistance des chiffonniers a poussé les autorités à faire des pressions sur les entreprises pour qu'elles proposent une sous-traitance aux chiffonniers.

En outre, la privatisation de la collecte et du recyclage des ordures a augmenté les charges sur les citoyens, une augmentation qui atteint parfois plus de 200 %. Certains citoyens ont refusé de payer les frais et ils ont eu recours à la justice contre cette augmentation des charges.

La centralisation et la privatisation ont réduit le domaine d'activité des unités locales. Mais il reste toujours des tâches à remplir. Ici le pouvoir central a explicitement ou implicitement donné aux unités locales le droit de se débrouiller pour mobiliser des ressources auprès de la population locale.

2/2 Stratégies d'adaptation des gouvernorats à la crise

Étant donné cette réduction des ressources transférées du gouvernement central vers les instances locales, il fallait que ces dernières se débrouillent pour trouver des recettes contrebalançant celles perdues. Le mécanisme principal d'adaptation s'effectue par le biais des caisses spéciales. On ne dispose pas des chiffres globaux sur le total des revenus et des dépenses de ces caisses. Le ministère des Finances a récemment déclaré qu'il a entrepris une étude sur ces caisses, dont le nombre total atteindrait environ les 5000 (dans les administrations locales et dans d'autres institutions étatiques). Mais ce ministère n'a pas, toutefois, mentionné le total de leurs ressources¹³.

Les sources principales des revenus de ces caisses sont les bénéfices des projets gérés par les unités locales, les droits imposés sur la population, et les dons. En ce qui concerne les bénéfices, la privatisation qui a touché quelques entreprises gérées par les administrations locales a limité les rendements apportés par ce biais¹⁴. La privatisation dans ce cas a l'effet de limiter l'autonomie des unités locales.

Dans ce contexte, les droits, deuxième source de revenus de ces caisses, prennent une importance particulière face à la crise budgétaire des gouvernorats. Les conflits qui entourent l'imposition de ces droits actuellement révèlent ce fait. En fait, les interventions des députés au parlement contre l'augmentation des droits montre le recours massif des instances locales à ce mécanisme de mobilisation de ressources. En outre, plusieurs droits sont sujets à une contestation judiciaire au niveau de leurs constitutionnalité. En 1998, la Haute cour constitutionnelle a jugé les droits levés par les unités locales comme inconstitutionnels¹⁵. Le jugement a été basé sur l'article 119 de la Constitution égyptienne stipulant que « *la création des impôts généraux, leur modification ou leur abolition, ne peuvent être décidées qu'en vertu d'une loi* ». Le pouvoir exécutif s'est rapidement dépêché pour trouver une solution à la question et il a été décidé que les unités locales n'ont pas la prérogative d'imposer des droits sauf après avoir eu le consentement du Premier ministre¹⁶. Il reste que l'imposition des droits par les unités locales demeure un sujet de contestation.

La troisième source des caisses spéciales est les dons. Depuis les années 1990 certaines unités locales ont tendance à mobiliser les citoyens pour financer la chose publique. Cela va de pair avec le discours sur le « rôle social des hommes d'affaires » et celui de la « société civile ». Ce point sera abordé en détail en discutant le cas du gouvernorat d'Alexandrie qui a eu massivement recours, avec un certain succès, à cette stratégie.

L'avantage des caisses spéciales, du point de vue des gouvernorats, réside dans le fait qu'elles ne sont pas soumises à un contrôle rigide par le pouvoir central. Ces caisses ont joué un rôle important dans le financement des dépenses des unités locales dans un contexte de réduction des ressources octroyées par le gouvernement central. Mais elles ont posé plus de problèmes qu'elles n'en ont résolus. Du point de vue juridique, la corruption est le problème essentiel, étant donné le faible contrôle du pouvoir central. Du point de vue budgétaire, ces caisses représentent une atteinte grave au principe élémentaire des finances publiques qui est l'unité du budget. En fait, le développement de ces caisses signifie tout simplement qu'il existe de plus en plus d'argent public échappant à l'enregistrement du budget général de l'État, ce qui limite toute vue globale des finances publiques. Les deux ministères responsables de la préparation et de la gestion du budget (ministère des Finances et celui du Plan) sont vivement opposés à l'idée même de ces caisses. Par exemple, le Plan économique et social préparé par le ministère du Plan a rappelé en 1997/978 la nécessité d'en inclure toutes les ressources dans le budget national¹⁷. Et le ministère des Finances mène actuellement un combat pour les intégrer dans le budget national.

3/ Alexandrie et Qinâ : deux histoires de « développement local »

Les mécanismes d'adaptation des gouvernorats n'ont pas résolu le dilemme des unités locales qui restent toujours en déficience. Il existe toutefois des gouvernorats qui ont réussi plus que d'autres. Les gouvernorats d'Alexandrie et de Qinâ sont considérés comme deux exceptions à la tendance générale de la détérioration des administrations locales durant les dernières années. Tous les deux sont présentés comme des modèles de « développement local » réussis, basés sur l'autofinancement, c'est-à-dire dépendants de leurs propres ressources, et non pas du Budget national, pour financer leurs projets de modernisation. Mais le mode de mobilisation des ressources et ses résultats ne sont pas les mêmes dans les deux gouvernorats.

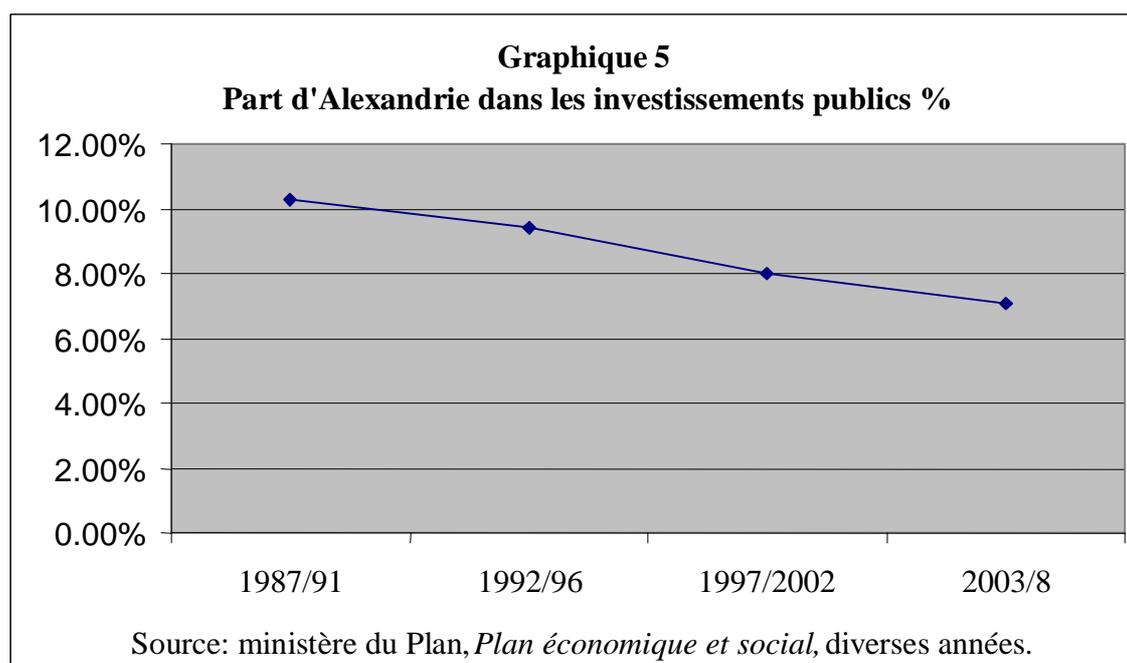
3/1 Alexandrie : partenariat entre le pouvoir local et les hommes d'affaires

Alexandrie est aujourd'hui considérée comme un modèle de succès parmi les gouvernorats du pays. Dans l'intervalle de quelques années son gouverneur a réussi à restaurer la beauté, la propreté et l'organisation de cette ville après sa dégradation rapide et systématique depuis les années 1970. Avant 1952, Alexandrie était presque la capitale du pays pendant les trois mois d'été puisque le roi et le gouvernement avaient l'habitude

de s'y installer pour échapper à la chaleur du Caire. Le départ de milliers d'étrangers après l'instauration du régime nassérien l'a certainement affaibli puisque son importance comme centre commercial a décliné. D'autant plus que la ville a eu sa part de la dégradation des services locaux produite par la centralisation des ressources.

La transformation d'Alexandrie a commencé en 1997, depuis que le Général `Abd al-Salâm al-Mahgûb a été nommé comme gouverneur de la ville. Selon l'histoire racontée par les médias, ce général retraité des services de renseignements est à l'origine du succès puisqu'il a mis en place un partenariat avec les hommes d'affaires, selon lequel ceux-ci ont financé une partie importante de la modernisation de la ville. Ainsi le gouverneur est-il reconnu comme un « débrouillard » ayant réalisé ses projets sans alourdir le budget de l'État.

Il est difficile de connaître la contribution réelle des hommes d'affaires dans le développement d'Alexandrie. Ces flux d'argent ne sont pas inclus dans le budget officiel du gouvernorat auquel on a accès. Les donations des hommes d'affaires sont incluses dans des caisses spéciales que le gouverneur, le secrétaire général du gouvernorat et le directeur du département de finance gardent secrets. Mais il est fort probable qu'elles soient importantes puisque la modernisation de la ville n'a pas été accompagnée par une augmentation de sa part dans le total des investissements publics. Le graphique 5 montre cela.



Selon l'histoire racontée par les médias, le Général Mahgûb a décidé de s'appuyer sur la contribution des hommes d'affaires quand il a constaté les limites des finances fournies par le gouvernement central. La version racontée par son entourage révèle qu'il a découvert un taux élevé de corruption dans l'appareil de son gouvernorat. Les acteurs privés devaient payer des pots de vin aux fonctionnaires pour accéder à certains services ou obtenir des permis. Il a donc décidé de couper les vivres aux corrompus en facilitant l'attribution de ces services aux privés en contrepartie des « dons » fournis par ces derniers. Selon certains¹⁸, le président lui aurait donné carte blanche pour moderniser la ville même avec une certaine flexibilité par rapport à la loi.

Le gouverneur a ainsi entrepris son projet ambitieux : restaurer la beauté de la deuxième ville en Égypte. Un Protocole de coopération entre le gouvernorat et la Chambre de commerce d'Alexandrie a été signé pour orchestrer les contributions des hommes d'affaires. Le protocole stipule que c'est à la Chambre de commerce de s'occuper de la gestion et du suivi des travaux d'amélioration de la ville. En outre, les projets de restauration et de modernisation de la ville sont accordés aux entreprises de construction, membres de la chambre. Les avantages accordés aux hommes d'affaires en contrepartie de leurs contributions ne se limitent pas à cela. Le gouvernorat a gratuitement accordé des terrains à la Chambre de commerce pour organiser des foires. En contrepartie, la Chambre s'engage à transférer quelques recettes de ces foires aux comptes de la modernisation de la ville.

Un autre avantage pour les hommes d'affaires est le rôle de médiateur que le gouverneur joue entre eux et certaines institutions centrales. Par exemple, le gouverneur est intervenu auprès du ministre des Finances pour qu'il exempte de la TVA les entreprises participant à l'amélioration de la ville parce que, selon le gouverneur, ces entreprises « *contribuent à l'amélioration de l'environnement et de la société et qu'elles diminuent le fardeau sur le ministère des Finances* »¹⁹. Dans ce cas les hommes d'affaires font des dons en contrepartie des exemptions fiscales. Ils sont de toutes façons gagnants: ils récupèrent de la main gauche ce qu'ils ont donné de la main droite. Le gouvernorat est également gagnant puisqu'il a garanti des projets financés par des dons. C'est le budget de l'État qui est perdant par les exemptions. C'est donc une sorte de décentralisation à la base. Au lieu d'être versé dans les caisses du Trésor public et redistribué aux différents gouvernorats, l'argent des hommes d'affaires d'Alexandrie reste à Alexandrie.

La contribution des hommes d'affaires va de pair avec la politique du gouverneur d'Alexandrie qui a fait de sa ville un modèle de libéralisation économique en Égypte. En

1999, il était le premier à privatiser la collecte des ordures quand il a signé un contrat avec l'entreprise française Onyx. D'autres gouvernorats ont suivi, plus tard, comme Le Caire et Guizé. En outre, il a presque entièrement délégué la gestion des plages au secteur privé, à l'exception d'une seule. Auparavant les citoyens avaient accès à la plupart des plages sauf celles réservées à certains groupes comme l'armée, la police, les juges, etc. Aujourd'hui ils doivent payer l'entrée.

Les avantages accordés aux hommes d'affaires sont également symboliques. Cela prend la forme d'une reconnaissance de leur rôle : l'histoire officielle de l'expérience du développement local alexandrin présente son succès comme le produit de deux parties : le gouverneur et les hommes d'affaires. Cela prend également des formes plus directes comme par exemple écrire les noms des donateurs sur les produits de leurs dons. Ainsi, on remarque dans la ville beaucoup de places, de fontaines et de stations de bus portant les labels des entreprises ou des hommes d'affaires qui les ont construites. L'espace public à Alexandrie connaît aujourd'hui un phénomène de « privatisation ». Cela suscite quelques critiques puisque déléguer la décoration de la ville au secteur privé pose quelques problèmes d'un point de vue esthétique – ces décorations étant souvent dissonantes et pas toujours appréciées.

L'expérience est également critiquée au niveau de l'équité sociale. Les projets d'enjolivement ont bien sûr porté principalement sur la corniche et sur les rues principales des quartiers chics : ce que le jargon de l'administration publique égyptienne appelle les « miroirs » qui donnent l'impression d'une ville propre et belle mais qui cachent des quartiers pauvres, même parfois anarchiques. Des quartiers anarchiques comme Qabbârî n'ont pas encore été atteints par les projets d'enjolivement du Général `Abd al-Salâm al-Mahgûb.

Il faut remarquer que les critiques adressées au gouverneur au niveau de la privatisation de l'espace public n'ont pas beaucoup de résonance dans les médias. Cela s'explique bien sûr par sa capacité à mener une campagne de publicité efficace. Mais également l'accord à l'amiable passé avec les députés parlementaires d'Alexandrie selon lequel les différends et les conflits au sein de la ville doivent rester au sein de ses frontières pour être réglés là bas²⁰. Aucun député, y compris abou al-'Izz al-Harîrî, de gauche, n'a utilisé le parlement comme un forum pour critiquer la privatisation de l'espace public à Alexandrie. En effet, le député au parlement égyptien est normalement élu grâce à sa capacité à fournir des services à la population de sa circonscription. Pour réaliser cet

objectif, il doit garantir la coopération du gouverneur qui dispose d'une grande capacité dans l'allocation des ressources et dans les résolutions des problèmes.

3/2 Qinâ : le « despotisme éclairé » du pouvoir local

Qinâ est un des gouvernorats les plus pauvres de la république. En 1998, le Rapport de développement humain a classé Qinâ au rang 16 sur 21 gouvernorats classifiés²¹. Cela a une histoire. Qinâ appartient non seulement à la Haute Égypte - moins développée que la Basse Égypte - mais servait autrefois comme un lieu d'éloignement pour les officiels non appréciés au sein des institutions centrales. La ville de Qinâ, selon ses habitants, était l'une des plus mal entretenues parmi les gouvernorats de la République. Toutefois, à partir des années 2001, les médias commencent à présenter Qinâ comme un impressionnant modèle de développement local. Dans l'intervalle de quelques années, la ville de Qinâ a été transformée de ville sale et mal entretenue à la meilleure ville du pays en terme de propreté et d'organisation avec un niveau comparable aux villes les plus propres de l'Europe, même si elle n'a pas le même niveau de richesse.

La modernisation « miraculeuse » de cette ville est le produit de la personnalité exceptionnelle du Général Adil Labîb, ancien officier de police nommé à la tête du gouvernorat en 1999. Ou c'est du moins ainsi que les médias et la population de Qinâ expliquent la transformation de cette ville. Labîb avait servi comme directeur de sécurité à Alexandrie dans la moitié des années 1990. Il a donc été témoin de la transformation de cette ville. Selon l'histoire officielle du « miracle » de Qinâ, la réussite de Labîb repose sur sa capacité à mobiliser les ressources locales, loin du budget de l'État. « *Il a réussi à transformer la ville de Qinâ en une ville européenne sans demander au budget de l'État un sou de plus* », selon le journal *al-Akhabâr*²².

Selon cette histoire, le nouveau gouverneur a réussi en 1999 à obtenir l'accord du Premier ministre pour imposer de nouveaux droits locaux. En outre, le gouverneur a imposé de lourdes amendes sur toutes les atteintes à l'ordre public comme par exemple sur les conducteurs qui ne respectent pas strictement le code de la route. Cela a apporté les ressources nécessaires pour la modernisation de la ville. Le tableau ci-dessous montre la liste des droits locaux que le gouverneur a imposés.

Tableau 4
Liste des droits locaux imposé par le gouverneur de Qinâ

| Valeur | Droit | Institution effectuant la collection |
|--------|--|--------------------------------------|
| 2 LE | Facture de l'électricité dans les villes | Compagnie d'électricité |
| 1 LE | Facture de l'électricité dans les villages | Compagnie d'électricité |
| 10 LE | L'instauration de l'électricité | Compagnie d'électricité |
| 10 LE | L'instauration de l'eau | Administration locale |
| 20 LE | L'instauration des égouts | Administration locale |
| 5 LE | Permit pour les magasins ou les appartements | Administration locale |
| 10 LE | Permit des voitures et des camions | Service de trafic |
| 5 LE | Permit des motos | Service de trafic |
| 10 LE | Renouvellement des passeports | Services des passeports |
| 20 LE | Permit des armes | Ministère de l'intérieur |
| 30 LE | Congé non payé | Ministère concerné |
| 500 LE | Permit de boulangerie | Service d'approvisionnement |
| 100 LE | Permit pour les commerçants | Service d'approvisionnement |
| 10 LE | Droit sur la tonne de farine | La compagnie publique des farines |
| 50 LE | Droit sur la vente des terres réclamées | Services de la propriété |
| 5 LE | Droit sur le mètre de terre public vendu au privé | Services de la propriété |
| 0,1 LE | Droit sur les engrais chimiques | Banque d'agriculture |
| 10 LE | Droit sur les contrats des appartements | Administration locale |
| 20 LE | Droit sur les nouveaux bâtiments | Administration locale |
| 1% | Droit les revenus des entrepreneurs effectuant des travaux dans le gouvernorat dans tous les domaines. | Services concernées |

Source: Gouvernorat de Qinâ.

Quand je me suis retrouvé dans le bureau du gouverneur de Qinâ pour un entretien, cette liste m'a été fournie très rapidement et sans avoir eu à la demander. Cela est tout à fait étrange dans la mesure où l'État et ses institutions en Égypte ont tendance à cacher les nouveaux droits et taxes pour ne pas susciter la colère de la société et des médias. Mais si la liste des droits est facilement accessible, les recettes de ces droits ne le sont pas. Le secrétaire du gouvernorat a catégoriquement refusé de révéler le budget des caisses spéciales dans le gouvernorat. Il semble que cette information n'est accessible qu'au gouverneur et au secrétaire du gouvernorat.

En bref, on ne peut pas vérifier la thèse selon laquelle les droits locaux expliquent le développement de Qinâ. Mais la croissance de la part de Qinâ dans le total des investissements publics accordés par le gouvernement central doit au moins poser quelques réserves à cette thèse.

Les investissements publics qui arrivent du gouvernement central aux gouvernorats passent par deux canaux. Le premier canal part du budget de l'État pour verser dans les budgets des gouvernorats. Le tableau ci-dessous montre les ressources qui arrivent à Qinâ par ce mécanisme en comparaison avec le gouvernorat d'Assyût, la capitale de la Haute Égypte. On voit bien que les ressources qui arrivent à Qinâ depuis la fin des années 1990 dépassent celles qui vont vers Assyût, malgré le fait que la population de ce gouvernorat (4,7 % de la population nationale) dépasse celle de Qinâ (4,1 %).

Tableau 5
Investissements des gouvernorats de Qinâ et d'Assyût
Millions de LE

| | Assyût | Qinâ |
|-----------|---------------|-------------|
| 1997/98 | | 62,6 |
| 1998/99 | | 58,1 |
| 1999/2000 | 43,7 | 69,4 |
| 2000/1 | 91,2 | 90 |
| 2001/2 | 68 | 72,2 |
| 2002/3 | 117 | 51,7 |

Sources: Gouvernorat de Qinâ, *Compte définitif du budget* et Gouvernorat d'Assyût, *Compte définitif du Budget*, années diverses.

Il en est de même pour les ressources des départements des services qui incluent celui de la santé, de l'éducation, de la jeunesse, etc. Le tableau ci-dessous montre que les revenus de ces départements à Qinâ dépassent ceux d'Assyût.

Tableau 6
Les investissements des départements des services d'Assyût et de Qinâ
Millions de LE

| | Assyût | Qinâ |
|-----------|---------------|-------------|
| 1997/8 | | 12,8 |
| 1998/99 | | 13,9 |
| 1999/2000 | 13,4 | 15,7 |
| 2000/1 | 11 | 18,2 |
| 2001/2 | 12,6 | 17,8 |
| 2002/3 | 6 | 13,2 |

Sources: GOUVERNORAT DE QINÂ. *Compte définitif du budget*; GOUVERNORAT D'ASSYÛT. *Compte définitif du budget*, diverses années.

Le deuxième canal par lequel les ressources publiques sont transférées du Caire aux différentes régions est celui des institutions centrales à leurs filières dans les gouvernorats. Cette voie est la plus importante étant donné qu'elle canalise à peu près 90 % des investissements publics, tandis que la première voie ne canalise que 10 %. Le tableau ci-dessous montre que jusqu'à 1998/99 la part du gouvernorat d'Assyût est supérieure à celle de Qinâ, mais qu'à partir de 1999/2000 la tendance se renverse au profit de la dernière.

Tableau 7
Montant des investissements publics totaux à Qinâ et à Assyût
En milliards LE

| | Assyût | Qinâ |
|-----------|---------------|-------------|
| 1992-97 | 2,09 | 0,92 |
| 1998/99 | 0,34 | 0,27 |
| 1999/2000 | 2,23 | 2,5 |
| 2000/1 | 1,7 | 3,19 |
| 2001/2 | 2 | 2,9 |
| 2003/4 | 1,17 | 1,2 |

Source: Ministère du plan, *Plan économique et social*, diverses années.

Ainsi, si le gouverneur de Qinâ a réussi à mobiliser des ressources de la part de sa propre population, il est certain que dans la même période il a réussi à augmenter sa part dans les ressources qui arrivent du pouvoir central. Pour comprendre pourquoi le gouverneur met l'accent sur les recettes de ses droits et amendes au détriment du rôle important joué par les ressources du gouvernement central, il faut garder à l'esprit que le discours du gouvernement central dans les années 1990 avait tendance à mettre l'accent sur les *guhûd zhâtiya* « efforts auto générés » comme moyen de réaliser le développement local. Les administrations locales sont encouragées à développer leurs propres moyens pour réduire le fardeau sur le budget. Le Plan économique du gouvernement en 1997/98, à titre d'exemple, parle de la nécessité de la contribution des sociétés locales au développement²³. Présenter l'expérience de Qinâ comme la matérialisation de la politique locale du gouvernement central vise à garantir le soutien de celui-ci et à vendre son modèle sur le marché médiatique. Cela ne constitue point une exception dans le cadre des stratégies des différentes institutions de l'État visant à arracher une part plus importante des ressources publiques limitées. Le ministre de l'Éducation, par exemple ne se lasse pas de répéter que l'éducation a été fixée par le président Moubarak comme la priorité du régime et ainsi il peut revendiquer une part croissante des ressources pour son ministère,

qu'il a obtenue. Le gouverneur de Qinâ a ainsi réussi à présenter son gouvernorat comme un modèle qui mérite le soutien de la part du gouvernement central. Ce qui lui a été accordé puisque le président a donné des instructions aux institutions centrales de répondre aux besoins de Qinâ²⁴. En outre, Moubarak s'est rendu à Qinâ en 2003 et il a salué les réalisations de son gouverneur.

En outre, en mettant l'accent sur les ressources mobilisées à l'intérieur de son gouvernorat, le Général Labîb vise à masquer le fait que la modernisation de Qinâ est partiellement le produit de l'augmentation de sa part dans les ressources publiques et ainsi éviter la « jalousie » des autres gouvernorats.

3/3 Alexandrie et Qinâ : deux modes de mobilisation de ressources

L'expérience d'Alexandrie a précédé celle de Qinâ. À l'époque où il servait comme directeur du département de sécurité à Alexandrie, Labîb était l'un des proches du gouverneur d'Alexandrie et il a suivi de près son expérience. Ce qui peut donner l'impression à certains que l'histoire de Qinâ est une réplique de celle d'Alexandrie. Le gouverneur de Qinâ écarte toute association entre son expérience et celle d'Alexandrie. Il maintient qu'il n'accepte pas les dons des hommes d'affaires puisque cela peut limiter son indépendance. En réalité, les deux expériences sont différentes puisqu'elles se basent sur des modes différents de mobilisation des ressources et cela revient d'abord à la différence entre les configurations socioéconomiques des deux gouvernorats.

Alexandrie est après le Caire le gouvernorat le plus grand et le plus riche du pays. Selon certaines estimations, ce gouvernorat produit à peu près 30 % de la production industrielle de l'Égypte. Alexandrie comprend les plus grandes entreprises égyptiennes travaillant dans le domaine pétrochimique. Qinâ, par contre, est un des gouvernorats les plus pauvres du pays. En terme de revenu moyen par habitant, Qinâ occupe le 21^e rang parmi les 26 gouvernorats du pays²⁵. Le profil socioéconomique de la population des deux gouvernorats est différent. À part une certaine production dans le domaine du sucre dans le *Markaz* de Nagî' Hammâdî, le gouvernorat n'inclut aucune industrie importante, mais seulement quelques fabriques dispersées ici et là. Il n'y existe donc pas une classe de grands hommes d'affaires. Le type de partenariat avec les hommes d'affaires que le gouverneur d'Alexandrie a construit n'est donc pas envisageable à Qinâ.

La présence d'hommes d'affaires dans une ville change le rapport entre le pouvoir local et la population. A Qinâ, le gouverneur peut imposer des mesures draconiennes quant au respect de l'ordre public. Il peut se permettre de faire ce que les gouverneurs du

Caire et d'Alexandrie ne peuvent pas faire : il peut utiliser le bâton. Quand il a occupé son poste, il y avait un notable local dans la ville de Qinâ dont les magasins occupaient certains espaces de la rue. Il lui a donné un délai pour se retirer. Ce commerçant s'est rendu dans le bureau du gouverneur et a essayé de lui donner des pots de vin. Mais ce dernier a appelé le secrétaire du gouvernorat et lui a ordonné de confisquer le pot de vin et de le placer dans les caisses publiques. Le notable de Qinâ a fini par évacuer les espaces qu'il avait occupés. Et en plus de la confiscation de son pot de vin, il a dû faire face à une poursuite judiciaire pour vol d'électricité.

La dégradation des conditions des rues et des espaces publics en Égypte est en partie due à un certain laxisme par rapport à l'exécution des affaires publiques par les entrepreneurs du bâtiment. Le succès du gouverneur de Qinâ repose partiellement sur sa capacité de répression envers ces entrepreneurs. Présent dans son bureau pour un entretien avec lui, j'ai assisté à une scène avec un entrepreneur qui n'avait pas respecté le délai de livraison des travaux. L'entrepreneur justifiait cela par le retard de versement des fonds par le gouvernorat. Mais le gouverneur l'a taxé de « voleur » et il a même menacé de le faire arrêter. En effet, Labîb suit de près, et intervient directement dans le travail des entrepreneurs. L'image de ce gouverneur dans le journal local (appartenant au gouvernorat) est celui d'un *hard worker* qui surveille lui même sur le terrain l'évolution des projets²⁶. Le gouverneur est présenté dans les histoires de la population de Qinâ comme un homme qui travaille 24 heures sur 24. En effet, le Général Adil Labîb est une image parfaite de ce qu'on appelle « despote éclairé » : un homme dur, têtu et capable d'utiliser la force, mais uniquement pour le bien de son gouvernorat.

Parce que la société à Alexandrie est plus forte (en partie par la présence de grands hommes d'affaires), le Général Abd al-Salâm al-Mahgûb ne peut pas adopter la même approche de despote éclairé utilisée par son homologue à Qinâ. Les droits imposés à Qinâ auraient suscité plus de résistance à Alexandrie. Le gouverneur doit plutôt avoir recours au consentement des hommes d'affaires. Ce consentement ne peut être acquis qu'avec une contrepartie, celui des avantages matériels et symboliques.

La différence des mécanismes de mobilisation de ressources dans les deux modes de développement local se traduit par des résultats différents. La ville d'Alexandrie porte aujourd'hui la marque des hommes d'affaires. Il existe certainement un rétrécissement des biens collectifs, comme les plages. Alors qu'à Qinâ, la corniche du Nil reste totalement un bien public. Cette corniche a subi un projet d'enjolivement qui l'a rendue fréquentable par les familles et par les jeunes. On peut y passer toute la soirée sans payer un sou. Le

cinéma construit par le gouvernorat reçoit le public contre des prix bon marché. Les femmes réapparaissent de nouveau sur la scène publique de Qinâ. Le développement de la ville a sûrement laissé sa marque sur les rapports entre les gens.

Conclusion

La réduction des ressources transférées du pouvoir central au niveau local a, sauf exceptions, produit la dégradation des services publics offerts par les administrations locales. Les modes d'adaptations des unités locales ont été les suivants : se tourner vers la population pour imposer des droits ; demander des dons aux hommes d'affaires ; privatiser les services publics. Cela sont les trois voies offertes aux acteurs publics locaux. Mais il semble que le pouvoir central n'a pas tranché dans une direction plutôt qu'une autre. Il paraît que la diversité des conditions locales le pousse à adopter une certaine souplesse vis-à-vis des solutions adoptées pour résoudre la question locale en Égypte.

Les trois types ne sont pas contradictoires, c'est-à-dire qu'ils sont applicables en même temps. Mais il existe dans certains cas des tendances vers un mode plus qu'un autre. Cette tendance correspond bien sûr à un choix de l'acteur local, notamment du gouverneur. Mais ce choix ne peut aboutir que s'il est adapté à la configuration socio-économique locale. Il s'agit donc d'une certaine diversification de la gestion publique au niveau local. Le mode unifié a été abandonné et on a laissé une certaine marge de manœuvre à l'acteur public local pour se débrouiller et trouver des solutions à la pénurie des ressources. On a ici un affaiblissement du mécanisme de contrôle du centre sur les unités locales. Le contrôle peut s'effectuer par la logique sécuritaire, politique et par la logique financière. La logique financière perd son poids comme mécanisme de contrôle puisque le flux de ressources partant du centre vers les unités locales est en baisse. Quand on donne moins on doit s'attendre à moins d'influence et de pouvoir.

Le mécanisme de contrôle et de centralisation se fait également par des mécanismes politiques et sécuritaires. L'Égypte reste toujours un pays unitaire par sa tradition institutionnelle, sa structure politique et législative inscrite dans la constitution et dans les lois, ainsi que par un puissant appareil répressif, qu'il s'agisse de la police ou de l'armée. Dans ce sens la fragmentation financière de l'État ne pose pas un grand défi au pouvoir central. Qu'il se développe par exemple à Alexandrie des revendications d'indépendance politique par rapport au Caire est quelque chose d'inimaginable. Mais la diversification des modes de gestion des affaires publiques locales doit quand même affecter la politique puisqu'elle peut aboutir à l'augmentation des inégalités entre les différentes régions du pays. Le modèle d'autofinancement poussé, c'est-à-dire que chaque

région s'occupe de financer ses besoins, signifie que chacun dans ce pays doit vivre selon ses moyens. Et les moyens varient énormément en Égypte selon les régions. Le pouvoir central n'est plus en mesure de formuler un standard national de qualité de vie locale. Cela peut certainement affecter la politique. La question méridionale est présente en Égypte, même si elle prend des formes masquées. On reviendra à cette question plus en détail dans le chapitre prochain qui étudie les changements de la distribution régionale de ressources après la montée en puissance du mouvement islamiste en Haute Égypte.

Notes

¹ MAYFIELD James. *Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform*. Cairo: AUC press, 1996

² BEN NEFISSA Sarah. Entretien.

³ Ibid.

⁴ Voir par exemple: SCHROEDER Larry. *Intergovernmental fiscal relations in Egypt*. Le Caire: US AID, 1991. Voir aussi les rapports et les livres de Mayfield, op. cit.

⁵ MINISTERE DES FINANCES. *Comptes finaux du budget général de l'État*, 1981/82 et 1989/90.

⁶ ABD AL-WAHÂB Samîr. L'Assemblée du peuple et les questions du système local en Égypte. Le Caire : Centre d'études et de consultation de l'administration publique. Février, 1998. (en arabe)

⁷ AL-GIBÂLÎ abd al-Fattâh, conseiller du ministre des Finances, entretien.

⁸ C'est le cas du pouvoir local au quartier d'Imbâba au Caire. Voir : HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

⁹ KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000. p. 73.

¹⁰ Voir par exemple les études des CONSEILS NATIONAUX SPÉCIALISÉS qui reportent au président de la république : *L'Encyclopédie des Conseils nationaux spécialisés*. Le neuvième livre. Le Caire : 1990 (en arabe).

¹¹ Voir par exemple, les rapports adressés à l'Assemblée du peuple: L'ORGANISME GÉNÉRAL DE COMPTABILITÉS. *Rapport sur le compte définitif du budget général de l'État*, 1997/98 (en arabe).

¹² ABD AL-WAHHÂB, Samîr, Mamdûh Mustafa ISMÂÏL. *La politique de développement des ressources locales*. Le Caire : Centre d'études et de consultation de l'administration publique, 2001 (en arabe).

¹³ Al-Gibâlî, entretien.

¹⁴ Mayfield, 1996, op. cit.

¹⁵ Jugement 36 de l'année 1998 de la Haute cour constitutionnelle.

¹⁶ Décision du Premier ministre n° 35.

¹⁷ MINISTERE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1997/98 (en arabe), p. 115.

¹⁸ Selon abou al-`Ezz al-Harrîrî, député du parti du Rassemblement (gauche) à Alexandrie.

¹⁹ Réunion du Conseil d'administration de la Chambre commercial d'Alexandrie, 22/2/2003.

²⁰ Selon abou al-`Izz al-Harrîrî.

²¹ INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire, 1998.

²² al-Akhhâr, 2/6/2002.

²³ MINISTÈRE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1997/98, p. 12.

²⁴ Selon le secrétaire général du gouvernorat.

²⁵ INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD, 1998, op. cit.

²⁶ AKHBÂR QINÂ, avril 2003.

CHAPITRE 5

**Conflits politiques et redistribution régionale des
ressources publiques**

Islamisme et question méridionale

Le chapitre précédent a étudié la distribution des ressources publiques suivant des critères administratifs : gouvernement central versus unités locales. Le chapitre présent étudiera cette distribution suivant des critères géographiques : gouvernorats de la Basse Égypte versus ceux de la Haute Égypte. Les acteurs publics présents dans une région ou gouvernorat sont de nature locale (unités locales) et de nature centrale (les départements et filières des institutions centrales comme les ministères). Quoique dominés par des logiques radicalement différentes, les deux acteurs partagent un même terrain. Les résultats des actions étatiques dans une région sont ainsi le produit des activités entreprises par deux niveaux d'institutions étatiques : centrales et locales. En voici un exemple : Si le Caire se taille la part du lion quant aux dépenses publiques du pays, cela provient des ressources à la disposition des unités centrales et locales agissant sur le terrain cairote. Pour mieux comprendre donc la distribution géographique des ressources publiques, il faut classer les dépenses centrales et locales d'une région dans une même catégorie, même si cette classification ne correspond à aucune division administrative inscrite dans les lois et les structures légales du pays.

En comparaison avec d'autres pays, l'Égypte apparaît comme une entité relativement homogène. Cette homogénéité ne doit pas par ailleurs cacher une certaine diversité quant aux conditions socio-économiques, la culture et la configuration politique locale des différentes régions du pays. Les bédouins du Sinaï ou de Matruh au nord ouest du pays, par exemple, sont radicalement distincts de leurs compatriotes dans les villes, notamment en terme de mode de vie. Et les nubien, tout à fait au sud du pays, appartiennent carrément à

une autre ethnie que leurs compatriotes en général dans le nord comme dans le sud. Ils parlent d'ailleurs toute une autre langue, en plus de l'arabe égyptien.

Dans ce chapitre, l'accent sera mis sur la division du pays en Nord et Sud. Car cette division a été la variante plus importante, sur le plan politique durant les années 1990. Cette importance est due en effet au développement rapide et spectaculaire du mouvement islamiste dans le sud du pays. Sans doute, le phénomène islamiste est en corrélation avec la question du « Sud » ou la question méridionale. La nature même de cette corrélation (nature causale ou autres) est discutable mais ce qui ne peut guère faire objet de discussion c'est l'association qui existe entre les deux phénomènes, ne serait ce que parce que le régime égyptien a construit cette association et a agi suivant sa logique.

On a montré tout au long des chapitres précédents comment la crise de l'État rentier des années 1980 a mené le régime à entreprendre les réformes économiques des années 1990. L'enjeu, pour le régime, était de limiter ses dépenses publiques sans jamais déstabiliser l'ordre politique et social. Néanmoins, la confrontation armée avec les militants islamistes en 1992 a forcé le régime à inclure des politiques publiques visant à supprimer le terreau favorable au développement de l'islam politique. Il s'agissait de mettre en place une politique de développement de la Haute Égypte, le principal bastion des islamistes armés. Le régime s'est donc fondé sur une explication de type économique pour rendre compte de la montée en puissance des groupes islamistes armés. La solution qui s'est imposée, c'était de s'en prendre à l'islamisme par des politiques s'attaquant à la pauvreté et à la misère, là où les groupes armés recrutaient le plus, c'est-à-dire en Haute Égypte.

Ce chapitre s'intéresse moins à disséquer le rapport entre le phénomène islamiste et la question méridionale qu'à étudier les politiques étatiques qui ont été engendrées par l'association que le régime a fait entre les deux phénomènes. Ces politiques sont choisies et conçues par le régime, mais elles sont mises en œuvre et appliquées par l'État et ses institutions qui ont des traditions, des capacités et des faiblesses. Ce chapitre vise alors à étudier le rapport difficile entre les choix d'un régime et les capacités d'un État. L'hypothèse est donc la suivante :

Les politiques mises en œuvre ne reflètent pas seulement les choix du régime. Elles sont toujours passées au prisme des logiques institutionnelles des appareils d'État chargés de les appliquer. C'est donc sur cette dialectique entre le choix politique et les cadres de son application que nous entendons nous pencher.

1/ La « malédiction méridionale » en Égypte

Autrefois, l'Égypte était régie par deux royaumes, celui du nord et celui du sud. Jusqu'à ce que Mener, à la tête alors de la Haute Égypte, envahisse le nord du pays pour imposer l'unification politique forcée de la Vallée du Nil, vers 3100 av. J.-C. On observe alors une dichotomie Nord/Sud qui reposait sur un sud développé face à un nord qui l'est moins. Mais l'Histoire a voulu plus tard que le centre du dynamisme économique se déplace vers le nord, soit vers la Basse Égypte. Et aujourd'hui, tous les indicateurs du développement confirment bien le sous-développement du sud par rapport au nord. Le revenu moyen par habitant au Caire, par exemple, est aujourd'hui supérieur de trois fois à celui d'Assyût¹.

En Égypte, le retard du Sud est dû à des facteurs naturels comme l'étroitesse de la vallée du Nil dans cette région, restreignant la superficie des terres cultivables². Une hypothèse intéressante à creuser serait de repenser l'inégalité régionale comme le produit des rapports plus soutenus de la Basse Égypte avec l'Europe. Le retard de la Haute Égypte repose donc, selon les travaux³, sur des facteurs naturels, géographiques et historiques. Mais cela ne peut expliquer ce phénomène qu'en partie. Le sens commun qui domine dans le sud est qu'il a été négligé par le Caire, ce qui n'est pas dépourvu de pertinence. C'est bien l'État moderne en général, et les politiques de Gamal Abdel Nasser en particulier, qui sont au cœur des disparités Nord-Sud dans le pays.

1/1 De l'historicité de la « trahison » nassérienne

À son arrivée au pouvoir, le régime des officiers libres trouva, dans l'ensemble du pays, une classe de grands propriétaires agraires qui dominait en grande partie la richesse comme le pouvoir politique. Alliés de la monarchie, les grands propriétaires n'étaient pas de surcroît ouvertement hostiles à la colonisation britannique. Avec les successives réformes agraires, le régime a réussi à lamener le pouvoir économique et politique de cette classe. C'est ainsi que le nouveau régime a contribué à la genèse d'une classe de petits et moyens propriétaires qui lui servait de base sociale. Le modèle soviétique a inspiré et encouragé Nasser à adopter une sorte de « socialisme arabe » déterminé à s'en prendre aux inégalités sociales. C'est ainsi que l'État interventionniste du régime nassérien a pu réduire le fossé riches/pauvres. On aurait pu s'attendre à ce que les politiques égalitaires du régime se répercutent également en termes de rééquilibrages régionaux, c'est-à-dire vers un traitement plus équitable du sud. Il n'en fut rien, nonobstant ses velléités égalitaires, Nasser a bien « trahi » la Haute Égypte, sa région natale.

Sur ce plan résolument universaliste, le colonel Nasser était dépourvu de tout esprit de corps le liant à sa région d'origine. Venant d'une institution moderne, l'armée, et influencé par les courants idéologiques de l'époque, le marxisme, le fascisme et l'islamisme, il n'accordait pas une grande place aux particularismes, tribaux ou régionaux. Après la libération nationale en 1954 et après la victoire contre l'invasion tripartite de 1956, Nasser a entrepris un ambitieux projet de modernisation et d'industrialisation avec pour objectif l'indépendance économique, c'est-à-dire « *tout produire de l'épingle au missile* ».

Il fallait donc à tout prix entreprendre un projet d'industrialisation accéléré et trouver les ressources nécessaires tandis que les revenus de l'État égyptien étaient limités par rapport à la grandeur de ces objectifs. En terme de distribution régionale des investissements, il y avait deux options pour le régime : la concentration ou la dispersion des investissements. L'argument pour la concentration des investissements dans le nord du pays, surtout dans ce que la terminologie administrative en Égypte appelle les « gouvernorats urbains » (Le Caire, Alexandrie, Suez et Port-Saïd), était basé sur le postulat que l'industrialisation accélérée suppose la concentration régionale. L'industrie a besoin d'une infrastructure : électricité, téléphones, routes, égouts, etc., laquelle n'était disponible que dans les centres urbains du nord. Pour disperser les investissements, il fallait investir fortement dans l'infrastructure du sud et dans d'autres régions, ce qui était coûteux en temps et en ressources. L'argument pour la dispersion reposait sur l'idée qu'un développement régionalement équilibré doit consolider la modernisation, puisque le développement des différentes régions peut les amener à se renforcer les uns les autres.

Cette tension entre les nécessités du processus de développement et les exigences de l'équité régionale faisait toujours partie de tout projet de développement dans le tiers-monde. On voit jusqu'à récemment des résonances dans les études sur la disparité régionale. J. Friedman, par exemple, affirme que la concentration et l'urbanisation doivent être adoptées comme condition à tout développement accéléré. Mais d'autres économistes, comme Lipton, pensent que le biais urbain non seulement intensifie l'inégalité dans le Tiers-monde, mais aussi il ralentit le taux de croissance économique nationale⁴.

Le régime a fini par adopter la stratégie de la concentration des investissements misant, pour ses velléités égalitaristes, sur un « effet de percolation » des revenus engendrés par les pôles de développement dans les régions pauvres. Lors de ses plans quinquennaux, Nasser accorda aux gouvernorats urbains (le Caire, Alexandrie, Port-Saïd et Suez) plus de la moitié des investissements industriels publics, tandis que le sud dans son ensemble ne

reçut en tout et pour tout que 15,3 % pour une population qui représente pourtant plus de 30 % de la population nationale. Il faut dire que la part de la Haute Égypte baisserait à 6,4 % si on exclut Assouan qui a reçu plus de la moitié des investissements accordés au sud étant donné que la construction du Haut Barrage dans ce gouvernorat lui a donné un statut spécial (voir tableau 1).

Tableau 1
Distribution des investissements industriels au temps de Nasser (%)

| Gouvernorat | 1957-60 | 1961-65 |
|---------------------------------|----------------|----------------|
| Le Caire | 37,8% | 24,8% |
| Alexandrie | 10,9% | 18,2% |
| Port-Saïd | 0,7% | 1,3% |
| Suez | 17,4% | 12,4% |
| Gouvernorats urbains | 57,8% | 56,7% |
| Damiette | 1% | 0,5% |
| Daqahlia | 1% | 0,9% |
| Sharqia | 1,7% | 0,5% |
| Qalyûbia | 3,5% | 5,1% |
| Kafr al-Shîkh | 0,1% | 1,2% |
| Gharbia | 4,6% | 1,2% |
| Menûfia | - | 0,9% |
| Bihîra | 2,5% | 2,4% |
| Ismailia | 0,2% | 0,2% |
| Basse Égypte | 11,6% | 11,95% |
| Gîza | 0,1% | 0,7% |
| Beni-Suïf | - | 0,4% |
| Fayoum | - | 0,5% |
| Meniâ | 0,7% | 1% |
| Assyût | 0,7% | 1% |
| Suhâg | 0,1% | 0,1% |
| Qinâ | 3,8% | 2,1% |
| Assouan | 13,8% | 9,5% |
| Haute Égypte | 19,1% | 15,3% |
| Gouvernorats désertiques | - | 15,9% |
| Non classifiés | 11,5% | 0,15% |
| Total | 100% | 100% |

Source : Al-HAKÎM Ola, *Inégalités régionales du développement économique et les moyens de les mesurer en Égypte*. Le Caire: Institut du plan national, 1986 (en arabe).

Cette distribution régionale des investissements ne concerne que les investissements industriels. Une distribution régionale du total des investissements publics n'est pas disponible. Toutefois, il n'y a aucun doute que la distribution des investissements industriels constitue un indicateur de la marginalisation du sud, puisque ces investissements représentaient la part du lion dans les dépenses publiques. D'autant plus

que le régime fixait l'industrialisation comme son objectif économique primordial. Quand on néglige le sud dans le domaine de l'industrie, cela ne peut que signifier que cette région n'avait pas un grand rôle à jouer dans le projet du développement nassérien.

Si Nasser a négligé la Haute Égypte, comment donc cela peut être concilié avec le fait qu'il a décidé d'entreprendre le méga projet du Haut barrage qui prenait pour place Assouan, au sud extrême du pays. Ce barrage est largement considéré comme l'une des réalisations les plus importantes de Nasser puisqu'il a sauvé l'Égypte plusieurs fois tantôt des inondations et tantôt de la sécheresse. Ce méga projet n'avait-il pas un effet positif sur la Haute Égypte ? En réalité, le discours officiel au temps de Nasser sur la nécessité de ce Haut barrage a toujours été clair : le but déclaré du projet était de sauver l'Égypte des inondations et de la sécheresse, de sauver l'eau que le Nil gaspille dans la Méditerranée chaque année avec ses inondations et de fournir au pays une source importante d'électricité indispensable pour le processus de l'industrialisation accélérée. Le régime nassérien n'a jamais clamé que, parmi les objectifs du Haut barrage, il y avait le développement du sud.

Le Haut barrage n'a d'ailleurs pas fonctionné comme un levier pour le développement du sud. Certes, ce barrage a créé une sorte de prospérité à Assouan, le gouvernorat dans lequel on l'a construit. En effet, la présence de milliers de fonctionnaires, de techniciens et de travailleurs dans la construction et la maintenance de ce barrage, assura la prospérité des secteurs du commerce et des services dans la région. Ce qui met Assouan jusqu'à nos jours, comme on verra plus bas, à l'écart du reste de la Haute Égypte. Mais l'effet de percolation escompté du Haut barrage ne s'étendit guère au-delà d'Assouan. En effet, l'entreprise semi-public qui était chargée de la construction du barrage, « Les entrepreneurs arabes », était basée au Caire ; la plupart des techniciens et des fonctionnaires venaient du Caire ; l'électricité générée par ce barrage alla en majorité au Caire et Alexandrie. C'est ainsi que la part la plus importante du gâteau du Haut barrage a été monopolisée par Le Caire et les autres gouvernorats urbains.

Malgré ses élans égalitaires et révolutionnaires, le régime nassérien n'a su s'affranchir du régime d'inégalités régionales qui balisa l'histoire de l'Égypte. Sans doute, la dimension régionale était absente du mode de développement nassérien. Cela n'est pourtant pas simplement une question technique (opter pour la concentration des investissements et non leurs dispersions) ; si le choix de la stratégie de la concentration a été rendu possible politiquement, c'est également en raison de la faiblesse de la société en Haute Égypte face au régime autoritaire de Nasser. Dans le contexte d'autoritarisme du régime, celle-ci était privée de canaux politiques qui lui auraient donné la possibilité

d'exprimer ses demandes. Les exigences du développement économique accéléré ne peuvent pas expliquer toute la disparité régionale sous Nasser. Avec une même orientation étatiste, l'Inde, par exemple, est parvenue à réduire les inégalités régionales entre 1950 et 1960⁵ probablement parce que l'Inde avait un système politique pluraliste et démocratique. Dans un système reposant sur des élections, des partis, les élites essaient de construire des alliances sur le niveau national pour réussir à avoir la majorité au parlement. De quoi aboutir à des négociations et à des concessions accordées aux régions pauvres ce dont le régime de parti unique de Nasser pouvait aisément se passer.

1/2 Le Sud au temps de Sadate

Quand Anwar al-Sadate est venu au pouvoir en 1970, le budget égyptien était épuisé par la défaite de 1967 et les coûts de la reconstruction de l'armée. En conséquence, la période 1967-74 n'a vu que très peu d'investissements publics dans les domaines non militaires au nord comme au sud. Après la guerre de 1973, Sadate a adopté la politique d'ouverture économique (*infitah*) qui a donné un rôle grandissant au secteur privé sans pour autant remettre en cause l'omniprésence de l'État. Cette politique n'a pas mis fin à la malédiction méridionale : le sud n'a reçu que 9 % des investissements publics en 1976. Tableau 2 montre les écarts entre le nord et le sud du pays en terme d'investissements en 1976.

Tableau 2
Indicateurs des inégalités régionales (1976)

| Gouvernorat | Investissements % | Revenu moyen (LE) | Familles sans eau potable % |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Le Caire | 20,9% | 231,1 | 11,3% |
| Alexandrie | 10,4% | 224,3 | 10,4% |
| Port-Saïd | 2,9% | 223,4 | 12,1% |
| Suez | 4,2% | 210,4 | 35,1% |
| Gouvernorats urbains | 38,4% | | |
| Damiette | 0,7% | 172,7 | 50,4% |
| Daqahlia | 1,6% | 151,9 | 71,4% |
| Sharkia | 1,4% | 143,3 | 83,8% |
| Qalyûbia | 2% | 168,5 | 80,3% |
| Kafr al-Shîkh | 1,4% | 145,6 | 83,2% |
| Gharbia | 1,6% | 164,3 | 71,5% |
| Menûfia | 0,8% | 140 | 87,5% |
| Bihîra | 4,8% | 151,4 | 80,3% |
| Ismailia | 2,5% | 158,2 | 70,1% |
| Basse Égypte | 16,8% | | |
| Gîza | 8% | 190,5 | 60,3% |
| Beni-Suïf | 0,8% | 143,3 | 88,4% |
| Fayoum | 0,3% | 151,15 | 88,6% |
| Meniâ | 1,1% | 140,6 | 87,8% |
| Assyût | 0,9% | 138,5 | 83,2% |
| Suhâg | 0,7% | 135,3 | 86,3% |
| Qinâ | 3,5% | 139,9 | 87,2% |
| Assouan | 1,7% | 143,3 | 78,2% |
| Haute Égypte | 9% | | |
| Bahr-Ahmar | 1,3% | 162,7 | 63,1 |
| Wadi-Gedîd | 1,3% | 124,8 | 78,6% |
| Matrûh | 1,3% | 155,14 | 82,9% |
| Sinaï | 0,3% | 24,6 | 98,6% |
| Gouvernorats du désert | 4,2% | | |
| Égypte | | 168,3 | |

Source : Al-HAKÎM Ola, *Inégalités régionales du développement économique et les moyens de les mesurer en Égypte*. Le Caire: Institut du plan national, 1986 (en arabe).

Le tableau montre aussi un écart entre le revenu moyen dans les gouvernorats urbains comme le Caire par rapport aux autres gouvernorats, surtout ceux de la Haute Égypte. Le coefficient de variation qui mesure les écarts entre les revenus moyens des différentes régions est de 0.24 ; il est donc élevé. On voit également la différence entre le pourcentage des familles dépourvues d'eau potable : 11,3 % au Caire, par exemple, contre 86,8 % au Fayoum. Après la guerre de 1973, le régime a adopté une politique d'ouverture économique donnant un rôle grandissant au secteur privé sans manifester d'intérêt

particulier pour la Haute Égypte. En bref, Sadate ne s'est pas attaqué à une remise en cause de la question régionale durant sa présidence.

1/3 La question du Sud sous Moubarak

Hosni Moubarak est venu au pouvoir après l'assassinat du président Sadate en octobre 1981 par Khâlid al-Islâmûllî, un officier originaire d'Assyût en Haute Égypte. L'organisation du *Gihâd*, qui a tué le président, est suivie d'une rébellion à Assyût rapidement avortée. Depuis ce moment, il y a eu de plus en plus d'indicateurs montrant une corrélation forte entre appartenance à la Haute Égypte et allégeance à l'islamisme armé⁶ des Gamâ`ât islâmiyya, populaires, recrutant dans les milieux toujours plus précarisés (contrairement aux Frères musulmans, entristes, refusant le recours à la violence et plus présents dans les classes moyennes)⁷.

Sous Moubarak, la corrélation entre islamisme armé et pauvreté se resserre, recoupant violence politique et malédiction méridionale (ainsi que les extensions de la Haute Égypte dans les quartiers informels du Caire, résultat de l'exode rural des années 1960 et 1970)⁸.

Le tableau ci-dessous montre les dix quartiers les plus bas et les dix les plus hauts au niveau du développement humain. On remarque que certains quartiers qui ont servi comme bastion à l'islamisme le plus violent et le plus radical appartiennent aux dix circonscriptions les plus précarisées en Égypte. Ibshwây au Fayoum a, par exemple, produit le groupe le plus radical : *al-Shawqiyyûn*. Tâmiyya au Fayoum également était très proche du bastion d'Umar `Abd al-Rahmân, le chef de la *Gamâ`a Islâmiyya*, actuellement incarcéré aux États-Unis. Le tableau ci-dessous montre la corrélation directe entre islamisme et développement humain.

Tableau 3
Les 10 régions les plus avancées et les plus démunies en 2001
Index du Développement Humain

| Les plus Bas | | | Les plus haut | | |
|----------------|-------------|-------|--------------------|-------------|-------|
| Région | Gouvernorat | IDU | Région | Gouvernorat | IDU |
| Dâr al-Sâlâm | Suhâg | 0.529 | Hay Sharq | Port-Saïd | 0.831 |
| Markaz Tamiaha | Fayoum | 0.565 | Port Fouad | Port-Saïd | 0.828 |
| Madîna Nasir | Beni-Suïf | 0.568 | Hay al-Nozha | Le Caire | 0.818 |
| Abnûb | Assyût | 0.568 | Héliopolis | Le Caire | 0.815 |
| Ebshwây | Fayoum | 0.569 | Madina Nasr (Est) | Le Caire | 0.811 |
| Malawî | Meniâ | 0.573 | Hay al-Arâb | Port-Saïd | 0.811 |
| Tamiaha city | Fayoum | 0.578 | Hay al-Suez | Suez | 0.800 |
| Ghanâyim city | Assyût | 0.578 | Al-Ma'adi | Le Caire | 0.791 |
| Mensha'aha | Suhâg | 0.579 | Madîna Nasr (West) | Le Caire | 0.788 |
| Balîna | Suhâg | 0.580 | al-Waylî | Le Caire | 0.785 |

Source : INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire: diverses années, 2003.

La constatation d'une corrélation ne saurait être analysée de façon détaillée. Je me contenterai ici de constater la dimension méridionale non pas de l'islamisme en tant que tel, mais de la violence qui s'est exercée en son nom. Sans aucun doute aussi, les facteurs géo-économiques ne sont pas exclusifs et le développement de l'islamisme radical en Haute Égypte ou dans les banlieues pauvres des villes du nord tient aussi à d'autres facteurs : enclavement, faible contrôle policier, proximité d'universités, déficience du service public, articulation de la violence politique sur des traditions de vendetta⁹.

Loin de toute ambition de proposer une énième théorie sur les causes ou la nature de l'islamisme radical, il suffit ici de savoir qu'il existait une corrélation forte entre la Haute Égypte et l'islamisme armé, et que cette corrélation fut pensée en terme de causalité se traduisant en équations du type pauvreté = islamisme. Le plus important à cet égard, c'est que le régime égyptien a adopté cette explication et a essayé de combattre l'islamisme par les investissements publics et non seulement par la force. Il ne s'agit pas d'aborder la stratégie de la répression qui a effectivement réussi, mais d'étudier comment le régime a

tenté de vaincre les islamistes par une modification de la distribution régionale des investissements publics.

2/ Lorsque l'argent fait le bonheur :

Investissements publics et développement humain

Comme on l'a mentionné plus haut, les facteurs géographiques et historiques ne sauraient expliquer à eux seuls le retard du sud. Les stratégies économiques adoptées au temps de Nasser et de Sadate ont joué un rôle important dans la perpétuation du fossé Nord/Sud. Quoiqu'il en soit, dans une société où les dépenses publiques représentent plus que la moitié du PIB, l'État est partiellement responsable de la richesse ou de la pauvreté des régions. Je voudrais démontrer cela en construisant une corrélation statistique entre le montant d'investissements publics dans un gouvernorat et son classement sur l'index du développement humain.

Le rapport annuel du Développement humain, co-publié par le PNUD (Programme des Nations-Unis pour le développement) et l'Institut du plan national depuis 1992, constitue un index du développement humain qui classe les gouvernorats selon leurs réalisations dans ce domaine¹⁰. L'index inclut trois critères : revenu moyen par personne, niveau d'éducation et niveau de santé. Bien que ce rapport indique parfois l'importance de restaurer l'équilibre en ce qui concerne la distribution régionale des investissements publics, il n'a jamais essayé de construire une corrélation entre cet élément et le niveau de développement humain. Peut-être cela est dû au fait qu'une telle sorte d'information peut attirer l'attention sur un sujet politique très sensible, celui du rôle de l'État dans la reproduction des inégalités régionales.

Les plans quinquennaux et annuels du ministère du plan fournissent des données sur la distribution régionale des investissements publics. Si on mesure la corrélation entre le niveau du développement humain d'un gouvernorat comme indiqué dans le rapport du développement humain et le niveau des investissements publics par personne durant les années antérieures, on obtient un coefficient de corrélation positif et relativement fort. La corrélation entre les investissements publics par personne durant les années du plan 1987-2001 d'une part et le statut du développement humain à la fin de ce plan en 2001 d'autre part est de 0,72. Cette corrélation forte indique qu'il existe un rapport positif étroit entre les investissements publics qu'un gouvernorat obtient et son statut sur le plan du développement humain. Le même rapport existe entre les investissements publics et le revenu moyen des citoyens d'un gouvernorat puisque la corrélation ici est de 0.71.

Le tableau ci-dessous montre aussi cette corrélation. Le classement d'un gouvernorat par rapport au montant des investissements publics est proche de son classement en terme de développement humain. Port-Saïd, par exemple, qui occupe le deuxième rang au niveau d'investissements publics par personne, occupe le premier rang au niveau du développement humain. On voit aussi dans le tableau que Suez qui occupe la classe 1 dans la première colonne occupe la classe 2 dans la deuxième. On note également que les gouvernorats de la Haute Égypte occupent les derniers rangs dans les deux colonnes. Suhâg, par exemple, en vingtième position au niveau d'investissements publics par personne tombe dans le même rang également au niveau du développement humain.

Tableau 4
Classe des gouvernorats au niveau des investissements par
personne et au niveau de développement humain

| Gouvernorat | Classe du gouv. dans les invest. pub./capita 1987-2001 | Classe du gouv. dans le Développement Humain 2001 |
|---------------|--|---|
| Le Caire | 4 | 3 |
| Alexandrie | 6 | 4 |
| Port-Saïd | 2 | 1 |
| Suez | 1 | 2 |
| Damiette | 7 | 5 |
| Daqahlia | 8 | 12 |
| Sharqia | 10 | 13 |
| Qalyûbia | 12 | 9 |
| Kafr al-Shîkh | 16 | 15 |
| Gharbia | 19 | 7 |
| Menûfia | 20 | 11 |
| Bihîra | 14 | 16 |
| Ismailia | 5 | 6 |
| Gîza | 11 | 10 |
| Benî-Suîf | 9 | 19 |
| Fayoum | 18 | 22 |
| Meniâ | 17 | 20 |
| Assyût | 13 | 18 |
| Sohâg | 21 | 21 |
| Qinâ | 15 | 17 |
| Assouan | 3 | 8 |

Source : Première colonne: nos calculs à partir de: MINISTÈRE DU PALN. *Plan quinquennal pour le développement économique*. 1982/83-1986/87, 1987/88-1991/92, 1992/93-1996/97, 1997/98-2001/02. Deuxième colonne: INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*, 2003.

Il faut, toutefois, noter que les investissements publics n'expliquent pas tout. Il doit y avoir d'autres facteurs qui expliquent le rang d'un gouvernorat sur l'Indice de développement humain (DH). On a déjà expliqué que la corrélation entre ces deux

variables atteint 0,72. Cela indique une corrélation forte, mais pas exacte. Ainsi, on trouve un gouvernorat comme Menûfia qui occupe la classe 20 dans l'investissement public par personne et occupe la classe 11 au niveau du développement humain. Il existe certainement d'autres variables qui jouent : la richesse de la terre agricole, l'emplacement géographique (près des routes importantes par exemple), etc. On se contentera ici d'étudier la variable qui nous importe: les investissements publics.

La corrélation statistique n'indique pas, bien entendu, un rapport de causalité. Mais il existe plusieurs éléments qui poussent vers la conclusion que les investissements publics déterminent en grande partie le niveau du développement humain. D'abord, la logique économique va dans cette direction : la discipline économique a montré déjà les effets puissants des dépenses publiques sur les revenus des citoyens et sur la redistribution des richesses dans un pays donné. Cela doit être amplifié dans un pays comme l'Égypte où le secteur public a joué (et continue encore à le faire, même avec moins de ressources) un rôle important quant à l'économie, un rôle qui peut être illustré par un taux de dépenses publiques qui dépassait parfois 60 % du PIB dans les années 1980.

3/ Persistance des inégalités Nord/Sud durant les années 1980

Le régime a donc fait sienne l'analyse focalisée sur l'économie comme facteur explicatif de la montée en puissance du mouvement islamiste armé. Juste un mois après l'assassinat du président Sadate, Ibrahim Nâfa, rédacteur en chef du quotidien semi-officiel *al-Ahrâm* et voix officieuse du pouvoir, a fait le lien entre crise économique et violence politique¹¹. La dimension régionale était pourtant une fois de plus négligée.

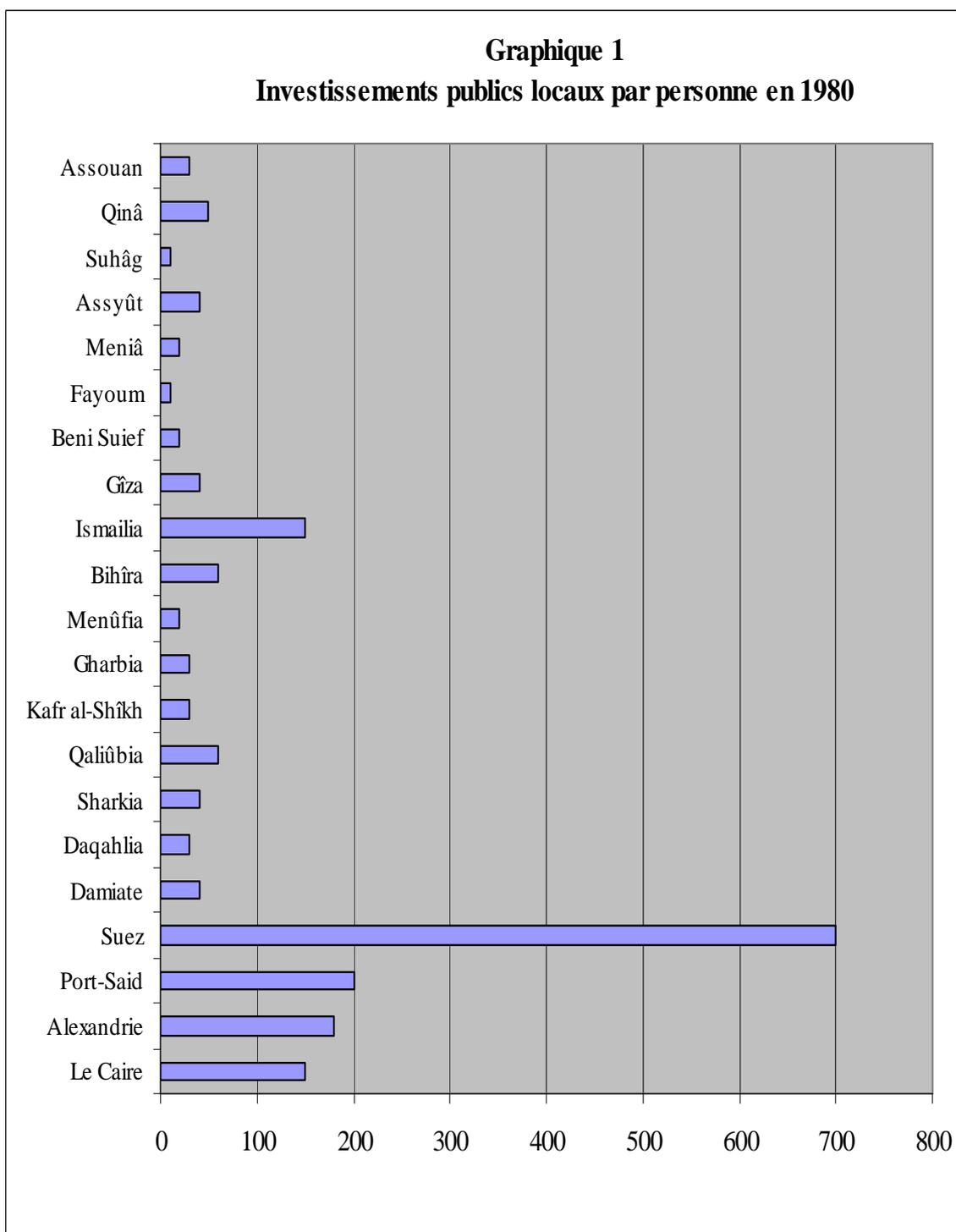
Les années qui ont suivi l'arrivée de Moubarak au pouvoir ont finalement vu une certaine inflexion des investissements publics en direction du sud, montrant que le régime était peut-être conscient de la dimension méridionale de l'expansion de l'islamisme radical.

Pour comprendre les mutations, au cours des années 1980, celles de la distribution régionale des investissements, il faut prendre en compte les « biais institutionnels », c'est-à-dire le fonctionnement des circuits d'allocation de l'argent public. Car loin d'être de simples canaux de transmission neutres, ces circuits affectent la distribution des ressources elle-même. Si chaque gouvernorat a sans doute une part d'autonomie pour le financement de ses dépenses, vu la centralisation de l'État, cette part ne constitue généralement pas plus de 10 %. (voir le chapitre précédent). Le reste des besoins viennent du Caire sous deux formes :

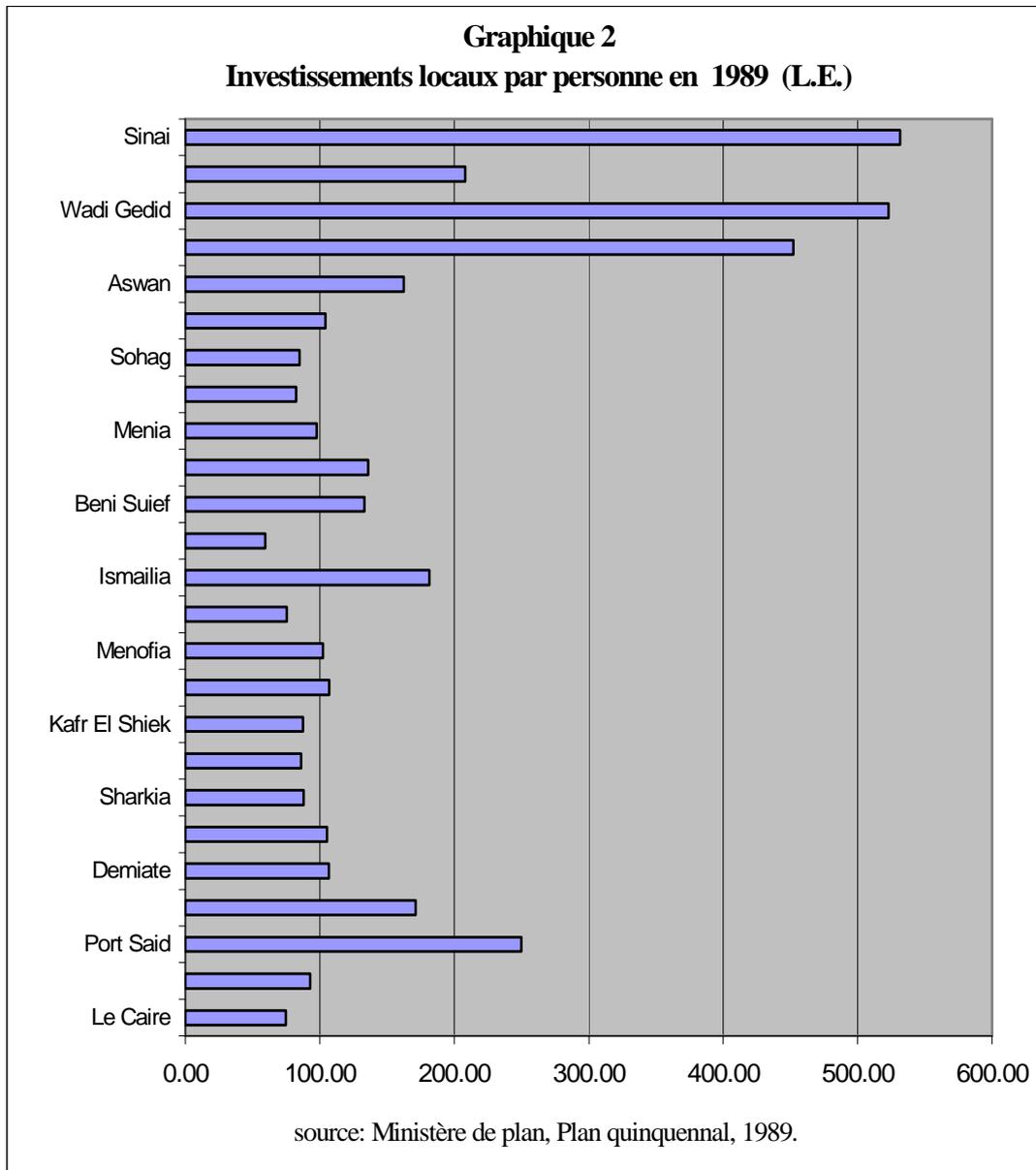
A) Une aide aux gouvernorats, versée dans leurs caisses, incluse dans leurs budgets et utilisée selon les directives du Caire en consultation avec le ministère des Finances (qui paye les dépenses courantes) et avec celui du Plan, lequel finance les investissements.

B) L'argent que le Trésor donne aux ministères et que ces derniers reversent à leur tour à leurs différents départements ou filières dans les gouvernorats. Exemple : le ministère de l'agriculture dispose de bureaux censés assister les paysans en leur fournissant l'expertise et divers services. C'est le ministère au Caire qui décide de manière relativement autonome ce qu'il veut consacrer aux bureaux des différents gouvernorats. Ce genre de dépenses n'est pas inclus dans le budget des gouvernorats, mais dans celui des ministères.

L'inégalité dont souffre la Haute Égypte ne relevait pas principalement de la partie du budget qui arrive directement du Caire pour être versée dans le budget du gouvernorat. En fait, la formule selon laquelle le gouvernement attribue cet argent aux gouvernorats est principalement basée sur le nombre d'habitants. Dans d'autres pays la formule inclut, outre le nombre d'habitants, le niveau des besoins de chaque région. Autrement dit, même si la formule n'inclut aucun élément visant à remédier le développement inégale des gouvernorats, au moins elle ne renforce que légèrement ces inégalités. Quand Moubarak a assumé le pouvoir en 1981, le coefficient de corrélation entre les dépenses publiques locales des gouvernorats et la taille de leurs populations était de 0.85 ; une corrélation positive et forte qui indique donc une certaine équité dans la distribution de ces ressources. En fait, les gouvernorats de la Haute Égypte dépensaient, en 1980, 23 % du total des dépenses, dans le temps où la population de cette région représentait 32 % de la population nationale. Au cours des années 1980, le régime s'est attelé à corriger cet écart en faisant de la taille de la population le critère principal de l'allocation des ressources, ce qui était relativement aisé vu que toute la logique institutionnelle était précisément fondée sur la régionalisation. Le coefficient de la corrélation passe alors de 0,85 en 1980 à 0,94 en 1989. Et la part de la Haute Égypte dans ces dépenses a atteint 32 % pour 31,2 % du total de la population du pays. Le graphique 1 montre les investissements publics locaux par personne en 1980.



Le graphique 2 montre les investissements publics locaux par personnes en 1989.

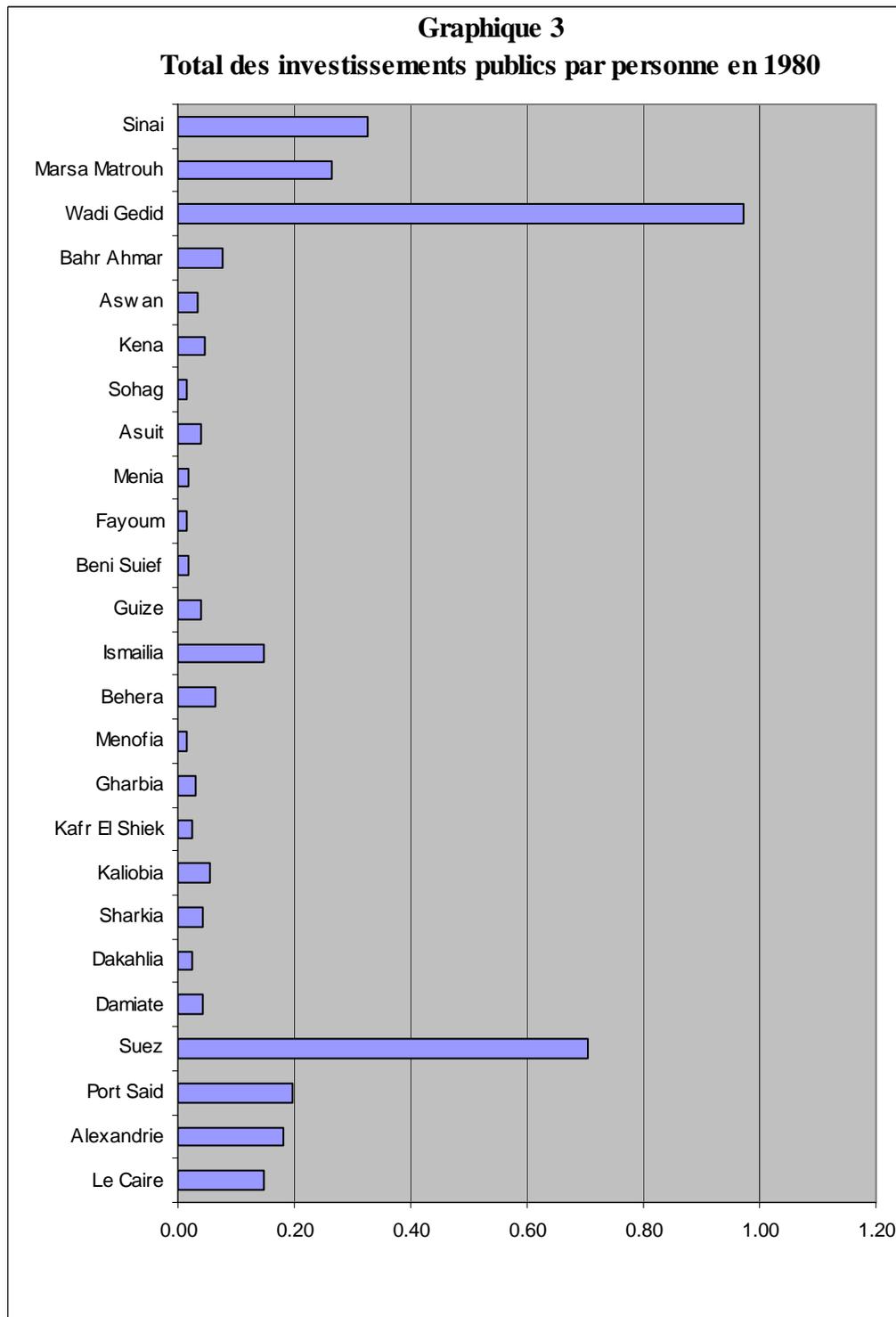


Le graphique précédent l'atteste bien : l'équité est, dans l'ensemble, restaurée. Il n'y a que les gouvernorats aux frontières comme le Sinai où la part de l'individu reste élevée. Mais cela est simplement dû au fait que la population est faible dans ces gouvernorats, gonflant du coup la part de l'individu dans les investissements.

L'équité régionale réalisée au niveau des allocations aux gouvernorats ne pouvait pas néanmoins remédier à la marginalisation de la Haute Égypte, étant donné que les investissements transitant par les budgets des gouvernorats ne constituent qu'un faible

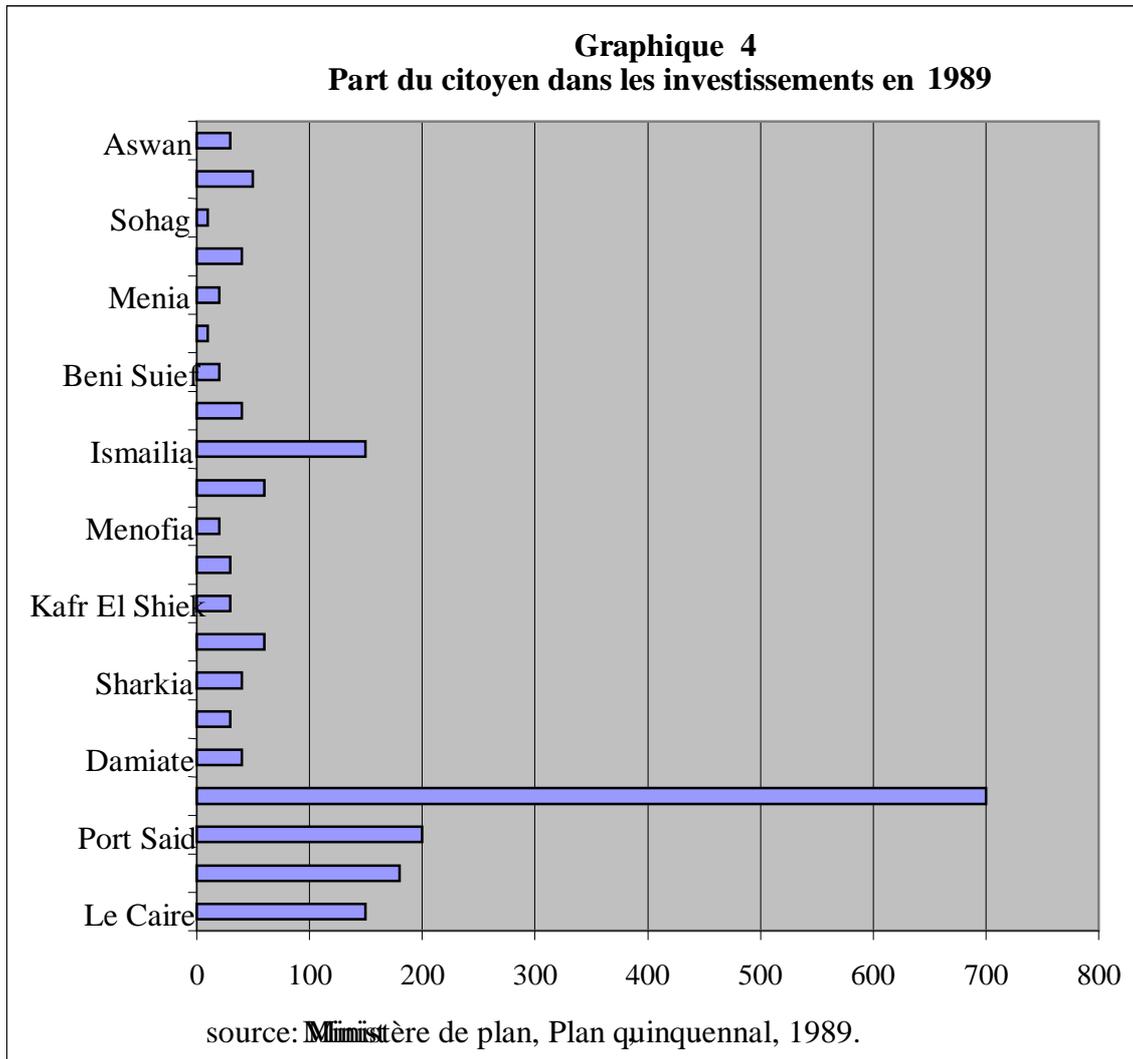
pourcentage des dépenses de l'État : 9,7 % en 1990/91, selon les chiffres du ministère du plan. Si l'on veut construire un hôpital public ou moderniser les équipements médicaux d'un hôpital au Fayoum, le gouvernorat le plus pauvre en Égypte, on doit avoir recours au budget du ministère de la Santé lequel a ses propres visées, ses propres critères. On ne peut donc lutter contre le fossé nord/sud sans s'attaquer aux 90 % contrôlés par les institutions centrales de l'État.

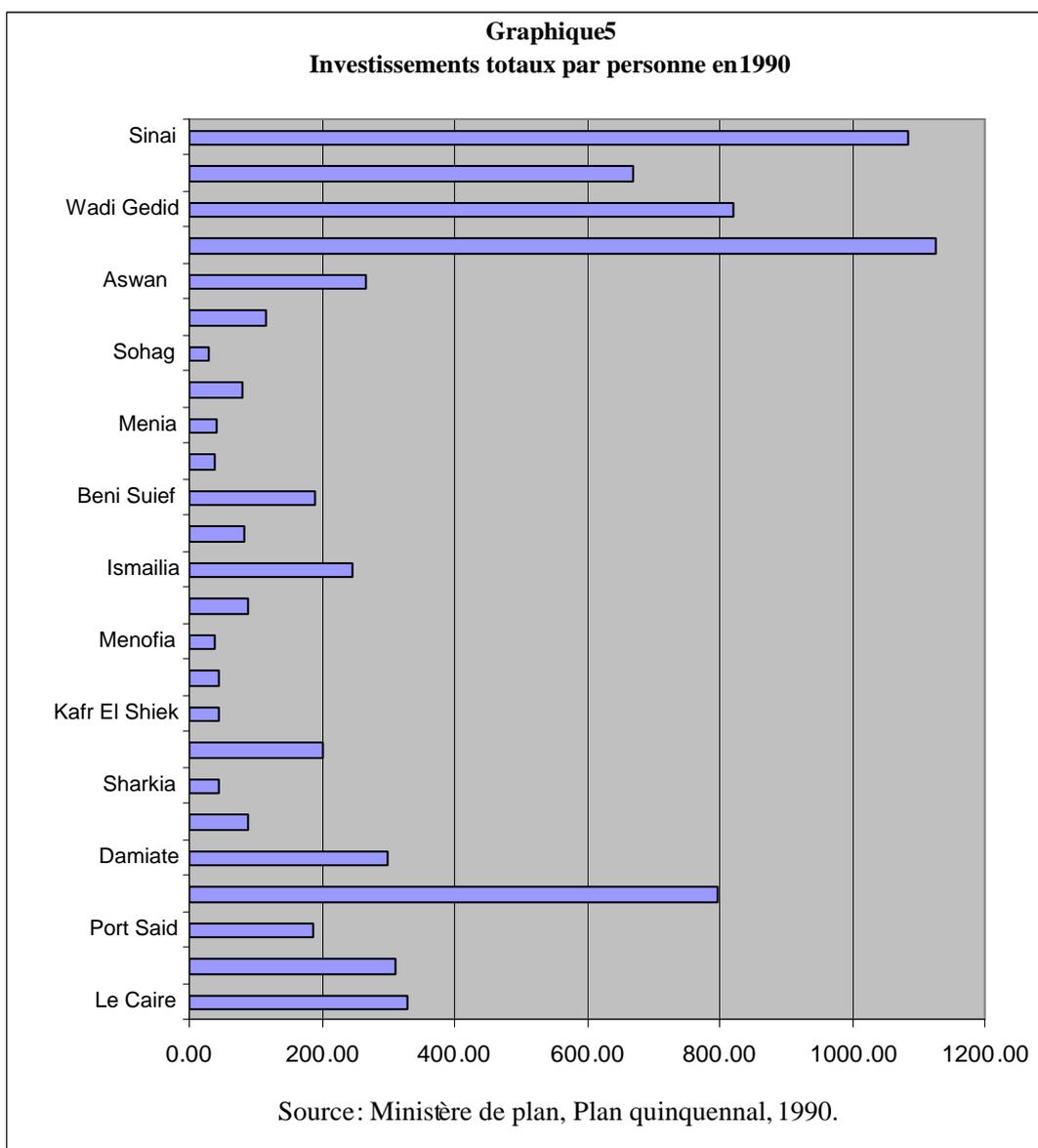
Le graphique 3 qui montre les investissements par personne dans chaque gouvernorat, une année avant l'arrivée de Moubarak au pouvoir. On peut noter clairement qu'un habitant dans un gouvernorat comme Sûhâg ou Fayoum ne reçoit que 6,6 % de ce qu'il obtiendrait s'il résidait au Caire. En fait, les gouvernorats urbains (le Caire, Alexandrie, Suez et Port-Saïd) se taillent la part du lion quant aux investissements publics.



Le Sud, qui représentait à peu près 30 % de la population égyptienne, n'a reçu pendant cette année que 17,2 % de ces investissements, moins donc que la moitié de ce qu'elle devait avoir s'il y avait une distribution selon le poids de la population. Le premier plan quinquennal formulé par le régime de Moubarak (1982-86) a annoncé 16 % des

investissements pour le sud. Cette part est restée presque immobile dans le plan 1987-1991 qui n'a accordé que 15,5 % au sud, c'est-à-dire à peine moins que le plan antérieur.





La corrélation entre investissements publics et développement humain n'est plus à démontrer ; la disparité entre le nord et le sud du pays restait forte au début des années 1990. Le tableau suivant montre, selon les indicateurs du développement humain en 1992, le fossé existant entre le nord et le sud en terme de santé, de revenu moyen par habitant et d'éducation.

Tableau 5
Indicateurs des gouvernorats en 1992

| Gouvernorat | Espérance de vie | Taux d'alphabète (Adultes) | PIB par personne \$ | Index de DH | Classe du gouvernorat |
|----------------------|------------------|----------------------------|---------------------|--------------|-----------------------|
| Le Caire | 66,2 | 69,3 | 2570 | 0,615 | 2 |
| Alexandrie | 66,9 | 66,3 | 2134 | 0,581 | 5 |
| Port-Saïd | 69,4 | 68,8 | 3432 | 0,681 | 1 |
| Suez | 67,5 | 64,5 | 2004 | 0,581 | 6 |
| G. urbains | 66,7 | 68,2 | 2455 | 0,607 | |
| Damietta | 65,9 | 53,4 | 2956 | 0,603 | 4 |
| Daqahlia | 66,8 | 48,6 | 3223 | 0,613 | 3 |
| Sharqia | 65,9 | 44,6 | 1894 | 0,510 | 11 |
| Qalyûbia | 66,7 | 51,6 | 1436 | 0,503 | 14 |
| Kafr al-Sheikh | 65,2 | 37,2 | 2412 | 0,523 | 10 |
| Gharbia | 65,7 | 50,4 | 1917 | 0,533 | 8 |
| Menûfia | 66,4 | 49,1 | 1539 | 0,510 | 12 |
| Bihîra | 65,2 | 40,2 | 1446 | 0,466 | 15 |
| Ismailia | 66,1 | 56,1 | 2166 | 0,562 | 7 |
| Basse Égypte | 66 | 46,7 | 2045 | 0,528 | |
| Gîza | 65,7 | 53,9 | 1961 | 0,532 | 9 |
| Beni-Suïf | 62,9 | 35,3 | 1536 | 0,442 | 18 |
| Fayoum | 65,6 | 32,6 | 1460 | 0,441 | 19 |
| Meniâ | 62,1 | 33,4 | 1435 | 0,428 | 21 |
| Assyût | 63,1 | 36,1 | 1403 | 0,439 | 20 |
| Suhâg | 62,9 | 32,5 | 1597 | 0,444 | 17 |
| Qinâ | 64,3 | 33,6 | 1633 | 0,462 | 16 |
| Assouan | 65,9 | 49,9 | 1551 | 0,509 | 13 |
| Haute Égypte | 64 | 39 | 1546 | 0,461 | |
| Bahr Ahmar | | 60,8 | | | |
| Wadî Gedîd | | 59,4 | | | |
| Matrûh | | 39,1 | | | |
| Nord Sinâï | | 46,5 | | | |
| Sud Sinâï | | 48,9 | | | |
| G. frontières | 66,7 | 49,9 | 1851 | 0,543 | |
| Égypte | 65,3 | 48,8 | 2010 | 0,524 | |

Source : INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire, 1995.

4/ La guerre au sud était une « guerre du Sud »

Si l'on regarde la part du sud quant aux investissements accordée par le plan 1987-92, l'on s'apercevra que le régime n'avait pas une politique de long terme visant à s'attaquer à la marginalisation du sud. Mais, avant même l'arrivée à terme de ce plan quinquennal, la confrontation entre les islamistes armés et le régime reprît de plus belle,

brisant le calme trompeur ayant marqué la première décennie de l'ère Moubarak. Plusieurs travaux, dont le *Rapport sur l'état de la religion* par le Centre d'études politiques et stratégiques d'*al-Ahrâm*, ont bien montré la territorialisation de la violence islamiste. En 1995, par exemple, le sud arriva massivement en tête de liste des régions marquées par la violence avec 170 opérations répertoriées, représentant à lui seul 93,4 % du total des actes de violence commis à ce moment dans le pays¹². Mamoun Fandi a mis de même l'accent sur la dimension méridionale de la confrontation entre le régime et les militants de la *Gamâ`a Islâmiyya*¹³.

Le président Moubarak a décidé de faire un acte symbolique en mai 1993, en assistant en personne à une réunion du conseil d'administration de l'Organisme général d'investissements, censé régler et promouvoir les actions des investisseurs privés, pour discuter des moyens d'encourager les investissements dans le sud. Cela était le premier pas dans une série d'actes symboliques, en faveur de la Haute Égypte. En 1994, il a décidé d'initier le *Projet du développement soutenu de la Haute Égypte* qui vise à injecter dans cette région 304,9 milliard de £E jusqu'à l'année 2017, suivi de toute une série de mesures prises par les différents responsables durant les années 1990, bien mises en exergue par la presse. Après le déclenchement de la violence dans le sud, on annonça notamment :

Le Premier ministre, Atif Sedqî, annonce la création de l'Organisme du développement de la Haute Égypte (*al-Ahrâm* 16/4/1994).

- Conformément aux directives du président Moubarak, la création de 5 centres de santé dans des villages pauvres de la Haute Égypte (*al-Ahrâm* 22/8/1996).

- Les députés du Conseil consultatif appellent à accorder une importance exceptionnelle au développement du sud. Le député, Mohammed Sabrî Mubadda (membre du parti National démocrate au pouvoir), dénonce la mise à l'écart du sud de tous les projets de développement à l'exception du Haut Barrage. Selon lui, le Projet du développement de la Haute Égypte est une sorte de réconciliation avec cette région (*al-Ahrâm* 1/3/1996).

- Le comité du développement de la Haute Égypte se réunit sous la direction du président Moubarak (*al-Ahrâm* 13/2/1997).

- Conformément aux directives du président Moubarak, le Fonds social du développement accorde 400 millions £E pour les projets du développement de la Haute Égypte (*al-Ahrâm* 13/1/1998)

- Le ministre du Plan, Zâfir Al-Bishrî, annonce que le développement de la Haute Égypte est la priorité du plan national et qu'à ce titre, elle recevra 19 milliard L.E., soit 30 % du total des investissements (*al-Ahrâm al-Masa`î* 19/3/1998).

- Les gouvernorats du Sud ont la priorité quant au projet du logement de Suzanne Moubarak, l'épouse du président (*al-Ahrâm* 6/3/1998).
- Le ministère de la Coopération internationale décide de consacrer 29,5 millions L.E. pour financer les jeunes diplômés de la Haute Égypte.
- Le président de l'organisme des Investissements annonce à Assyût que le développement de la Haute Égypte est l'une des priorités du gouvernement et que le président Moubarak a mis cette région en tête de liste de ses préoccupations (*al-Ahrâm* 15/11/2000).
- Le ministre de la Santé, Ismail Sallâm déclare que des équipements médicaux seront transférés du Caire vers les gouvernorats de la Haute Egypte (*al-Ahrâm* 8/8/2001).
- Le ministre de la Jeunesse annonce que le gouvernement fournira des services spécifiques propres aux jeunes de la Haute Égypte, et cela dans le cadre de la priorité qui lui est accordée par le président Moubarak (*al-Ahrâm* 15/4/2002).

Ces citations ne sont que des exemples de ce que les journaux annonçaient comme preuve de la détermination du régime et de son sommet à réduire le fossé entre le nord et le sud.

4/1 Inciter les investisseurs vers le sud

Dans le débat sur la montée en puissance des islamistes, l'équation entre violence et pauvreté s'imposa partout, de la presse aux bureaux de consultation en passant par le théâtre ou le cinéma. Youssef Chahine l'a évoqué dans son « Destin » qui prend pour thème le conflit en Andalousie entre Averroès l'éclairé et les islamistes obscurantiste. Dans le film, on voit la mère d'un « extrémiste » dire que son fils n'aurait pas rejoint les fondamentalistes s'il avait trouvé du travail. Certainement, le chômage a été perçu comme la menace socio-économique numéro un pour le régime. Politiquement, le calcul était simple : pour combattre l'islamisme au sud du pays, il faut créer des emplois, et puisque la création d'emplois a été déclarée par le discours officiel comme une responsabilité du secteur privé, il fallait inciter les investisseurs à s'implanter au sud. Ce que précisément le gouvernement n'a jamais réalisé.

Comment convaincre les hommes d'affaires à s'implanter dans une région qui souffre d'un niveau d'infrastructure médiocre, d'une pénurie de la main d'œuvre qualifiée par rapport au nord et d'un niveau de risque politique élevé dû aux confrontations entre le régime et les islamistes armés ? La seule solution était une politique d'encouragement : gratuité de la terre avec infrastructures, exemption fiscale durant dix ans, etc. Mais pour motiver de façon réelle l'investissement, le gouvernement n'avait de choix que la

modernisation des infrastructures dans le sud, stratégie de long terme inadéquate pour un besoin de court terme (l'éradication de l'islamisme armé).

La rationalité économique ne suffisant pas à convaincre les hommes d'affaires de s'implanter au sud, restait la logique politique. À travers le contrôle étatique sur le système bancaire, le gouvernement a créé des hommes d'affaires fidèles en leur accordant des millions, voire des milliards de LE. À cela, s'ajoute le fait que le gouvernement détient un certain pouvoir sur les hommes d'affaires via son influence sur les institutions corporatistes les représentant. C'est ainsi que les délégations d'organisations comme l'Union des industries égyptiennes commençaient à apparaître en Haute Égypte. Même l'Association des hommes d'affaires égyptiens, non corporatiste et qui détient une indépendance réelle vis-à-vis du pouvoir, a envoyé une délégation à Qina. Lors de la visite d'une délégation dans l'ancien bastion islamiste, le secrétaire général de l'association a déclaré que leur présence « *est une réponse à l'appel que le président Moubarak a lancé aux hommes d'affaires pour investir en Haute Égypte* »¹⁴.

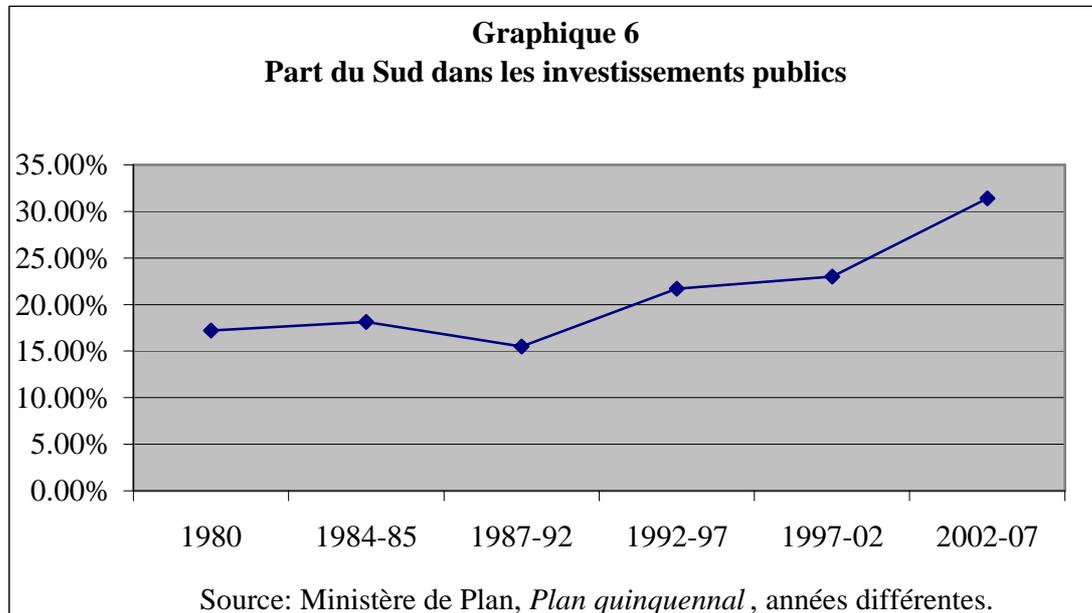
Le gouvernement voulait envoyer un message à la Haute Égypte avec les délégations d'hommes d'affaires: « *nous sommes conscients de la gravité du chômage chez vous et nous sommes parvenus à convaincre nos hommes d'affaires à y investir* ». C'était un acte symbolique comme celui de l'acteur Adil Imâm, proche du pouvoir, à qui l'on a demandé d'aller à Assiût (dans le sud), pour la première fois afin de donner sa pièce de théâtre à succès.

Nous ne possédons pas, à ce jour, d'indicateurs suggérant que la logique clientéliste ou les politiques d'incitation auraient réussi à orienter les investissements privés en direction du sud.

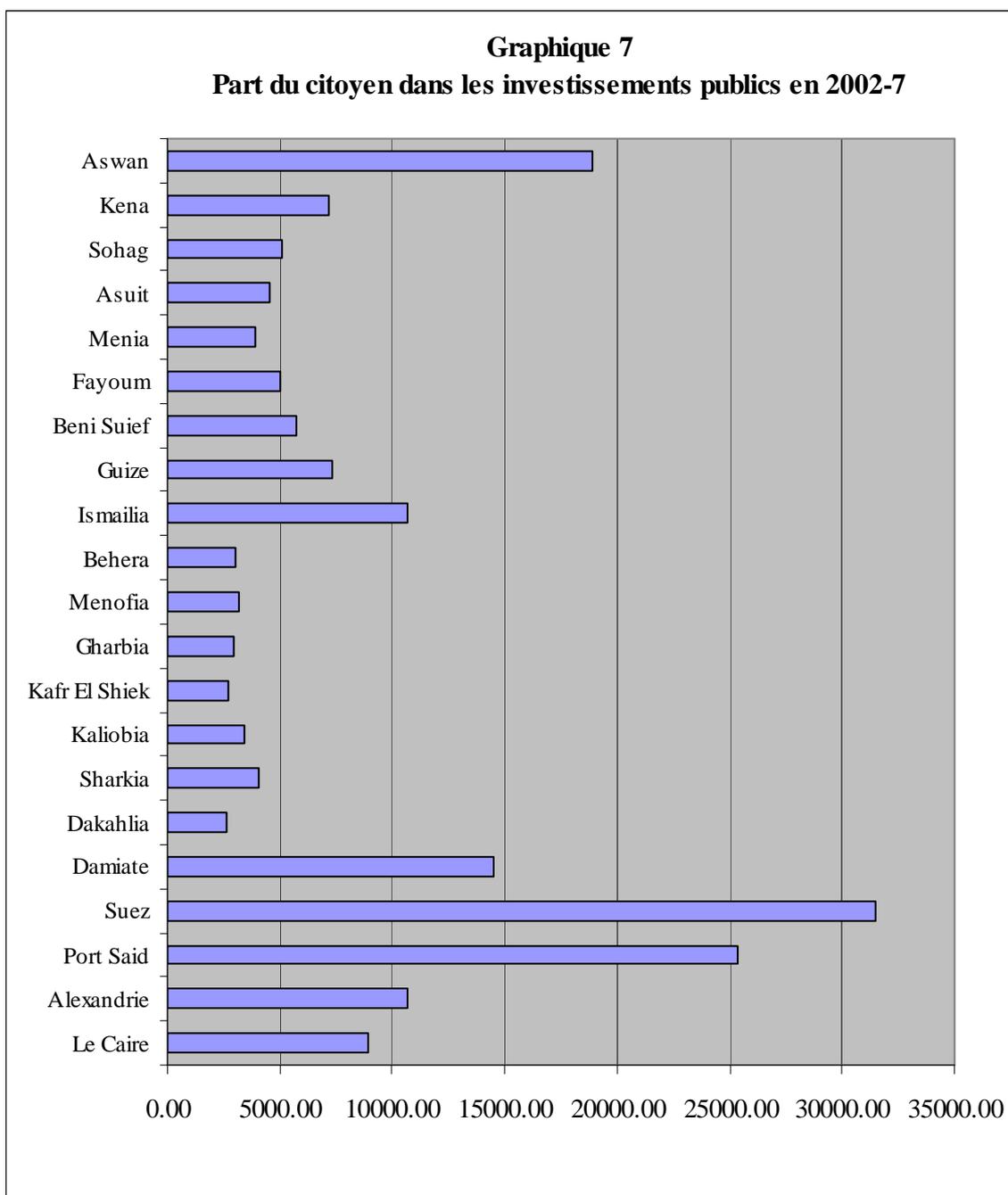
4/2 Modifier la distribution régionale des investissements publics

Au delà des actes symboliques et de l'encouragement du secteur privé, il fallait que l'État intervienne de façon directe pour essayer d'atténuer le retard du sud. Et, comme on l'a mentionné plus haut, la ré-allocation des ressources en faveur du sud par le biais des budgets des gouvernorats ne concerna que 10 % des dépenses publiques. Il fallait donc inciter les institutions centrales comme les ministères à modifier la distribution régionale de leurs investissements. Un fait que le régime a effectué à travers le plan quinquennal 1992/97 lequel a reconnu que « *la question régionale en Égypte se résume par les inégalités et les disparités qui existent entre les gouvernorats de la République* ». Le plan a remarqué qu'une des causes de cette disparité est « *la concentration des investissements au*

Caire, à Alexandrie et dans les gouvernorats du Canal de Suez »¹⁵. C'est ainsi que ce plan a essayé de corriger la situation en augmentant la part du sud à 21,7 % contre 15,5 % seulement durant le plan quinquennal 1987/91. Voir le graphique 6.



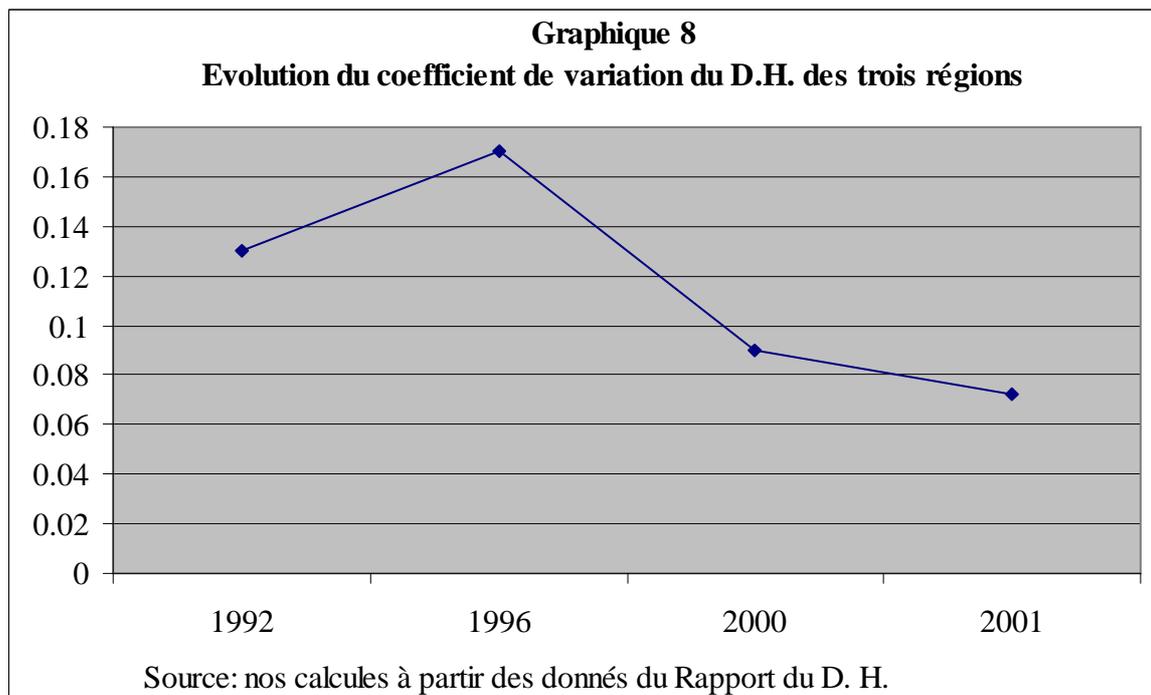
Le plan qui a suivi, celui de 1997-2001, a augmenté la part du sud à 23 % et celui de 2002-7 à 31,4 %. Pour la première fois dans l'histoire de l'État égyptien moderne, le sud obtient une part des investissements qui dépasse son poids dans la population qui a atteint 29,1 % en 2000. Voir aussi le graphique ci-dessous pour noter la part de l'individu quant aux investissements publics, une part plus élevée au sud qu'au nord, abstraction faite du Caire et les autres gouvernorats urbains.



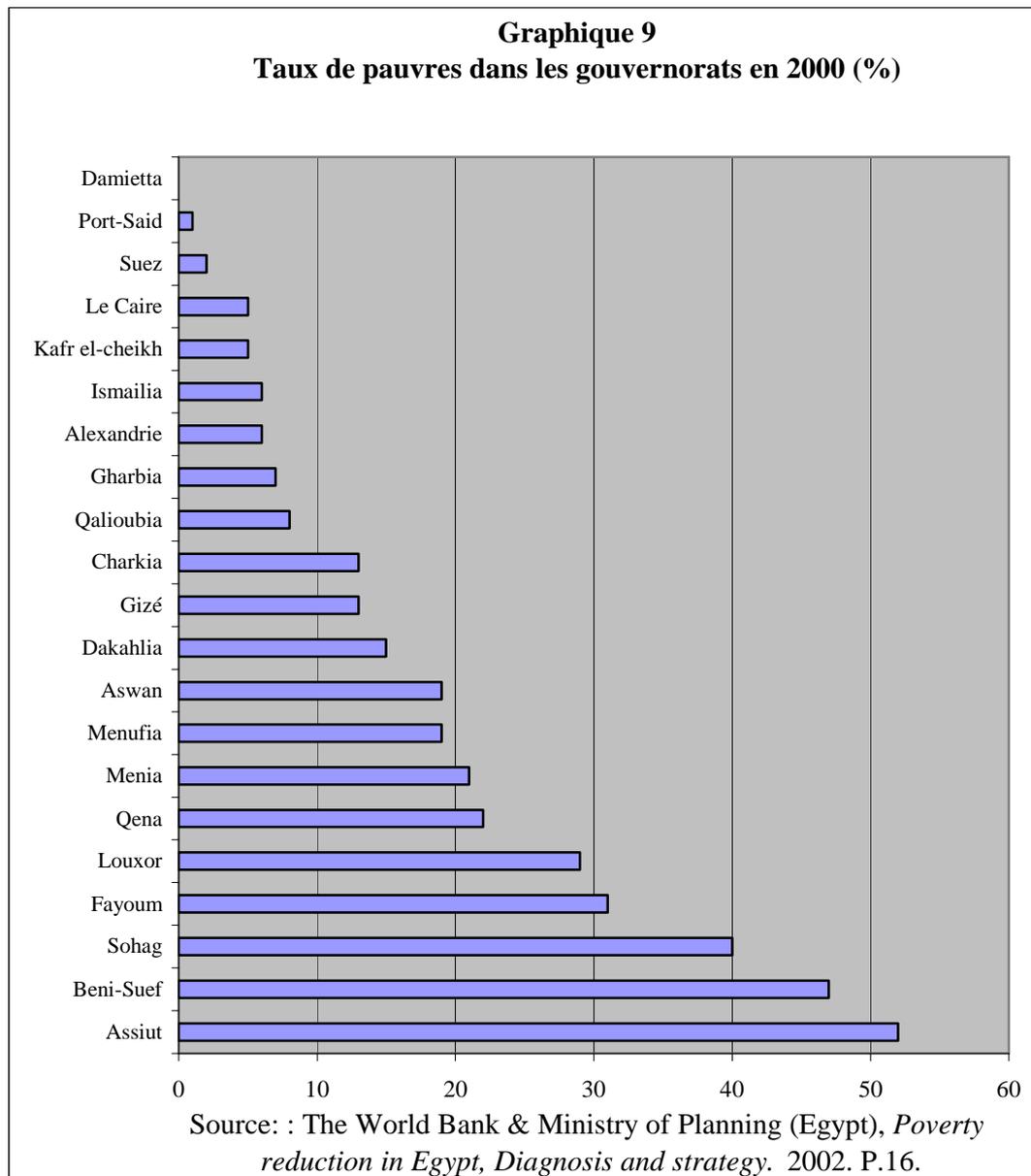
4/3 Résultats de la modification de la distribution des investissements

La question maintenant est de savoir si la part grandissante du sud dans les investissements publics a réussi à réduire le fossé entre la Basse et la Haute Égypte, en terme de développement humain. L'institut de la planification nationale publie, depuis le début des années 1990, en collaboration avec le programme des Nations Unis pour le développement, le rapport sur le développement humain, qui contient une base de données comparatives sur la situation du développement humain dans les différents gouvernorats de l'Égypte. À

partir de cette base de données, j'ai calculé des indicateurs qui servent à montrer la tendance des disparités régionales. L'indicateur est le coefficient de variation (écart type divisé par la moyenne) entre les régions. Si ce coefficient a augmenté de 0,13 en 1992 à 0,17 en 1996, indiquant une hausse des disparités régionales, il a chuté de nouveau à partir de 1997.



On ne peut se féliciter tel quel, et considérer clos le dossier de la disparité régionale de la distribution des investissements publics. Certains économistes et sociologues¹⁶ soutiennent que la pauvreté augmente en Égypte, surtout dans le sud. Le régime ne voulait pas admettre que cela pouvait être vrai. Comment imaginer que la pauvreté puisse augmenter dans une région qui a eu toute l'attention de l'État durant les années 1990, alors que les indicateurs montrent bien la résorption du fossé entre le nord et le sud du pays ? Le dernier rapport sur la pauvreté co-produit par la Banque Mondiale et l'Institut de la planification nationale a tranché et a montré que le taux de pauvreté reste toujours très élevé en Haute Égypte. Voir le graphique 9 : les gouvernorats qui occupent les premiers rangs en terme de taux de pauvreté restent ceux de Haute Égypte.



Le problème, pourtant, ne réside pas exclusivement dans la pauvreté plus accentuée du sud. Même si les plans quinquennaux ont conduit à une augmentation de la part du sud dans les investissements publics, la mise à niveau du sud par rapport au nord ne peut se réaliser de manière immédiate. Pourtant, non seulement la mise à niveau ne se réalise pas, mais aussi il y a une paupérisation du sud alors qu'elle tend à se résorber au nord.

Tableau 6
Evolution du taux de pauvreté dans les régions de
l'Égypte 1995-2000

| | 1995 | 2000 |
|--|-------------|-------------|
| Gouvernorats urbains | 13,1% | 5,1% |
| Basse Égypte (rurale) | 21,5% | 11,5% |
| Basse Égypte (urbaine) | 8,3% | 6,2% |
| Haute Égypte (rurale) | 29,3% | 34,2% |
| Haute Égypte (urbaine) | 10,8% | 19,3% |
| Égypte | 19,4% | 16,7% |
| Source: THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. <i>Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy</i> , 2002 | | |

De plus en plus, la pauvreté se concentre dans les gouvernorats du sud. Alors qu'en 1995, 47,8 % des pauvres étaient localisés en Haute Égypte, ils sont 67 % en 2000 pour un pourcentage de 28,9 % de la population totale.

On est donc face à ce paradoxe : le sud se rapproche du nord en terme de développement humain alors que par ailleurs les évolutions des indices de pauvreté évoluent en sens inverse.

Le paradoxe se résout selon l'hypothèse d'Alain Gilbert. Pour lui, si les politiques de développement régional réussissent souvent à diminuer les inégalités inter-régionales, elles contribuent par ailleurs à l'accentuation des inégalités intra-régionales¹⁷. Dans cette optique, on peut imaginer que la hausse des investissements publics dans le sud n'a pas atteint les classes défavorisées, conduisant en conséquence à une hausse des inégalités sociales dans la Haute Égypte. Et si le rapprochement entre le sud et le nord a bien eu lieu, c'est entre le nord et le sud des riches, au prix d'un gonflement des poches d'exclusion ; la question méridionale est bien le résultat d'un développement asymétrique !

Les données disponibles soutiennent cette hypothèse. Le coefficient de variation du développement humain en 2001 au sein de chaque région est de 0,037 au sein de la Haute Égypte, 0,021 dans la Basse Égypte et 0,013 dans les gouvernements urbains. Autrement dit, le sud est en retard par rapport au nord, non seulement en terme de niveau du développement humain, mais aussi en terme de disparités sociales. Le rapport du développement humain 2003 nous a fourni une base de données qui permet pour la

première fois de savoir le niveau du développement humain non seulement par gouvernorat, mais aussi au niveau des *markaz*¹⁸. Ce niveau nous permet de voir la disparité entre les différents *markaz* et quartiers au sein de chaque gouvernorat : de 0,05 au Caire, il s'élève à 0,062 à Assyût et 0,09 à Suhâg. Le Caire occupe le troisième rang dans le développement humain, Assyût le 18e et Suhâg le 21e. Paupérisation et accentuation des lignes de l'inégalité sociale vont donc de paire. Les données du rapport de la Banque mondiale montrent également, tout comme l'index Theil, que les inégalités en Égypte sont la résultante des disparités intra-régionales ainsi que la conséquence des disparités inter-régionales.

Si les investissements publics ont accentué les inégalités au sud c'est peut-être parce que ce sont les élites du sud qui se les sont accaparées. Mais même si l'on arrive à la conclusion que la hausse des investissements publics en Haute Égypte a été captée par ses élites, il est difficile de croire que ces investissements n'ont pas eu de retombées, même indirectes, sur les pauvres. La privatisation des ressources dans les réseaux des élites locales ne saurait expliquer à elle seule la pauvreté rampante dans le sud.

Il convient de rappeler que le total des investissements publics, pour le nord comme pour le sud du pays, ont chuté en pourcentage de PIB. Cela doit limiter l'effet positif d'une certaine modification de la distribution régionale en faveur de la Haute Égypte. Mais cela n'explique pas tout le paradoxe. En réalité, la Haute Égypte n'a pas bénéficié des investissements publics que le régime a décidé de lui octroyer pour des raisons qui ont bien trait à la performance des institutions étatiques.

4/3/1 Le biais institutionnel

L'objectif défini par le régime au début des années 1990 était de développer le sud pour éradiquer l'islamisme. Ainsi, Mufid Shihâb, le président du comité de la Sécurité nationale au sein du parlement, a annoncé que « *la dimension sécuritaire est un élément principal dans tous les projets de développement nationaux, avec des différents degrés, selon les projets. Cette dimension est présente, avec des différents degrés, dans les projets de développement de la Haute Égypte, du Sinâï, et de Halâyib. Comme la planification du développement économique vise à augmenter le niveau de vie, elle cherche aussi à réduire les facteurs d'instabilité dans les régions qui étaient auparavant négligées* »¹⁹.

En outre, plusieurs rapports du plan économique et social annuel, préparés par le ministère du plan, ont clarifié les dessous de la focalisation sur le sud. Ainsi, en 1996/97, il était écrit que « *la priorité dans le plan a été accordé au sud du pays étant donné les*

circonstances exceptionnelles dans cette région »²⁰, à savoir le conflit avec les groupes islamiques armés. Les raisons sont donc multiples pour que le régime décide de consacrer une plus grande partie de la richesse nationale à la Haute Égypte. Mais cela a été effectué par un État avec des institutions spécifiques, des traditions de fonctionnement propres, une historicité particulière affectant la mise en application des décisions politiques. Autant de prismes qui ne pouvaient que marquer le sort de toute politique publique que le régime décide d'adopter.

Le processus de décision en Égypte commence par le président. La constitution égyptienne donne au président des pouvoirs exceptionnels. Moubarak est très réputé pour être un homme privilégiant une approche sécuritaire, qui prend ses décisions selon les rapports qui arrivent de ses organes de sécurité ou selon les consultations avec ses conseillers et son entourage proche. Au début des années 1990, les rapports des experts proches du pouvoir ont pointé la pauvreté comme un facteur essentiel dans la montée en puissance des islamistes. Sans doute, le lien était-il trop automatique entre appartenance de classes et positions politiques, bricolée par des experts marqués par le système de pensée de leurs ennemis, marxistes, d'hier. Peu importe d'ailleurs. Au delà la cohérence des arguments du bureau de la sécurité d'État, le régime de Moubarak a bien été convaincu par l'idée générale que corriger le retard du sud c'est éradiquer l'islamisme militant.

C'est ainsi qu'il fallait intégrer une dimension régionale aux institutions de l'État ; chose peu facile pour un État aux traditions centralisatrices renforcées des tour de vis modernisateurs de Mohammed Ali d'abord (éradication des corps intermédiaires, extension des appareils étatiques, captation du savoir européen) et de Gamal Abdel Nasser ensuite (développement par le haut, concentration des investissements dans le nord). Le régime actuel a dû composer avec le centralisme des institutions étatiques, surtout le ministère du Plan, l'instrument principal des projets du régime nassérien. Le paradoxe ici réside dans le fait que c'est précisément ce ministère d'esprit central qui a été chargé d'inventer les dimensions régionales. Le ministère du plan devait donc changer d'orientation et penser d'une manière régionale, chose difficile.

4/3/1/1 Sud versus Haute Égypte

Le ministère du plan a donc suivi la stratégie de survie politique du régime en participant à l'injection des ressources en Haute Égypte meurtrie par la violence politique. Ce qu'il fit ... à sa manière. Les catégories régionales du ministère ne reconnaissent pas la Haute Égypte, soit tous les gouvernorats situés le long de la vallée du Nil au sud du Caire

(Beni Suïf, Fayoum, Minyâ, Qinâ, Assyût, Suhâg et Assouan). Or c'est bien, vu la localisation de l'activisme islamiste, la Haute Égypte qui, pour le régime, comptait et c'est bien à la Haute Égypte qu'ils se réfèrent. Mais la classification du ministère du Plan est différente : elle parle du *Waghe Qeblî* (le sud), qui inclut outre ces gouvernorats mentionnés, la Nouvelle Vallée et la Mer Rouge, vastes espaces désertiques ne comptant que 290 000 habitants, des nomades pour la plupart, n'ayant rien à voir avec les conditions de vie et la culture de la Haute Égypte.

Depuis les années 1970, le problème régional en Égypte était appréhendé en terme d'exode rural. On a parlé de la « ruralisation » des grandes villes égyptiennes et la détérioration conséquente des conditions de vie en leur sein : extension des quartiers illégaux, occupation des immigrés venant de la campagne y imposant leur mode de vie. La réponse de l'État, formulée au sein du ministère du Plan, était de créer des villes nouvelles dans le désert pour désengorger les centres et canaliser l'exode rural.

En 1981, le président Sadate est assassiné par un officier islamiste de la Haute Égypte prolongé d'une tentative de coup d'État à Assyût, considéré comme un des gouvernorats incluant un pourcentage important de pauvres. Les années qui ont suivi ont vu le développement massif de la *Gamâ`a Islâmiyya* au sud. À ce moment, la question méridionale aurait dû être posée, mais il n'en fut rien et la stratégie régionale de l'État resta intangible : sortir de la « vallée étroite » et investir le désert. Mais le désert qu'on a investi était souvent celui qui est très proche du Caire (la ville de 6 Octobre par exemple) ou proche d'Alexandrie (al-Amîriyya al-Gadîda) qui sont finalement devenues des extensions de ces grandes villes sans vraiment réussir à en dégorger les centres.

Ainsi, tant en raison de la pression démographique sur les grandes villes du nord (la thèse de leur supposée ruralisation adoptée par les autorités) que des antécédents historiques (le soulèvement d'Assyût), la Haute Égypte était devenue une catégorie politique (une source d'instabilité) en décalage par rapport aux catégories administratives du ministère du plan qui ne reconnaissent que le sud.

Ce ministère s'est acquitté de sa tâche mais avec une petite modification qui, au final, avorta l'objectif du régime. Car s'il consacra effectivement plus d'investissements au sud, ce sont les deux gouvernorats les moins touchés par l'islamisme qui reçurent la part du lion des nouveaux investissements publics, à savoir les gouvernorats désertiques de la Mer Rouge et de la Nouvelle Vallée. Alors que, dans le même temps, en raison des coûts du Haut barrage, Assouan – lui non plus guère touché par l'islamisme – continuait d'absorber une part importante des investissements publics consacrés à la Haute Égypte. Le tableau 7

nous montre comment la part de la Haute Égypte (sans Assouan) a chuté dans les investissements accordés au sud au profit d'Assouan, de la Nouvelle Vallée et de la Mer Rouge.

Tableau 7
Distribution des investissements publics au sein du Sud

| | 1990/91 | 91/92-96/97 | 1997/98-2001/2 |
|--|----------------|--------------------|-----------------------|
| Haute Égypte (Assouan exclue) | 70,9% | 63% | 49% |
| Wadî Gidîd + Bahr Ahmar + Assouan | 29,1% | 37% | 51% |
| Total du Sud | 100% | 100% | 100% |

Source : MINISTÈRE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1990/91 et *Plan quinquennal pour le développement économique*, diverses années.

L'idée du ministère du plan était que les deux gouvernorats du désert devaient attirer certains citoyens de la Haute Égypte et ainsi réorienter la migration interne : au lieu de quitter le sud pour le nord, quitter le sud pour le sud. Ici, on est en face à une institution qui a des traditions et qui a répondu aux directives du régime par le biais de ses propres logiques institutionnelles, modifiant bien les résultats escomptés.

4/3/1/2 Plans quinquennaux versus plans annuels

Tous les cinq ans, le régime définit ses priorités en terme de dépenses publiques dans un plan quinquennal pour l'utilisation des ressources du ministère du plan. Le plan se conclut avec la rédaction d'un rapport appelé « Dimension régionale du plan », destiné à clarifier la répartition régionale des investissements. Ce rapport n'a aucun rôle dans la distribution régionale des investissements. Le pouvoir restreint de ce département reflète bien la faiblesse de la dimension régionale de l'utilisation des ressources publiques.

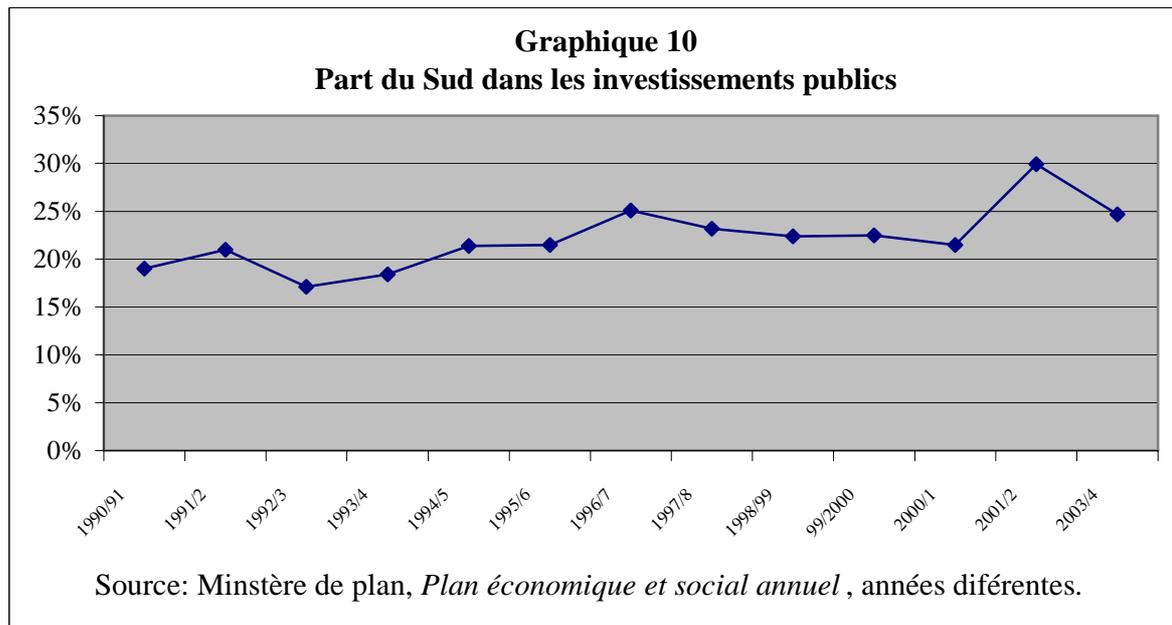
Mais, au début des années 1990, le président a sommé le ministère du Plan de consacrer plus de ressources à la Haute Égypte, ce qui fut appliqué grâce au plan quinquennal 1992-97. En principe, ce qu'un ministère ou une institution étatique reçoivent du total des investissements dans le plan, est distribué sur les cinq années. Mais la réalité est autre chose. Si l'on calcule le total des investissements des cinq années on trouvera un montant différent de ce qui a été inscrit dans les fiches du plan quinquennal. Les promesses prononcées à travers ce dernier ne sont pas une garantie. Ainsi, le plan 1992-97 a promis 16 % à la Haute Égypte. Voyons ce que cette région a reçu effectivement à la fin de ce plan.

Tableau 8
Différence entre investissements dans le plan quinquennal et
les plans annuels 1992/97

| Gouvernorat | Inv. selon le plan quinquennal % | Inv. consacrés dans le total des plans annuels |
|--------------------------------------|---|---|
| Le Caire | 23,8 | 23,6% |
| Alexandrie | 8,1 | 8,5% |
| Port-Saïd | 1,5 | 1,5% |
| Suez | 2,8 | 3,1% |
| Gouvernorats urbains | 36,2 | 36,7 |
| Damiette | 1,4 | 1,5 |
| Daqahlia | 3,7 | 3,1 |
| Sharqia | 3,4 | 3,3 |
| Qalyûbia | 4 | 4,6 |
| Kafr al-Shîkh | 1,8 | 1,7 |
| Gharbia | 1,5 | 1,5 |
| Menûfia | 1,4 | 1,5 |
| Bihîra | 4,7 | 4,1 |
| Ismailia | 2,1 | 1,9 |
| Basse Égypte | 24 | 23,2 |
| Gîza | 8,1 | 8,5 |
| Beni-Suïf | 5,8 | 3,8 |
| Fayoum | 1,4 | 1,3 |
| Meniâ | 1,7 | 1,7 |
| Assyût | 3,8 | 2,7 |
| Suhâg | 0,9 | 1,1 |
| Qinâ | 1,7 | 1,9 |
| Assouan | 2 | 3,3 |
| Haute Égypte (Assouan exclue) | 16% | 12,5% |
| Bahr-Ahmar | 2 | 2,3 |
| Wadî-Gedîd | 1,7 | 3,1 |
| Matrûh | 2,9 | 2,1 |
| Sinai | 5,4 | 5,7 |
| Gouvernorats désertiques | 12 | 13,2 |
| Égypte | 100% | 100% |

Source: MINISTÈRE DU PALN. *Plan quinquennal pour le développement économique, 1992/93-1996/97* et *Plan économique et social annuel*, diverses années.

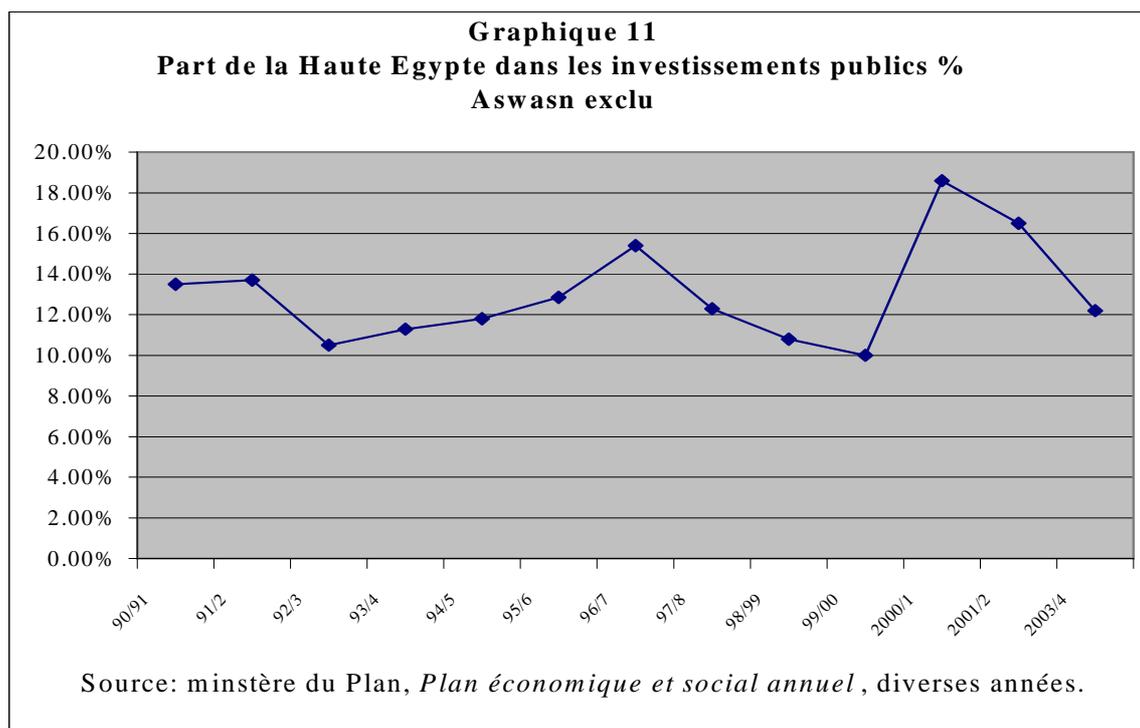
La Haute Égypte n'a donc reçu que 12,5 % au lieu des 16 % prévus. C'est ce qu'on appelle le biais institutionnel. La perte de 3,5 % reflète les traditions et les préférences dominant dans le ministère du plan. Si on laisse à part les plans quinquennaux et on regarde l'évolution de la part du sud sur la base d'un calcul annuel, on trouve une tendance tout à fait différente.



4/3/1/3 Investissements planifiés versus investissements réalisés

On remarque bien que, durant la première année ayant suivi la décision de consacrer plus de ressources au sud, les investissements en faveur de cette région ont chuté. La logique même des institutions étatiques a donc contribué à inverser du tout au tout l'orientation prônée par le régime. Les institutions étatiques ont répondu positivement au niveau du plan quinquennal, mais n'ont plus assuré le suivi dans les étapes ultérieures.

L'étonnement ne fait qu'augmenter si on laisse à part la catégorie « Sud » dont parle le ministère du plan pour regarder la catégorie « Haute Égypte » dont parlait le régime et le président. À l'exception de l'année 1996/97, la part de la Haute Égypte durant les années 1990 n'a pas augmenté, mais bel et bien baissé. On peut maintenant comprendre pourquoi la pauvreté et la misère ont augmenté en Haute Égypte durant les années 1990. Ce n'était pas seulement une discrimination ouverte d'un pouvoir trop centralisateur historiquement focalisé sur les provinces du nord, mais c'est aussi la main invisible de l'État qui contribua, comme en creux, à la reproduction de la malédiction méridionale.



A cela, il faut noter que tous les chiffres des investissements mentionnés plus haut sont ceux envisagés et non pas ceux qui ont été effectivement accordés. En fait, au début de chaque année financière le ministère du plan consacre des ressources aux différentes institutions étatiques. Mais durant l'année fiscale, il existe des institutions qui dépassent leurs montants et d'autres qui ne reçoivent pas effectivement ce qu'on leur a promis. Regardons par exemple la distribution des investissements consacrés aux gouvernorats dans le plan 1996/7 et cette distribution après la fin de l'année fiscale. On note clairement que le Caire a eu plus que ce qui lui fut consacré au départ, alors que pour le sud c'est, sans surprise, l'inverse qui eut lieu. Simple question d'influence dissymétrique au sein du ministère du Plan.

Tableau 9
Différence entre distribution des investissements accordés aux budgets des gouvernorats selon le plan et dans la réalité 1996/7

| Région | Part des investissements dans le plan % | Part des investissements dans la réalité % |
|----------------------------|---|--|
| Le Grand Caire | 24,3% | 34,1% |
| Région d'Alexandrie | 11,4% | 9,3% |
| Basse Égypte | 10,8% | 9,2% |
| Région du Suez | 12,9% | 9,4% |
| Sud | 40,4% | 37,8% |
| Total | 100% | 100% |

Source : MINISTERE DU PLAN. *Plan économique et social*, 1996/97 et *Suivit du Plan économique et social*, 1996/97.

Le tableau plus haut ne concerne cependant que les investissements qui passent par les budgets des gouvernorats, lesquels ne dépassent pas 10 % du total des investissements publics. Dans ces 10 %, on peut discerner les dépenses, dans la plus grande précision, grâce au Compte définitif du budget, préparé annuellement par le ministère des finances, lequel montre la distribution réelle des investissements dans l'exercice budgétaire écoulé. Quant aux investissements des institutions centrales, leur répartition régionale est discutée dans les plans, sans révision à la fin de l'exercice budgétaire. Si cette distribution peut bien donner des tendances, elle ne saurait prétendre à une précision parfaite.

Néanmoins, le ministère du plan s'est livré à une répartition régionale des investissements publics dans un seul plan quinquennal qui peut nous donner une idée du fossé entre ce qui est décidé au début de l'année fiscale et ce qui est effectivement alloué à la fin de cette année. Voyons le tableau ci-dessous.

Tableau 10
Différence entre investissements décidés et inv.
effectivement consacrés 1997/98

| Gouvernorat | Inv. selon le plan % | Inv. consacrés dans la réalité |
|-----------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Le Caire | 22,4 | 25,6 |
| Alexandrie | 6,9 | 5,5 |
| Port-Saïd | 2,3 | 2,3 |
| Suez | 2,3 | 3,1 |
| Gouvernorats urbains | 33,9 | 36,5 |
| Damiette | 2,3 | 1,5 |
| Daqahlia | 3,8 | 3,1 |
| Sharqia | 3,8 | 2,7 |
| Qalyûbia | 3,1 | 3,1 |
| Kafr al-Shîkh | 2,3 | 1,9 |
| Gharbia | 2,3 | 1,5 |
| Menûfia | 2,3 | 1,5 |
| Bihîra | 3,1 | 3,8 |
| Ismailia | 3,8 | 3,5 |
| Basse Égypte | 26,8 | 22,6 |
| Gîza | 5,4 | 5,4 |
| Beni-Suïf | 2,3 | 3,5 |
| Fayoum | 2,3 | 1,9 |
| Meniâ | 2,3 | 1,9 |
| Assyût | 1,5 | 1,9 |
| Suhâg | 2,3 | 1,5 |
| Qinâ | 3 | 1,8 |
| Assouan | 6,9 | 3,8 |
| Haute Eg. (Assouan exclue) | 13,7 | 12,5 |
| Bahr-Ahmar | 2,3 | 1,5 |
| Wadî-Gedîd | 3,1 | 3,1 |
| Matrûh | 2,3 | 1,9 |
| Sinai | 4,6 | 7,3 |
| Gouvernorats désertiques | 12,3% | 13,8% |
| Égypte | 100% | 100% |

Source: MINISTERE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1997/98 et MINISTERE DU PLAN, *Dimensions régionales du Plan*, 1997/98.

Selon la constitution égyptienne (article 86)²¹, le budget national doit être ratifié par le parlement. Toutes les années, l'Assemblée du peuple décrète une loi publiée dans le journal officiel, qui explique la distribution des ressources publiques. Mais la dimension régionale que le ministre du Plan prépare normalement avec le budget n'est pas incluse dans la loi. La loi donc définit, par exemple, ce que le ministère de la Santé recevra, mais elle ne précise pas comment ce ministère va répartir les ressources au sein de ses différentes filières dans le pays. Le ministère de la Santé peut donc consacrer une part

importante à ses bureaux au Caire sans que cela ne soit visible au Parlement et sans que cela ne contredit la loi.

5/ Les quartiers anarchiques

On a vu que, en termes relatifs, la Haute Égypte n'a pas bénéficié d'une hausse des investissements publics alors que la pauvreté continue de progresser. Pourtant, il était clair qu'en 1998 le régime est venu à bout de la *Gamâ`a Islâmiyya*. Est-ce à dire que les islamistes furent simplement vaincus par la force ? Sans aucun doute, l'efficacité de la répression a joué un rôle central, mais il y avait un autre facteur qui intervint : le projet de « développement des quartiers anarchiques », qui a beaucoup plus réussi parce que sa dimension sécuritaire a été plus forte que les plans annuels et quinquennaux du ministère du Plan.

Avec le commencement de la campagne des islamistes au début des années 1990, les rapports des organismes de sécurité ont ciblé les quartiers anarchiques comme un bastion islamiste²². Les quartiers anarchiques sont des extensions urbaines spontanées, érigées hors de toute planification de l'État et, parfois, sans statut légal. Jusqu'au début des années 1990, le régime décida d'ignorer ces quartiers, des directives furent données pour leur refuser le raccordement à l'eau potable, aux égouts ou à l'électricité, considérant que cela équivaudrait à une reconnaissance *de facto* de ces quartiers.

Les choses changèrent quand la présence islamiste s'affirma dans ces quartiers. La *Gamâ`a Islâmiyya* a rapidement réussi à imposer ses lois sur les populations de ces quartiers et à recruter par milliers. Le régime a donc décidé d'intervenir pour remettre les quartiers anarchiques sous la tutelle de l'État. Cela s'est certes effectué par la force, mais il fallait en plus fournir quelques services à la population de ces quartiers. La logique sécuritaire de cette démarche est très claire. Cela explique pourquoi on a chargé le ministère du Développement local de gérer la réintégration des quartiers anarchiques : ce ministère régit le système de l'administration local dont la plupart des hauts cadres, ainsi que les gouverneurs, viennent de l'armée et de la police.

Le président Moubarak a donné ses ordres aux gouverneurs afin de fournir des statistiques sur les quartiers anarchiques : 15 millions de citoyens, soit près de 30 % de la population nationale vivaient hors du contrôle de l'État. Vu l'ampleur du phénomène, il fut décidé que le plan quinquennal de 1992-97 s'attaquerait à seulement 578 quartiers anarchiques dans 10 gouvernorats, à savoir Le Caire, Gîza et tous les gouvernorats de la

Haute Égypte. 2,14 milliards de £E ont été injectés par le ministère du Développement local pour une population de 10,6 millions.

Lors du plan quinquennal 1997-2002 seul 0,8 milliard de LE fut consacré au développement de 541 régions comprenant 3,8 millions d'individus. Le plan actuel contient aussi des investissements consacrés à développer 235 régions avec un coût de 1,5 milliards. (Plan quinquennal 2002-7) Les quartiers anarchiques contiennent aujourd'hui seulement 4,47 millions soit 6,5 % de la population en 2000-1, selon l'organisme central de Recensement et de mobilisation. Le total des investissements consacrés au développement de ces quartiers dans la période 1992-2002 monte à près de 3 milliards de L.E. Le régime juge aujourd'hui que la situation est réglée dans tous les quartiers développés.

On n'est pas en mesure ici de faire une évaluation de la politique étatique dans ces quartiers. Il suffit de noter que le régime décida de circuits de financement plus directs, passant cette fois-ci par le truchement du ministère du Développement local. On n'a pas alloué de ressources aux gouvernorats en leur demandant d'investir dans leurs propres quartiers anarchiques pour éviter les pertes liées aux logiques du centralisme bureaucratique, celles-là même qui coûtèrent si cher à la Haute Égypte.

Conclusion

Ce chapitre a essayé de montrer l'écart entre une décision prise par un régime réagissant dans une logique de survie et les politiques étatiques qui ont abouti à un tout autre résultat. C'est ce qu'on a appelé le biais institutionnel. Quand il y avait des pressions d'en bas pour changer la répartition de la richesse nationale (la rébellion islamiste dans le sud), le régime effectivement a répondu à ces pressions et décidé de consacrer plus de ressources au sud. Mais puisque les mécanismes de la prise de décision au sein de l'État n'ont pas changé, le sud n'a eu qu'une partie minime de ce qu'on lui a promis. Le refus à tout prix d'entreprendre des réformes institutionnelles, trait saillant de l'ère Moubarak, a toujours limité sa capacité à appliquer les politiques qu'il adopte.

La rébellion islamiste a donné la chance afin de réduire la disparité régionale en Égypte. Le régime était en faveur d'un tel changement. Mais parce que la position en faveur de la Haute Égypte n'a pas été traduite par un changement institutionnel capable d'assurer l'objectif de redistribution régionale des investissements, la Haute Égypte s'est retrouvée une fois de plus au bas de l'échelle des bénéficiaires de la manne étatique. Il reste toutefois que même si un changement important dans la logique de la distribution régionale des ressources n'a pas été effectué, la question des inégalités régionales est toujours à l'ordre du jour des débats publics dans le pays. Le régime est dorénavant dans l'obligation de répondre à cette question. La preuve c'est qu'il doit affirmer à maintes reprises que le développement de la Haute Égypte est l'une des priorités du président Moubarak.

Notes

¹ INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire, 2003.

² Al-Hakim (Ola), *Inégalités régionales du développement économique et les moyens de les mesurer en Égypte*, le Caire: Institut du plan national, 1986 (en arabe).

³ Ibid.

⁴ GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press, 1992. p.222.

⁵ KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. Recherche présentée à la conférence de l'Égypte et l'Inde, organisé par le Centre des recherches du Tiers monde. Le Caire: 2003.

⁶ Voir: FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n° 4 p. 607-25. TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization: Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*. Été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

⁷ Ibrahim et Geneina, cité dans: HAENNI, Patrick. Banlieues indociles? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

⁸ Ibid.

⁹ Voir ROUSSILLON, Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127; Haenni, op. cit.; ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994.

¹⁰ INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD, op. cit.

¹¹ *al-Ahrâm*, 6/11/1981.

¹² CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. *Rapport d'état de la religion en Égypte*. Le Caire: al-Ahrâm, diverses années.

¹³ Fandi, op. cit.

¹⁴ *al-Ahrâm*, 10/11/1993.

¹⁵ MINISTERE DU PALN. *Plan quinquennal pour le développement économique, 1992/93-1996/97*

¹⁶ ZAYTÛN, Muhhayyâ. *Les dépenses publiques sociales et ses bénéfiques pour les pauvres*. Le livre d'al-Ahrâm al-Iqtissâdî. Le Caire: al-Ahrâm, novembre 1998 (en arabe).

¹⁷ GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.), op. cit.

¹⁸ Le *markaz* est une unité du découpage administratif correspondant plus ou moins à un district ou une circonscription.

¹⁹ *al-Ahrâm*, 22/3/96.

²⁰ MINISTÈRE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*, 1996/97.

²¹ RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE. *Constitution de la République arabe d'Égypte*. 11 Septembre 1971.

²² *al-Ahrâm al-Misâ'î*, 16/11/99.

CHAPITRE 6

**Crise financière et transformation mineure du processus
budgétaire**

Ce chapitre s'intéresse moins aux changements dans la distribution des ressources au sein du budget qu'au processus budgétaire¹. Par ce terme, j'entends les lois, les règles (formelles et informelles) et les étapes qui régissent la formulation du budget de l'État et qui définissent les acteurs aptes à intervenir dans la distribution des ressources publiques. J'analyse dans quelles mesures les changements structurels des finances publiques ont produit des transformations institutionnelles et comment la faiblesse de ces transformations institutionnelles a limité les capacités d'adaptation à la crise de l'État rentier.

Chaque régime économique-politique appelle une forme spécifique d'allocation des ressources. Les dispositions institutionnelles pour l'expansion de l'État ne peuvent être semblables aux dispositions que l'on appliquerait dans un processus de contraction de l'État. L'épuisement de l'État rentier en Égypte et l'orientation vers l'économie de marché dans les années 1990 ont été accompagnés de changements dans le processus budgétaire. Les changements les plus importants sont, d'une part, l'affaiblissement du ministère du Plan national et la montée concomitante du ministère des Finances et, d'autre part, l'influence ascendante des hommes d'affaires dans le processus. Mais comme le style politique de Moubarak vise avant tout la stabilité institutionnelle, ces changements ont été partiels, graduels et lents.

1/ Affaiblissement du ministère du Plan et montée en puissance du celui des Finances

Résoudre la crise budgétaire nécessite l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses. Dès le début des années 1990, il y avait des pressions sur le régime pour donner plus de poids aux institutions d'extraction des ressources et pour réduire celui des institutions qui dépensent. L'institution d'extraction de ressources fiscales au niveau

national est le ministère des Finances (MF). C'est une des plus vieilles institutions du pays ; elle a été fondée au XIXe siècle. L'importance de ce ministère a été limitée par la colonisation, puisque le système des capitulations a restreint son champ d'activité. Ainsi, l'impôt sur les revenus a été introduit à la fin des années 1930. C'est le plus important pour le développement des capacités de l'État moderne car il suppose une forte capacité de pénétration de l'État dans la société pour surveiller les activités économiques et permettre l'imposition. La fin de système de capitulation n'a pas ouvert la voie à un développement durable du MF puisque le régime nassérien n'a pas eu recours à ce ministère et qu'il a gardé la centralisation des ressources économiques aux mains de l'État. Le régime a utilisé, plutôt, des moyens directs comme la confiscation et la nationalisation.

À cela, il faut ajouter que, depuis 1962, date de sa fondation, le ministère du Plan (MP) orchestre l'industrialisation du pays, qui a mis en place les plans quinquennaux et annuels planifiant le montant et les domaines des investissements publics. Le MP est par excellence l'expression institutionnelle du penchant étatiste du régime nassérien. Ce ministère fort et prestigieux a arraché une bonne partie des fonctions du MF, puisque le MP s'est trouvé relégué à la gestion et à la distribution d'une partie importante des ressources publiques. Depuis et jusqu'à ce jour², le budget général de l'État reste partagé entre les deux ministères.

À partir de 1974, L'orientation vers l'économie du marché n'a pas affecté le MP. Il a toujours gardé sa fonction de gestionnaire des investissements publics. Par ces investissements publics, la terminologie administrative égyptienne entend les dépenses d'infrastructure et d'équipements (productifs ou non productifs) de toutes les institutions étatiques. Par exemple, si le ministère de la Santé veut créer un hôpital, c'est au MP et non pas au MF qu'il doit s'adresser. Le MP a survécu à la politique d'ouverture économique des années 1970, malgré la promotion du secteur privé à cette époque. Et ce, parce que cette décennie a assisté à l'augmentation des recettes rentières de l'État égyptien et à la persistance du secteur public. Non seulement le MP a survécu aux changements, mais ses instruments d'interventions se sont développés. En 1980, la Banque nationale d'investissements a été fondée pour devenir l'instrument par lequel le MP distribue les fonds aux différentes institutions étatiques. En fait, la loi de la création de la Banque stipulait que son PDG ait le portefeuille du ministre du Plan en personne.

De la même manière que le passage vers l'ouverture économique de 1974 n'a pas affecté le MP, le penchant pour l'économie du marché dans les années 1990 ne l'a pas, non plus, touché. Le MP demeure le gestionnaire des énormes ressources publiques. La

persistance du rôle central du MP est justifiée³ par l'idée que les économies du marché, elles aussi, ont besoin de planification. Pourtant, dans la réalité, le MP ne dispose pas des moyens pour planifier une économie de marché. En effet, les deux instruments principaux de la planification dans les systèmes libéraux sont la politique monétaire et budgétaire. La politique monétaire est gérée par la Banque centrale d'Égypte qui prend les décisions concernant l'offre monétaire, les taux d'intérêts et le taux de change de la Livre égyptienne. La politique fiscale est gérée par le MF, qui s'occupe de l'organisation et de la collection d'impôts et de taxes. Le MP ne dispose que d'une partie restreinte des instruments de la politique budgétaire, à savoir la gestion des investissements publics. Ces derniers peuvent certainement servir d'instruments de planification, comme le fait d'augmenter les dépenses publiques sur l'infrastructure, pour relancer l'économie en temps de récession. Toutefois, la partie contrôlée par ce ministère ne lui donne pas les outils nécessaires pour influencer l'orientation de l'économie.

Le partage du budget entre deux institutions n'est pas une invention égyptienne. Elle a été importée des pays socialistes. La persistance de cette division en Égypte, après l'adoption de l'économie du marché dans les années 1990 a posé des problèmes pour l'équilibre budgétaire. La séparation entre la logique de mobilisation des ressources et la logique d'utilisation de ces mêmes ressources, cristallisée par le partage du budget entre le MF et le MP, rend problématique tout équilibre budgétaire. Équilibre qui aurait plus de chance d'exister s'il n'y avait qu'une seule institution pour gérer les ressources publiques ayant une vue plus globale et l'empêchant d'entreprendre des dépenses sans avoir réfléchi, au préalable aux sources de leur financement. Dans la réalité, le MP tend à augmenter les dépenses publiques, en faisant abstraction de l'équilibre budgétaire. Ainsi, lorsque le MP décide de financer la création d'un projet public, il assume les frais, au départ. Ce financement est inclus dans le budget d'investissement. Cependant, avec le commencement du projet, les salaires des fonctionnaires et les matières nécessaires pour le fonctionnement du projet proviennent des dépenses courantes du budget, géré par le MF. Ce ministère assiste donc à l'augmentation de ses dépenses sans pour autant avoir son mot à dire quant à la prise de décision.

Par ailleurs, la tradition institutionnelle du MP, de facture « développementaliste » pose des problèmes. En effet, Les réalisations de ce ministère se mesurent par les investissements et les projets qu'il réussit à mettre en place. La question de l'équilibre budgétaire n'est pas une de ses prérogatives. Le ministre du Plan a, d'ailleurs, déclaré devant la Commission du plan et du budget : « *ma fonction est de créer un déficit dans le*

budget de l'État »⁴. Par ces mots, il signifiait aux députés ayant des revendications et réclamant des fonds que, non seulement il n'adoptait aucune position d'austérité mais qu'il avait le désir d'augmenter les dépenses au maximum.

Le MP pose ainsi un problème pour toute réforme budgétaire visant à réduire les dépenses publiques. Le paradoxe des années 1990 réside dans le fait que non seulement le MP a survécu à la « libéralisation » de cette période, mais qu'en 1997, le ministre du Plan, Kamâl al-Ganzûri, a été désigné Premier ministre. Sa nomination a soulevé des questions dans le camp « libéral », mais il a été salué par les sensibilités étatistes et « socialistes »⁵. Al-Ganzûri est un haut fonctionnaire de l'État ayant fait carrière dans le MP. En 1982, il a été nommé ministre du Plan. Il a ensuite survécu à tous les remaniements ministériels des années 1980 et 1990. Sa promotion, en 1996, en tant que Premier ministre a été interprétée comme une sorte de frein au processus de libéralisation économique entamé au début de la décennie. Il a été, toutefois, écarté de sa fonction, par le président de la République en 2000 de manière peu diplomatique. Alors que son prédécesseur avait été reçu par le président, remercié pour les « efforts qu'il a déployé durant les années de sa fonction » et avait été décoré. De plus, il fut chargé d'une autre fonction publique : la gestion des Commissions nationales spécialisées.

Une des interprétations de la destitution d'al-Ganzûri⁶ est qu'il avait tendance à augmenter les dépenses publiques et à centraliser le pouvoir entre ses mains. À tel point qu'il a tenu à présider en personne, le Haut conseil du sport et de la jeunesse qui gère, entre autres, la « politique » du football, sport très populaire en Égypte. Ce Premier ministre n'était pas apprécié des milieux libéraux et des milieux d'affaires. Il représentait, pour eux, une bête noire en quelque sorte. Il utilisait, dit-on, des moyens autoritaires avec les hommes d'affaires pour les contraindre à se plier à ses plans de développement⁷. À la suite de sa destitution, le président a mentionné que le gouvernement d'al-Ganzûri avait tendance à fournir des statistiques imprécises⁸. Abstraction faite des raisons réelles du limogeage d'al-Ganzûri, sa destitution a mis un terme au paradoxe qui consiste à placer le patron du ministère représentant l'esprit le plus étatiste de l'État dans la fonction du premier Ministre d'un État est censé se convertir au libéralisme.

La survie du MP et la nomination de son patron comme premier Ministre en 1997 révèle que la libéralisation économique en Égypte n'a pas touché le cœur de la configuration organisationnelle et les règles institutionnelles de l'État. Il a déjà été dit que le MP ne dispose que de peu d'instruments pour la planification d'une économie de marché. Pourtant, les règles formelles de l'État donnent à ce ministère le rôle de catalyseur des

changements économiques et sociaux dans le pays. Le MP continue à mettre en place ses plans quinquennaux et annuels. Plans qui ne peuvent être abandonnés, pour la simple et bonne raison, qu'ils sont inscrits dans la Constitution (articles 23, 24 et 30) :

Article 23 : *« l'économie nationale est organisée conformément à un plan général de développement, garantissant l'accroissement du revenu national, l'équité de la répartition, le relèvement du niveau de vie, l'élimination du chômage, l'augmentation des chances de travail, l'établissement des rapports entre le salaire et la production, la garantie d'un salaire minimum et la fixation d'un salaire maximum assurant la diminution des écarts entre les revenus ».*

Article 24 : *« le peuple a la main haute sur tous les moyens de production. Il oriente l'excédent de production conformément au plan de développement établi par l'État ».*

Article 30 : *« La propriété publique est celle du peuple ; elle s'affirme par la consolidation continue du secteur public. Le secteur public assure le progrès dans tous les domaines et assume principalement la responsabilité du plan de développement ».*

Non seulement la Constitution stipule la formulation d'un plan, mais elle impose que ce plan soit ratifié par l'Assemblée du peuple. Selon l'article 86 de la Constitution *« l'Assemblée du peuple exerce le pouvoir législatif. Elle approuve la politique générale de l'État ainsi que le plan général de développement économique et social et le budget général de l'État ».* La préparation d'un plan économique est donc un impératif de la Constitution, le document suprême qui régit le fonctionnement de l'État.

La baisse des ressources étatiques et le passage de l'orientation économique officielle à l'économie libérale ont rendu vain le plan de développement économique. Mais par la force de la Constitution, le MP se doit de préparer un plan qui, non seulement, débat de la politique économique de l'État mais contient également les montants et les débouchés des investissements que le secteur privé devrait entreprendre. Lorsque le Parlement ratifie le plan, celui-ci fait l'objet d'une loi publiée dans le Journal officiel. Curieux paradoxe que cet État, censé adopter une économie du marché, alors qu'il promulgue une loi contenant les montants et les débouchés spécifiques aux investissements du secteur privé.

Mieux encore, la contradiction la plus flagrante de la Constitution est celle de la conception générale de l'État que l'article numéro un désigne comme étant *« État socialiste démocratique reposant sur l'alliance des forces laborieuses du peuple ».* Cet article a fait l'objet d'un procès devant la Haute cour constitutionnelle contre les lois de privatisation du secteur public. Le gouvernement a eu gain de cause lorsque la Haute cour a adopté une interprétation générale du socialisme, doctrine officielle de l'État jusqu'à ce jour, et qu'il a

accordé au gouvernement le droit de formuler des politiques libérales pour atteindre le même objectif « socialiste ».

Quoiqu'il en soit, la destitution d'al-Ganzûri de sa fonction comme premier Ministre représente le début du déclin du MP. En 2002, le gouvernement a supprimé la tutelle du MP pour la Banque nationale d'investissements (qui détient les ressources publiques consacrées à l'investissement) et l'a transférée au ministre des Finances.

On verra dans le chapitre prochain que les Caisses de pensions ne réalisent plus un excédent que le gouvernement peut utiliser, mais qu'ils représentent plutôt un déficit qui doit être financé par le budget de l'État. La source principale de la Banque nationale d'investissements est donc épuisée. Et cet épuisement signale la disparition de la raison d'être du ministère du Plan. Cependant, ce ministère garde encore son siège prestigieux à Héliopolis et prépare, chaque année, ses plans économiques et sociaux comme l'a stipulé la Constitution. De même, il définit la part des investissements dans le budget de l'État. Pourtant, derrière cette relative stabilité institutionnelle, le poids du ministère a énormément chuté au profit du ministère des Finances.

2/ Changements mineurs dans la formulation du budget

Le cadre institutionnel de la formulation du budget est encore régi par la loi du budget numéro 53 de l'année 1973 (modifiée par la loi 11 de 1979). Les traits essentiels des procédures de la préparation du budget restent intacts. Mais cela n'a pas empêché quelques changements. Commençons d'abord par énoncer les étapes principales⁹ par lesquelles passe le budget.

2/1 Négociation :

Au mois de décembre, le ministère des Finances réalise une estimation des recettes publiques prévues dans l'exercice financier suivant. Ensuite, il demande aux ministères, gouvernorats et autres institutions étatiques de lui envoyer les estimations de leurs besoins de dépenses pour cet exercice financier. Normalement, la logique de tractations veut que les institutions étatiques demandent au MF des sommes qui dépassent de loin le montant dont ils ont besoin parce que ce ministère leur accorde, de toute façon, des sommes inférieures à celles demandées. Le MF fonctionne comme arbitre dans l'allocation des ressources à des institutions en concurrence. Bien entendu, ce n'est pas un arbitre neutre. Mais, il a une capacité d'autorité hétérogène sur les multiples institutions étatiques. Ce ministère peut, par exemple, contraindre le ministère de la Santé à accepter une réduction

dans ses allocations. Mais il n'a pas le même pouvoir sur d'autres institutions comme l'armée ou la présidence, dont les exigences doivent être prises au sérieux. La phase de négociations se termine au mois de décembre et le MF se lance donc dans la rédaction du projet du budget jusqu'au mois de février.

2/2 Consolidation :

Au mois de mars, le MF dépose le projet du budget à un niveau plus élevé du pouvoir politique, celui du Conseil des ministres, afin de l'approuver. Ce niveau est censé régler les questions et les conflits que le MF n'a pas résolus. Le Premier ministre fonctionne donc comme arbitre entre le MF et les autres institutions étatiques. Lorsque le Premier ministre arrive à faire passer les concessions et les compromis, le budget est prêt à être présenté au parlement au mois d'avril. Le ministre des Finances se déplace au parlement pour présenter les lignes générales du budget et de la politique budgétaire en général et enfin il demande à l'Assemblée du peuple d'approuver le budget.

2/3 Ratification :

Après avoir reçu le budget, l'Assemblée du peuple décide de transmettre celui-ci à la commission du Plan et du budget au sein du parlement pour que cette dernière prépare un rapport sur la politique budgétaire du gouvernement. Cette commission, comme toutes les autres commissions spécialisées de l'Assemblée du peuple, est contrôlée par le parti National démocrate au pouvoir (PND). Le PND monopolise la majorité des membres en plus de la fonction du président et du vice-président de la commission. Mais des représentants de l'opposition y sont également présents. Ce niveau parlementaire déclenche donc un débat, des négociations et des tractations entre les représentants de multiples sensibilités politiques et des groupes d'intérêts. Les ministres des Finances, du Plan et leurs assistants participent aux discussions avec d'autres ministres, chacun dans son domaine : santé, développement local, habitat, etc. À la clôture des discussions qui durent à peu près un mois, la commission du Plan et de budget rédige un rapport adressé à l'ensemble du parlement comprenant l'avis de la commission sur le projet du budget. Normalement la commission du Plan et du budget appelle le parlement à ratifier le budget que le gouvernement a proposé. Alors, l'Assemblée du peuple organise des réunions spéciales pour débattre le budget dans lesquelles la parole est donnée aux membres de la majorité et de l'opposition pour exprimer leurs positions. Les ministres des Finances et du Plan sont également présents. Les interventions des parlementaires incluent des revendications

diverses : revendications sociales ou augmentations de la part d'une institution étatique ou d'un groupe social dans le budget comme, par exemple, celui des dépenses sociales des ministères de l'Education et de la Santé. Il y a aussi les revendications régionales, comme par exemples la plainte répétée par des représentants de la Haute Égypte concernant la part limitée de leur région dans la distribution régionale des ressources publiques. Et celles concernant les revendications sectorielles ou locales étroites, c'est-à-dire des parlementaires demandant la construction d'une route ou d'un pont dans les villages ou les quartiers de leurs circonscriptions. Cela arrive fréquemment puisque les sessions parlementaires sont transmises par la chaîne principale de la Télévision nationale (la Première) et par conséquent les parlementaires souhaitent montrer à leurs électeurs qu'ils sont les défenseurs ardents de leurs intérêts.

Le budget est souvent sévèrement critiqué par le parlement. Mais ce dernier doit la ratifier. La loi du budget numéro 53 de l'année 1973 donne à l'Assemblée du peuple le droit de refuser le budget présenté par le gouvernement. Il existe, toutefois, deux réserves à ce droit. Le refus ou l'acceptation du budget doit se faire sur le budget en bloc, c'est-à-dire refuser ou accepter le budget dans son intégralité. On ne peut pas accepter des chapitres et en refuser d'autres. En outre, dans le cas d'un refus parlementaire du budget proposé par le gouvernement, le président doit intervenir pour régler le différend entre les deux institutions en acceptant la démission du gouvernement et en dissolvant le parlement. Une sanction donc contre le parlement et contre le gouvernement. Cependant, par l'effet des règles institutionnelles elles-mêmes, l'Assemblée du peuple peut difficilement refuser le budget. Les multiples critiques sévères adressées au budget, émanent souvent du parti au pouvoir et sont suivies par une majorité écrasante qui fait corps pour la ratification de ce même budget. Cela n'est donc pas dû à la discipline partisane au sein de la majorité mais émane également au résultat inéluctable de la dissolution du parlement au cas du refus du projet du budget.

2/4 Application :

La ratification du budget par l'Assemblée du peuple et puis par le président se fait au mois de juin. Ensuite, l'application commence. L'allocation de ressources publiques durant l'exercice financier est censée être réglée par le document du budget ratifié par le parlement. Dans la réalité, la phase de l'application du budget est une extension de celle de la négociation. La loi du budget donne une certaine flexibilité à modifier les allocations aux institutions étatiques durant l'exercice financier. Cela est justifié par le fait qu'il existe

des variables imprévisibles qui peuvent créer des besoins spéciaux nécessitant l'augmentation des allocations à quelques institutions étatiques. Le ministère cherchant à augmenter ses allocations doit, toutefois, avoir l'accord du MF pour dépasser ce qui lui a été accordé. Dans les faits, il existe des institutions fortes qui peuvent « convaincre » le MF de la nécessité de leurs besoins supplémentaires. Parfois, elles se permettent simplement de dépasser leurs allocations sans le consentement de ce ministère. Un exemple de ce genre d'institutions est le ministère de l'Information géré par l'homme fort du régime, Safwat al-Shérîf, ancien officier des services secrets et secrétaire général du PND. Une institution qui a obtenu 5 % des ressources publiques dans le budget, par exemple, peut mettre fin à l'exercice financier avec 10 %.

2/5 Révision :

Après la fin de l'exercice financier en juin, le MF doit préparer un document appelé le Compte définitif du budget général de l'État, contenant toutes les recettes obtenues et toutes les dépenses effectuées durant l'exercice financier. Ce Compte est donc une révision des modifications qu'a subies le budget pour tracer avec exactitude les revenus et les dépenses de l'État. Alors, l'Organisme central des comptes, chargé de surveiller les comptes des institutions étatiques, se penche sur ce document pour préparer un rapport, avec ses remarques sur l'utilisation effective des ressources publiques. Le Compte définitif accompagné du rapport de l'organisme sont donc transmis au parlement et ils sont soumis à la discussion afin que ce dernier s'assure du bien-fondé des modifications dans l'allocation des ressources. Selon l'article 118 de la Constitution, « *le Compte définitif du budget de l'État doit être soumis à l'Assemblée du peuple dans un délai ne dépassant pas un an à partir de la date d'expiration de l'exercice financier* »¹⁰. Cela n'est toutefois pas respecté par le gouvernement qui préfère laisser passer une période de trois années avant de soumettre le Compte définitif. Cela se transforme donc, en débat sur l'histoire plutôt que sur le présent. Quelquefois mêmes, les responsables en place durant l'exercice financier abordé par le Compte sont remplacés, ce qui rend difficile leur soumission aux sanctions.

Théoriquement, le parlement a le droit de refuser le Compte définitif du budget. Dans ce cas le gouvernement doit démissionner et l'Assemblée du peuple est dissolue. C'est le même genre de restrictions au droit de refus qu'on a vu dominer dans le cas de la ratification du projet du budget.

L'organisme central des comptes a critiqué à maintes reprises le dépassement des allocations déclarées par le gouvernement au début de l'exercice financier¹¹. Ce

dépassement révèle deux choses : premièrement, une faible capacité de contrôle des autorités budgétaires sur l'ensemble des institutions étatiques pour les contraindre à respecter leurs allocations ; deuxièmement, une tendance permanente du gouvernement et de ses autorités budgétaires à cacher le montant réel des dépenses publiques auprès du parlement et surtout auprès des institutions financières internationales devant lesquelles le gouvernement égyptien s'est engagé à réduire les dépenses étatiques. Le gouvernement sous-estime intentionnellement les dépenses publiques au début de l'exercice financier pour montrer un déficit budgétaire restreint. Ainsi, les statistiques du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale révèlent souvent un montant des dépenses publiques en Égypte inférieur au montant réel. En fait, le premier parti qui a déclenché des dépassements dans les dépenses déclarées dans le budget est le MF lui-même, lorsqu'il accorde une augmentation annuelle des salaires aux fonctionnaires de l'État¹².

Le dépassement des dépenses prévues par le budget suscite des conflits entre le ministre des Finances et l'Assemblée du peuple lors des discussions du Compte définitif. En effet, l'Article 116 de la Constitution stipule que « *tout transfert de crédit d'un titre à un autre du budget général doit être approuvé par l'Assemblée du peuple, de même que toute dépense qui n'y est pas prévue ou qui dépasse les prévisions. Le transfert et le dépassement doivent faire l'objet d'une loi* ». ¹³ Le problème n'est pas donc seulement le dépassement en tant que tel, mais également, et surtout, son exécution sans l'autorisation préalable de l'Assemblée du peuple. Le ministre des Finances répond normalement que la loi du budget l'autorise à certains transferts et dépassements sans autorisation préalable de l'Assemblée du peuple. Dans ce cas, l'autorisation se fait *a posteriori*, c'est-à-dire lors de la ratification du Compte définitif¹⁴. Cette question reste toujours un sujet de conflit entre le parlement et le gouvernement.

Certains parlementaires montrent quelques inquiétudes quant à la tendance des institutions étatiques à dépasser leurs allocations sans l'autorisation du MF. Il est à noter que, bien que le ministre des Finances exprime sa désapprobation à ce sujet, il ne se sert pas de l'Assemblée du peuple comme tribune pour attaquer les institutions en question¹⁵. Les conflits entre le MF et ces institutions se règlent ailleurs. Quoiqu'il en soit, le rôle du parlement est de critiquer en termes généraux le non-respect des allocations et des dépenses approuvées dans le budget. Mais la question se solde toujours par un vote majoritaire pour la ratification du Compte définitif du budget de l'État.

2/6 Changements dans le processus ?

Après avoir passé en revue les grandes lignes du processus de la formulation du budget et de son application, la question qui se pose maintenant est de savoir dans quelle mesure et dans quels domaines les changements dans la politique budgétaire suite aux réformes économiques ont produit des modifications dans ce processus même. Comme on l'a dit, le style politique de Moubarak est de réduire au minimum les changements institutionnels. Le cadre institutionnel et légal de la formulation du budget n'a subi aucun changement quant aux réformes économiques : la loi du budget numéro 53 de l'année 1973 reste toujours en vigueur. Le processus de la formulation du budget inclut toujours les mêmes étapes et les mêmes acteurs. Mais derrière le cadre institutionnel stable, il existe quelques changements qui ne sont pas dépourvus de significations.

La nouvelle Assemblée du peuple de 2000 a assisté à une augmentation importante de nombre d'hommes d'affaires. C'est sans doute un des signes de leur ascendance en tant que groupe social. Plusieurs hommes d'affaires membres du PND ont occupé pour la première fois la présidence des commissions spécialisées du parlement comme par exemple la commission de l'Éducation et de l'Habitat. Autrefois, la présidence des commissions spécialisées au parlement était confiée au hauts bureaucrates ou aux techniciens tels les professeurs d'universités. En 2000, un des plus grands hommes d'affaires en Égypte, Ahmed `Ezz, a occupé la fonction de président de la commission du Plan et du budget. Il est aussi membre de la commission des Politiques au sein du PND, présidée par Gamal Moubarak, le fils aîné du président. En effet, la fin des années 1990 a vu la montée en puissance au sein du parti dominant d'un courant « libéral » et relativement jeune autour de Gamal Moubarak. Un courant incluant des hommes d'affaires, des chercheurs et des professeurs d'universités. Ahmed `Ezz est parmi les piliers de ce courant. Il s'appuie donc sur son empire industriel et commercial (il a presque le monopole de l'industrie du fer en Égypte) et sur ses connexions au sein du parti, surtout avec le fils du président.

Le passage dans la présidence de la commission du plan et du budget d'un haut bureaucrate, Mahmoud Abu al-Nuss, à un homme d'affaires, Ahmed `Ezz, reflète la montée en puissance des hommes d'affaires et illustre l'impératif imposé au gouvernement de modifier le budget de l'État pour promouvoir les investissements privés et l'économie du marché. La nomination d`Ezz à la tête de la commission a dynamisé les activités de celle-ci. Au mois de mai et juin 2003, j'ai pu participer à plus de 10 réunions de la commission

qui débattent de projet du budget de l'État 2003/4. Chaque réunion a porté sur un sujet spécifique comme, par exemple, l'éducation, la santé, les exportations.

Dans la première réunion, le président de la commission, `Ezz, a commencé par citer l'Article 115 de la Constitution imposant au gouvernement l'accord de l'Assemblée du peuple sur le budget. « *Le projet du budget général de l'État doit être soumis à l'Assemblée du peuple deux mois au moins avant le commencement de l'exercice financier. Le budget n'est exécutoire qu'après son approbation par l'Assemblée* »¹⁶.

Ensuite, `Ezz se lance dans un discours visant à mettre l'accent sur le rôle de l'Assemblée du peuple dans la supervision du budget. La parole est alors donnée au ministre des Finances pour présenter les lignes générales du budget ainsi que ses objectifs. Ensuite, la parole passe au ministre du Plan qui expose, lui aussi, les lignes générales de la politique d'investissements publics précisant que l'objectif principal est de relancer l'économie en récession depuis 2000. Ensuite les membres de la commission, la majorité et l'opposition, se lancent dans une série d'interventions, de revendications ou de critiques. Les deux ministres, des Finances et du Plan ensuite répondent aux questions et aux critiques des parlementaires.

Les autres réunions de la Commission ont porté sur des sujets comme l'éducation, la santé, l'habitat. La participation à ces réunions a inclu, de surcroît des responsables des ministères des Finances et du Plan, des membres de la commission ainsi que le ministre ainsi que le président de la commission parlementaire concernés par le sujet. Si le sujet débattu concerne la santé, les présents seront donc le ministre de la Santé ou son représentant et ses assistants en plus du président de la commission de la Santé au sein du Parlement. La discussion portera sur les deux budgets de l'institution concernée : budget des dépenses courantes et budget des investissements. Le ministre normalement exprime son besoin de ressources, mais il fait preuve de compréhension quant au fait que les besoins de l'État sont multiples et les ressources limitées. Ensuite, le ministre des Finances (ou son représentant) intervient pour exprimer sa compréhension des besoins du ministère concerné et pour exposer sa vision de la répartition des ressources entre les différentes institutions étatiques.

Les débats et les discussions de la commission du Plan et du budget ainsi que les maints rapports rédigés révèlent un dynamisme ascendant de la commission. Mais, comme on l'a dit plus haut, ce dynamisme est circonscrit par les règles institutionnelles limitant le pouvoir du parlement sur le budget. D'autant plus que les quelque dix réunions de la commission ont porté sur les différents débouchés des dépenses publiques (éducation,

santé, etc.) à l'exception des dépenses d'institutions fortes dans le régime comme le ministère de la Défense. Les allocations de ces ministères ne relevant pas du pouvoir du ministre des Finances, ni même de celui du Premier ministre. C'est le président de la République lui-même qui décide à ce sujet. En Égypte, les affaires de sécurité, de défense et de relations étrangères sont des domaines qui échappent au pouvoir du Premier ministre. C'est le président qui choisit les ministres dans ces domaines et coordonne entre ceux-ci et le reste du gouvernement. Cela démontre le rôle restreint des civiles dans le système politique égyptien. Seule, l'armée est soumise au président de la République, ancien officier et chef suprême des Forces armées et non pas au Premier ministre, qui est la plupart des cas professeur d'université ou haut technicien.

Le rôle ascendant de la commission du Plan et du budget s'exerce pour les dépenses civiles. Quelques indicateurs démontrent un rapport différent entre, d'une part, le ministre des Finances et du Plan et la commission d'autre part. Lors des réunions de l'année 2003, le président de la commission a pris au sérieux le contrôle parlementaire du budget. Il a adressé des questions directes aux ministres des Finances et du Plan pour affirmer son autorité. Il a bien montré que les années à venir auront une implication plus directe de la commission dans la formulation du budget. Un style de positions différent de celui adopté par son vice-Président, Ali abd al-Fadîl, ancien haut bureaucrate qui, pour montrer sa fidélité au ministre des Finances, lui a demandé de considérer la commission comme une simple filière de son ministère.

En bref, la nomination d'un homme d'affaires fort à la tête de cette commission a renforcé le rôle de cette dernière. Mais, tant que ce poids ascendant de la commission n'est pas accompagné par des changements institutionnels modifiant les règles de jeu, cela limite les effets et rend le renforcement du statut de la commission précaire, c'est-à-dire facile à renverser en cas de remaniement du personnel politique.

Outre les obstacles politiques et institutionnels du rôle de la commission et de l'Assemblée du peuple dans la formulation du budget, il existe des obstacles techniques. Le budget en général, et en Égypte en particulier, est un document technique difficile à déchiffrer. La majorité écrasante des parlementaires en Égypte ne disposent pas des compétences requises pour traiter un dossier technique comme le budget. Par ailleurs, ils ne sont pas aidés par des experts en la matière, comme c'est le cas dans les pays de démocratie parlementaire. Cela limite sans doute la capacité des députés à surveiller le travail du MF et du MP puisque ces derniers peuvent facilement noyer les parlementaires dans des détails techniques.

La Commission a finalement adopté le projet du budget et l'a transmis à l'ensemble du parlement pour le ratifier. Le 7 juin 2003, l'Assemblée du peuple a organisé une réunion spéciale pour débattre du sujet. Les discussions prennent, bien sûr, une nature plus générale et moins technique comparées à celles de la commission du Plan. Comme on l'a déjà dit, ces réunions sont transmises par la télévision. Les membres de l'opposition et même quelques membres de la majorité ont saisi cette opportunité pour montrer leur opposition aux politiques gouvernementales. Les remarques et les attaques les plus importantes ont porté sur le déficit budgétaire ascendant, sur le gaspillage des ressources publiques à cause de la bureaucratie (autos, bureaux de luxe, etc.) et sur la dette publique croissante. En outre, l'objet des subventions reste aussi un centre de débat entre des membres de droite, demandant l'annulation ou la rationalisation des subventions, et des membres de gauche, insistant sur la nécessité d'augmenter les subventions pour les pauvres ainsi que les dépenses sociales en général. Les interventions ne visent pas la réalisation des modifications dans la répartition des ressources dans le budget, mais plutôt la prise de positions face à « l'opinion publique ». On a dit plus haut que le budget doit être accepté ou refusé en bloc.

La réunion s'est achevée par un discours général du premier Ministre pour répondre aux questions et aux critiques des parlementaires. Il a concentré son intervention sur le souci gouvernemental de prendre en considération les intérêts des groupes « à revenus limités ». Il a défendu les subventions pour les pauvres en considérant que des « *subventions de 12 milliards de LE ce n'est pas beaucoup pour un peuple qui dépasse les 70 millions* ». En outre, il a affirmé sa volonté de réduire les dépenses non vitales de la bureaucratie, qui annoncent un projet pour surveiller l'achat des autos pour les responsables. Il a également essayé d'apaiser les inquiétudes des parlementaires par rapport à la dette publique en disant que son gouvernement cherche à réduire le fardeau de la dette sur le budget puisque les taux d'intérêt bancaires vont baisser. Après le discours du Premier ministre, le ministre des Affaires parlementaires a déclaré que le gouvernement va modifier le budget selon les demandes et les revendications du parlement. Ainsi, les dépenses publiques ont augmenté de 960 millions de LE, (soit 0,6 % du budget) réparties sur les dépenses sociales, surtout l'éducation, puisque ce poste a été mis en avant par le président de la république comme primordial pour la modernisation du pays.

Les modifications que le gouvernement a choisi d'avancer, aussi infimes qu'elles puissent être, démontrent : que le parlement a un certain pouvoir sur la formulation du budget ; que le gouvernement prend au sérieux les besoins sociaux du peuple. Il faut dire

que le gouvernement n'est pas contraint à modifier le budget. Selon l'article 115 de la Constitution, « *L'Assemblée du peuple ne peut introduire des modifications qu'avec le consentement du gouvernement* ». Pourtant, depuis quelques années, le gouvernement débloque régulièrement quelques millions de LE pour les ajouter au budget après les discussions parlementaires en affirmant que cette addition est une réponse aux revendications des parlementaires. Une autre manière de donner de l'importance au parlement.

Les sujets abordés lors des discussions parlementaires sur le budget autant que les angles à partir desquels ils ont été traités révèlent la persistance, chez les responsables du gouvernement comme du côté des représentants de l'opposition, de la vision de l'État rentier paternaliste. Le gouvernement essaye toujours de montrer son engagement à fournir des services sociaux ainsi que sa défense des pauvres alors qu'il est contraint de se tenir à l'étroit du fait du déclin de la rente. Ce genre de discours est considéré dans les médias d'opposition – et parfois dans les médias officiels – comme une langue de bois. L'insistance du gouvernement à répéter que l'État peut tout faire alors que presque tout le monde sait qu'il ne fait pas tout, soulève la question de la rationalité de ce discours. N'est-t-il pas plus efficace de chercher à justifier la réalité dure (en l'occurrence le retrait de l'État) plutôt que de nier son existence ? Selon moi, ce discours n'est pas adressé pour convaincre ; c'est un discours vide qui n'avance pas des informations ni des positions ; il contient uniquement des orientations morales qui ne sont pas appuyées sur des politiques dans le but de les appliquer. Par ce discours, le gouvernement ne donne aux fonctionnaires et aux salariés qu'un discours creux. C'est donc un bien, un bien symbolique, qui est donné en tant que tel. La langue de bois vise donc à transmettre le message suivant : même si le gouvernement a renoncé à son rôle social, il ne va pas l'admettre et le justifier, mais il va le nier. Il s'agit donc d'éviter d'attaquer la légitimité des revendications face à l'État ; il s'agit plutôt de les accepter, dire qu'elles seront prises en considération. Pour ensuite ne pas les exécuter.

Le discours revendicatif des parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, reflète la même conception rentière et paternaliste de l'État. Le gouvernement est souvent attaqué parce qu'il a cessé de donner à la population ce qu'il lui attribué auparavant, ou parce qu'il se déclare donateur alors qu'il n'en est rien. Il est tout à fait normal d'avancer des revendications auprès du gouvernement pour augmenter certaines dépenses. Mais ces dernières ont peu de chance de déboucher sur quelque chose de concret puisqu'elles ne sont pas accompagnées de précisions : à partir de quelles sources peut-on financer l'augmentation des dépenses dans les domaines dont on parle ? Il n'existe alors que deux

solutions. La première, impopulaire, et donc peu prisée des parlementaires : proposer des politiques volontaristes (fiscales) pour augmenter les ressources de l'État. La seconde consiste à demander de faire l'économie de certains postes pour en financer d'autres. Requêtes de certains parlementaires à droite et à gauche qui critiquent se faisant la corruption et le gaspillage de la bureaucratie. Le problème avec cette formulation est qu'elle laisse indéterminée l'identité des groupes puisque les corrompus et les gaspilleurs sont dispersés dans toutes les institutions de l'État. Poser la question de la distribution des ressources publiques en termes de corruption donne forcément une coloration moralisante à la question. Elle occulte la question de la distribution des ressources aux différentes institutions de l'État. Personne n'a jamais, par exemple, revendiqué la baisse des dépenses militaires.

Le cas d'un interrogatoire parlementaire (*istigwâb*) au sein de l'Assemblée du peuple par rapport au sujet de grands salaires non justifiés (à quelques cadres jeunes à la Bourse égyptienne) peut servir d'illustration. Le député Kamâl Ahmed a posé la question en termes de corruption et de népotisme : des jeunes diplômés qui gagnent plus de 10'000 £E par mois alors que d'autres fonctionnaires, plus âgés, ne reçoivent que le dixième de cette somme. Le ministre de l'Économie, Yûssif Butrus Ghâlî, a justifié ces salaires par le fait que la bourse a besoin de quelques spécialités de pointe, qui nécessitent des prix élevés pour leur recrutement. Ce qui a été occulté dans les attaques contre le ministre de l'Économie, c'est le fondement même sur lequel se fonde la rémunération dissymétrique des fonctionnaires de l'État. Cette question reste toujours tabou dans les débats publics et au sein de l'Assemblée du peuple.

La tendance des parlementaires à préférer le *show* aux propositions élaborées de réformes budgétaires est un indicateur de la faiblesse du parlement et de son incapacité à prendre l'initiative dans le domaine de la politique économique. Cela est, en partie, le produit même de la faiblesse du Parlement et de son rôle restreint dans la formulation du budget. Lorsque les députés sont investis d'un pouvoir limité pour déterminer le budget et même pour le modifier, il est tout à fait normal que les interventions visent à prendre des positions devant l'« opinion public » plutôt qu'à changer les choses.

Conclusion

L'affaiblissement de l'État rentier et interventionniste n'a abouti qu'à des changements lents et très limités dans les règles institutionnelles conçues pour gérer les finances publiques. Cela a sans doute réduit l'adaptation de l'État aux nouvelles exigences de la mobilisation des ressources fiscales et aux nécessités du contrôle des dépenses publiques. On a vu comment le ministère de Plan, meilleur représentant de l'étatisme, ne s'est affaibli qu'à partir des années 2000. Et malgré son affaiblissement, il reste toujours présent au niveau des apparences.

On a vu aussi comment une fonction relativement importante, au moins symboliquement, celle de la présidence de la commission du Plan et du budget, a été transférée aux hommes d'affaires après une longue période de contrôle des techniciens et des bureaucrates. On a expliqué cela par la montée en puissance de la bourgeoisie en général illustrée sur le plan politique par la présence massive de la classe d'affaire aux élections de 2000.

Pourtant, dans l'ensemble, le cadre institutionnel de la formulation du budget reste relativement stable. Dans le domaine budgétaire comme ailleurs, le régime de Moubarak préfère les changements graduels et lents. Et comme le cadre institutionnel reste le même, la tendance essentielle du budget égyptien à enregistrer un déficit élevé s'est bel et bien prolongée.

Notes

¹ Voir WILDAWSKY, Aaron. *The New politics of the budgetary process*. Second edition. New York : Harper collins publishers Inc.1992.

² La situation actuelle est ambiguë. Le ministère du Plan reste en gestion nominal du budget des investissements, mais son instrument principal de cette gestion, la Banque nationale d'investissement, a été transféré au ministre des Finances.

³ C'est bien sûr l'avis du ministère du Plan lui-même.

⁴ Réunion de la Commission du plan et de budget, 10/6/2003.

⁵ La couverture journalistique montre cette tendance.

⁶ Voir entre autres, Adfîl Hammûda, al-Ganzûri et moi. Le Caire, sans éditeur, 2001.

⁷ C'est ce que Yassir Sobhi, journaliste à al-Ahrâm, affirme en citant des hommes d'affaires. Entretien.

⁸ al-Wafd, 12/9/2001.

⁹ Cette parti a été préparée à partir des entretiens, dont AL-GIBÂLI Abed al-Fattâh, conseiller du ministre des Finances, ainsi que mes observation du processus budgétaire lors de l'exercise financier 2003/4.

¹⁰ RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE. *Constitution de la République arabe d'Égypte*. 11 Septembre 1971.

¹¹ L'ORGANISME CENTRAL DES COMPTES. *Rapport sur le Compte définitif du budget général de l'État*, 1997/98.

¹² Selon AL-GIBÂLI `Abd al-Fattâh. Conseillé du ministre des Finances.

¹³ RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE, op. cit.

¹⁴ Voir les discussions entre le ministre des Finances et le président de l'Assemblée du peuple lors des discussions de Compte définitif du budget en 1998.

¹⁵ Durant les discussions du Compte définitif du Budget en 2000, le Président du Parlement a essayé plusieurs fois de pousser le ministre des Finances à se prononcer sur l'illégitimité du dépassement des allocations, mais celui-ci a adopté un style évasif. Voir Assemblée du peuple, session 11/4/2000.

¹⁶ RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE, op. cit.

CHAPITRE 7

**L'État prédateur et ses adversaires :
Transformation des mécanismes de mobilisation de
ressources et ses effets**

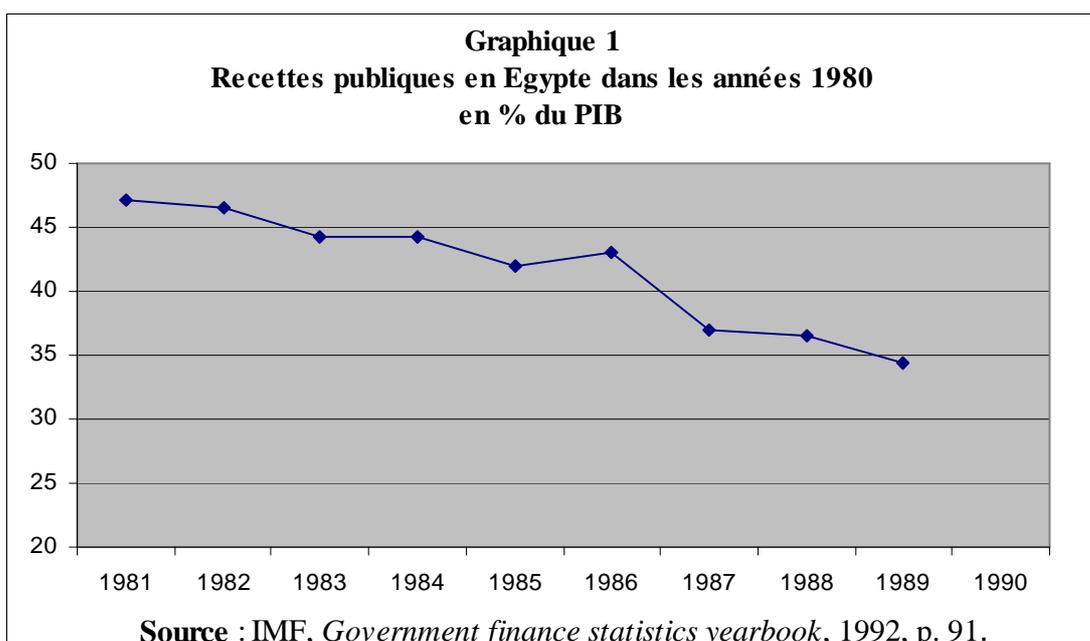
L'épuisement de l'État rentier pousse le régime égyptien à se tourner vers la société pour rechercher plus de ressources. La transformation dans les mécanismes de recherche des ressources révèle une diminution dans les mécanismes masqués (l'inflation) et une augmentation dans les mécanismes transparents (la fiscalité). Les stratégies de recherche des ressources se sont soldées par un échec, puisqu'elles n'ont pas réussi à renverser la tendance à la baisse des recettes étatiques en pourcentage du PIB.

Dans les chapitres précédents, les recettes publiques ont été analysées comme variable indépendant, reçu par le gouvernement qui n'a d'autre recours que de s'en contenter. Il subit ainsi la diminution de ses recettes, recourt à des stratégies d'adaptation, et tente de limiter les risques induits par cette diminution. Ce gouvernement peut, toutefois, essayer d'augmenter ses recettes. Les gouvernements ont souvent la chance de recourir à l'aide étrangère, à l'endettement ou à une imposition fiscale plus forte sur leurs populations. Le montant qu'un gouvernement arrive à récolter et la formule de répartition du fardeau fiscal sur les différents groupes sociaux se déterminent selon plusieurs facteurs économiques, socio-économiques, idéologiques et politiques. Les facteurs économiques incluent des variables comme le niveau du PIB par personne. Il est évident qu'une société riche offre un potentiel de recettes fiscales plus fort qu'une société pauvre. Les facteurs socio-économiques incluent des variables comme la structure de classes dans la société. La concentration des ressources économiques entre les mains de quelques groupes sociaux peut se traduire par un poids politique fort qui empêche les gouvernements de soumettre ces groupes à une imposition fiscale plus forte. Les facteurs politiques comprennent également des variables comme la force de l'appareil étatique et la

légitimité du régime politique en place. Un État disposant de capacités administratives fortes peut réussir à mobiliser plus de ressources qu'un État faible. En outre, un régime jouissant d'une certaine légitimité peut « convaincre » la société à contribuer contrairement à un régime dépourvu de toute légitimité.

Dans ce chapitre il sera question des mécanismes utilisés par le gouvernement égyptien pour mobiliser des ressources à même de combler la baisse des recettes des secteurs rentiers. Ces mécanismes sont : l'impôt de l'inflation, l'endettement extérieur et intérieur, l'impôt sur les revenus des travailleurs égyptiens à l'étranger, la taxe sur les ventes (première et deuxième phase), la philanthropie, l'impôt déguisé sur l'exportation, le recours à l'aide étrangère, et les tentatives d'intégrer le secteur informel pour le soumettre à l'imposition fiscale. Le choix de ces mécanismes et leurs applications dans le temps montrent l'existence de deux éléments majeurs à l'origine des choix du régime égyptien : le coût politique des moyens de récolte des ressources et le coût de mobilisation de l'État pour les mettre en place. Le régime a opté pour les moyens impliquant un moindre risque de résistance politique (par manque de légitimité) et nécessitant un moindre effort étatique (par faiblesse de l'État). La transformation de la fiscalité en Égypte dans les années 1990 est illustrée par l'abandon des mécanismes relativement faciles de mobilisation des ressources au profit d'autres plus complexes.

Rappelons rapidement par le graphique ci-dessous comment les recettes étatiques ont subi une baisse persistante durant les années 1980.



1/ Impôt de l'inflation : un mécanisme qui a fait son temps

L'impôt est un transfert financier de la société vers l'État. L'inflation dans ce sens est un impôt. Quand le gouvernement a recours à la planche à billet pour financer son manque de recettes, produisant ainsi une érosion dans le pouvoir d'achat de la population, cela implique un transfert de richesse de la société vers l'État. L'impôt de l'inflation a deux avantages pour le gouvernement : premièrement sa nature invisible : on peut l'appliquer en toute discrétion. En effet, aucun gouvernement ne déclare recourir à l'impôt de l'inflation. C'est vrai que les effets de cet impôt se font sentir quand les taux d'inflation prennent une courbe ascendante. Mais il est possible dans ce cas, comme en Égypte, de mettre cela sur le compte de l'inflation importée ou sur l'avidité des commerçants. A titre d'exemple, le gouvernement égyptien a déclenché en 2003 une campagne contre les commerçants « spéculateurs » et il a contraint l'Union des chambres de commerce (organisation corporatiste sous contrôle étatique) de dresser une liste noire des commerçants qui augmentaient les prix de leurs marchandises¹.

L'autre avantage de l'impôt de l'inflation c'est sa nature dispersée : il ne cible pas un secteur, mais il touche toute la population. Son fardeau, toutefois, se répartit d'une manière inégale. Les industriels et les commerçants, entre autres, ont plus de capacité à faire porter le fardeau de cet impôt aux consommateurs.

Le gouvernement égyptien a fortement utilisé ce moyen de financement dans la deuxième moitié des années 1980. Une étude conduite par les experts de la Banque mondiale² a affirmé que le gouvernement est parmi ceux qui ont recours le plus à l'impôt de l'inflation. Le tableau 1 montre les « recettes » que l'État a gagnées sur la base de l'impôt de l'inflation en pourcentage du PNB (Produit national brut) et en comparaison avec celles des États d'autres pays. Grâce à cet impôt l'État en Égypte a pu accaparer 11,7 % du PNB en 1987, un montant très difficile à récolter par l'introduction d'un nouvel impôt.

Tableau 1
« Recettes » de l'impôt d'inflation dans quelques pays

| Pays | Impôt d'inflation (% du PNB) |
|---------------|-------------------------------------|
| Égypte | 11,7 |
| Argentine | 4 |
| Cote d'Ivoire | 0,5 |
| Ghana | 2 |
| Mexique | 3,7 |
| Nigeria | 0,9 |
| Pérou | 4,8 |
| Philippines | 0,6 |
| Turquie | 2,8 |
| Zaire | 4,2 |

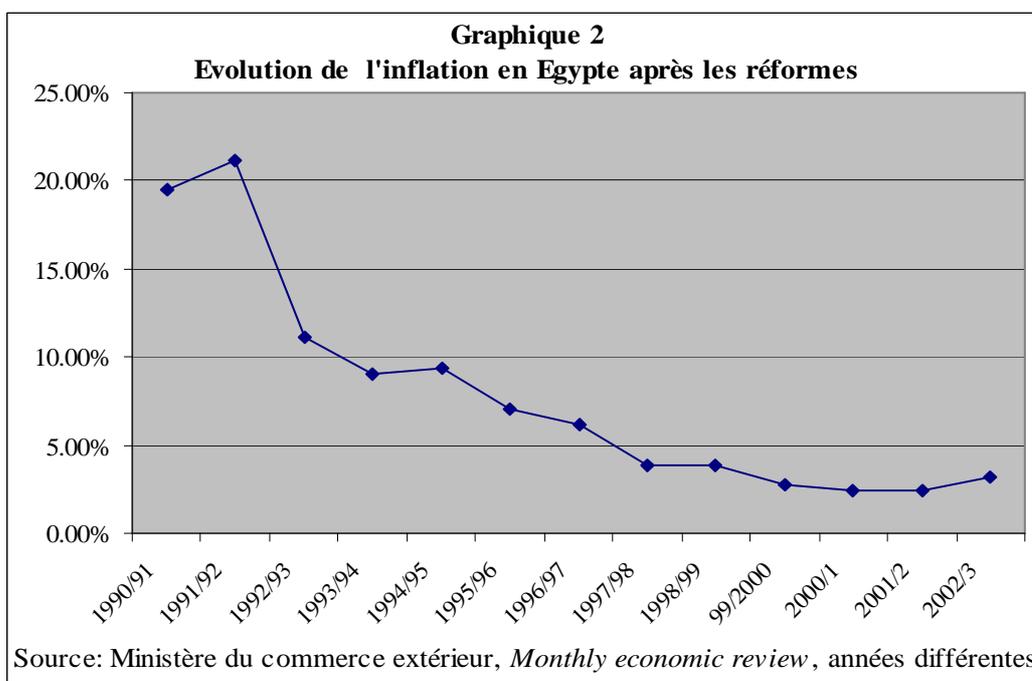
Source: DINH, Hinh & MARCELO, Giugale, *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. The World Bank, Working paper 668. Washington : 1991, p.13.

Sur le court terme, l'impôt d'inflation a un coût politique réduit par rapport aux autres genres d'impôts. Mais l'abus de l'utilisation de ce mécanisme peut mettre en péril tout le système économique. Comme l'a dit Lénine, « *le moyen le plus efficace de détruire le système capitaliste est de ruiner la monnaie* ». John Maynard Keynes avance la même idée quand il dit : « *Par le biais d'un processus persistant d'inflation, un gouvernement peut confisquer, secrètement et invisiblement, une partie importante de la richesse de ses citoyens. Par ce moyen, non seulement il confisque, mais il confisque arbitrairement. Comme l'inflation continue et la valeur réelle de la monnaie oscille d'un mois à l'autre, toutes les relations permanentes entre les débiteurs et les créanciers, constituant l'ultime base du capitalisme, deviennent tellement chaotiques qu'elles perdent tout sens. Et le processus de l'accumulation des richesses dégénère en un jeu de parie et de loterie* »³.

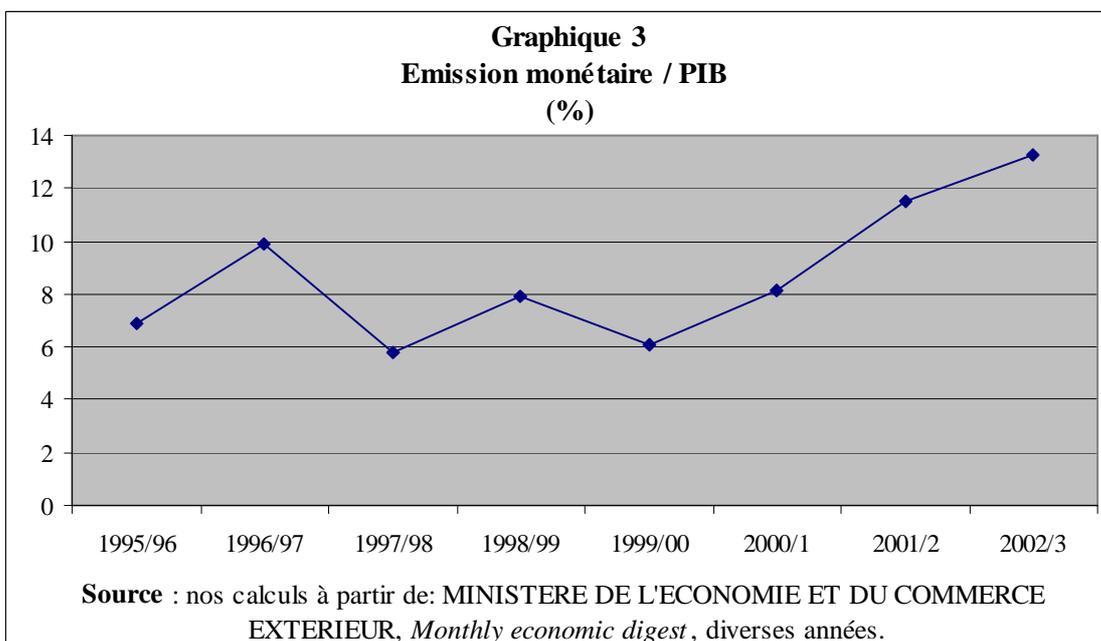
La situation en Égypte n'a pas dégénéré en chaos comme le décrit par Keynes. Le pays n'a pas connu l'hyper-inflation dans les années 1980. Mais avec un taux d'inflation dépassant 20 %, la distorsion a frappé les variables essentielles de l'économie. Le taux d'intérêt (10 %) est donc devenu négatif, décourageant ainsi l'épargne et stimulant la consommation. La chute libre de la monnaie a poussé les détenteurs du capital à investir dans la spéculation foncière, provoquant une flambée des prix. En outre, le recours à l'accumulation des devises est devenu un choix rationnel de tous ce qui ont en les moyens. L'économie a ainsi connu une vague de dollarisation qui a de surcroît augmenté les pressions sur la Livre égyptienne.

On a dit que l'impôt de l'inflation est une solution politiquement facile sur le court terme. Mais sur le moyen terme, cet impôt a touché les employés même de l'État égyptien. L'impôt qui a été imposé pour assurer les dépenses de la bureaucratie de l'État a eu un effet boomerang. En réalité, les salaires réels des fonctionnaires du secteur public ont subi des baisses importantes dans les années 1980.

Le programme de réformes économiques a contraint le gouvernement à réduire le déficit budgétaire et à le financer par des sources réelles comme les bonds de trésor. Autrement dit, le gouvernement devait, à partir des années 1990, renoncer (au moins en partie) au recours à la planche à billet. Le graphique 2 montre la chute des taux d'inflation durant les années 1990.



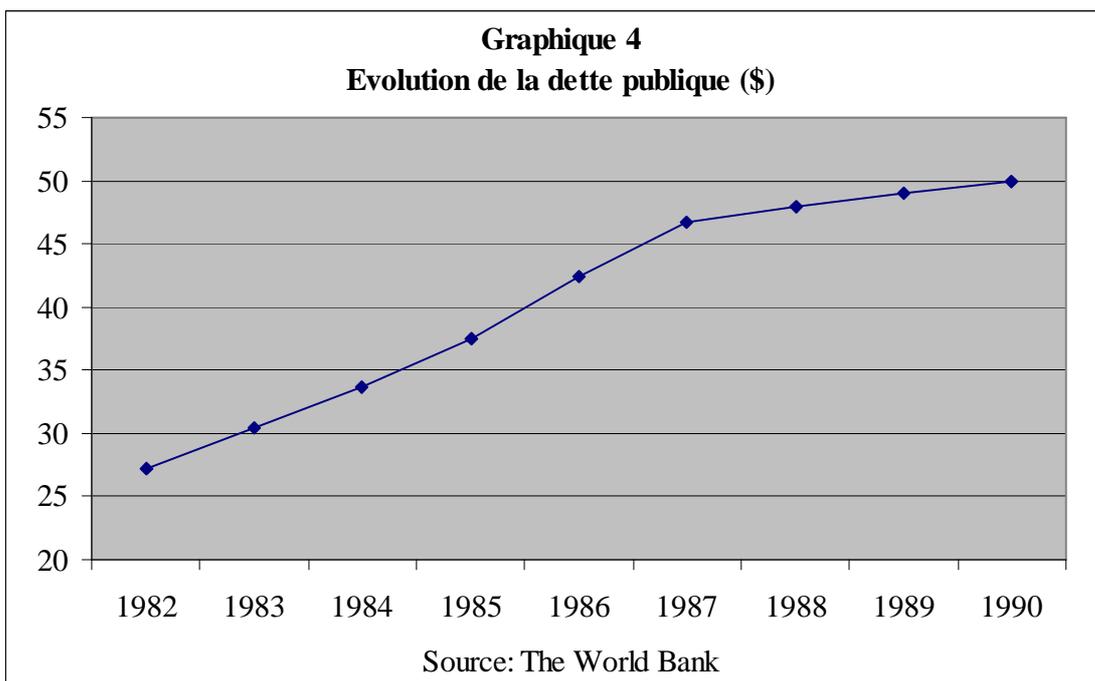
Les salariés ont eu donc une trêve dans les années 1990. L'année 2002/3 a, toutefois, vu un renversement de cette tendance quand le taux d'inflation est passé à 3,2 % après avoir enregistré seulement 2,4 % en 2001/2. Avec le creusement du déficit budgétaire à la fin des années 1990, la tentation est grande pour le gouvernement de recourir de nouveau à l'émission de la monnaie. Le graphique 3 montre l'augmentation de l'émission monétaire en pourcentage du PIB dans les dernières années.



2/ Emprunts étrangers : mécanisme de moins en moins possible

Comme l'impôt de l'inflation, l'endettement extérieur a un coût politique interne faible sur le court terme. Le gouvernement en Égypte a largement recouru à la dette extérieure dans les années 1980. Ce moyen est presque épuisé depuis les années 1990 et le gouvernement penche plutôt pour la dette publique intérieure. Je voudrais ici expliquer les contraintes qui ont forcé le gouvernement à faire ce choix.

La dette externe égyptienne est dominée par des encours publics, sous garantie publique et est constituée de crédits bilatéraux, contrairement aux autres pays en voie de développement⁴. L'importance de ces crédits reflète une relation particulière entre l'Égypte et ses créanciers. Les négociations pour l'octroi des crédits sont plus aisées auprès des États qu'auprès des banques privées. Ainsi, l'octroi de crédits à l'Égypte n'a baissé que dans la deuxième moitié des années 1980, alors que l'ensemble des pays en développement a assisté à leur raréfaction dès 1982⁵. Ce traitement spécial est dû à la célèbre importance stratégique de l'Égypte. Voir le Graphique 4 qui montre l'évolution de l'endettement extérieur dans les années 1980.



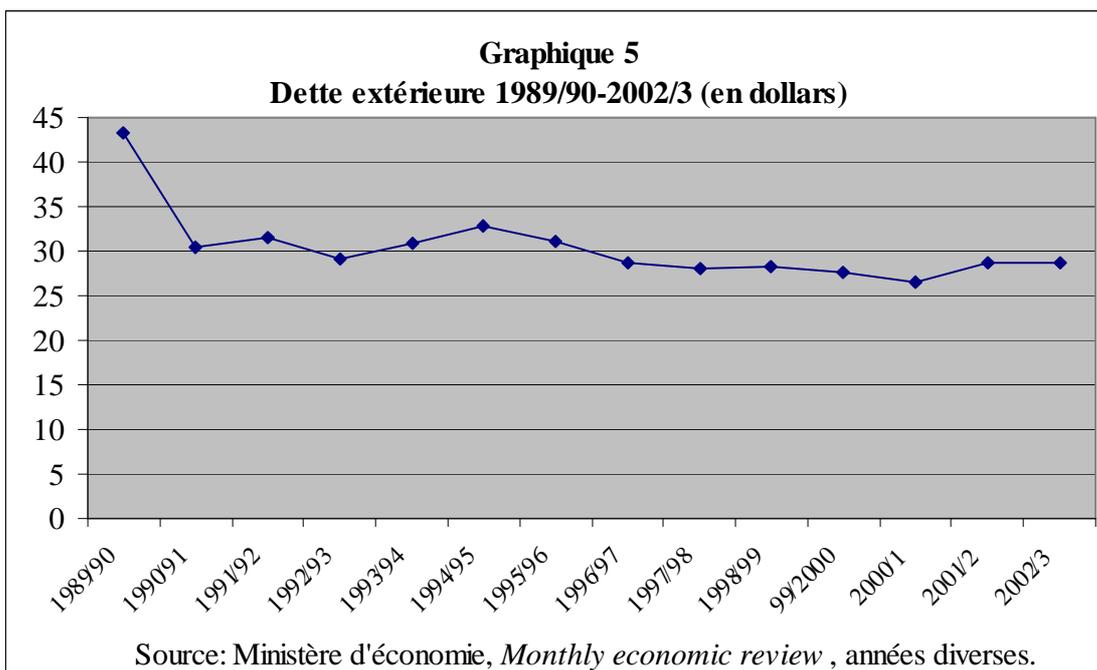
Les conditions des prêts sont durcies pour l'ensemble des pays en développement dans les années 1980. Les taux d'intérêt réels passent alors de 0,97 % en 1974-1979 à 5,85 % en 1980-1989. L'Égypte a également subi ce durcissement. Les taux d'intérêts réels demandés par les créanciers officiels s'élèvent de 3,5 % en 1980 à 7,7 % en 1983. De même, la part des dons dans la dette totale est réduite de 36,7 % en 1980 à 20% entre 1984 et 1989⁶.

Les nouvelles conditions d'emprunt expliquent la progression du service de la dette dans la deuxième moitié des années 1980. La hausse des taux d'intérêts versés provoque celle du service de la dette qui est passé de 24 % des exportations des biens et des services en 1980/81 à 46,3 % en 1989/90. Les arriérés de paiement du principal et des intérêts s'accroissent pour atteindre 9 milliards de dollars en 1986. L'Égypte est donc en cessation de paiement cette année. En mai 1987, le gouvernement a signé un accord de rééchelonnement avec les créanciers du Club de Paris. Les services de la dette diminuent alors de moitié : de 4,7 milliards de dollars en juin 1986 à 2,2 milliards en moyenne en 1987. L'amélioration est, toutefois, temporaire et l'Égypte est de nouveau en cessation de paiement en 1990. En juillet de cette année, les arriérés s'élèvent à 11,4 milliards de dollars.

Comme je l'ai souligné dans le premier chapitre, c'est l'invasion irakienne du Koweït qui a sauvé la mise et le gouvernement égyptien a bénéficié d'une annulation de presque la

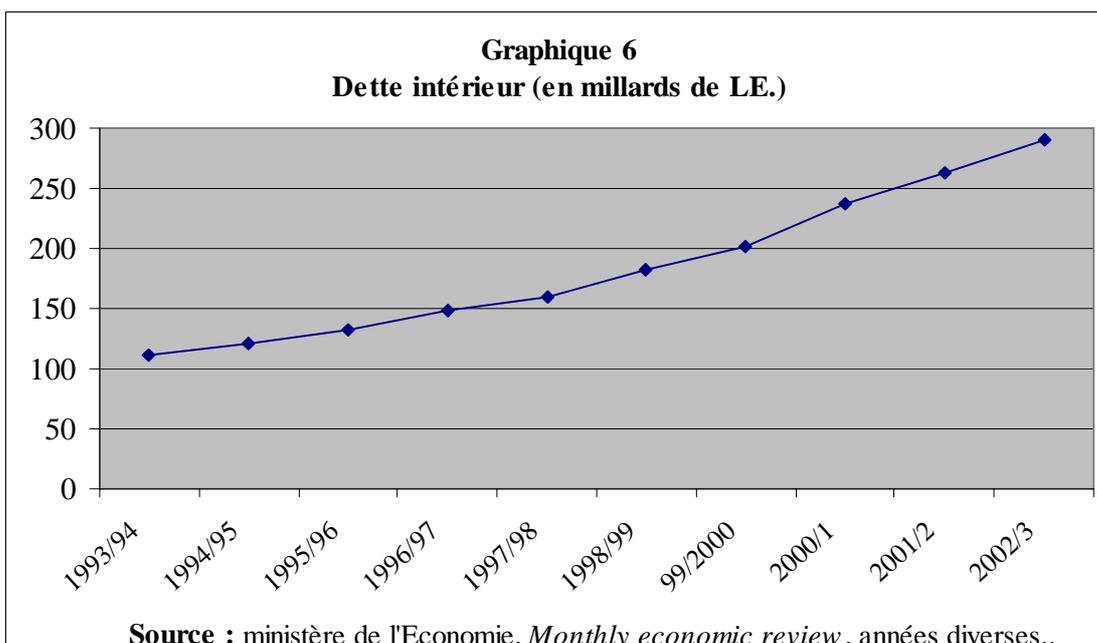
moitié de ses dettes étrangères. Le régime s'en est donc sorti sans subir trop de dégâts alors que la crise de l'endettement a eu des effets plus néfastes sur d'autres pays du Tiers-monde. Mais l'expérience douloureuse de l'endettement des années 1980 a eu un coût politique non négligeable : depuis la fin des années 1980, la politique budgétaire égyptienne n'est plus une affaire intérieure. En effet, l'influence des forces internationales (pays ou institutions financières) sur la formulation des politiques budgétaires a beaucoup augmenté. Le gouvernement a dû accepter d'appliquer un programme de réformes économiques formulé à l'étranger pour bénéficier d'une annulation et d'un rééchelonnement de ses dettes en 1990. Autrement dit, le gouvernement a fini par payer un certain prix politique même si ce prix a été relativement réduit dans le cas égyptien étant donné l'importance stratégique du pays. Cela explique la fermeté du président de la République depuis les années 1990 face à la tendance des institutions étatiques à s'endetter de l'étranger.

Si l'importance de la dette extérieure a baissé en Égypte, cela est également dû aux contraintes internationales plus fortes. D'abord l'importance stratégique de l'Égypte a baissé après la fin de la guerre froide. Ensuite, la crise qui a touché le cœur du système bancaire international dans les années 1980, quand plusieurs pays du Tiers-monde ont rencontré des difficultés à rembourser leur dette, a poussé les pays industrialisés et les institutions financières internationales à durcir les conditions de l'emprunt. Ces facteurs ont fait que le montant et l'importance de la dette étrangère en Égypte ont chuté depuis le début des années 1990. Voir le graphique 5.



3/ Dette intérieure : alourdissement de la responsabilité de l'État envers la société

Dans les années 1990, le recours aux prêts intérieurs a pris le dessus. Cela s'illustre par la croissance du montant de la dette publique intérieure qui a augmenté de 163,5 %⁷ durant les années 1990. Le graphique 6 montre la croissance rapide de la dette intérieure.

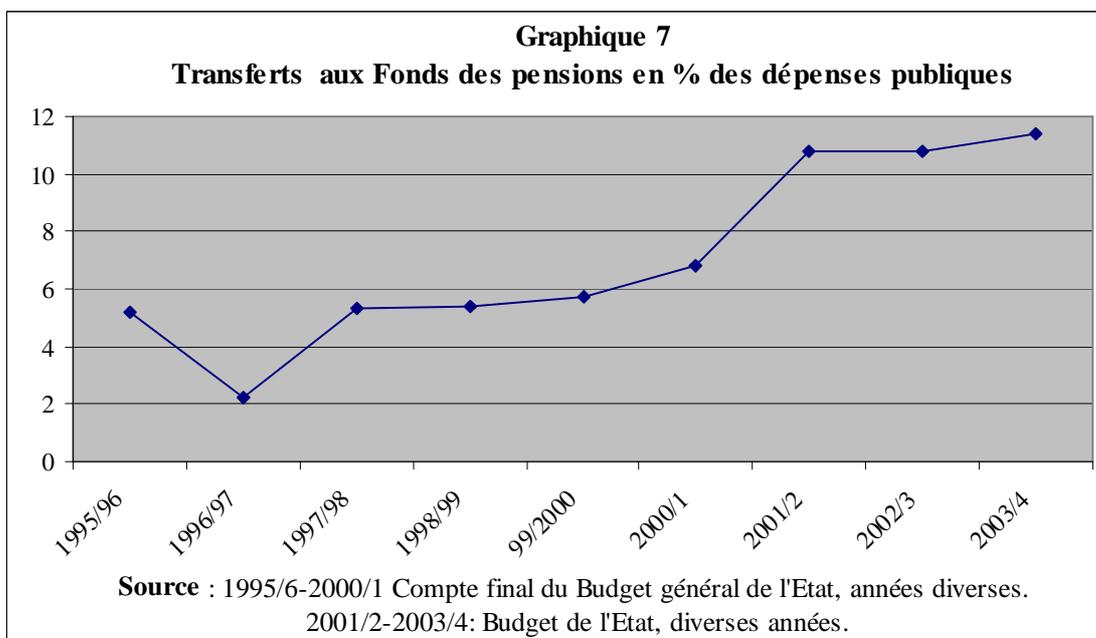


La croissance du montant absolu de la dette publique en Égypte n'est pas un problème en soi. La question repose plutôt sur deux axes : premièrement, cette dette en pourcentage du PIB montre un taux relativement élevé de 85 % en 2004⁸. Le gouvernement déclare que cette dette est loin de présenter une menace pour les finances publiques. Notons, toutefois, que l'accord de Maastricht impose aux pays membres de l'Union Européenne un maximum de dettes de 60 % du PIB. Deuxièmement, le danger de la dette publique intérieure émerge quand le taux de croissance de celle-ci dépasse le taux de croissance économique. Ce qui est le cas en Égypte. Dans ce cas, il est tout à fait normal que ce taux de la dette intérieure en pourcentage du PIB passe de 67,9 % en 1993/4 à 70,1 % en 2002/3⁹ et à 85% en 2004¹⁰.

Quelles sont les institutions que le gouvernement a pu convaincre de lui prêter de l'argent ? Le plus grand prêteur (à peu près la moitié) c'est la Banque nationale d'investissement (BNI). Cette banque a été créée par la loi 119 de juin 1980. Sa mission principale est le financement des projets d'investissement du gouvernement ; elle a également été créée en tant que banque des entreprises publiques, afin que celles-ci traitent avec elle sur la base des principes de la rationalité économique. Elle a ensuite pu devenir, à peine vingt ans après sa création, une banque dont l'actif est plus important que celui des trois plus grandes banques commerciales publiques réunies¹¹.

Les ressources de cette banque proviennent principalement des Caisses de pensions et de retraites (CPR). Leurs contributions ont atteint 63,5 % en 1998. Ces caisses doivent, par les prérogatives de la loi égyptienne, automatiquement déposer les recettes des cotisations sociales à la BNI. Dans ce cas nous avons des citoyens qui prêtent à l'État par l'intermédiaire de la BNI. L'État ici est engagé à payer un taux d'intérêt aux Caisses des pensions. Mais la nature obligatoire de l'acte de prêt et le taux d'intérêt imposé par l'emprunteur éliminent le caractère contractuel libre que doit revêtir un prêt. L'argent emprunté ici peut dans certains cas impliquer un impôt. En fait, dans les années 1980 le gouvernement donnait des intérêts réels négatifs aux CPR puisque le taux d'inflation (plus de 20 %) a été supérieur au taux d'intérêt nominal (6 %). Mais dans les années 1990, la chute de l'inflation (au dessous de 10 % à partir de 1993/94) accompagnée d'une augmentation du taux d'intérêt nominal (11 %) a débouché sur des taux d'intérêts positifs. En réalité, le gouvernement ne pouvait pas continuer à s'approprier des prêts subventionnés par les CPR, puisque ces derniers ont enregistré un déficit

alarmant et grandissant dans les années 1990, un déficit couvert par le budget de l'État. Le Graphique 7 montre l'évolution des transferts du budget au CPR en pourcentage des dépenses publiques totales.



Le déficit des CPR signifie simplement que le flux des cotisations qui entre dans ces caisses est inférieur à celui des versements de retraites. Cela est certainement la conséquence de l'appropriation par le gouvernement, durant de longues années, des ressources de ces caisses, non seulement à un prix bon marché, mais parfois même avec un taux d'intérêt négatif.

Le déficit grandissant des CPR provient également du fait que ces caisses ont été gérées, en grande partie, avec une logique politique. En fait, l'idée de tout caisses de pensions est basée sur le paiement des contributions pour les recevoir au moment de la retraite. Toutefois, certains ne cotisent pas du tout ou peu, mais reçoivent pourtant des pensions de retraite. En effet, l'État utilise ses caisses pour atténuer le mécontentement social dû à la pauvreté. La « Pension de retraite de Sadate » est un cas à retenir. Le président, voulant augmenter sa popularité en crise, à la fin des années 1970, a en effet décidé de consacrer des pensions de retraite qui portent son nom à des familles très pauvres. Cela risquait de se répéter en 2001 ans avec l'idée de créer une « Pensions de retraite Mubarak »¹². Mais il semble que la présidence a finalement compris que cela constitue un fardeau énorme pour un budget déjà

miné par un déficit chronique. Le ministère des Affaires sociales continue, toutefois, d'accorder des pensions à des gens qui n'ont jamais cotisé. Qu'un État accorde des pensions à des gens très pauvres qui n'ont jamais cotisé, cela est tout à fait normal. Mais que cet argent provienne des caisses des retraites financées par des employés, cela est une autre affaire. En fait, les gens en Égypte tendent à s'appauvrir avec la vieillesse, vu que leurs pensions atteignent souvent moins que le tiers de leurs salaires. Accorder des pensions à des gens très pauvres avec l'argent des caisses des retraites veut donc tout simplement dire que des gens déjà appauvris contribuent à financer des gens très pauvres.

Avec le déficit croissant des CPR qui pèse sur le budget de l'État, une solution à la crise de ces caisses est plus qu'urgente. Au mois de novembre 2003, le chef du gouvernement, `Atif `Ebîd, a déclaré au quotidien semi-officiel *al-Ahrâm* que le Conseil des ministres étudie la proposition du ministère des Finances d'accorder aux CPR des actions dans les entreprises publiques en contrepartie de la dette du gouvernement envers ces caisses¹³. Cette idée était dans l'air depuis quelques temps, et elle suscite beaucoup de craintes quant à la possibilité que les entreprises vendues aux caisses soient parmi les déficitaires. Ces craintes ont fait l'objet de débats au parlement qui a demandé des clarifications au gouvernement. Le Premier ministre est intervenu donc en mars 2004 pour apaiser les craintes en déclarant que l'argent des CPR est en sécurité totale et que le gouvernement est l'ultime garant du paiement des pensions de retraite¹⁴. Quelques jours plus tard, le Premier ministre a déclaré échanger une première tranche de 70 milliards L.E. des dettes gouvernementales envers les Caisses des pensions contre des avoirs et des actions dans les entreprises publiques¹⁵. Le gouvernement cherche donc à déconnecter ses finances de celles des CPR. Cette déconnexion a, du point de vue gouvernemental, l'avantage de réduire la dette publique de 146 milliards L.E., soit plus de la moitié de ses dettes.

Pour les CPR cette entreprise peut être rentable uniquement si les actions et les avoirs des entreprises publiques qui leur sont accordés sont profitables. Le gouvernement a déclaré que les CPR auront des actions dans l'entreprise profitable *Egypt Telecom*. Reste à savoir quelles seront les autres entreprises. Mais la transformation des CPR en investisseur est une tâche difficile, puisque ces caisses sont gérées par le ministère des Affaires sociales, dépourvu de l'expertise en la matière. D'autant plus que ce ministère par définition est une institution étatique dépendant du gouvernement qui aura du mal à résister aux pressions du gouvernement

pour investir ses caisses dans des débouchés peu fiables. En fait, pour relancer la Bourse du Caire au milieu des années 1990, le gouvernement a poussé le ministère des Affaires sociales à y investir 1,5 milliard L.E. des CPR. Mais avec la chute du marché boursier en 1997, les CPR ont subi des pertes.

Les Caisses des pensions restent toujours sous la tutelle du ministère des Assurances sociales, c'est-à-dire entre les mains d'un acteur public, mais leur gestion est dorénavant censée obéir à la logique de la rentabilité économique, celle du marché. Il est vrai que le gouvernement a renoncé à ces caisses qui après avoir été une source de revenu sont désormais un fardeau que le budget de l'État a du mal à assumer. Néanmoins, leur « libération » relative de la main mise de l'État est un pas en avant vers la mise en place des lois de marché. Les prêts ont un coût, qui est le taux d'intérêt. Selon les lois du marché, l'État peut seulement emprunter l'argent des acteurs privés, dont les Caisses de pension, contre un taux d'intérêt positif et seulement si ces derniers y consentent.

À part les CPR, l'endettement du gouvernement prend la forme d'obligations du Trésor, de bons du Trésor, et d'obligations émises pour couvrir l'apport en devises dans les banques du secteur public. Ces bons et obligations de Trésor sont achetés, en majorité, par les banques publiques et les sociétés d'assurance également publiques. Les banques privées ne détiennent qu'une partie minime. Il faut rappeler que le système bancaire égyptien est majoritairement contrôlé par l'État. Les banques publiques (y compris la BNI) détiennent en 2003 77,8 % des dépôts du secteur bancaire¹⁶. Si les banques publiques achètent les bons de Trésor public c'est, en partie, parce qu'elles sont publiques, c'est-à-dire sous contrôle du gouvernement central. Bien que la nature contractuelle « libre » de l'emprunt fait par le biais de ces obligations et bons est beaucoup plus forte que celle de l'emprunt auprès des CPR, il reste que cet emprunt a été garanti par des mécanismes hors du marché. Il s'avère donc que l'emprunt que l'État a réussi à obtenir de la société a été possible grâce à son contrôle exercé sur le système bancaire. Il n'y a pas eu donc des négociations ou de tractations entre l'État et la société.

Théoriquement, l'endettement d'un État envers sa société implique des changements dans le rapport entre les deux parties. Pour que des acteurs privés prêtent leur argent à l'État, il faut qu'ils réalisent des profits, et qu'ils s'assurent que l'État est capable de rembourser ses dettes. Le gouvernement doit donc convaincre ces acteurs privés de la solvabilité des finances

publiques. Cela augmente l'influence de ces acteurs sur la politique budgétaire et les transforme en œil veillant sur le trésor public. Les emprunts publics ont une dimension politique forte. Selon M. Gaudement, les emprunts d'État sont cotés en bourse, laquelle tient la fonction d'un sismographe politique en la matière. Le cours des emprunts publics, selon lui, a pu servir de mesure de la confiance des citoyens dans l'avenir du régime politique¹⁷.

Cela ne s'est pas produit en Égypte parce que l'État contrôle toujours le système bancaire. Mais il faut noter une tendance importante : la nature forcée de l'endettement public est en déclin. L'endettement ayant la nature la plus obligatoire est celui qui se passe via le BNI, puisque cette institution s'accapare l'argent des Caisses de pension par la loi. Contrairement aux années 1980, l'État a payé dans les années 1990 des taux d'intérêt réels sur l'argent de ces caisses. D'autant plus que la part de la BNI baisse dans la composition de la dette publique au profit des banques commerciales. Même si ces banques sont majoritairement publiques, elles sont soumises à la logique du marché et de la rentabilité économique plus que la BNI. Si elles doivent accepter d'acheter les bons de trésor émis par le gouvernement, elles doivent, en tant qu'institutions, faire que ces bons soient solvables. On assiste donc à une avancée timide et lente, mais systématique des lois de marché.

4/ Taxe sur les ventes : source principale des recettes étatiques depuis 1991

J'ai souligné dans le premier chapitre, que le respect des principes budgétaires était un des piliers du programme de réformes de 1990. Ce programme était censé remédier au déficit budgétaire par la diminution des dépenses et l'augmentation des recettes. C'est ainsi qu'un des premiers éléments de ce programme était l'imposition d'une taxe sur la consommation appelé Taxe général sur les ventes. L'Égypte est le pays numéro 76 sur le niveau mondial à appliquer ce genre de taxe¹⁸. Plusieurs pays développés et en développement ont eu recours aux taxes indirectes depuis les années 1970 prenant la forme de TVA ou de taxes sur les ventes. Cela avait marqué l'avancée du courant néoclassique dans la discipline économique qui a finit par devenir l'idéologie dominante de la plupart des gouvernements des pays développés ainsi que celle des institutions financières internationales.

En juillet 1990, le quotidien *al-Ahrâm* a annoncé que le premier ministre examinait l'introduction d'une taxe sur les ventes, qui est une modification d'une taxe déjà existante, la Taxe sur la consommation. La nouvelle taxe était censée être imposée, dans sa première phase,

aux industriels, aux importateurs et au secteur des services organisés (les hôtels et les restaurants), pour être ensuite étendue aux commerçants. Il n'y a pas eu de réactions rapides à cette information, sauf quelques articles dispersés dans les journaux, exprimant de la méfiance à l'égard de cette taxe, surtout que l'économie égyptienne à cette époque souffrait d'un ralentissement de ses taux de croissances. Mais avec la fin de l'été et des vacances, les réactions des milieux des industriels et des importateurs se sont succédées : une association des producteurs de tissu a envoyé des pétitions contre la taxe aux présidents du parlement et du Conseil consultatif¹⁹. Le secrétaire général de l'Union des chambres de commerces égyptienne a déclaré être opposé à cette taxe qui allait, selon lui, ralentir les activités économiques²⁰. Quant aux importateurs, leur section au sein de l'Union des chambres de commerce a demandé le report de l'imposition de cette taxe sur les ventes²¹. L'Association des hommes d'affaires égyptiens a également exprimé, par la voie de son président, son opposition à une application rapide et non graduelle de la taxe, jugeant qu'elle allait produire une inflation et une baisse dans les ventes²². Même le comité économique du parti National démocrate au pouvoir a appelé le gouvernement à reconsidérer cette taxe²³.

Au moi d'avril 1991, le parlement a voté pour l'introduction de la taxe. Le gouvernement détient la majorité au sein du parlement et la discipline de parti force les membres du parti National démocrate à voter pour les lois proposées par le gouvernement même lorsqu'ils sont contre. Ensuite le président de la république a ratifié la loi sur la taxe et elle est entrée en vigueur en 1990/91. Depuis, cette taxe est devenue une source importante des recettes de l'État. Son poids dans le total des revenus est passé de 13,1 % en 1991/92 à 14,4 % en 1996/97 à 16,7 % en 2000/1²⁴.

Le gouvernement était censé appliquer la deuxième phase de la taxe aux commerçants depuis 1993. Mais il l'a reporté à maintes reprises jusqu'à avril 2001. Lorsqu'il a déclaré son intention de procéder à l'application de cette deuxième phase, les commerçants ont réagi plus violemment que ne l'ont fait les hommes d'affaires lors de la première phase de la taxe. Dans le quartier commercial de Muski, au cœur du Caire, ils ont organisé une grève contre la taxe. Une action peu commune dans l'histoire moderne du pays. La police est intervenue quand la fermeture des magasins a été suivie par des tentatives de manifestation. La « rébellion » des commerçants a été facilement réprimée et la taxe est entrée en vigueur. Mais il demeure que ce mode d'action rebelle est différent du mode normal de lutte contre les impôts et les taxes qui

passé par des sentiers indirects et pacifiques comme la fraude.

La difficulté de l'application de la deuxième phase de cette taxe se manifeste à plusieurs niveaux : en premier lieu, sept années se sont écoulées entre la décision de l'imposition de la deuxième phase de la taxe et sa mise en application contre une année pour la première. Il est clair que cette deuxième phase aura été marquée par beaucoup d'hésitation de la part du gouvernement. En outre, l'extension de la taxe aux commerçants a impliqué une mobilisation gouvernementale plus forte. Les responsables du ministère des Finances, dont le ministre lui-même, ont fait le tour du pays, du nord au sud, pour convaincre les organisations de commerçants d'accepter la taxe. Il a même fallu mobiliser les services de l'ordre contre les commerçants du quartier Muski au Caire pour réprimer leurs manifestations. La difficulté de la deuxième phase s'illustre également par son niveau de rentabilité. Alors que la taxe sur les ventes imposée aux industriels et aux importateurs a débouché sur des recettes importantes, celle imposée aux commerçants n'a pas été rentable. Ainsi, la première année d'application de la deuxième phase, 2001/02, a été un lourd échec. L'Organisme des taxes sur les ventes avait prévu de percevoir 19,8 milliards de L.E. de recettes (première et deuxième phase), mais il n'a prélevé que 16,8 milliards de L.E. Le président de l'Organisme général de la taxe sur les ventes a avoué être déçu par les résultats de la deuxième phase²⁵.

La facilité relative de la mise en place de la première phase de la taxe sur les ventes par rapport à la deuxième est paradoxale, puisque les industriels et les importateurs, forts de leur connexions dans les sphères du pouvoir, ont sur le gouvernement une influence politique plus forte que les commerçants. Cependant, plusieurs facteurs peuvent expliquer ce paradoxe. Premièrement, le gouvernement a plus d'information sur les activités des industriels et des importateurs que sur celles des commerçants. Il en a une vision plus claire. Il y a aussi le fait que le nombre des commerçants dépasse de loin le nombre d'industriels et d'importateurs, ce qui rend le recensement de leurs activités plus compliqué.

Il faut tenir également compte de la différence entre la conjoncture économique et politique de 1991 et de 2001. En 1991 le gouvernement s'est engagé à mettre en place un programme de réformes économique signé avec le F.M.I. et la Banque mondiale, dont l'un des piliers a été la première phase de la taxe sur les ventes. Cette taxe a donc été perçue comme une obligation incontournable. En outre, la taxe a été incluse dans le package des politiques des réformes (dont la privatisation) impliquant un passage de l'étatisme à l'économie de

marché. Il était donc plus facile de faire passer cette taxe dans le monde des affaires. La deuxième phase est intervenue, quant à elle, dans une conjoncture dominée par l'ambiguïté de la politique économique. Depuis 1996, le programme de réformes s'est achevé sans qu'un autre programme ne lui succède. En outre, les milieux de commerçants sont dominés par le pessimisme puisque l'économie égyptienne est frappée depuis l'année 2000 par une récession. L'Union des chambres de commerces égyptiennes a noté la croissance rapide du nombre des commerçants ayant fait faillite²⁶. D'autant plus que ce secteur se sent menacé par l'introduction des grandes chaînes de supermarchés étrangères sur le marché. La fin des années 1990 a vu l'arrivée, entre autre, de l'entreprise britannique *Sainsbury*, des françaises *Métro* et *Carrefour*. Les chaînes de ces entreprises se sont multipliées rapidement, couvrant même des quartiers relativement populaires comme al-Haram, et elles ont réussi, à des prix très compétitifs, à arracher une part du marché des commerçants. Il existe certainement une tendance à la concentration dans le secteur du commerce, selon laquelle les grandes entreprises augmentent leur part dans le marché au détriment des petits.

Il me semble que les événements qui ont accompagné la deuxième *Intifada* en 2000 ont fait surgir à la surface la tension latente chez les commerçants. Les manifestations contre Israël ont impliqué des sabotages des chaînes de supermarché et de *fast food*, surtout contre *Sainsbury*. Des rumeurs insistant que cette entreprise appartient à des juifs britanniques se sont propagées rapidement. L'entreprise a réagi par une campagne de publicité niant la judaïté des propriétaires. Mais elle a fini par fermer ces magasins et quitter le marché égyptien malgré les efforts déployés par le Premier ministre pour la convaincre de rester. La mobilisation en faveur du peuple palestinien a impliqué aussi une campagne de boycott des produits israéliens, américains et britanniques, une campagne qui semble avoir relativement réussi à ses débuts. Il suffit de mentionner un exemple qui illustre l'effet de cette campagne : une chaîne, *Chilis*, a dû mettre le drapeau palestinien à son entrée ainsi qu'une affiche annonçant: « *10% de nos profits seront consacrés au peuple palestinien* ».

La campagne de boycottage et d'hostilité contre les grandes chaînes de *fast food* et de supermarchés a sûrement une logique politique de solidarité avec le peuple palestinien. Mais son ampleur et son effet s'expliquent en parti par le mécontentement et l'inquiétude d'un secteur important des commerçants face à la politique gouvernementale permettant l'avancée des multinationales et la concentration du marché entre leurs mains. C'est dans ce contexte que

la deuxième phase de la taxe sur les ventes est intervenue. Ce qui explique partiellement les difficultés du gouvernement à la mettre en place.

Les taxes indirectes, comme celles sur les ventes, sont considérées comme facile du point de vue politique de part le fait qu'elles sont, en dernière analyse, assumées par des masses de consommateurs hétérogènes. Elles ciblent presque tout le monde. Les hommes d'affaires et les commerçants sont supposés être simplement des collecteurs de la taxe. Pourquoi donc cette opposition forte des commerçants à la taxe sur les ventes ? Comme il a été dit plus haut, la taxe a été mise en place dans le contexte d'une récession économique forte qui frappe le marché et d'une compétition acharnée avec les grandes chaînes de distribution, surtout les multinationales. Les commerçants craignaient que l'augmentation des prix de leurs marchandises après la taxe influe sur le taux de leurs ventes.

Un autre élément a suscité la résistance des commerçants. Le secteur commercial en Égypte est très mal recensé ce qui rend la perception des impôts sur les revenus très difficile. Les commerçants avaient des doutes que la mise en place de la deuxième phase de la taxe sur les ventes ne soit qu'un prétexte pour mettre leurs activités en lumière au profit des impôts sur les revenus. Les responsables du ministère des Finances ont réagi en promettant de ne faire aucun transfert d'information de l'Organisme général de la taxe sur les ventes aux autorités fiscales qui prélèvent l'impôt sur les revenus. Mais il semble que cette information n'a pas convaincu les milieux des commerçants. Le président de la Chambre de commerce du Caire, Mahmûd al-'Arabî, a insisté sur le fait que la deuxième phase de la taxe sur les ventes doit attendre la mise en place de réformes globales du système des impôts sur les revenus dont la mise en place a été annoncée par le gouvernement à la fin des années 1990. Le projet de loi qui attend toujours d'être présenté au parlement prévoit une réduction des impôts sur les profits commerciaux de 40 % à 30 %.

La deuxième phase de la taxe sur les ventes a révélé, donc, la faiblesse du gouvernement dans le domaine de la mobilisation de ressources. La campagne gouvernementale de marketing était faible et tenait un double langage. Aux commerçants, on a dit : pourquoi êtes vous en colère ? La taxe sera payée de toute façon par les consommateurs. Au public inquiet d'une augmentation des prix on a dit : il ne faut pas avoir de soucis ; la taxe n'engendrera pas d'inflation; il s'agit de mettre en vigueur et de collecter une taxe déjà imposée depuis 1991. Le public était donc perplexe, ne sachant pas d'où viendront donc les

milliards prévus de la taxe, puisque celle-ci n'est un fardeau ni pour les commerçants ni pour les consommateurs. En outre, en faisant des promesses concernant le non transfert des informations des organes prélevant la taxe sur les ventes aux autorités collectant les impôts sur les revenus, le gouvernement n'a fait que renforcer les craintes des commerçants qui soupçonnaient un « complot » visant à dévoiler leurs revenus. D'autant plus que le gouvernement par cette déclaration a presque reconnu la fraude fiscale pratiquée par les commerçants.

5/ Impôt sur les travailleurs à l'étranger : inconstitutionnel

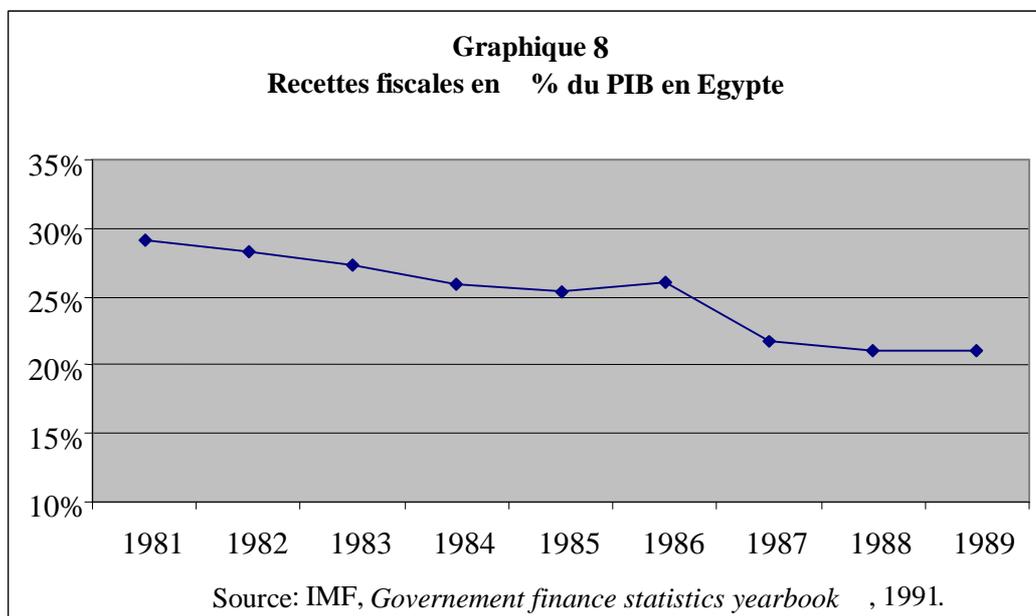
Le nombre d'égyptiens travaillant dans les pays pétroliers s'est accru durant les années 80. Les transferts effectués s'élevaient à plus de 3 milliards de dollars annuellement²⁷. La crise budgétaire ascendante à la fin des années 1980 a attiré l'attention du gouvernement vers ce flux. Ainsi, en 1989 le gouvernement a promulgué la Loi 228 sur les revenus des travailleurs du secteur public en émigration provisoire. Avant cette loi, les impôts en Égypte avaient pour base le principe de la territorialité, selon lequel, seul les citoyens résidents dans le pays, et profitant des services publics, payent les impôts. La nouvelle loi contredisant ce principe a été justifiée par le fait que l'État préserve toujours les emplois des travailleurs du secteur public émigrés jusqu'à leur retour, avec tous leurs droits comme l'assurance maladie et la sécurité sociale²⁸. La loi 228 a suscité une forte opposition et a été attaquée comme non constitutionnelle devant la Haute cour constitutionnelle. En 1993, cette Cour a jugé cette loi non constitutionnelle pour deux raisons : premièrement, elle contredit le principe de l'égalité stipulé dans la constitution, puisque l'impôt est imposé seulement aux travailleurs du secteur public. Deuxièmement, la loi a contredit le principe de la proportionnalité du fardeau fiscal par rapport aux revenus des contribuables puisqu'elle a imposé le même taux d'impôt à des revenus hétérogènes²⁹.

Le gouvernement a réagi en déclarant que le verdict de la Haute cour constitutionnelle ne s'applique qu'aux parties qui ont intenté le procès. Autrement dit, le gouvernement n'a remboursé la contribution qu'au citoyen concerné individuellement par le procès. Cet impôt avait engendré 240 millions de L.E. durant les quatre années d'application³⁰. En outre, le gouvernement s'est précipité de promulguer une nouvelle loi pour corriger les lacunes de l'ancienne : la loi 208 de 1994. Cette loi a étendu l'impôt aux travailleurs du secteur privé, et

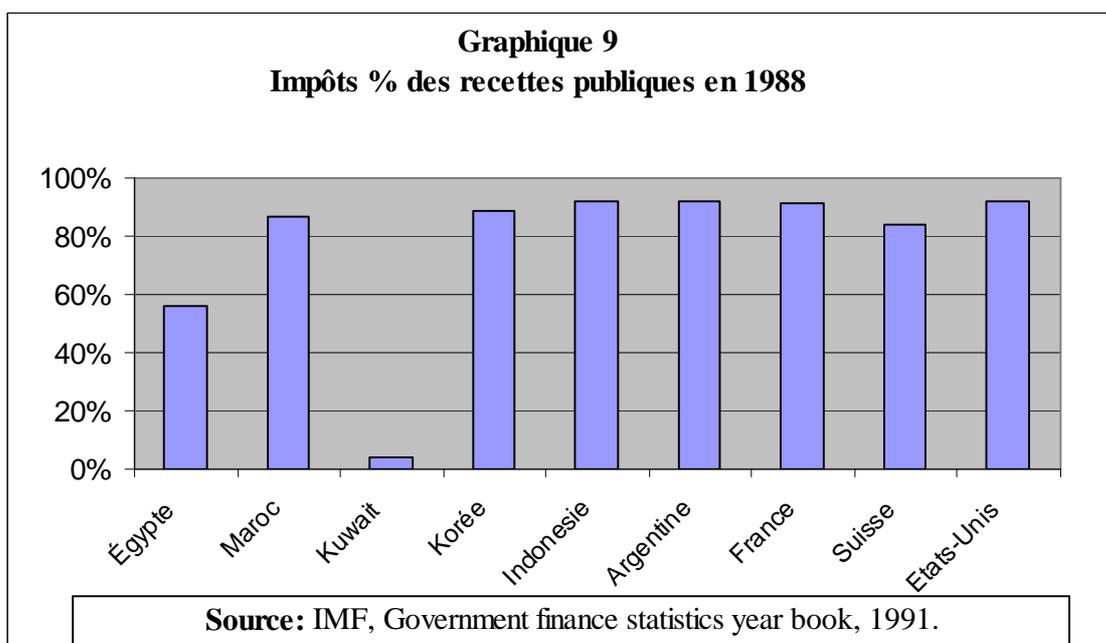
ainsi le principe de l'égalité a été restauré. En plus, la loi a respecté la progressivité de l'impôt. La nouvelle loi, néanmoins, a été, elle aussi, attaquée devant la Haute cour constitutionnelle qui l'a jugée non constitutionnelle en 1998, parce qu'elle a encore une fois violé le principe de l'égalité en appliquant l'impôt seulement aux travailleurs salariés, sans l'étendre aux experts payés avec des contrats spéciaux. Cette fois-ci le gouvernement n'a pas essayé de promulguer une nouvelle loi. Il a déclaré, comme dans le cas du premier verdict, que le jugement de la Haute cour s'applique seulement aux parties impliquées directement dans le procès³¹. Chaque travailleur voulant récupérer l'impôt payé doit, lui aussi, intenter un procès. En outre, le parlement a ratifié en juillet 1998 une loi promulguée par le président stipulant la non rétroactivité des verdicts de la Haute cour constitutionnelle dans le domaine des impôts. Une source gouvernementale a justifié la loi par « *la nécessité de préserver les ressources élémentaires de la société* »³².

6/ Projet de loi sur les impôts

Au cours des années 1980-1990, le gouvernement a tenté de lancer mesure sur mesure pour augmenter les revenus. Il a commencé par l'impôt de l'inflation ensuite l'impôt sur les travailleurs, et puis la taxe sur les ventes, parallèlement, bien sûr, à d'autres mesures. Quand tout cela s'est avéré inefficace pour renverser la tendance à la baisse des recettes étatiques, il a dû se tourner vers le plus difficile à savoir réformer le système des impôts sur les revenus. La réforme dans ce domaine est d'autant plus primordiale étant donné la contraction des recettes fiscales en pourcentage du PIB. Voir le graphique 8.



En termes comparatifs, l'Égypte avait dans les années 1980 des recettes fiscales très faibles. Voir le graphique 9 qui illustre ce fait.



Le gouvernement n'a toutefois entrepris aucun pas majeur dans la réforme du système fiscal durant les années 1990. C'est seulement en 2000 lorsqu'un nouveau ministre des Finances, Midhat Hassânî, a été nommé qu'on a commencé à parler d'un projet de réforme. Professeur de business à l'Université américaine du Caire et conseiller auprès de l'Association des hommes d'affaires égyptiens, celui-ci est connu pour ses penchants libéraux. Le nouveau ministre n'a pas tardé à annoncer son intention d'entreprendre des réformes globales du système de l'impôt sur les revenus. Ce système souffre de beaucoup de problèmes : du point de vue de l'État, il apporte des recettes limitées. Du point de vue de l'intérêt de plusieurs milieux sociaux, le système de l'impôt sur les revenus est injuste et inefficace. Les fonctionnaires croient que ce sont eux qui contribuent le plus au Trésor de fait que leurs impôts sont déduits des salaires. Les hommes d'affaires dans l'industrie comme dans le commerce croient que les taux d'imposition sur leurs profits (40 % pour le commerce et 32 % pour l'industrie et l'exportation) sont très élevés. Quoique pour différentes raisons, il existe presque une unanimité que le système des impôts a besoin d'une réforme globale.

6/1 Séficit du système fiscal égyptien

Que le Ministre des Finances déclare l'intention du gouvernement d'entreprendre une réforme globale de système de l'impôt sur les revenus, traduit parfaitement les nécessités de mobiliser des ressources pour stopper le déclin des recettes étatiques. Autrement dit, ce sont les exigences de l'État qui déterminent cette démarche. Mais le contenu du projet de réforme reflète un certain rapport de force dans la société entre les différents groupes sociaux ainsi qu'une idéologie dominante sur l'échelle mondiale. Par contenu du projet, on entend la philosophie sur laquelle il se base et qui détermine la distribution de la charge fiscale aux différents groupes sociaux.

Il est, toutefois, important de laisser l'idéologie de côté pour le moment et de citer les faits, à savoir les caractéristiques essentielles du système fiscal en Égypte. On a déjà dit que ce système se caractérise par des rendements faibles. Je vais me concentrer sur trois traits : sa prédilection pour les riches et contre les salariés, ses forts coûts de transactions, ses taux élevés de fraude.

Le tableau 3 montre les rendements des différentes sortes d'impôts et de taxes en 2001

en terme absolus et en pourcentage du total des recettes fiscales.

Tableau 3
Répartition des recettes fiscales en 2001

En million de L.E.

| Type d'impôt | 2000/1 | % |
|--|----------------|--------------|
| Impôt sur les capitaux | 75,5 | 0,1% |
| Impôt sur les profits commerciaux et industriels | 2320,1 | 4,4% |
| Impôt sur les salaires | 2109,8 | 4% |
| Impôts sur les profits des professions libérales | 109,6 | 0,2% |
| Impôt foncier | 2 | 0,003% |
| Solidarité sociale | 81,9 | 0,1% |
| Impôt général sur les revenus | 68,7 | 0,1% |
| Impôt sur les sociétés de finance | 15773 | 30% |
| Impôt sur la succession | 3,6 | 0,017% |
| Total des impôts directs | 20538,8 | 39,1% |
| Taxes douanières | 9183,8 | 17,5% |
| Taxes sur les ventes (TVA) | 16524,6 | 31,5% |
| Droits | 2889,3 | 5,3% |
| Droits sur le pétrole | 705,9 | 1,3% |
| Droit sur Canal de Suez | 75 | 0,14% |
| Droit de développement des revenus | 825,4 | 1,5% |
| Impôts locaux | 663,5 | 1,1% |
| Autres droits | 952,3 | 1,8% |
| Total des impôts indirects | 31819,8 | 60,9% |
| Total des recettes fiscales | 52358,6 | 100% |

Source: ministère des Finances.

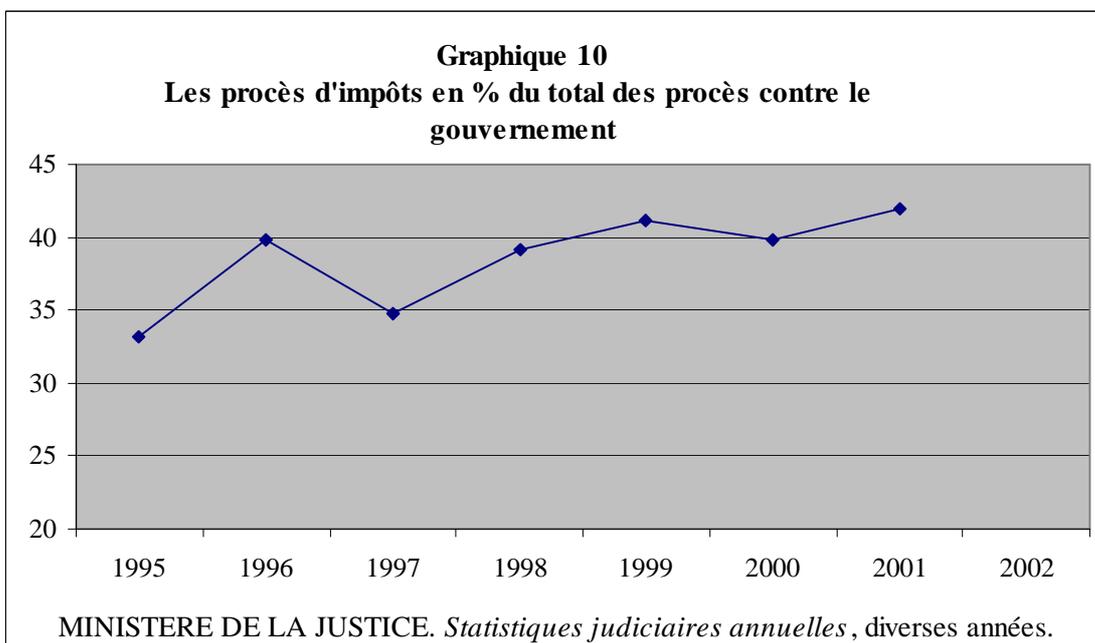
Ce système est inéquitable sur le plan social. Un fait qui se manifeste à plusieurs niveaux : premièrement et comme le montre le tableau, il existe une dépendance forte par rapport au système sur les impôts indirects. Parmi ces impôts indirects, les taxes sur les ventes constituent une part très importante (31,5 %), alors que les taxes douanières (17,5 %) ne sont plus une source majeure de recettes. L'importance des impôts indirects reflète la tendance de la fiscalité de la plupart des pays du monde à favoriser ce moyen. On reviendra sur ce point en détail plus bas. On se contente maintenant de dire que les impôts indirects ne sont pas trop appréciés par les finances publiques classiques au niveau de l'équité sociale puisqu'ils frappent les pauvres.

L'injustice de ce système se manifeste également par la contribution extrêmement faible des riches et des entreprises. Cela est clair de par les rendements très minimes qu'apportent les impôts sur le capital et sur la succession. En outre, l'impôt sur les profits

industriels et commerciaux apporte seulement 4,4 % des recettes fiscales totales au moment où les contribuables de cet impôt dépassent 5 millions d'entrepreneurs et de commerçants. Cette faible rentabilité de cet impôt est d'autant plus paradoxale que cet impôt est le domaine essentiel de l'activité de l'Organisme des impôts : 60 milles cadres travaillant dans la recouvrement de cet impôt. L'impôt sur « les sociétés des finances » apporte une part importante (30 %) mais il faut savoir que la moitié de ses recettes provient des impôts sur les entreprises pétrolières, le Canal de Suez et la Banque centrale d'Égypte pour ne pas parler d'autres recettes provenant des entreprises publiques. Il s'avère donc que toute la contribution des riches et des entreprises dans les recettes fiscales tournent autour de 20% des recettes fiscales totales. La contribution des salariés (4 %) atteint presque les recettes de l'impôt sur les profits industriels et commerciaux, puisque la fraude ici est presque impossible étant donnée que leurs impôts sont déduits des salaires. Quant aux contribuables des professions libérales qui représentent une couche sociale importante et aisée en Égypte, ils ne fournissent presque rien : 0,2 % du total des recettes fiscales.

La deuxième caractéristique du système fiscal égyptien est le taux important de fraude. Il y a plusieurs estimations qui démontrent que cette fraude oscille entre 14 et 20 milliards L.E.³³. Il faut noter que la pénalité imposée par la loi égyptienne contre la fraude peut atteindre la prison ferme. Dans la réalité, cela n'est jamais appliqué, puisque l'Organisme des impôts arrive toujours à un règlement avec les fraudeurs selon lequel ces derniers payent leurs impôts en plus d'une amende de 100% ou plus de la valeur de la somme due.

La troisième caractéristique du système est le coût de transactions très forts c'est-à-dire les coûts de la mise en application des lois sur les impôts. Mon indicateur essentiel ici est le conflit acharné entre les citoyens et les autorités fiscales qui se manifeste par le nombre d'affaires judiciaires lancées par les contribuables contre ces autorités. Les égyptiens intentent à peu près 500 milles procès par an contre le gouvernement dont la plupart sont contre le ministre des Finances³⁴. Cela est devenu un problème persistant au point que le président de l'Organisme des affaires de l'État (l'avocat du gouvernement) a déclaré que les égyptiens ont la passion de lancer des procès contre le ministère des Finances³⁵. Le graphique 10 montre comment le conflit judiciaire entre l'État et la population en matière d'impôt voit sa part augmenter dans le total de conflits entre les deux partis³⁶.



Le recours grandissant des contribuables à régler leurs conflits avec le gouvernement par le biais de la justice provient du fait que le mode de contestation politique est très faible et également que la voie judiciaire a montré une certaine efficacité à abolir des impôts abusifs comme, entre autres, l'impôt sur les travailleurs à l'étranger.

Plus haut on a présenté les problèmes principaux et chroniques du système fiscal en Égypte. Le projet de loi sur les réformes de la fiscalité lancé par le ministère des Finances à prétendu résoudre les problèmes de ce système.

La philosophie sur laquelle le projet de loi repose est celle du courant néoclassique dans la discipline économique, un courant qui a imposé depuis les années 1980 son hégémonie sur les questions fiscales à l'échelle mondiale. Une clarification du projet égyptien nécessite d'aller hors des frontières égyptiennes pour chercher les dessous de la tendance néoclassique ou « néo libérale » qui a envahi la pensée et les systèmes fiscaux de presque tous les pays du monde.

6/2 La fiscalité du Keynésianisme au néolibéralisme

Les transformations fiscales dans le monde industrialisé durant le vingtième siècle ont bien reflété trois forces majeures qui ont marqué ce siècle : les guerres mondiales, la

démocratisation et la modernisation de l'État. Les efforts nécessaires pour mener les deux guerres mondiales ont forcé les États à extraire davantage de ressources de leur population par le biais de nouveaux impôts et taxes ainsi que par l'augmentation de ceux déjà existants. En outre, l'avancée de la démocratie et le suffrage universel a augmenté le poids politique des classes ouvrières et moyennes, ce qui s'est traduit par la soumission du capital et des riches à une contribution plus forte dans le financement de l'État. Les guerres ont principalement affecté le niveau d'imposition, mesuré par le montant du prélèvement fiscal par rapport au PIB. Et la démocratisation a principalement affecté la distribution du fardeau fiscal, illustré par l'introduction des impôts progressifs.

La croissance du prélèvement fiscal et l'introduction de nouvelles sortes d'impôts ont été directement liées à la modernisation de l'État : sa capacité à recenser les activités économiques et découvrir les revenus de ses citoyens. L'impôt sur les revenus, la première source des recettes fiscales des États actuellement est relativement une nouvelle invention. Avant la propagation de cet impôt, les gouvernements ont ciblé les biens visibles comme la terre, les biens matériels et même parfois les fenêtres comme c'était le cas en Grande Bretagne³⁷.

Les forces de la transformation des politiques fiscales (guerres, démocratisation, modernisation de l'État) ont été renforcées par un élément idéologique important : la montée en puissance de la théorie keynésienne. Cette théorie a formulé les politiques économiques traduisant le « compromis historique » entre la gauche et la droite sur les nouveaux rôles que l'État doit jouer pour réduire les inégalités sociales³⁸. Ce compromis a réussi grâce à la croissance économique et la prospérité des années 1950 et 1960.

Autrement dit, la politique fiscale après la deuxième guerre mondiale a été une partie intégrale des politiques économiques adoptées dans les pays développés grâce à l'interaction entre des facteurs économiques (prospérité), facteurs politiques (compromis historique) et facteurs idéologiques (keynésianisme).

Néanmoins, la figure de la fiscalité a radicalement changé dans les années 1980 et 1990. Des pays différents comme les États-Unis, la Suède, l'Indonésie, le Canada, la Jamaïque et le Japon ont entrepris des réformes majeures dans leurs systèmes d'impôts. Dans ces pays, les impôts sur les entreprises ont été réduits et l'assiette fiscale a été élargie. Les moyens de mobilisation de ressources publiques sont devenus de plus en plus régressifs : les impôts sur

les riches ont été réduits et remplacés par des taxes sur la consommation, assurances sociales et endettement public³⁹. Le seul pays industrialisé qui donnait l'impression de contredire cette transformation des années 1980 est la France. Le nouveau président socialiste, François Mitterrand, a essayé de faire passer un programme keynésien impliquant des augmentations des impôts sur les entreprises. Ce programme a vite été renversé et Mitterrand a modifié la politique économique française pour s'approcher des politiques des pays membres de l'OCDE⁴⁰. Il semble donc qu'il y avait une force globale qui poussait la fiscalité des différents pays dans le même sens. Cette force est la globalisation, si l'on croit une explication courante. Mckenzie et Lee illustrent l'argument : « *La récente révolution de la technologie informatique a permis aux entreprises de déplacer leurs avoirs dans le monde par la touche d'un bouton. Cette révolution a créé une explosion dans la compétition non seulement entre les entreprises, mais également entre les gouvernements nationaux pour attirer des nouvelles entreprises au sein de leurs frontières et d'y garder celles déjà en place. Cette compétition a forcé les gouvernements à réduire les taux d'impôts, les dépenses, les régulations et les barrières au commerce extérieur. L'amoindrissement du pouvoir fiscal qui en a résulté, a mis un obstacle sévère à la capacité de ces gouvernements à gouverner* »⁴¹.

L'argument insistant sur la tendance régressive de la fiscalité dans les deux dernières décennies, ne provient pas d'un raisonnement de gauche. Voyons ce que dit Vito Tanzi, un expert au Fonds monétaire international et actuellement conseillé auprès de Silvio Berlusconi, premier ministre italien. « *L'harmonisation accrue des politiques d'impôts dans le monde, produite par la compétition fiscale pour attirer les investissements, aura l'effet de mettre des pressions à la baisse sur les taux d'impôts, un fait qui va de surcroît limiter la capacité des gouvernements à utiliser la politique fiscale dans des buts de protection sociale. Une revue des impôts sur les entreprises dans 14 pays industrialisés majeurs montre un déclin du moyen de l'impôt de 46% en 1985 à 33% en 1999* »⁴².

La mondialisation du capital, comme processus objectif, a certes mis des pressions sur les taux d'imposition sur les entreprises. Mais il ne faut pas sous-estimer les variables politiques et idéologiques. Au niveau politique, les années 1980 et 1990 ont assisté à l'affaiblissement et à la désintégration de la gauche au niveau mondial. L'affaiblissement de cette gauche ne se manifestait pas seulement par les pertes électorales, mais aussi par l'adoption des partis de gauche de programmes à droite. Au niveau idéologique, la théorie

néoclassique et la pensée dite néo libérale a imposé son hégémonie aux institutions financières internationales et aux cercles importants d'experts qui forment l'agenda de la politique économique sur le niveau mondial. Alors que la pensée keynésienne croit que l'État doit transférer les revenus vers le bas de l'échelle sociale, par le biais du système fiscal, pour augmenter les taux de croissance économique et lutter contre les risques de récession, le courant néoclassique insiste sur le fait que la contraction des taux d'impôts sur le capital ne peut que stimuler la croissance et l'emploi.

La tendance régressive qu'a pris la fiscalité dans les pays industrialisés est le produit de l'interaction entre trois sortes de variables : économiques (mondialisation), politiques (crise de la gauche) et idéologiques (montée en puissance du néolibéralisme).

La transformation de la politique fiscale du Tiers-monde a été soumise aux mêmes forces que celles des pays industrialisés. La spécificité est le rôle crucial des institutions financières internationales, étant donné le besoin des pays du Tiers-monde du soutien de ces institutions pour rééchelonner le remboursement des dettes étrangères. Ces institutions sont, depuis les années 1980, dominées par le courant néoclassique.

Les réformes fiscales ont donc envahi le Tiers-monde depuis les années 1980. La tendance générale produite par ces réformes est la chute des taux moyens des impôts sur les entreprises et la montée en puissance des taxes sur la consommation. Parthasarathi montre que le taux moyen des impôts sur les revenus des entreprises a chuté en Amérique Latine de 43,3 % en 1986 à 36 % en 1992 à 27,6 % en 1998⁴³. Il a indiqué que cette baisse est beaucoup plus forte que celle des pays industrialisés. Asher montre la même tendance dans les pays de l'Asie de Sud-Est⁴⁴. Le seul pays qui semble échapper à cette tendance et prend même la tendance inverse est la Corée du Sud. La force de changement est la démocratisation des années 1990. Le nouveau gouvernement démocratique dans ce pays a essayé de restaurer la justice sociale en mettant l'accent sur les impôts directs plutôt qu'indirects. Au moment où le poids des impôts directs dans l'ensemble des revenus de l'État chute dans le Tiers-monde en général, en Corée du Sud, ce poids est passé de 41,1% en 1987 à 53,8% en 1994⁴⁵. Un autre pilier des réformes fiscales sous la démocratie a été l'augmentation des impôts sur la fortune et sur la propriété immobilière. Cela n'a, toutefois, pas réussi à cause des pressions de quelques groupes d'intérêts qui ont bloqué ces réformes⁴⁶.

6/3 Un projet égyptien de loi dominé par la pensée néoclassique

A la lumière de ces mutations fiscales à l'échelle mondiale, on peut comprendre les transformations de la fiscalité égyptienne. Il a été déjà dit qu'une tendance pour les impôts indirects s'intensifie. La taxe sur les ventes en Égypte a été mise en place comme élément essentiel du Programme de réformes économiques de 1990 appliqué sous tutelle du F.M.I. et de la Banque mondiale. La philosophie sur laquelle se base le nouveau projet d'impôts sur les revenus confirme l'hégémonie de cette idéologie. L'idée principale de ce projet est la formule magique du courant néoclassique : la réduction des taux d'impôts aboutit à la croissance des revenus d'impôts eux-mêmes. En effet, la réduction des taux d'impôts sur les entreprises leurs laissent plus de ressources à investir, ce qui augmente la production, l'emploi et par conséquent l'assiette des revenus imposables. En Égypte, cet argument prend de la force à cause des taux élevés de fraude fiscale. Une réduction des taux d'imposition est censée encourager les entreprises à se plier à la loi. En effet, les taux élevés d'impôts favorisent la fraude, puisque la somme épargnée par les hommes d'affaires du fait de la fraude est plus grande. La réduction des taux d'impôts est censée produire le même effet sur les personnes pratiquant des professions libérales (médecin, avocats, pharmaciens, etc.) et qui contribuent le moins aux finances de l'État. Ainsi le projet de la loi a annoncé une réduction du taux maximal des impôts sur les entreprises et les professions libérales de 40 % à 30 %. Cela se fonde sur le postulat que les taux d'imposition en Égypte sont forts en termes comparatifs. Il faut dire que cela n'est pas vrai dans le cas de l'industrie (32 %) mais il est relativement vrai dans le cas des autres secteurs. Voir Tableau 4 pour une comparaison entre l'Égypte et quelques pays du Sud .

Tableau 4
Taux d'impôts sur les entreprises dans quelques pays du Tiers-monde, 2000

| | Taux d'impôt sur les entreprises % |
|--------------|------------------------------------|
| Égypte | 32-40 |
| Turquie | 33 |
| Maroc | 35 |
| Tunisie | 35 |
| Israël | 36 |
| Argentine | 35 |
| Brésil | 37 |
| Chili | 15 |
| Mexique | 35 |
| Pérou | 30 |
| Indonésie | 30 |
| Singapour | 26 |
| Hong Kong | 16 |
| Corée du Sud | 31 |

Source: KPMG, KPMG corporate tax rate survey. 2000. Cité dans Hanaa Kheir el-Dine et al., *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt*, The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Le Caire: 2000.

Le projet de loi veut donner l'impression d'atténuer le fardeau fiscal sur toutes les couches des contribuables et non seulement des hommes d'affaires. Le projet de loi a ainsi annoncé des exemptions pour les personnes les plus pauvres. Il a augmenté le minimum des revenus exemptés d'impôt, pour passer de 2000 L.E. à 2580 L.E. par an pour les célibataires, de 2500 L.E. à 3360 L.E. pour les mariés et de 3000 L.E. à 4200 L.E. pour les parents⁴⁷. Au-delà de ces revenus, les citoyens seront imposés. Reste à savoir que les gens tombant au dessus de ces revenus sont toujours au dessous du seuil de la pauvreté. Un célibataire gagnant par exemple 3000 L.E. par an (285 euros) sera ainsi imposé au moment où ses revenus ne suffisent pas à garantir les nécessités de base.

Le projet de réformes des impôts sur les revenus est donc basé sur une vision néoclassique de la fiscalité propagée par les institutions financières internationales. La fiscalité est ici moins un mécanisme de redistribution de ressources qu'une méthode de fournir à l'État les moyens pour remplir ses tâches élémentaires (défense, ordre et justice), sans heurter le fonctionnement et la compétitivité internationale des entreprises implantées dans le pays. Comme nous l'avons montré plus haut, les réformes fiscales adoptées dans plusieurs pays du monde, du Nord au Sud, ont abouti à des réductions importantes des impositions sur les

entreprises. La mondialisation a imposé qu'aucun pays, dorénavant, ne peut déterminer ses taux d'impôts indépendamment de ceux existants dans les autres pays. La réduction des taux d'imposition dans un pays engendre des pressions sur les autres pour baisser leurs taux : sinon les entreprises peuvent simplement délocaliser leurs activités. Un autre principe néoclassique adopté par le projet de loi annoncé par le ministère égyptien des Finances est la « neutralité de l'impôt ». La fiscalité classique a été utilisée comme moyen de favoriser des activités au détriment d'autres. Ainsi, par exemple, le taux d'imposition sur les industriels et les exportateurs en Égypte est de 32 % contre 40 % pour les commerçants. Il s'agit d'encourager la production industrielle et l'exportation, deux activités que le gouvernement a jugé importantes à stimuler. La conception néoclassique des impôts refuse cette discrimination entre les activités économiques puisque cela est censé produire une « mi-allocation » des ressources. Le projet de loi égyptien a donc imposé un taux uniforme de 30 % sur les entreprises.

Le débat qui a accompagné la publication du projet de loi a montré un enthousiasme limité ou une insatisfaction par rapport aux réformes proposées. Pour les hommes d'affaires travaillant dans le commerce, la réduction du taux maximal de 40% à 30% est mince. Les industriels et les exportateurs qui jouissent d'un taux d'imposition plus bas, 32%, n'ont gagné que 2% de réduction, puisque le projet de loi leur a imposé le même taux que les commerçants⁴⁸. Le taux de 30% imposé également sur les revenus des professions libérales est considéré comme élevé. Quant aux salariés, l'augmentation du minimum des revenus exemptés de l'impôt n'est pas suffisante, puisqu'elle ne prend pas en compte le coût élevé de la vie aujourd'hui⁴⁹.

Non seulement le projet de loi a apporté des modifications modestes au système d'impôts sur les revenus, mais il a négligé la question critique des exemptions fiscales. La loi 42 de 1974 et ses amendements, et la loi 59 de 1979 sur les Nouvelles villes ont accordé des exemptions fiscales très généreuses aux entreprises installées dans les nouvelles villes : 10 ans d'exemption totale d'impôts sur les revenus. Ces exemptions ont été motivées par la volonté de stimuler les investissements étrangers et locaux dans le pays. Depuis les années 1980, il a été clair que ce système d'exemptions est inefficace. L'État a perdu des énormes ressources à cause de ces exemptions. En outre, comme mécanisme d'évasion, certaines entreprises fonctionnaient seulement pendant dix ans et changeaient d'activités avant la fin de période de grâce. Dans les années 1980 les attaques contre ce système d'exemption ont été lancées par les

milieux de gauche qui pensaient que ces exonérations accordent à un allègement fiscal non justifié aux riches. Dans les années 1990, les critiques adressées au système d'exemption ont dépassé les rangs de la gauche pour atteindre certains milieux académiques et ceux d'hommes d'affaires. Plusieurs études ont montré qu'il est beaucoup plus efficace de réduire les taux d'impôts que d'accorder des exemptions limitées dans le temps, suivie par des taux élevés⁵⁰. Cette conclusion va dans le même sens des recherches menées par le F.M.I. et la Banque mondiale. Il y avait donc un avis dominant dans les milieux académiques que le système d'exemption devait être rationalisé. Cet avis s'est d'autant plus répandu que certains hommes d'affaires ont épuisé la période de grâce de 10 ans et ils sont passés au paiement des taux de 32 % à 40 %. Ils n'ont plus intérêt à maintenir ce système d'exemptions. En effet, l'Union des industries égyptiennes soutient l'annulation des exemptions fiscales en contrepartie de la réduction des taux d'impôts sur les profits⁵¹.

Malgré la popularité de l'argument contre le système d'exemptions, le projet de loi sur les impôts n'a pas touché ce système. Il y a des hommes d'affaires qui jouissent toujours de la période de grâce et qui s'opposent à toute annulation des exemptions. Il est possible que le gouvernement craint aussi qu'une annulation de certaines exemptions fiscales accordées aux entreprises soit perçue comme un pas en arrière dans les avantages concédés au capital, au moment où le gouvernement cherche à attirer des investissements étrangers. Mais ces deux facteurs sont mineurs par rapport à un variable important qui a bloqué toute modification du système d'exemptions. En effet, ce système a un gardien : l'Organisme général des investissements. Cet organisme a été fondé dans les années 1970 pour gérer les investissements étrangers et nationaux. C'est lui qui accorde les exonérations aux nouvelles entreprises. Toute abolition du système d'exemption ne signifie qu'une réduction majeure du poids et du pouvoir de cette institution. Cette dernière s'est donc opposée à toute modification majeure des exemptions. Le projet de loi préparé par le ministère des Finances n'a pu donc traiter la question des exonérations parce que cela relève du domaine d'une autre institution.

Le projet de loi ne prévoit aucune pénalité de prison pour les fraudeurs mais il se contente d'imposer des amendes. On a dit qu'en pratique la peine de prison n'est jamais appliquée. Il aurait été normal que la réduction des taux d'impôts soit accompagnée d'un durcissement des pénalités contre les fraudeurs et non pas leur assouplissement.

Quoiqu'il en soit, le projet de loi sur la réforme des impôts sur les revenus traîne depuis

plusieurs années sans pouvoir voir le jour. En 2003, le gouvernement a déclaré que ce projet de loi devait être adopté dans l'exercice parlementaire de l'année même. En 2004, la déclaration a été réitérée mais le statu quo persiste jusqu'à ce jour.

7/ Recourir à la philanthropie : croissance du clientélisme privé

Le retrait de l'État égyptien du fait de la contraction de ses ressources a été accompagné par la croissance de la philanthropie. Ici on ne parle pas de la charité (des dons de privés à d'autres privés) mais on désigne les transferts volontiers des privés à la collectivité ou à des acteurs étatiques. On ne peut pas chiffrer le phénomène, puisque des données quantitatives ne sont pas disponibles. Mais mes observations personnelles et quelques travaux⁵² ont tenté de tracer la tendance.

Que l'État et ses institutions acceptent des dons de la part des hommes d'affaires cela implique un coût. Celui-ci peut être matériel, c'est-à-dire accorder quelques privilèges contre les dons. Il peut aussi prendre la forme d'exemptions contre certaines obligations comme des taxes ou des impôts. La question qui se pose est pourquoi un État accepte-t-il de renoncer à des impôts ou à des taxes et les recevoir en dons ? Parfois l'institution qui prend le don n'est pas celle qui accorde l'exemption. Exemple : le gouverneur d'Alexandrie, célèbre pour son partenariat avec les hommes d'affaires, intervient auprès du ministre des Finances pour exempter de la taxe sur les ventes les sociétés de construction, faisant des travaux gratuits au profit de la collectivité. Le gouverneur utilise son poids politique pour demander des privilèges pour ses clients. Et si le ministre des Finances accepte de les exempter c'est parce que le gouverneur jouit d'une position politique forte, du fait de ses relations étroites, dit-on, avec le président.

Outre les avantages matériels, il existe un prix symbolique que le régime doit payer pour inciter les dons des hommes d'affaires. La télévision, média officiel, principal organe de l'État fournissant des biens symboliques, a modifié sa représentation des hommes d'affaires dans les années 1990. Le monde des affaires avait montré sa désapprobation pour l'image des hommes d'affaires au cinéma et à la télévision comme des corrompus moralement et matériellement. Les années 1990 ont vu plusieurs feuilletons à la télévision d'État offrant une image positive des capitalistes. Le discours officiel a également mis l'accent sur le « rôle social des hommes d'affaires ». Rôle déjà existant dans la réalité, ou rôle souhaité. L'accent mis sur

ce rôle souhaité des hommes d'affaires d'aujourd'hui est formulé en comparaison avec le rôle positif joué par des figures de la bourgeoisie « nationale » d'avant 1952, dont la plus importante illustration est Tala`at Harb.

Le recours aux hommes d'affaires pour demander des dons, affaiblit-il l'emprise du régime politique sur la société ? Dans son livre « la Privatisation de l'État » Béatrice Hiboux avance une thèse selon laquelle la capacité d'un régime politique à mobiliser les fonds d'hommes d'affaires révèle « *une maîtrise de la société et une capacité de consolidation du pouvoir central particulièrement impressionnante* »⁵³. L'exemple qu'elle a cité ici est celui de la Tunisie où depuis 1992, une véritable fiscalité privée a été instaurée avec la création du Fonds nationale de solidarité, alimenté par une contribution « volontaire » des entreprises et des particuliers influents et échappant à la comptabilité dans le budget national. Ce fonds, qui appartient au président de la République (qu'il gère personnellement et dont il est le seul maître), est théoriquement destiné à des œuvres sociales et, accessoirement à la gloire du bienfaiteur. En cela, ce Fonds, selon elle, constitue bel et bien une privatisation de la fiscalité, sans jamais produire un déclin du contrôle politique.

Dans son œuvre célèbre « le Pain et le cirque », Paule Veyne va dans la même direction quand il dit : « *Si l'évergète rend des services collectifs, n'usurpe-t-il pas là une fonction qui compète normalement à l'État ? C'est une opinion : ce n'est pas une évidence. Le nombre de fonctions publiques qui sont exercées par le moyen de ce qu'on appelle l'État, et la reconnaissance même du caractère public de ces fonctions, varient d'une société à l'autre. Il n'existe pas de service public, depuis la justice jusqu'à l'assurance maladie et à la protection des arts et des lettres, qu'un appareil d'État n'ait à l'occasion remplie. Inversement, il n'est pas une seule fonction publique qui, à toute époque de l'histoire, ait été assurée par l'État. Il est des civilisations où la justice est rendue par des arbitres privés* »⁵⁴.

Si le recours aux hommes d'affaires pour financer l'État n'implique pas forcément un effondrement du contrôle politique, il ne faut pas sous-estimer les transformations que cela engendre au niveau des rapports entre les différentes institutions de l'État. L'exemple tunisien cité par Hiboux montre une main mise du président sur l'évergétisme. Le cas égyptien montre une fragmentation et une décentralisation dans la mobilisation des fonds d'hommes d'affaires. Dans les années 1990, plusieurs gouverneurs, à différents degrés, ont eu la liberté de recourir aux hommes d'affaires dans le but de contrebalancer la diminution des transferts du

gouvernement central. D'autres institutions, comme des universités et des facultés par exemple, font la même chose. Les institutions de l'État sont ainsi de plus en plus attirées par des intérêts privés qui fournissent une partie des ressources nécessaires au fonctionnement de ces institutions. Autrement dit, les responsables à la tête de ces institutions ne subissent pas seulement la contrainte politique du Pouvoir central, mais également celle des forces sociales. Il est vrai que le président en Égypte en dernier recours garde toujours son emprise avec des prérogatives particulières accordées par la constitution : c'est lui qui nomme les responsables des institutions importantes de l'État. Mais cela peut seulement contrebalancer, sans jamais éliminer la tendance à la fragmentation de l'État .

Donner à des acteurs privés le droit de faire des dons à la collectivité et de courir à son secours en périodes de crises comporte le risque de les voir créer leurs propres bases de clientèle. Le régime égyptien n'a pas concédé le droit de l'évergétisme sans logique politique. Par exemple, lorsque l'Égypte a été frappée en 1992 par un tremblement de terre, les Frères musulmans, disposant de ressources matérielles importantes, ont voulu fournir de l'aide aux victimes. Le régime s'est dépêché pour décréter un ordre militaire qui interdit les dons sauf via les canaux officiels. Les Frères musulmans ont certainement une base de clientèles construites sur des dons ou des services à la population, comme des cliniques par exemple. Mais qu'ils interviennent dans un évènement critique comme le tremblement de terre et qu'ils s'affichent en philanthropes a été jugé comme un geste dépassant les limites de l'acceptable. C'est l'armée qui a été présentée comme le fournisseur de l'aide à la population.

Après le tremblement de terre, l'épouse du président a organisé une campagne de donation pour construire des écoles à la place de celles qui ont été détruites. Le régime a ainsi mobilisé sa propre clientèle d'hommes d'affaires. La télévision interrompait ses programmes pour annoncer les noms des hommes d'affaires qui ont fait des donations. C'était une forme rapide de reconnaissance qui se fait dans l'immédiat.

Dans le chapitre prochain, je vais revenir en détail sur cette question de l'effet de la croissance de la philanthropie sur les rapports entre l'État et la société civile, notamment la bourgeoisie.

8/ Dépôt obligatoire des devises : retour aux mécanismes bureaucratiques

En mars 2003, le premier ministre a promulgué le décret 506 imposant aux exportateurs le dépôt dans les banques de 75 % des recettes en devises de leurs exportations. Le taux de change du dollar dans les banques à cette période était à peu près 6 LE, contre plus de 7 L.E. sur le marché noir. Donc chaque dollar détourné du marché noir et livré aux banques engendre pour l'exportateur une perte d'environ 1 L.E. Le système bancaire en Égypte est en grande partie dominé par l'État. Le dépôt obligatoire des devises à un prix fixé hors des mécanismes de l'offre et de la demande est donc presque un impôt déguisé imposé par l'État aux exportateurs .

Le retour à ce système de contrôle bureaucratique du marché des devises est intervenu après une flambée du prix du dollar face à la livre. Après avoir maintenu un prix d'environ 0,3 dollar durant les années 1990, la livre égyptienne a chuté rapidement à partir de l'année 2000, l'offre en dollar étant plus inférieure que la demande. Plusieurs facteurs ont contribué à cela, le plus important étant le fossé entre des importations en hausse et des exportations stables (déficit dans la balance de paiement). Le gouvernement a bien compris depuis les années 1990 l'importance primordiale de stimulation des exportations, une prise de conscience illustrée par le slogan lancé par le gouvernement : « *les exportations ou la mort* ». Or, cela n'a pas débouché sur des résultats concrets. Et depuis 2000 le déficit dans la balance de paiement s'est traduit par des pressions sur le taux de change de la livre égyptienne.

Le décret 506 peut être considéré donc comme une tentative gouvernementale de s'octroyer des devises étrangères à bon marché. Cette dérive a été considérée par certains milieux d'affaires comme un pas en arrière dans le processus de libéralisation économique entamé depuis le début des années 1990⁵⁵. Les associations « libres » (c'est-à-dire non corporatistes) des hommes d'affaires, comme l'Association des hommes d'affaires égyptiens ont eu une position plus critique vis-à-vis du décret que les associations corporatistes comme l'Union des chambres de commerce égyptiennes. L'Association des hommes d'affaires a envoyé une lettre au premier ministre mentionnant les réserves de l'Association quant à la décision en insistant sur ses effets néfastes sur les exportations et sur l'économie en général⁵⁶. L'Union des chambres de commerce, par contre, a eu une position très vague. Son président, qui est également membre du Conseil des produits agricoles (public) a déclaré que celui-ci prépare des listes noires des exportateurs de biens agricoles qui ne déposent pas les devises en

banques⁵⁷.

Le décret 506 a certainement engendré un conflit entre le gouvernement et les exportateurs. Le ministre du commerce extérieur a pris des mesures contre les entreprises qui n'ont pas respecté le décret. Un réseau informatique entre l'Organisme des douanes et le ministère du Commerce a été mis en place pour fournir à ce dernier les informations nécessaires sur les flux d'exportations passant par les douanes⁵⁸. Conformément à ces informations, le ministre du Commerce extérieur, Yussif Butros Ghâli, a ordonné la suspension des activités de plusieurs entreprises qui n'ont pas livré leurs devises aux banques.

9/ Légalisation de l'informel : pénétration étatique de la société

Comme tous les pays du Tiers-monde, il y a en Égypte tout un secteur qui travaille hors du cadre légal de l'économie et n'a pas de relations formelles avec les institutions de l'État. Certaines estimations évaluent les unités du secteur informel comme représentant 40% des unités économiques privées employant plus de 40 % de la force de travail du pays⁵⁹. C'est un secteur actif et fleurissant. Par définition, les unités de l'informel échappent à l'imposition fiscale. Intégrer le secteur informel dans le fisc offre donc un potentiel important pour les recettes étatiques. Il est normal que le gouvernement se tourne vers ce secteur au début des années 2000 après avoir épuisé d'autres mécanismes d'augmentation des recettes.

En 2000, le ministère des Finances a commencé le processus de la légalisation du secteur informel par une étape incluant l'accumulation des informations sur ce secteur. Le nouveau ministre des Finances, Midhat Hassânî, a eu recours à deux centres de recherches pour mener les études en la matière. Le premier est le Centre égyptien de recherches économiques, une institution privée de tendance libérale, financée par des hommes d'affaires égyptiens et par la Banque mondiale, qui a l'ambition d'être un laboratoire d'idées (*think tank*) pour le gouvernement. Le deuxième centre est Instituto Libertad y Democracia (ILD), un centre péruvien dirigé par le célèbre économiste Hernando de Soto qui a élaboré l'idée du « capital mort »⁶⁰. De Soto doit sa célébrité à son livre « le Mystère du capital » dans lequel il a expliqué le sous-développement des pays du Tiers-monde par l'ampleur de son capital mort. Ce capital comprend des avoirs et des actifs de la population non enregistrés dans des documents officiels. Ce genre de capital est mort parce qu'on ne peut pas l'utiliser comme garantie pour obtenir des crédits. Un propriétaire d'une maison enregistrée officiellement peut

utiliser cette propriété comme garantie pour obtenir un crédit auprès d'une banque. Ce qui n'est pas le cas des propriétaires des avoirs informels. D'autant plus que les unités informelles ne peuvent pas jouir de l'assistance que fournissent certaines institutions étatiques au secteur privé, comme par exemple l'aide en terme de soutien technique et de crédits accordés aux petites entreprises. La légalisation des unités informelles donne donc de la vie à un capital mort. C'est l'ampleur de ce capital mort dans le Tiers-monde, selon De Soto, qui explique son sous-développement⁶¹.

On se contente ici de cette présentation rapide de la théorie de De Soto, sans la discuter en détails et en profondeur puisque cela échappe à mon sujet. La visée pratique de la théorie de De Soto est développementaliste : accroître le nombre des entrepreneurs et promouvoir les unités informelles par le biais de leurs légalisation. L'effet secondaire de sa théorie réside dans le fait qu'elle aboutit à des gains pour le fisc, puisque la légalisation des unités informelles signifie leurs soumissions à l'impôt. C'est sans doute cet effet « secondaire » de la théorie de De Soto qui intéresse le ministère des Finances et qui l'a poussé à avoir recours à ce centre pour profiter des expériences qu'il a accumulés dans le cas péruvien.

Les résultats des études co-menées par le centre égyptien et péruvien ont été annoncés dans une conférence en 2004 à laquelle a participé le ministre des Finances. De Soto a déclaré que les avoirs informels en Égypte représentent 240 milliards de dollars (1680 milliards LE), une valeur, selon lui, dépassant tous les investissements étrangers en Égypte depuis la fin de la campagne de Bonaparte de l'Égypte en 1801. Il a ajouté que la fraude fiscale n'est pas la motivation principale de la volonté de rester dans l'informel et que la plupart aimeraient avoir une protection légale de leurs biens⁶².

Que ce soit le ministère des Finances et non pas d'autres institutions étatiques (comme le ministère du Plan par exemple) qui s'occupe de la légalisation de l'informel est en soi une preuve que l'enjeu principal de l'État est l'extraction de ressources. Le recours à la théorie du capital mort n'est donc qu'une formule idéologique. Les résultats des études menées par le ministère des finances qui montrent que le coût des crédits pour les unités informelles est de 40 % supérieur à celui des unités formelles est un argument encourageant les premiers à devenir comme les deuxièmes⁶³. Cela est-il suffisant pour convaincre les informels des bienfaits du formel ? Il se peut que les unités informelles perdent quelques avantages par leur choix de rester hors du cadre légal, mais elles gagnent certainement le privilège d'échapper

aux impôts. Leur choix de ne pas passer au formel est probablement basé sur un calcul des coûts et des bénéfices d'une telle démarche. La « carotte » donc des avantages de la légalité ne peut pas suffire, à elle seule, pour les convaincre. Il faut utiliser le bâton. C'est ce que le ministre de l'Approvisionnement et du commerce intérieur, Hassan Khidr, a fait quand il a déclaré que la loi sur l'enregistrement des biens va être modifiée pour durcir les peines contre les unités qui restent dans l'ombre. Selon le ministre, la loi actuelle impose une amende de 10 L.E. à ceux qui n'ont pas de registre de commerce, une somme jugée par lui comme insignifiante⁶⁴.

La carotte implique aussi la réduction des frais d'enregistrement de la propriété immobilière qui ont considérablement baissé durant les années 2000. Jusqu'aux années 1980, ces frais d'enregistrement étaient extrêmement élevés: 12 % de la valeur de la propriété. En 1991, le taux a été réduit à 6 %, une réduction donc de 50 %. Mais cette réduction importante n'a pas réussi à renverser la tendance à éviter l'enregistrement de la propriété. En 2003, le taux a été baissé de nouveau à 4,5 %. Le ministre de la Justice a déclaré cette fois-ci que cette baisse a produit une augmentation de 19 millions L.E. des droits d'enregistrement en 2003, signe d'un effet positif. En 2004, le gouvernement a entrepris la dernière réduction fixant le taux à 3 %⁶⁵. Cette diminution à plusieurs reprises des frais d'enregistrement depuis 1991 montre que le gouvernement est déterminé dans ces tentatives de légaliser le secteur informel, même s'il lui faut pour cela réduire les taxes et les droits de l'enregistrement.

10/ BOOT : un système à problèmes

C'est dans les années 1990, que le système BOOT (Build Own Operate Transfer) a été adopté en Égypte. Selon ce système l'investisseur assure le financement et les travaux d'un projet dont il aura ensuite la concession pendant vingt ans avant de le transférer à l'État. Plusieurs projets d'infrastructure ont été réalisés par le biais du BOOT dans le domaine du transport et de l'électricité.

L'application de ce système dans le pays a posé quelques difficultés. Premièrement, le système n'a pas été très bien accueilli du point de vue sécuritaire. Les discussions au sein du parlement ont mis l'accent sur la crainte que le contrôle du privé (surtout étranger) des routes, et des aéroports fragilise la sécurité du pays. Certains ont demandé que quelques nationalités (surtout israéliennes) soient exclues de l'octroi des contrats BOOT. Le soulèvement de la

question de BOOT du point de vue de la sécurité nationale révèle probablement la méfiance des institutions sécuritaires à cet égard. Pour apaiser cette crainte le président a affirmé qu'« aucun projet BOOT ne sera accordé sans avoir été étudié par le Conseil des ministres et également sans avoir été ratifié par le président de la République »⁶⁶.

Il convient de rappeler que le système BOOT n'est pas une nouveauté dans l'histoire du pays et qu'il fait ressurgir des sentiments nationalistes anti-occidentaux. En effet, le Canal de Suez a été construit selon un système de concession et a été contrôlé par une administration européenne. Cela a été un des facteurs qui ont facilité l'occupation britannique de l'Égypte en 1882 quand Ferdinand De Lesseps, directeur du Canal, a laissé passer les forces britanniques par le Canal, bien qu'il ait promis au chef de la révolution égyptienne, Ahmed `Orâbi, de ne pas le faire. Le Canal était censé revenir à l'Égypte en 1967, mais s'est fait plutôt, lorsque Nasser prit la décision de le nationaliser en 1956. L'agression tripartite de 1956 a été suivie par la nationalisation de plusieurs projets d'infrastructure et de transport appartenant au capital étranger. Le système de concessions a donc disparu de l'Égypte marquant ainsi l'indépendance du pays et la fin de la domination occidentale. Il est donc normal que son retour dans les années 1990 sous forme de BOOT fasse surgir la logique sécuritaire.

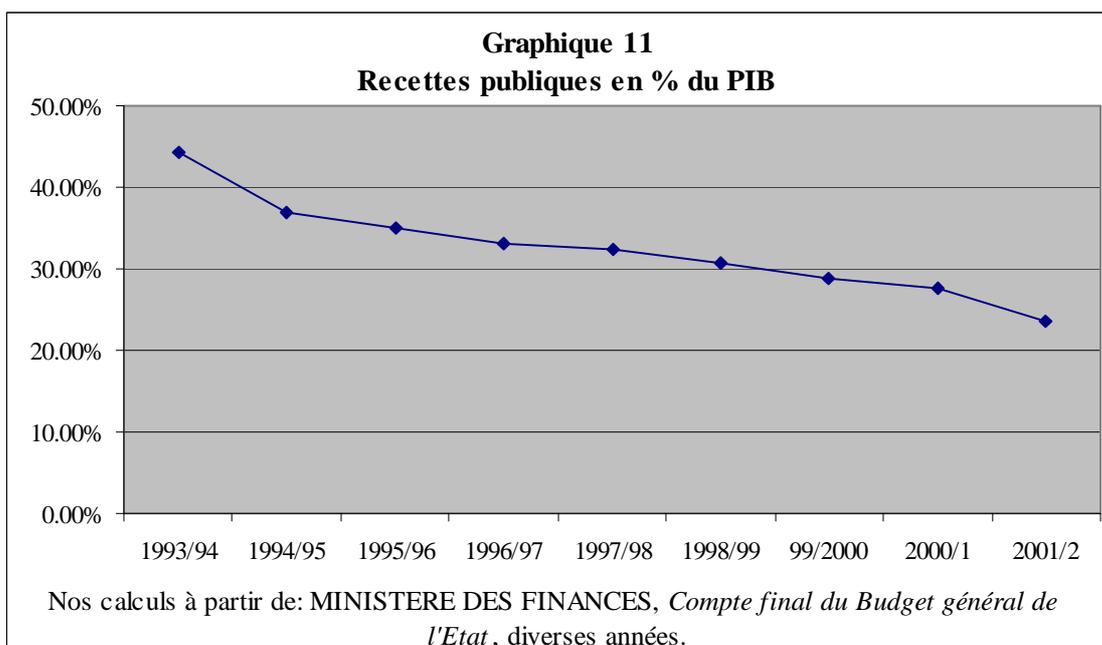
La deuxième difficulté de ce système est économique : les investisseurs étrangers impliqués dans le système du BOOT ont transféré leurs profits à l'étranger en devises, ce qui a augmenté les pressions sur la Livre égyptienne. D'autant plus qu'ils ont financé une bonne partie de leurs projets par le biais du système bancaire national. Le BOOT censé apporter des fonds étrangers pour remédier au problème de manque de ressources a engendré donc un flux de ressources mais vers l'étranger. Un objectif majeur de ce système a en partie ainsi échoué.

La troisième difficulté a été que ce système n'a pas suscité l'enthousiasme des investisseurs étrangers et égyptiens. Une étude basée sur des questionnaires avec des hommes d'affaires montre qu'il existe un taux de risques forts dans ces projets⁶⁷. Le plus important risque est politique, à savoir la modification des lois et l'annulation des concessions suite à un changement de régime.

Les trois facteurs mentionnés ont donc entravé l'utilisation du système BOOT comme mécanisme de mobilisation des ressources pour compenser la chute des recettes étatiques.

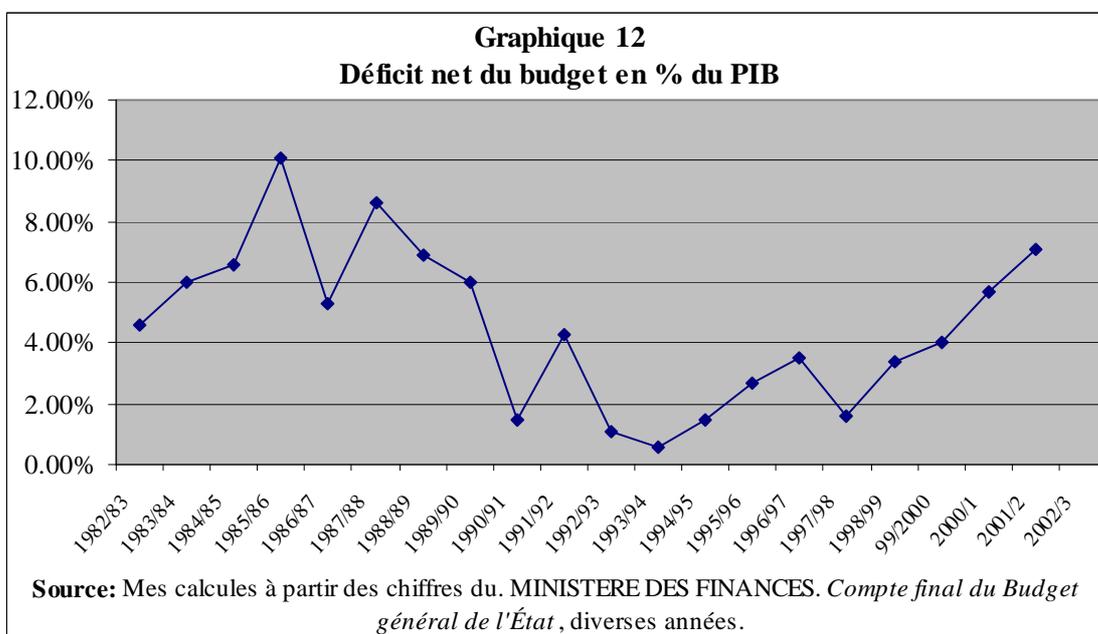
Conclusion

Ce chapitre a étudié les transformations dans les moyens de mobilisation de ressources en Égypte dans les années 1990. On a vu que certains moyens ont relativement réussi (la première phase des taxes sur les ventes); d'autres n'ont eu qu'un succès limité (deuxième phase des taxes sur les ventes, système BOOT, philanthropie); d'autres encore ont échoué (les impôts sur les travailleurs égyptiens à l'étranger); et enfin certains attendent toujours de voir le jour (légalisation du secteur informel et la réforme globale des impôts sur les revenus). En définitif, nous croyons que le résultat des stratégies de mobilisation de ressources est un échec. L'indicateur est la baisse des recettes totales de l'État en pourcentage du PIB. Le graphique 11 montre la tendance.



La contraction de recettes d'un État n'est pas un signe d'échec si cela est le fruit d'une stratégie planifiée visant à la contraction de l'État et incluant des mesures réduisant les dépenses publiques. Ce n'est pas le cas en Égypte. Le gouvernement n'a jamais planifié pour réduire les recettes. Au contraire, comme on l'a montré, la décennie des années 1990 était, par excellence, celle de l'intensification de la tendance prédatrice de l'État égyptien. L'indicateur de l'échec réside aussi dans le fait qu'alors que les recettes en pourcentage du PIB sont en

baisse, les dépenses sont en hausse. Résultat : le déficit budgétaire maintient depuis la moitié des années 1990, une tendance à l'augmentation. Voir le Graphique 12.



Comme on voit sur le graphique, en 2001/2 le déficit enregistré a dépassé celui de 1989/90 l'année qui a précédé les réformes économiques. L'État égyptien est de nouveau en pleine crise financière.

Les raisons de l'échec du gouvernement à mobiliser plus de ressources sont multiples. Dans certains cas, l'État « prédateur » utilise des mécanismes illégitimes, autrement dit inconstitutionnels. C'est le cas de l'impôt sur les travailleurs égyptiens à l'étranger aboli plusieurs fois par la Haute cour constitutionnelle. Dans d'autres, c'est la vigoureuse résistance de la société et la faible performance de l'État qui en est responsable. C'est le cas de la deuxième phase des taxes sur les ventes paralysées par une forte résistance. Dans d'autres exemples c'est la lenteur de l'État et son incapacité à mettre en place les réformes au moment propice. C'est le cas du projet de loi censé réformer le système des impôts sur les revenus.

Dans tous les cas, nous sommes en face d'une adaptation lente de l'État et d'une incapacité du régime à obtenir un consentement réel et rapide de la société pour récolter davantage de ressources. Par ailleurs, la capacité de la société à résister à l'imposition est faible. Elle se manifeste principalement par des moyens dociles et indirects comme l'évasion et

la fraude fiscale. L'appareil judiciaire a été intensivement sollicité par des individus et des groupes qui contestent les impôts et les taxes. Cette tendance à la résistance face à l'État prédateur par le biais de la justice s'explique par le fait que le pouvoir judiciaire garde toujours une certaine capacité à contrôler les abus du pouvoir exécutif, trait essentiel du régime de Moubarak qui a laissé la justice jouer un rôle de soupape de sécurité. Cette tendance s'explique aussi par la crise de la représentativité politique. On a vu comment le régime a pu faire passer la deuxième phase de la taxe sur les ventes par le biais de son contrôle sur l'organisation corporatiste : l'Union des chambres de commerce. Mais cette taxe artificiellement imposée n'a eu qu'un résultat réduit. Les organisations de représentation des intérêts économiques sont certes affaiblies par le contrôle exercé par le régime, mais les partis sont encore plus faibles. Tout règlement politique des conflits devient, de ce fait, une chose difficile⁶⁸.

Notes

¹ On voit ici un retour au mode de gestion étatiste de l'économie, puisque dans l'économie de marché le mécanisme principal de la détermination des prix est la loi de l'offre et la demande.

² DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.

³ BIRD, Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. Juin 1998, vol. 19 n° 2. 22p.

⁴ VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999. p. 41.

⁵ Ibid. P. 41.

⁶ Ibid. P. 45.

⁷ Mes calculs à partir des données du: COMMISSION DU PLAN ET DE BUDGET (Assemblée du peuple). *Rapport général et recommandations de la Commission sur le Compte définitif du budget général de l'État*. Le Caire : 2000/01, p. 12.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Selon al-Wafd, 19/4/2004.

¹¹ ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris : Harmattan, 2000, p. 75.

¹² al-Ahrâm Hebdo, 3/12/2003.

¹³ al-Ahrâm, 28/11/2003.

¹⁴ al-Ahrâm, 4/3/2004.

¹⁵ al-Ahrâm, 15/3/2004.

¹⁶ CENTRAL BANK OF EGYPT. *Annual report*, 2003.

¹⁷ Ducros DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière*. Paris : Presse universitaire de France, 1982. p. 77.

¹⁸ Selon Mahmoud Mohammed Ali, conseiller du Ministre des finances, *al-Ahram*, 8/5/1995.

¹⁹ *Al-Ahrâm*, 2/2/1991.

²⁰ *Al-Ahrâr*, 12/4/1991.

²¹ Saïd al-Tawîl, *al-Mossawar*, 3/5/1991.

²² Saïd al-Tawîl, *al-Mossawar*, 3/5/1991.

²³ *al-Ahrâm*, 12/4/1991

-
- ²⁴ MINISTERE DES FINANCES. *Compte définitif du budget général de l'État*.
- ²⁵ Mahmoud Mouhammed Ali, Président de l'Organisme générale de la taxe sur les ventes, entretien en 8/11/2003.
- ²⁶ Mahmoud al-`Arabî, Président de la Chambre commerciale du Caire, entretien, 15/6/2001.
- ²⁷ BANQUE CENTRALE D'ÉGYPTE. *Rapport annuel*. Le Caire: BCE, diverses années.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Ibid, p.150.
- ³⁰ Ibid, p. 151.
- ³¹ al-Ahrâm, 4/1/1999.
- ³² al-Wafd, 13/7/1998.
- ³³ al-Wafd, 13/7/1998.
- ³⁴ al-Wafd, 13/7/1998.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Je remercie Marwa Farouk pour son aide dans la collection de ces données.
- ³⁷ Economist, A brief history of tax, 1/29/2000, vol. 354 n° 8155, Special section p. 9, 2/3p.
- ³⁸ STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective*. Oxford : Blackwell, 1991. p. 275
- ⁴¹ SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. Septembre 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.
- ⁴² TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. Juillet/Aout 2001, n° 125, p. 78-80.
- ⁴³ SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration*. Washington : IMF working papers, 1999.
- ⁴⁴ ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, Avril 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.
- ⁴⁵ Ibid.
- ⁴⁶ Ha, Yeon-Seob. Public finance and budgeting in Korea under democracy: A critical appraisal. *Public budgeting & finance, printemps*. 1997, vol. 17, n° 1, p. 56-74.
- ⁴⁷ MINISTERE DES FINANCES. *Les grandes lignes du projet de la loi des impôts sur les revenus*. Sans date.
- ⁴⁸ Voir le compte rendu du rapport de la Chambre commerciale américaine au ministre des Finances, *al-Ahrâm al-iqtissâdi*, 22/10/2001.
- ⁴⁹ `abd al-Hamîd `Attâ, op. cit.
- ⁵⁰ Voire les études menés par un centre d'études très proche des milieux des affaires : Centre Egyptien de recherches économiques. Par exemple, Hanaa Kheir el-Dine, Samîha Fawzî et Amâl Rafa'at,

Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt, The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Le Caire 2000.

⁵¹ al-Ahrâm, 4/7/1999.

⁵² Voir les travaux de Patrick Haenni sur ce sujet, en particulier la dernière partie de sa thèse HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

⁵³ HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999. p. 25.

⁵⁴ VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976, p. 23.

⁵⁵ Ashraf al-`Attâl, Président adjoint de la commission des exportations de l'Association des hommes d'affaires égyptiens, al-Ahrâm al-iqtissâdî, 19/1/2004.

⁵⁶ al-Ahrâm, 18/12/2003.

⁵⁷ al-Ahrâr, 20/12/2003.

⁵⁸ al-ahrâm Hebdo, 4/2/2004.

⁵⁹ Business today, March 2004.

⁶⁰ Egyptian center for economic studies, site du centre.

⁶¹ DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital*. New York, Basic books, 2000.

⁶² al-Ahrâm 19/1/2004

⁶³ Business today, ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ al-Ahrâm, 24/2/2004.

⁶⁶ al-Ahrâm, 12/10/2001.

⁶⁷ ASKARI Hossein, CUMMINGS John, GLOVER Michael. *Taxation and tax policies in the Middle East*. London: Butterworth scientific, 1982, p. 173-78.

CHAPITRE 8

**Fin de l'État rentier et affaiblissement du régime
politique:
« L'infrastructure » financière de la démocratisation**

L'objectif de ce chapitre est d'étudier les effets, sur le champ politique, des changements structurels affectant les finances publiques. La question est la suivante: comment et dans quelle mesure la crise budgétaire a affecté l'équilibre des forces entre, d'une part, le régime, l'État et la société et, d'autre part, entre les différentes classes sociales au sein de la société. L'hypothèse de départ consiste à dire que la chute des ressources financières de l'État égyptien affecte les capacités du régime autoritaire à reproduire son autoritarisme. Le chapitre commence par une discussion des théories qui ont abordé le rapport entre les finances de l'État et la nature des régimes politiques.

1/ Impôt et représentation démocratique

1/1 La rente produit l'autoritarisme

La thèse de l'État rentier de Beblawi et Luciani affirme l'existence d'un rapport causal entre l'origine des recettes de l'État et la forme politique du régime au pouvoir : autoritaire ou démocratique. Les États rentiers sont autoritaires parce qu'ils sont financièrement autonomes par rapport à la société. Ils tirent leurs revenus de la rente et ont un recours limité à l'imposition fiscale, ce qui rompt les liens unissant le gouvernement à ses contribuables. En fait, l'impôt dans ce modèle est nécessaire à la démocratie puisqu'il suscite des conflits entre la société et l'État et conduit finalement à des tractations et des compromis selon lesquels les États accordent le droit de représentation à la population en échange de sa soumission à l'impôt. L'absence d'impôts libère l'État de la nécessité de répondre de ses actes et d'entrer dans des tractations et négociations avec les groupes sociaux. C'est ainsi que Luciani¹ affirme : « *pas de représentation sans impôts* ».

La thèse du rapport causal entre l'impôt et la démocratie n'est pas un monopole des chercheurs spécialistes du Moyen-Orient et du Monde arabe. On trouve la même idée chez Charles Tilly². Selon lui, « (...) *le paradoxe central de la formation de l'État européen réside dans le fait que la course à la guerre et à la puissance militaire a créé les États-nations, et il a eu comme effet secondaire, la civilisation des gouvernements et de la politique intérieure* ». Pour Tilly, cela est dû à plusieurs facteurs. D'abord, la mise en place et l'entretien des forces armées ont poussé les agents de l'État à fonder de grandes institutions extractives. Gérées par des agents de l'État, les agents de l'État ont négocié avec les groupes civils contrôlant les ressources nécessaires afin d'aboutir au déclenchement de la guerre. Durant ces négociations, les groupes civils ont acquis de l'influence au sein des États. Et enfin, les guerres ont engendré de grandes dettes publiques créant ainsi des bureaucraties à gérer. Cela n'était pas sans soutenir un plus grand interventionnisme de l'État dans les économies nationales³. Tilly met donc l'accent sur la guerre comme mécanisme stimulant et favorisant la construction des États. Néanmoins, l'effet de la guerre se joue par l'intermédiaire de ses résultats sur les finances publiques et l'imposition fiscale.

Quant à Mike Moore, il avance dans un article récent⁴ que l'absence de l'impôt produit non seulement l'autoritarisme, mais pire encore : un « sous-développement politique », c'est-à-dire « la faiblesse, l'inefficacité et l'autoritarisme des pouvoirs publics (...) ». La dépendance à l'égard des ressources rentières stimule ce sous-développement par les mécanismes suivants :

1) les personnes qui contrôlent l'État sont indépendantes de leurs citoyens. Il n'existe pas de motivation pour écouter les citoyens. L'abondance des ressources faciles fait que l'État se lance dans des mégaprojets et dans la création d'un appareil militaire fort.

2) Il y a peu de motivation pour créer une bureaucratie efficace basée sur la méritocratie. Les revenus faciles nécessitent une bureaucratie limitée. Les emplois sont accordés selon des logiques de patronage. Quand il s'agit de créer une bureaucratie efficace, cela se fait seulement dans le domaine des appareils sécuritaires.

3) La rente stimule le manque de la transparence des dépenses publiques. En effet, il est plus facile de cacher les revenus quand ceux-ci proviennent d'une seule source que lorsqu'ils émanent de sources multiples. Moore cite l'Indonésie de Suharto comme un exemple : durant le règne de ce dictateur, il y avait beaucoup de dépenses hors budget, effectuées par la compagnie pétrolière.

4) L'État rentier est toujours vulnérable par rapport aux fluctuations rapides et soudaines dans ses revenus puisqu'il dépend souvent de l'exportation d'un seul produit subissant des changements brusques de prix sur le marché international.

Si les ressources rentières produisent le sous-développement, l'impôt par contre tend à « civiliser » l'Etat. Outre le mécanisme de négociations et de tractations déclenchées par l'imposition, mentionné par Tilly et Luciani, Moore fournit d'autres mécanismes :

- 1) Quand l'État tire ses revenus de la société, il aura intérêt à faire prospérer ses contribuables.
- 2) Le processus d'imposition nécessite la collection d'informations sur les activités économiques les plus lointaines dans la société. L'État aura donc une base de données développées, indispensable pour la formulation des politiques publiques.
- 3) Il existe une possibilité d'émergence de gouvernements représentatifs, parce que le processus d'imposition peut devenir plus facile si les contribuables sont consultés au préalable sur les modes et les taux d'imposition. En outre, le fait de payer les impôts augmente l'intérêt des citoyens quant à l'utilisation étatique de leur argent.
- 4) La tentation de saisir le pouvoir par la force est tempérée par l'idée que les recettes de l'État continuent à affluer seulement si le nouveau régime a la capacité de faire fonctionner un appareil élaboré d'estimation et de collection des impôts. Sinon, le nouveau régime doit recourir à la répression massive⁵.

Bates et Lien⁶ ont nuancé le rapport causal entre l'impôt et la démocratie en proposant que la représentation émerge quand l'État a recours, non à l'imposition en général mais, à celle sur les biens mobiles. Puisque ces biens mobiles sont, par définition, difficiles à capter, leurs propriétaires sont capables de faire une sorte de tractation avec les rois. Levi⁷ pousse le raisonnement considérant que l'impôt le plus apte à créer les institutions représentatives est plutôt celui frappant les revenus. La spécificité de cet impôt réside dans sa nature intrusive et non populaire. Cet impôt est donc difficile à administrer sans le consentement des citoyens. Ici, Levi aborde la représentation comme un mécanisme de légitimation : la représentation n'est pas un prix à payer contre l'imposition mais plutôt un mécanisme facilitant la mobilisation de ressources. Selon Levi, les gens payent les impôts non seulement par contrainte mais aussi par devoir et consentement. La création d'institutions représentatives approuvant les impôts augmente la légitimité de ceux-ci et facilite ainsi la tâche des institutions extractives⁸.

Une autre étude récente de Wantchekon et Jensen⁹, signale une forte corrélation entre la dépendance vis-à-vis des ressources rentières et l'émergence et la consolidation

des gouvernements autoritaires. Une augmentation de 1 % du pourcentage des exportations de matières premières par rapport au PIB se traduit par une augmentation d'environ 8 % de la possibilité d'avoir un gouvernement autoritaire. Toujours selon cette étude, parmi les différentes catégories de marchandises d'exportation, ce sont les minéraux durs qui sont les plus associés à l'autoritarisme, suivis du pétrole et des marchandises non minérales telles le bois. De tels effets sont particulièrement prononcés là où les revenus échoient principalement au gouvernement central, comme c'est le cas en Afrique centrale.

1/2 Nuancer le rapport entre l'impôt et la démocratie

La thèse du rapport causal entre État rentier et autoritarisme a, toutefois, soulevé des critiques. Les uns acceptent le lien entre les deux variables, mais insistent sur le fait que l'impôt est seulement une variable parmi d'autres quant à la production de la démocratie. D'autres auteurs considèrent que des variables plus importantes peuvent expliquer le blocage de la démocratie dans le Monde arabe. Cela est le cas par exemple de Richards, de Waterbury et d'Ayûbi¹⁰. Matsunaga¹¹, quant à lui, refuse toute relation automatique et directe entre l'imposition fiscale et la démocratisation. Selon lui, « *les fondements budgétaires de l'État rentier ne sont pas tout. Pour savoir dans quelle mesure ils nuisent, dans la réalité, à la naissance de la démocratie, il faut explorer empiriquement les conditions socio-économiques concrètes, la configuration des acteurs sociaux, les ressources dont ces derniers disposent pour la mobilisation politique* ». Cardin¹² aussi entreprend une critique de l'argument selon lequel il existe un mode de politique dit « *rentiérisme* » s'appliquant sur tous les États rentiers. L'auteur a examiné trois États rentiers, le Venezuela, l'Iran et l'Arabie Saoudite, pour démontrer que le mode politique dans les deux premiers cas est très différent de celui du troisième. Selon lui, cela s'explique par l'histoire étatique pré-rente des trois pays.

L'association entre la rente ou le pétrole et l'autoritarisme a été critiquée par Herb¹³ sur la base que les pays autour desquels s'est fondée la théorie de l'État rentier sont localisés dans des régions où l'autoritarisme règne. Les États du Monde arabe sont de toute façon autoritaires, qu'ils soient rentiers ou pas. Quand les États rentiers sont ailleurs (en Amérique Latine par exemple) certains d'entre eux ne sont pas autoritaires.

Le problème de la théorie de l'État rentier selon Herb est qu'elle compare les États rentiers du Tiers-monde avec les États non rentiers sans distinction entre ceux du monde développé et ceux du Tiers-monde¹⁴. Autrement dit, il ne faut pas, par exemple, comparer un État rentier comme l'Arabie Saoudite à un État non rentier comme le Canada, et ensuite

conclure que c'est la rente qui explique l'autoritarisme du premier et la démocratie du second. Selon lui, L'État rentier est un phénomène qui ne peut pas émerger dans les pays développés. Quand un État d'un pays développé dispose des revenus de larges exportations des ressources naturelles, comme dans le cas de la Grande-Bretagne et la Norvège, l'affluence de ces États fait que les recettes pétrolières restent un pourcentage limité quant à la totalité des revenus de l'État. Ceux-ci obtiennent de larges revenus grâce aux impôts. Ainsi, Herb refuse les conclusions de Ross qui a entrepris une analyse statistique trans-régionale pour montrer une corrélation positive et forte entre la dépendance du pétrole de la part d'un État et l'autoritarisme¹⁵. L'argument de Herb, selon nous, sert à démentir les conclusions de Ross. Mais il est loin de contester la théorie de l'État rentier, puisque cette théorie propose un rapport de causalité, non entre les exportations du pétrole et l'autoritarisme mais entre l'État rentier et l'autoritarisme. Des pays largement exportateurs du pétrole comme la Norvège peuvent être exclus de la catégorie des États rentiers puisque l'État là bas trouve principalement ses revenus dans l'imposition fiscale.

En outre, Herb refuse l'association de l'impôt à la démocratie dans le monde moderne. Pour lui, les impôts contribuent à l'émergence et à la consolidation des institutions représentatives seulement quand celles-ci jouent un rôle dans l'administration des impôts, ou au moins quand elles représentent des entités ayant un rôle dans cette administration comme par exemple des régions, des villes ou des nobles. Par administration des impôts, Herb désigne le prélèvement actuelle des impôts et non seulement le consentement par rapport à ceux-ci. L'imposition, par définition, implique qu'une ou plusieurs institutions estiment le montant des impôts à prélever, collectent les recettes, règlent les conflits et punissent ceux qui ne payent pas. La modernisation politique a projeté toutes ces tâches sur l'État – ou plutôt sur la branche exécutive du gouvernement – là où, traditionnellement, ces tâches étaient assumées par des organisations non étatiques : assemblées représentatives, régions, villes.

Malgré sa pertinence, l'argument de Herb ne peut toutefois démentir tout lien de causalité entre les impôts et la représentation dans le monde moderne. Il est certain que l'autorité d'une institution représentant des acteurs, non seulement impliqués dans le paiement des impôts mais également dans leur collection, est plus importante que celle d'une institution représentant simplement des contribuables. Dans le premier cas, les rois ont recours aux assemblées non seulement pour le consentement aux impôts, mais aussi pour leur prélèvement effectif. Il n'en demeure pas moins que, dans tous les cas, les gouvernants ont besoin d'un minimum de consentement pour la collection des impôts, de

quoi les mettre dans une situation à accepter des concessions face aux assemblées représentatives.

Le problème n'est pas tant celui de l'implication des institutions représentatives dans la collection des impôts que la nature même de ces institutions, voire leur existence. Autrement dit, l'effet de démocratisation créé par l'impôt s'exerce par le biais des variables intermédiaires, dont la plus importante est la nature des institutions politiques dans le pays. À cet égard, il faut différencier deux cas bien distincts : d'abord, des impôts qui interviennent dans une configuration politique contenant déjà des institutions représentatives autonomes par rapport à l'État; ce qui n'est pas sans conduire à la promotion et au développement du rôle de ces assemblées déjà existantes. Et un second cas de figure, plus complexe, est celui où les impôts interviennent dans une configuration politique caractérisée par l'absence d'institutions représentatives autonomes ou d'institutions tout court. Cela est d'ailleurs le cas de la plupart des États rentiers qui contiennent des assemblées à faible représentativité soit parce que les élections sont truquées, soit parce que la représentation est bloquée par des institutions corporatistes dominées par l'État. C'est le cas de l'Égypte.

La thèse de l'État rentier générateur de l'autoritarisme, et des impôts créateurs de la démocratie pêche par réductionnisme si elle ne prend pas en considération le fait que l'autoritarisme et la démocratie sont des phénomènes politiques complexes soumis à une détermination multiple. Les variables budgétaires ne sont pas tout. L'État rentier n'est pas à l'abri des crises non budgétaires ouvrant la voie à une mobilisation de certains groupes sociaux. Le pays peut subir une défaite militaire, les dirigeants peuvent tomber malade ou mourir, l'élite peut se déchirer, etc.¹⁶ Le risque de réductionnisme ne provient pas seulement de l'omission de variables déterminant le processus de démocratisation, mais également du fait de lier des variables économiques et financières (la rente), et des variables politiques (la démocratie), sans l'introduction de variables intermédiaires.

Le problème de la thèse de l'État rentier réside dans le fait que le rapport entre l'impôt et la démocratie n'a pas été localisé à travers une théorie générale de l'État et de la démocratie selon laquelle l'impôt est localisé et peut entrer en interaction avec d'autres variables pour produire les changements politiques. Autrement dit, la thèse de l'État rentier est sous théorisée. Mike Moore pense que le plus grand théoricien classique de l'État, Max Weber, a négligé le rôle important des variables fiscales et budgétaires dans sa théorie de l'État¹⁷. Et puisque la tradition la plus forte de la sociologie de l'État est celle weberienne ou néo-weberienne, les variables budgétaires dans l'étude de l'État n'ont été pris au

sérieux que récemment. À cet égard, l'autre tendance majeure de la sociologie de l'État, à savoir la tradition marxiste, a commis la même erreur. Bien que le marxisme mette l'accent sur la surdétermination de la politique par les structures économiques, l'économie politique des revenus et des dépenses de l'État n'a été abordée sérieusement que relativement tard dans les années 1970 avec le livre célèbre de James O'Connor, *The fiscal crisis of the state*¹⁸. Néanmoins, l'étude d'O'Connor est restée presque exceptionnelle sans jamais faire école au sein de la tradition marxiste.

Commençons, pour saisir le rapport entre l'impôt et la démocratie, par lier les variables budgétaires à d'autres variables économiques et politiques. La compréhension de leurs effets proprement politiques nécessite ensuite d'analyser les modalités selon lesquelles ces variables s'articulent sur des dynamiques institutionnelles et des stratégies d'acteurs politiques clairement identifiables.

1/3 Développement et démocratie : des approches divergentes.

Il existe deux grandes tendances théoriques et méthodologiques dans l'explication de la démocratisation par des variables socio-économiques : les études quantitatives transnationales et les recherches historiques comparatives. Le plus célèbre du premier genre est l'étude classique de Seymour Martin Lipset qui reste toujours inspirante : *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*¹⁹. Les chercheurs inspirés par Lipset ont collecté des données agrégées sur le développement et sur la démocratie dans plusieurs pays ; ils ont converti ces données en valeurs numériques standardisées et les ont soumises à une analyse statistique sophistiquée²⁰.

Leurs interprétations ont été inspirées par la théorie de la modernisation ayant une conception dans laquelle la société, l'économie et la politique sont structurellement liées. Ils ont abouti à la conclusion que le niveau du développement économique est positivement en corrélation avec la démocratie. Le processus de démocratisation émane du processus même du développement économique. L'interprétation de cette conclusion a mis l'accent sur les effets sociaux du développement économique : prépondérance de l'éducation, de la communication, croissance de la classe moyenne, etc. Tout cela est censé produire chez un nombre croissant de citoyens, un plus grand intérêt à la politique, une tolérance vis à vis de la différence, de quoi jeter la base culturelle de la gouvernance démocratique. Ce modèle est critiqué car il utilise le PIB par personne comme indicateur de sa variable indépendante, le développement économique. Cet indicateur occulte plusieurs processus et éléments « contenus dans » et « produits par » le processus du

développement économique. Des pays dont les PIB par personne sont à comparer, peuvent toutefois avoir des structures économiques et sociales très hétérogènes.

L'approche de Lipset n'est pas d'une grande utilité quant à la compréhension du rapport entre l'impôt et la démocratisation. L'impôt implique par définition un conflit, ouvert ou latent, entre l'État et la société. Mais cette approche inspirée par la théorie de la modernisation a une conception de la réalité dans laquelle la société, l'économie et la politique sont systématiquement liées dans le cadre d'un ensemble fonctionnel. Cette approche ne prend pas donc au sérieux les conflits et les ruptures. La démocratisation est plutôt l'aboutissement d'un processus naturel et linéaire.

Huber et Rueschemeyer²¹ recourent à la sociologie historique pour fournir une théorie structurelle du processus de la démocratisation plus apte à saisir la complexité de ce processus. Pour ces derniers, la démocratisation est le produit non du développement capitaliste mais de ses contradictions. Les théories libérales et marxistes ont eu tort d'identifier la bourgeoisie comme la force motrice de la démocratisation. À l'exception de quelques pays minoritaires dont la France, la bourgeoisie avait en général une position ambivalente et parfois hostile à la démocratie. Selon eux, cette classe a contribué de façon notoire à la démocratisation en imposant aux rois le partage du pouvoir dans la forme du contrôle parlementaire de l'Etat. Cette classe a, toutefois, fini par s'opposer à l'extension des droits démocratiques comme le droit de suffrage universel, quand cela mettait en danger ses intérêts. La démocratie pour Huber et Rueschemeyer est plutôt l'oeuvre, voire la conquête, des classes ouvrières et moyennes.

La démocratie est définie par ces auteurs comme comprenant trois éléments : des élections justes et régulières sur la base de suffrage universel, la responsabilité de l'appareil étatique aux représentants élus, la liberté d'expression et d'association. Cette définition, quoique répandue dans la littérature sur la démocratie, met l'accent sur le suffrage universel. Il faut que le droit de vote dépasse les frontières régionales, ethniques, religieuses et surtout de classe. Ainsi, ni la Cité grecque ni la Grande Bretagne du Moyen âge n'avaient des systèmes politiques démocratiques, puisque ces systèmes enlevaient le droit de vote à la majorité de la population. Pour ces auteurs, la démocratie doit impliquer au minimum une contribution importante de la majorité des citoyens dans la prise de décision.

La présupposition élémentaire de ce modèle consiste à affirmer que la démocratie est un partage du pouvoir entre les différents acteurs de la société. Cette présupposition les

a conduits à identifier plusieurs équilibres des forces régissant et facilitant le partage du pouvoir.

A) Le premier est l'équilibre entre l'État et la société civile : le pouvoir de l'État doit être contrebalancé par la capacité organisationnelle de la société civile pour que la démocratie devienne possible. L'État ne doit pas être fort et autonome vis-à-vis des forces sociales au point de gouverner sans devoir répondre de ses actions (*accountability*). Ainsi un contrôle centralisé de l'économie par l'État et une présence massive de l'armée et de la police sont des conditions défavorables à un équilibre des forces entre l'État et la société civile ;

B) les relations entre l'État et les organisations religieuses sont critiques. Une alliance entre la couronne et l'église ne peut que renforcer la main de l'Etat. Par contre, la montée en puissance des mouvements religieux indépendants renforce le pouvoir de la société civile ;

C) la structure transnationale du pouvoir ou l'économie mondiale et le système international. Cette structure affecte les deux premiers équilibres des forces et délimite la prise de décision politique sur le niveau national.

À la lumière des thèses d'Huber et Rueschemeyer, nous aimerions étudier le cas égyptien. Il s'agit d'étudier l'effet sur la démocratisation des trois variables suivantes :

- 1) La baisse relative des dépenses de l'État induite par la baisse des revenus rentiers ;
- 2) La tendance à la concentration des retombées des dépenses étatiques ;
- 3) Le recours grandissant du pouvoir à l'imposition de la société pour financer l'Etat.

L'effet de ces trois variables indépendants sur la démocratisation sera étudié par le biais des variables intermédiaires qui sont les équilibres des forces mentionnées plus haut.

En appliquant le modèle d'Huber et Rueschemeyer, je voudrais intégrer la distinction entre État et gouvernement mentionnée dans le chapitre théorique. Car nous pensons que l'introduction de cette différenciation peut affiner les modèles de ces auteurs qui utilisent le concept d'État pour désigner le pouvoir politique sans faire la distinction entre le noyau dur des pouvoirs publics, c'est-à-dire le gouvernement et les structures/institutions ayant une histoire de longue date et une tradition bien ancrée, qui ne se transforment pas forcément et automatiquement suivant les changements des gouvernements.

2/ Égypte : durcissement de l'autoritarisme mais développement de « l'infrastructure » de la démocratisation

L'Égypte des années 1990 a connu la baisse de la rente étatique, la baisse des dépenses publiques et le recours croissant aux impôts, sans l'instauration de la démocratie ni le développement d'un mouvement démocratique de masse. Au contraire, comme le montre Eberhard Kienle²², la contraction de l'État durant cette décennie s'est accompagnée d'un processus de « dé-libéralisation » : les restrictions sur la liberté d'expression et d'organisation se sont étendues et une détérioration notable a touché la représentativité des minorités. Kienle a fondé sa conclusion sur les indicateurs suivants :

1) La représentation des « minorités » au parlement a chuté. Les coptes n'ont eu que six représentants en 1995, le nombre le plus bas depuis les législatives de 1979. Les femmes également ont vu leur représentation chuter en 1995 à 1,3 % des sièges, un taux inférieur au 2,4 % acquis en 1987²³.

2) Le régime a en partie abandonné la formule « interdit mais toléré » adoptée vis-à-vis des Frères musulmans durant les années 1980 pour prendre une position plus coercitive consistant à juger certains leaders moyens de l'organisation devant des cours militaires à partir de 1995²⁴.

3) Le gouvernement a promulgué en 1995 la loi 93 sur la presse, qui a sensiblement durci les pénalités contre la presse et les journalistes dans certains cas dont la « diffamation ». La loi n'a été modifiée qu'après une année de mobilisation, de manifestation et de *sit-in* entrepris par le syndicat des journalistes.

4) Le système de sélection des maires (dans les villages) via les élections a été modifié pour que la nomination soit effectuée par le pouvoir exécutif²⁵.

5) La loi de la Haute cour constitutionnelle a été modifiée en 1998 pour enlever aux jugements de cette cour son effet rétroactif²⁶.

Selon Kienle, ces restrictions à la liberté et à la représentativité ne relèvent pas seulement de la volonté de réprimer l'islamisme radical dans les années 1990. Dans certains cas, comme celui de la représentativité des coptes et des femmes, elles sont, en partie, le résultat du déclin des valeurs libérales de la société. Dans d'autres cas, elles sont le produit des réformes économiques²⁷.

Le concept du processus de la démocratisation adopté ici repose sur le développement des rapports de force entre les différents acteurs de la société. Il est clair que la répression s'est accrue dans les années 1990 ; ce qui constitue pour nous moins un signe de force qu'un indicateur de fragilité. La chute des régimes autoritaires est

fréquemment précédée par le recours massif à la force pour réprimer les revendications sociales et politiques comme c'était le cas en Allemagne de l'Est ou dans l'Indonésie de Suharto²⁸. Ce qui va, en grande partie, déterminer le sort de l'autoritarisme en Égypte c'est l'évolution du bras de fer entre le régime et la société civile. Il faut toutefois affirmer tout comme Adam Przeworski que la démocratisation n'est pas seulement le fruit du développement des forces objectives structurelles. Celles-ci délimitent les choix, mais ne déterminent jamais les résultats²⁹.

La prise en considération des choix stratégiques des acteurs est primordiale si l'on cherche à comprendre les divergences des trajectoires de démocratisation ayant lieu dans des pays économiquement similaires. Il existe actuellement une certaine réhabilitation des études sur le processus de la démocratisation et une insistance sur le caractère indéterminé des transitions démocratiques. L'incertitude est désormais introduite comme paramètre central des transitions. C'est elle qu'il faut saisir pour comprendre les processus de démocratisation dans leur complexité. O'Donnell et Schmitter invitent à la prendre comme objet d'étude et Przeworski en fait l'élément central de sa théorie (la démocratisation comme « processus d'institutionnalisation de l'incertitude »). L'hypothèse essentielle, commune à l'ensemble de ces analyses centrées sur la dimension politique de la transition démocratique et de sa nature incertaine est la suivante : les origines et l'évolution des régimes démocratiques sont déterminées moins par les facteurs culturels ou économiques que par les actions, les choix des élites qui cherchent à maximiser leurs intérêts dans un cadre institutionnel en flux que leur lutte contribue à façonner³⁰. Les transitions démocratiques, par conséquent, se laissent mieux saisir comme « *des situations politiques sous déterminées, où l'absence de règles claires et les conflits opposant les différents acteurs sur la nature de ces règles, rendent les évolutions politiques extrêmement imprévisibles* »³¹.

Sans railler complètement les thèses de certains adeptes du choix rationnel dans le paradigme de « transition démocratique » lesquelles délaissent totalement les facteurs structurels, nous avons tenté, de manière nuancée, de mettre l'accent sur les forces objectives de la démocratisation, tout au long de ce chapitre. Loin de nous lancer dans des spéculations sur l'avenir de la démocratisation en Égypte, nous avons essayé de discuter les conditions structurelles qui peuvent promouvoir ou entraver le changement de régime autoritaire en place. De toute façon, notre objectif dans ce chapitre n'est absolument pas de mener une étude exhaustive sur les variables déterminant les chances de la démocratisation en Égypte, mais plutôt d'étudier l'effet de l'affaiblissement de l'État rentier sur les

conditions structurelles facilitant la sortie de l'autoritarisme ou sur « l'infrastructure de la démocratisation ». Ces conditions, comme on l'a souligné plus haut, portent sur les rapports de force entre l'État et les différents groupes sociaux composant la société civile.

2/1 La bourgeoisie égyptienne : classe ascendante

La baisse de la rente et la contraction de l'État productif et distributif ont changé les rapports de force entre l'État et la bourgeoisie en faveur de cette dernière. Mis à part les années qui ont suivi la guerre du Golfe en 1990 et qui ont apporté quelques devises à l'Etat, le poids de l'État dans l'économie depuis la moitié des années 1980 a diminué. Le secteur privé contrôle donc de plus en plus les ressources matérielles et humaines. Ces deux ressources sont les plus importantes quant au jeu politique en Égypte. La mobilisation politique ici se fait principalement par le truchement de relations clientélistes. Un homme d'affaires peut faire une carrière politique s'il dispose de deux capitaux essentiels : des ouvriers qui lui servent de clientèle stable facile à mobiliser en cas de besoin (assurer ses suffrages au moment des élections par exemple). Des ressources matérielles pour attirer encore plus de clients et acheter la coopération de la bureaucratie de l'Etat.

Le régime, lui aussi, utilise le clientélisme dans la mobilisation politique et dans l'achat du consentement. C'est par excellence un héritage nassérien. Au cours des élections syndicales et parlementaires, les ouvriers et les fonctionnaires de l'État sont transportés jusqu'aux bureaux de vote en bus publics ; ils se font payer un repas ainsi qu'une prime. Il en est de même lorsqu'il s'agit d'organiser quelques rituels politiques à l'exemple des manifestations pour exprimer le soutien au régime. Avant l'invasion américaine de l'Irak, le parti National démocrate (PND) au pouvoir a décidé d'organiser une grande manifestation dans le Stade du Caire afin de montrer son opposition à la guerre. Pour mobiliser les citoyens, il fallait payer des fonctionnaires et des ouvriers, leur accorder un jour de congé et les transporter en bus.

Toutefois, du fait de la crise budgétaire et de la baisse du « pouvoir d'achat » clientéliste de l'Etat, l'effet du clientélisme se limite de plus en plus au consentement passif. Les quelques six millions de fonctionnaires de l'Etat, à l'exception d'une minorité élue, n'accordent au régime qu'apathie politique. Alors que lorsqu'il s'agit de demander aux fonctionnaires d'aller plus loin que le consentement passif, souhaitant par exemple leur participation à une manifestation, il faut les payer sur le champ. Outre cette chute qualitative du pouvoir clientéliste de l'Etat, il y a aussi la baisse quantitative, c'est-à-dire

une diminution de la clientèle de l'État puisque le pourcentage des fonctionnaires et des travailleurs du secteur public est en chute, à comparer avec le total de la force du travail.

L'affaiblissement du clientélisme étatique dans les années 1990 s'est accompagné de la montée en puissance du clientélisme privé. La prolifération des œuvres de bienfaisance témoigne de ce fait³². Le régime a trouvé dans la charité et la philanthropie des hommes d'affaires une compensation à la contraction du rôle social de l'État. C'est ainsi que le discours officiel met l'accent depuis les années 1990 sur « le rôle social des hommes d'affaires ». Le problème a toutefois été de contrôler le risque politique et sécuritaire induit par la création des centres de pouvoir indépendants ou hostiles au régime. En effet, la charité et la philanthropie permettent aux forces d'opposition, notamment les islamistes, de construire leur propre base de clientèle. On a cité dans le chapitre de l'État prédateur l'exemple de la répression subie par les Frères musulmans à la suite de leur activisme caritatif lors des tremblements de terre de 1992. En outre, l'« étatisation » de la plupart des mosquées privées dans les années 1990 visait, entre autres, à assécher le financement des réseaux d'entraide mis en place par les islamistes. Autrement dit, le gouvernement essaie de limiter le clientélisme privé à ses fidèles, ou au moins à ceux qui ne sont pas ses adversaires. Néanmoins, l'utilisation des moyens sécuritaires ici ne peut réussir qu'à moitié à réprimer la tendance naturelle à long terme : l'affaiblissement du régime et de l'État face à un clientélisme privé ascendant. Les élections parlementaires de 2000 en sont l'illustration.

2/1/2 Elections 2000 : affaiblissement du régime et percée de la bourgeoisie

Alors que les bureaux de vote primaires étaient sous le contrôle de fonctionnaires autres que les magistrats, les élections législatives de novembre 2000 furent placées sous le contrôle de la justice. Fruit de la décision de la Haute cour constitutionnelle égyptienne, ce changement³³ a permis de diminuer sensiblement les fraudes électorales. Les élections ont permis un renouvellement important de l'Assemblée du peuple. Elles ont également présenté pour la première fois une image plus juste de l'échiquier politique égyptien et du rapport de force entre les différents groupes sociaux³⁴.

Ces élections ont manifesté la faiblesse profonde des partis politiques égyptiens (le parti au pouvoir y compris). Pour preuve : la victoire des candidats qualifiés « d'indépendants », c'est-à-dire ceux qui n'affichent aucune appartenance partisane³⁵. Pour la première fois tout au long de son histoire, le PND n'a non seulement pas réussi à arracher les deux tiers des sièges (la majorité permettant de changer la Constitution, et

d'élire le président), mais il n'a même pas réussi à obtenir 40 % des suffrages³⁶. Le parti au pouvoir n'est arrivé à reprendre sa suprématie au sein de l'Assemblée du peuple qu'en récupérant la majorité des candidats « indépendants ».

Le PND n'a pas échoué au profit des partis d'opposition. Ceux-ci n'ont arraché que 16 sièges (3,6 %). Ce sont les « indépendants » qui ont fait la percée des élections de 2000, la plupart étant des membres du PND ayant échoué à recevoir le soutien de leur parti. Désormais, la candidature du PND n'est plus une garantie suffisante pour se faire élire au parlement. Le pouvoir exécutif a perdu une partie de sa capacité à faire élire ses affidés. Par contraste, citons cette histoire assez révélatrice : à la suite des élections législatives de 1984, le président Moubarak a proposé Réfa'at al-Mahgûb, un député non élu, à la fonction du président de l'Assemblée du peuple. Rappelons que le président en Égypte a le droit de nommer 10 membres au parlement. Lors de la réunion du président avec les parlementaires de son parti, le PND, un député a protesté quant au choix d'al-Mahgûb disant que celui-ci est nommé et non élu. Alors Moubarak répondit: « *soyons sérieux, vous êtes tous nommés* ». Aujourd'hui, Moubarak ne peut se permettre de donner la même réponse.

Le fait que la majorité des indépendants aient fini par rejoindre le PND, en l'an 2000, ne réduit pas la signification de leur percée dans les élections. Le fait qu'ils se fassent élire par leurs propres moyens au lieu de reposer sur le pouvoir du PND, change leurs rapports avec le gouvernement. Ce sont eux qui ont assuré au PND sa majorité à l'Assemblée du peuple. En outre, ils disposent d'une certaine « légitimité populaire » à même de leur permettre d'adopter des positions plus indépendantes que les autres députés, ayant gagné les élections avec le soutien de leur parti, le PND. Il est également à souligner que la moitié de ces députés a voté pour le candidat d'opposition, dans les élections de la fonction du vice-président du parlement.

La deuxième percée des élections de l'an 2000 est celle des hommes d'affaires. Ils ont arraché 77 sièges, contre 37 lors des législatives de 1995. Jamais autant d'argent n'avait été investi dans un scrutin. L'argent s'est avéré un facteur déterminant dans bien des cas et a supplanté le critère de la proximité à l'Etat. Le cas du député Rami Lakah, à la circonscription d'al-Dâhir, est très révélateur. Il avait deux « défauts » face à son rival, `Abd al-Ahad Gamâl al-Dîn : au niveau confessionnel, il appartient à la minorité de la minorité (chrétien et catholique de surcroît). De plus, il n'avait pas le même poids politique que Gamâl al-Dîn, ancien ministre de la jeunesse et candidat officiel du PND. Le seul avantage dont disposait Lakah a été sa puissance financière. Il est un businessman dont les affaires sont florissantes et qui investit dans des domaines multiples. Lakah a

généreusement dépensé lors de sa campagne électorale, de quoi avoir largement compensé ses deux « défauts » initiaux. A son succès, le parlement égyptien a accueilli, en l'an 2000, son premier député catholique.

Le cas du député Munîr Fakhrî `Abd al-Nûr n'est pas moins révélateur. Celui-ci, également homme d'affaires chrétien (orthodoxe), a réussi à chasser son rival Ahmed Fu'âd `Abd al-`Azîz, candidat du PND pour la circonscription d'al-Wâyîl après un monopole de plus de deux décennies. Le candidat du PND était même allé jusqu'à utiliser la carte religieuse contre son rival, lors de sa campagne électorale. Ce, en distribuant des tracts appelant les musulmans à ne pas voter pour les « impies ». L'appel lancé par quelques auteurs islamiques éclairés en faveur d'`Abd al-Nûr, incitant les électeurs à opter pour le meilleur candidat, abstraction faite de sa religion, a certainement appuyé `Abd al-Nûr. D'autant plus que celui-ci bénéficie d'une forte respectabilité notamment de par son appartenance à une grande famille Wafdiste, au passé nationaliste. Il est toutefois certain que la fortune et la clientèle d'`Abd al-Nûr ont joué un rôle décisif lors de sa campagne électorale et ont pu compenser les faiblesses politiques occasionnées par son appartenance confessionnelle.

On a d'ailleurs susmentionné les indicateurs de la « dé-libéralisation » politique dans les années 1990, dont la baisse de la représentation chrétienne à l'Assemblée du peuple. Kienle explique ce fait, en partie, par le déclin des valeurs libérales dans la société égyptienne. L'augmentation de la représentativité copte dans le parlement de 2000 ne révèle, selon nous, aucun renversement de la chute des valeurs libérales ; mais elle montre le capital politique gagnant de plus en plus de terrain en Égypte : l'argent. Si la proximité vis à vis de l'État est un capital politique dont la valeur baisse, cela est lié à la baisse quantitative et qualitative des biens étatiques à offrir.

La montée en puissance des hommes d'affaires au sein de l'Assemblée du peuple ne se limite pas uniquement à leur présence quantitative, mais elle s'étend au rôle qu'ils y jouent. Pour la première fois depuis l'arrivée des militaires au pouvoir en 1952, des hommes d'affaires ont occupé la présidence de certaines commissions spécialisées du parlement dont la plus importante est celle du plan et du budget, présidé par Ahmed `Izz, le magnat du fer et de l'acier. Le rôle réel des commissions spécialisées n'est pas très important, étant donné que le poids du pouvoir législatif est généralement réduit en Égypte. Autrement dit, la formulation de la politique budgétaire se fait par le ministre des Finances, c'est à dire un technocrate, plutôt que par le président de la commission du plan et du budget, qui est un homme d'affaires. Mais la présidence des commissions spécialisées a un

pouvoir symbolique qui équivaut à celui du ministre. Plusieurs responsables ont oscillé entre la présidence de ces commissions et le poste de ministre. D'autant plus que le rôle et l'importance des commissions spécialisées du parlement, présidées par des hommes d'affaires, n'ont cessé de prendre de l'ampleur.

2/1/3 L'embourgeoisement du PND

Les responsabilités clés du PND restent toujours le monopole des hauts bureaucrates, des militaires et des politiciens professionnels ; d'ailleurs quelques noms parmi eux ont survécu aux régimes de Nasser et Sadate. Le président du parti est toujours Hosni Moubarak, lui même ancien officier des forces aériennes. Le secrétaire général est Safwat al-Sharîf, ancien responsable des services secrets. Le secrétaire général adjoint est Kamâl al-Shazlî, un politicien professionnel qui a fait carrière dans les rangs de l'Union socialiste arabe, parti créé par Nasser. Les piliers du PND comprennent plusieurs figures se proclamant nassériens ou nationalistes, comme Mufîd Shihâb, Husayn Kâmil Bahâ` al-Dîn et Mahmûd al-Sharîf, que Moubarak a regroupés lors de son accession au pouvoir pour contrebalancer le courant dit « sadatien ».

Dans le prolongement du parti unique nassérien, le PND reste donc une structure de clientèle et un réseau de cooptation. C'est un parti centralisé dont les fonctions sont occupées non par l'élection, mais au contraire par la nomination. Le rapport entre ce parti et le gouvernement se résume par la formule suivante: parti du gouvernement et non pas le gouvernement du parti. Le PND ne dispose pas d'une idéologie claire et consistante, il est traversé par des sensibilités et des orientations hétérogènes. Des hommes d'affaires en quête de contrats aux chômeurs cherchant à avoir une licence de kiosque de cigarettes, les adhérents rejoignent ce parti pour faciliter leurs affaires. Pour montrer la fusion de ce parti dans l'Etat, il convient de rappeler que son prédécesseur, le « Parti de l'Égypte arabe et socialiste », s'est effondré quelques jours après que Sadate décida de le quitter pour fonder le parti National démocrate. Sadate a été suivi par quasiment tous les membres du parti d'Égypte et le PND a même hérité des sièges du parti « défunt ».

À la suite de l'affaiblissement du PND aux élections de l'an 2000, une commission d'étude chargée d'examiner les raisons de la faiblesse du parti, fut créée. Celle-ci avait comme objectif de penser une série de réformes destinées à renforcer les capacités du parti et déboucha sur la création de la « commission des politiques », présidée par le fils du président Moubarak. Cette commission a introduit quelques nouvelles figures, recrutées notamment parmi les hommes d'affaires, les intellectuels et les chercheurs « libéraux ».

Ainsi a-t-on entendu parler pour la première fois du groupe de Gamal Moubarak au sein du parti, un groupe qui se caractérise par sa tendance libérale au niveau économique, par ses sensibilités en faveur d'une coalition plus étroite avec les Etats-Unis et d'une intégration de l'Égypte dans l'économie mondiale. Ce groupe est la cible préférée des attaques lancées par des journaux nassériens et nationalistes. Ceux-ci insinuent que la commission des Politiques du PND n'est qu'un gouvernement dans le gouvernement et qu'elle a été derrière plusieurs décisions non populaires, considérées comme ultra libérales, à l'instar de la décision du flottement de la livre égyptienne en 2003.

La montée en puissance de la commission des Politiques présidée par Gamal Moubarak a été interprétée dans les médias, comme étant un indicateur révélant que le président prépare son fils à la succession. Moubarak a fini par déclarer, plusieurs fois, (la dernière en date, au mois de décembre dernier³⁷, a été d'ailleurs la plus affirmative), que la succession en Égypte est régie par la constitution et que son fils ne sera pas le président à venir. Je ne cherche aucunement à traiter de la question de la succession en Égypte, de façon détaillée. Il s'agit simplement de suggérer que la montée en puissance de la Commission des politiques, ainsi que celle de Gamal Moubarak, au cours des dernières années, a une signification importante quant à l'évolution de l'équilibre des forces sociales dans le pays plutôt qu'à la succession.

Les réformes que Gamal Moubarak a apportées au parti consistent en effet à recruter plusieurs hommes d'affaires et à s'orienter vers un rapprochement avec la bourgeoisie. Le fils du président est une figure à même d'accomplir cette fonction beaucoup plus que son père. Il a effectué ses études à l'Université américaine du Caire (AUC), ensuite il a travaillé dans le domaine de la finance en Angleterre, avant de revenir définitivement en Égypte. Il est donc très proche des hommes d'affaires. Dans son style BCBG, il a essayé de se montrer comme une figure dynamique et moderne, représentant « *toute une génération* », comme il l'a lui même déclaré à maintes reprises. Gamal Moubarak a réussi à recruter des hommes d'affaires et des intellectuels « libéraux » et à placer certains d'entre eux à des postes clés au parlement et au PND. Le nouveau secrétaire du comité des membres du PND n'est qu'Ahmed `Izz, l'un des clients du fils du président. Cette commission est importante dans la mesure où elle dispose d'une base de données détaillées sur les membres du parti.

Il ne s'agit pas de dire ici que la bourgeoisie égyptienne s'est emparée du PND, mais plutôt que le parti s'oriente subitement vers « l'embourgeoisement ». Le nombre ascendant des postes occupés par les hommes d'affaires est un indicateur de la stratégie de cooptation

adoptée par le pouvoir vis-à-vis de la classe bourgeoise. Les fonctions politiques dans le système égyptien font office de biens symboliques accordés à des groupes sociaux en rémunération ou en reconnaissance. Si l'armée monopolise la plupart des postes exécutifs importants dans le système politique, (comme celui du président), cela provient d'une reconnaissance du poids politique de l'institution militaire dans le régime égyptien. La bourgeoisie en Égypte est sans doute une classe ascendante, et le régime n'a aucune intention de parcourir le risque de nier cette réalité.

L'ascendance de la bourgeoisie ne se résume pas à son contrôle croissant des ressources économiques et financières. Cette ascendance est aussi présente sur le terrain idéologique où la bourgeoisie exerce une hégémonie sans précédent. Cela est le produit des variables internationales, dont notamment la chute du communisme. Mais il est également et surtout le produit de l'adoption totale du paradigme du marché par le régime en tant que la référence pour mener à bien le développement économique. Selon ce paradigme, les entrepreneurs sont les catalyseurs du développement et non les bureaucrates de l'État ou les militaires. En adoptant donc « l'orthodoxie » du marché une contradiction se crée entre l'économique et le politique. La seule classe exerçant un contrôle légitime des biens de production est la bourgeoisie. La bureaucratie de l'Etat, dont la domination repose sur le contrôle de la propriété publique, est dorénavant gaspilleuse et corrompue. Pourquoi cette classe reste donc le réservoir des responsables occupant les postes clés du régime politique ? Pourquoi la classe dominante sur le plan économique ne devient-elle pas dirigeante sur le plan politique ? La bourgeoisie égyptienne est souvent une classe maudite pour sa nature « parasitaire », mais les attaques conduites contre cette classe poussent vers des positions moralisantes, puisqu'elles ne sont pas en corrélation avec un projet de société différent sur le niveau socio-économique.

Le contenu des rumeurs et des anecdotes lancées contre le président est un indicateur de la montée idéologique en puissance de la bourgeoisie. Les rumeurs et les anecdotes qui concernent Nasser portent souvent sur son autoritarisme. Ses victimes n'étaient que ses opposants politiques. Celles sur Sadate visent surtout sa corruption. L'objet de la corruption est la propriété publique et ses victimes n'étaient que les gens modestes qui ont vu se détériorer leur niveau de vie, pendant que le président et son entourage s'enrichissaient. Quant aux rumeurs et anecdotes attaquant Moubarak, elles portent sur la corruption de ses deux fils. Mais, contrairement au cas sadatien, l'objet de la corruption n'est plus les biens publics appartenant au peuple, mais les biens des hommes d'affaires. La victime de cette corruption n'est que la bourgeoisie elle-même. Les rumeurs

racontent des histoires de chantage exercé par `Alâ' Moubarak contre les hommes d'affaires afin d'exiger une part de leurs projets. Selon les anecdotes, plusieurs hommes d'affaires ont accepté de s'y plier. De même, les bruits courent rendant d'Alâ' Moubarak derrière plusieurs décisions économiques récentes dans le pays. Sur ce, on prétend par exemple que le gouvernorat du Caire a été sur le point d'interdire l'égorgeage des poulets chez les volaillers afin d'obliger les gens à se rendre aux boucheries qui appartiennent à `Alâ' Moubarak. Au-delà de la véracité des faits, ces anecdotes montrent comment l'imaginaire tend à contenir l'image d'un certain conflit entre le cercle du président et celui des hommes d'affaires, où ces derniers se présentent en victimes, celles des abus du pouvoir.

2/1/4 La bourgeoisie, est-elle une classe gouvernante en Égypte ?

La bourgeoisie a bien reçu quelques biens symboliques dans le cadre des stratégies de cooptation du régime. Mis à part ces biens, est-ce que le régime accorde à la bourgeoisie des avantages réels, dont notamment des politiques économiques et sociales favorisant l'accumulation du capital et la propagation des rapports du marché libre ? Nous avons des cas précédents où la distribution de biens symboliques à un groupe s'est redoublée d'un bornage clair de leurs avantages et de leur influence. Sadate, par exemple, a limité le poids de l'armée dans la politique³⁸, en même temps il a recruté son vice-président, Hosni Moubarak, dans l'institution militaire.

La même logique est mise en œuvre actuellement en ce qui concerne la bourgeoisie. Les biens symboliques accordés à cette classe ne traduisent pas son hégémonie quant au pouvoir politique ni une quelconque adaptation des politiques publiques aux besoins de la bourgeoisie. En effet, l'adoption presque totale de l'idéologie du marché par le régime et l'État ainsi que le discours officiel en faveur du secteur privé, ne doivent pas cacher le fait que la libéralisation économique en Égypte reste singulièrement limitée. La privatisation en Égypte n'a touché aucun secteur stratégique important comme, par exemple, le secteur bancaire ou celui des assurances. L'adoption officielle de l'économie de marché ne semble pas avoir effacé les fonctions régaliennes de l'État égyptien, bien au contraire. Il semble que le régime, pour compenser sa perte de contrôle relative sur les ressources économiques et pour légitimer sa raison d'être, renforce les fonctions régaliennes de l'État sur les populations : surveiller, punir, autoriser, interdire etc. En outre, les demandes clés de la bourgeoisie n'ont pas été jusqu'ici acceptées par le régime ; dans bien des cas elles ont été adoptées mais formulées à travers des politiques les vidant de leurs contenus. Le code

unifié du travail est attaqué depuis longtemps par les associations d'hommes d'affaires comme entravant le développement du secteur privé. Depuis le commencement des réformes économiques au début des années 1990, le régime a déclaré son intention de modifier ce code pour répondre à la libéralisation. Le code du travail a pris 13 années pour être modifié par la loi 137 de l'année 2003. Et le résultat a été jugé très maigre par les associations d'hommes d'affaires. Il en est de même pour les lois et les régulations fiscales, souvent attaquées par les businessmen car entravant le développement des affaires. Ici également, le gouvernement parle d'une réforme fiscale depuis le début des années 1990 sans pour autant qu'une modification concrète ne voie le jour. Pour les hommes d'affaires, le problème ne réside pas seulement dans la lenteur des réformes mais aussi dans leurs résultats très minces, lorsqu'il s'agit de les appliquer.

Le régime égyptien a, à tout prix, retardé la privatisation des banques et des sociétés d'assurances publiques parce que celles-ci constituent le nerf de l'économie de marché. Toute perte de contrôle de l'État sur le processus de l'allocation de ressources au secteur privé ne peut qu'affaiblir le contrôle du régime politique. En fait, la création et le développement des hommes d'affaires en Égypte se fait, en partie, par le biais des banques publiques qui contrôlent une grande partie du marché bancaire dans le pays.

Le tableau numéro 1 établit une comparaison entre le poids du public dans les secteurs bancaires en Égypte et en Turquie, un pays également réputé pour la prépondérance de ses banques publiques. On remarque évidemment que le système bancaire égyptien est plus étatisé que son homologue en Turquie.

Tableau 1
Poids du secteur public sur le marché bancaire

| | Égypte | Turquie |
|--------------------------------------|--------|---------|
| Nombre des banques publiques | 10 | 8 |
| Agences (% du total) | 81,1% | 42,9% |
| Employés des banques publiques/total | 79,6% | 47,5% |
| Bilan des banques publiques/total | 58% | 35% |
| Dépôts des banques publiques/total | 60,1% | 39,9% |
| Crédits des banques publiques/total | 54,6% | 34,7% |

Source : ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris: Harmattan, 2000.

La logique politique détermine, en grande partie, l'allocation des ressources au secteur privé, puisque ce sont les gens bien connectés à l'État et au régime politique qui ont accès aux crédits. Le régime tente ainsi de limiter le risque de développement des centres de pouvoir autonomes, induit par la gestion privée des ressources économiques, en

redistribuant une grande partie du gâteau à ses fidèles. Les années 2000 ont vu l'explosion d'un scandale que les médias ont appelé les « députés des crédits ». Ces députés ont été accusés de faciliter l'obtention de larges crédits bancaires au profit des hommes d'affaires sans garanties fiables. La gestion politique des crédits bancaires a provoqué une crise grave dans le secteur bancaire. Dans les années 2000, le taux des hommes d'affaires en cession de remboursement de leurs dettes aux banques publiques a considérablement augmenté. La situation critique a nécessité l'intervention du premier ministre lui-même pour trouver une solution qui implique un rééchelonnement de service de la dette afin d'écartier le risque d'un effondrement du système bancaire égyptien.

Le régime était réticent s'agissant de privatiser de manière trop brusque. Il était également inefficace quant à assurer une intégration rapide de l'Égypte dans l'économie mondiale. Au début des années 1990, le projet affiché par le régime a été illustré par le slogan suivant « *l'Égypte, un dragon sur le Nil* ». Par cela, le régime voulait dire que le but est de suivre le modèle des dragons asiatiques en intégrant la production en Égypte dans le processus de la production mondiale par le biais d'une attraction massive des investissements étrangers et par une augmentation sensible des exportations. À la fin des années 1990, il était clair que ce projet d'intégration de l'Égypte dans l'économie mondiale a échoué. L'index de l'ouverture de l'économie égyptienne s'est beaucoup détérioré. Cet index est basé sur le taux des importations et des exportations des biens et des services par rapport au PIB qui a chuté en Égypte de 88 % en 1985 à moins de 50 % à la fin des années 1990. Dans la même période, la part de l'Égypte dans les exportations mondiales a chuté de moitié³⁹. Abstraction faite donc du discours de l'ouverture économique sur le monde, il est certain que l'économie égyptienne est aujourd'hui plus fermée que durant les années 1980, bien avant l'adoption des réformes économiques.

La classe d'affaires, quoiqu'en phase ascendante sur les niveaux économique et idéologique, n'a que peu réussi à traduire cette suprématie sur le champ politique et celui de l'adaptation de l'État aux nécessités de l'accumulation du capital. En tant qu'individus, par contre, les hommes d'affaires ont gagné beaucoup de force vis-à-vis de l'appareil de l'État jusqu'au point que parfois cet appareil semble être « privatisé ». L'une des caractéristiques les plus significatives de la réalité égyptienne aujourd'hui est la faible application de la loi ou la façon particularisée et sélective de l'appliquer. Aujourd'hui, obtenir un jugement en Égypte n'implique pas souvent une mise en application de ce jugement si les parties concernées n'ont pas de connections au sein de l'appareil de l'État et notamment la police.

Le cas de l'appareil policier illustre la tendance à ce que Béatrice Hibou appelle la « privatisation de l'État »⁴⁰ En fait, le manque de ressources financières pousse la police à accepter des dons des hommes d'affaires. Par dons, on ne désigne pas ici les pots-de-vin payés aux officiers, mais des biens nécessaires ou auxiliaires au fonctionnement de la police. Ces dons incluent parfois des bâtiments offerts à la police pour installer de nouveaux commissariats ou plus souvent des biens offerts aux commissariats pour équiper les bureaux⁴¹ Cela est accompagné bien sûr par la prolifération des pratiques de corruption dans l'appareil policier, ce qui finit par produire une certaine « privatisation » des services de sécurité. Cette privatisation ne se limite pas à celle menée officiellement par le gouvernement en permettant la multiplication des entreprises privées de sécurité pour combler le déficit de la police. Elle s'étend aussi aux agents de la police de l'État qui, par la force de la détérioration de leurs revenus et la décadence de l'appareil étatique, vendent leurs services aux notables dans le cadre de règlements de comptes. Une caractéristique de la torture pratiquée sous Moubarak est le fait qu'elle touche fortement les accusés dans des crimes de droit commun⁴². Sous Nasser et Sadate, la torture visait principalement les opposants du régime. Aujourd'hui, il existe des cas multiples de citoyens ordinaires qui trouvent la mort dans les commissariats suite aux mauvais traitements subis. Parfois, ces évènements déclenchent des émeutes menées par la famille des victimes et par la population locale, qui attaquent les commissariats et brûlent les voitures de police. Les rapports de presse et des organisations des droits de l'homme ont dévoilé plusieurs cas où des officiers ont torturé des individus, « sur commande » de l'un des notables.

2/1/5 Montée en puissance de la bourgeoisie et démocratisation

La montée en puissance de la bourgeoisie ces dernières années en Égypte est actuellement une chose acquise. Reste alors à en mesurer l'incidence en termes de démocratisation. Une thèse fréquente stipule que le renforcement de la société civile face à l'État augmente les chances de la démocratisation⁴³. Le problème de cette thèse est qu'elle ne fait pas la distinction entre le gouvernement ou le régime et l'Etat. L'affaiblissement de l'État face à la bourgeoisie, voire sa « privatisation », ne favorisent pas la démocratisation, puisque la démocratie nécessite un minimum d'autonomie de l'État par rapport aux centres de pouvoir économiques pour mener à bien une application efficace et non discriminatoire de la loi. On a vu comment l'affaiblissement de l'appareil policier a amené à une certaine « privatisation » de ces services aboutissant à la croissance de la torture

Par contre, l'affaiblissement du régime par rapport à la bourgeoisie peut, dans certaines circonstances, faciliter la transition démocratique. On se souvient que le contrôle politique en Égypte se fait largement par le biais du contrôle étatique des ressources financières et économiques. La contraction de la quantité et de l'importance de ces ressources doit probablement affaiblir le clientélisme du régime. Mais on a vu qu'à l'épuisement du clientélisme public succède une autre sorte de clientélisme, à savoir un clientélisme privé. La question est alors de savoir l'effet de la privatisation du clientélisme quant à la démocratisation. Sans aucun doute, la transformation des citoyens en clients dont la participation politique est achetée par des entrepreneurs économiques et politiques privés ne peut que limiter la chance de ces mêmes citoyens quant à faire des choix politiques répondant à leurs intérêts à long terme. Une des définitions de la démocratie, celle proposée par Huber et Rueschemeyer par exemple, met l'accent sur l'influence des « classes populaires » sur la prise de décision des politiques publiques.

Il ne faut, toutefois, pas surestimer l'impact du clientélisme privé sur les chances de la démocratisation en Égypte. Les travaux récents sur le clientélisme ont montré que celui-ci ne se limite pas aux systèmes politiques « sous-développés » des pays du Sud. Il s'étend même aux systèmes politiques démocratiques des pays développés. Alain Garrigou⁴⁴ observe que, sous la troisième république française, la propagation du clientélisme politique et sa transformation se sont opérées de manière parallèle à l'extension du droit de suffrage. Tout en dénonçant les rapports clientélistes entre les notables et les électeurs, les républicains ont, pour concurrencer les notables, créé leurs propres réseaux clientélistes à partir notamment des ressources que procure le contrôle de l'État et du parlement.

À cela, il faut ajouter que le clientélisme en Égypte est renforcé par l'autoritarisme, ce qui signifie son affaiblissement dans le cas d'une certaine démocratisation du système politique. En fait, si le vote en Égypte est de type « vote échange » et non du genre « vote de représentation »⁴⁵, c'est parce que les citoyens égyptiens ont pleinement conscience des limites inhérentes aux fonctions de député de l'Assemblée du peuple. Puisque cette assemblée a un pouvoir limité de surveillance de la décision politique il est logique et cohérent de voter pour obtenir quelques intérêts étroits à court terme. Au contraire, dans le cas d'un parlement doté de pouvoirs réels, il se peut que le mode de vote change pour refléter des choix idéologiques ou des préférences basées sur des intérêts économiques de long terme.

2/1/6 La bourgeoisie est-elle démocrate ?

La montée en puissance de la bourgeoisie en Égypte peut favoriser la démocratisation si cette classe a des penchants vers la démocratie. Plusieurs études ont insisté sur le fait qu'il n'existe aucune preuve que les hommes d'affaires soutiennent la démocratie et sont en faveur des droits de l'Homme⁴⁶. En revanche, il n'existe aucune preuve que le manque d'enthousiasme pour la démocratie est plus fort chez la bourgeoisie que chez les autres classes sociales. En Égypte, il n'existe pas une vraie force démocratique. La thèse célèbre de la « démocratie sans démocrates »⁴⁷ consiste précisément à affirmer que l'avènement de la démocratie dans le Monde arabe ne sera pas le produit des efforts des « forces démocratiques ».

Quoi qu'il en soit, il n'existe pas de classes qui soient, par nature, pour ou contre la démocratie. C'est la conjoncture politique qui en détermine les orientations. Huber et Rueschemeyer rappellent que la défense des intérêts matériels détermine la position de la bourgeoisie vis-à-vis de la démocratie. En effet, la bourgeoisie a, dans plusieurs pays européens, soutenu la mise de l'État sous la surveillance et le contrôle des assemblées représentatives. En revanche, elle s'est opposée plus tard au suffrage universel quand cela a été jugé comme mettant en danger ses intérêts. Comme le rappelle Therborn⁴⁸, il existe une certaine tension entre le capitalisme et la démocratie. Le capitalisme est un mode de production dans lequel la minorité qui possède les moyens de production affronte une majorité qui ne les possède pas. La démocratie est une forme de régime politique dans lequel les non capitalistes bénéficient potentiellement d'une majorité inattaquable et d'une capacité à influencer les politiques publiques. En général, le capitalisme et la démocratie ne seront compatibles que si la règle de la majorité produit des gouvernements qui s'engagent à reproduire le capitalisme – sans quoi, quelque chose doit céder.

L'hypothèse avancée ici consiste à dire que la classe bourgeoise sera opposée à la démocratie si celle-ci risque de mettre en péril le principe de la propriété privée. Dans ce cas, la bourgeoisie peut même soutenir l'instauration d'une dictature militaire si ses intérêts vitaux sont menacés. La bourgeoisie chilienne, par exemple, a soutenu la dictature sanglante de Pinochet quand elle a été menacée par une radicalisation de la classe ouvrière. Mais cela n'est point le cas en Égypte. On a vu que lorsque le trucage des élections en Égypte est contrôlé, comme cela a été le cas des élections 2000 menées sous la surveillance des juges, les hommes d'affaires ont pu doubler leur présence au parlement. Durant la phase actuelle, l'ouverture du système politique égyptien doit se traduire par une force

ascendante de la bourgeoisie sur le niveau politique, puisque c'est cette classe qui dispose des ressources économiques, organisationnelles et idéologiques.

Comme mentionné plus haut, l'idéologie du marché en Égypte est hégémonique. Même les islamistes adoptent pleinement cette idéologie⁴⁹. Seuls des groupuscules marxistes mettent en cause la légitimité et la fiabilité du projet capitaliste dans le pays. Cela ne veut pas dire que les forces sociales et politiques en Égypte sont, en fait, des adeptes du libéralisme économique. Il existe même des hommes d'affaires qui préfèrent la persistance du protectionnisme et d'un certain degré d'étatisme puisque cela leur épargne les risques de la concurrence ou leur apporte des bénéfices matériels. Ceux-ci s'opposent à l'économie de marché dans les faits, mais ils n'ont aucune idéologie alternative. L'hégémonie de l'idéologie du marché en Égypte est donc le produit non de son adoption par la majorité des Égyptiens, mais celui de l'absence d'idéologie alternative.

Qu'une démocratisation formelle et limitée puisse promouvoir les intérêts matériels de la bourgeoisie ne doit pas forcément pousser cette classe à agir collectivement afin de soutenir un projet démocratique. Comme le rappelle Jean Leca en évoquant le cas de la bourgeoisie arabe, *« un secteur privé qui croît dans les giron de l'État, grâce au secteur public, a certainement intérêt à avoir plus de liberté dans l'activité économique, plus grand accès aux crédits, plus d'avantages fiscaux et plus de liberté quant aux échanges internationaux. Mais pourquoi mènerait-il alors une action politique directe s'il pourrait acquérir ces mêmes avantages à un moindre coût, en se livrant au jeu discret de la politique, de la bureaucratie et du palais. Ce, sur fond de solidarité des réseaux de familles, de régions et de factions »*⁵⁰. La théorie fonctionnelle de la démocratisation, selon Leca, est logiquement et empiriquement incorrecte. Il existe, toutefois, une version plus justifiée de la théorie qui consiste à dire que, pour que le marché fonctionne efficacement, il faut faire régner la loi. Et c'est seulement la démocratie qui se trouve à même de renforcer l'application de la loi. Il s'agit donc d'une théorie instrumentale de la démocratie qui fait de la participation politique autonome un moyen essentiel pour construire la démocratie dans le Monde arabe. Le problème de cette théorie, selon Leca, est qu'elle présuppose que les acteurs eux-mêmes saisissent la nécessité de cette action politique et agissent suivant cette logique. Elle confond la « nécessité » découverte par le chercheur dans les sciences sociales et la « nécessité » vécue par les acteurs eux-mêmes.

Il est vrai que la bourgeoisie en Égypte n'est pas une classe « révolutionnaire » cherchant à intervenir collectivement sur la scène politique. Elle préfère agir sur l'État et sur le régime par le biais de mécanismes individualistes plutôt que collectives. Néanmoins,

cela ne doit pas être forcément la nature même des choses. À l'autre bord, Lénine a bien compris que les luttes prolétaires pour les gains économiques étroits se transforment en luttes politiques seulement par le biais d'un parti révolutionnaire. Autrement dit, la transformation d'une classe en soi à une classe pour soi n'est pas un produit automatique de certaines « conditions objectives » ou structurelles. Il existe nécessairement une part « subjective » dans ce processus. La mobilisation politique collective des capitalistes est « sous déterminée », et par conséquent elle est en grande partie imprévisible. Mais cela ne veut pas dire qu'elle ne répond à aucune logique. Il existe sûrement des conditions qui peuvent faciliter le passage de formes individualistes à des formes collectives d'action. Le cas égyptien est révélateur de l'importance des variables politiques et idéologiques (notamment internationales) dans la radicalisation des objectifs et des moyens des classes sociales dans la défense de leurs intérêts. Il existe un changement important dans le débat politique égyptien en 2003 et 2004, un changement révélateur d'une transformation relative dans la configuration des rapports de forces politiques dans le pays permettant à la bourgeoisie de jouer un rôle plus important sur la scène politique.

Jusqu'à l'année 2002, la liberté d'expression dans les médias égyptiens était subjuguée par les trois tabous: la religion, l'armée et le président. On pouvait attaquer les ministres et le premier ministre jusqu'à les accuser d'inefficacité, de népotisme et même de corruption. Ainsi, Roussillon affirme en 1996 qu'en Égypte, « *la remise en cause du président constitue – avec celle des forces armées dont il est le chef suprême – la limite de l'expression politique légitime* »⁵¹. À partir de 2003, le président n'est plus immun des critiques et des attaques. Des campagnes journalistiques ont été menées contre la succession supposée de son fils à la présidence⁵². La nécessité d'effectuer des réformes constitutionnelles, dont la plus importante est l'élection directe et libre du président par le peuple, est devenue une revendication de plus en plus courante dans les milieux d'opposition et dans les cercles de l'élite. Jusqu'à l'année 2003, le président refusait catégoriquement tout amendement de la constitution. Le discours officiel refusait toute réforme politique sous prétexte que le système politique égyptien soit déjà démocratique et que le pays progresse vers la démocratisation par rapport à tous les autres pays de la région. Aujourd'hui, le président Moubarak n'a pas seulement accepté le principe des réformes politiques, il a même annoncé que la constitution pourrait être modifiée, à condition que tout éventuel amendement soit « *en concordance avec la volonté populaire et soit opéré au moment opportun* »⁵³. Le régime essaie de retarder les réformes politiques et de les vider de tout contenu réel apte de renverser la logique de la reproduction du

système politique autoritaire hérité de Nasser et de Sadate. Cela ne change en rien le fait que le changement du discours officiel et sa nature défensive constituent des indicateurs d'une certaine modification de l'équilibre des forces en faveur des parties réclamant une ouverture du système politique.

La modification actuelle du rapport de force entre le régime et la société civile n'est pas seulement le résultat de la baisse du contrôle étatique sur les ressources économiques. Il s'agit de la troisième variable mentionnée par Huber et Rueschemeyer: la structure transnationale du pouvoir. Le changement important de la politique étrangère américaine quant au Moyen-Orient a modifié le rapport de force entre le régime égyptien et certaines forces sociales et politiques. La politique américaine d'aujourd'hui n'accorde plus la même importance à la stabilité de certains régimes politiques arabes, autrefois considérés comme alliés des Etats-Unis et défenseurs des intérêts américains dans la région, à savoir notamment les régimes égyptien et saoudien. L'intervention militaire américaine en Irak a mis au grand jour la faiblesse et la décadence des régimes arabes. Les populations arabes ont vu la situation catastrophique dans laquelle se trouve un pays voisin, régis pendant près de trois décennies par le régime autoritaire de Saddam Hussein. En outre, le discours agressif de l'administration américaine de Bush concernant les « réformes » que doivent appliquer ces régimes arabes a rendu plus visible leur faiblesse et leur humiliation. De quoi pouvoir donner plus de chances à d'éventuels changements politiques importants dans les systèmes politiques arabes. Ces changements ne seront pas forcément démocratiques, mais il n'y a pas de raisons fondamentales écartant le fait que la démocratisation reste l'une des options imaginables.

Dans ce contexte de mutation politique prenant lieu au Moyen orient, la bourgeoisie égyptienne a donc intérêt à repenser ses rapports avec le pouvoir politique. Le discours « radical » des hommes d'affaires monte alors en puissance. À la fin de l'année 2003, a été créé le journal *Renaissance d'Égypte (Nahdat Misr)*, avec comme slogan : « le libéralisme, notre voie pour l'avenir ». Quoique son rédacteur en chef soit un journaliste réputé pour être proche du Bureau de la sécurité d'Etat, le PDG de cette publication est `Imâd Eddine Adîb, un journaliste/homme d'affaires qui a fondé en 1991 un groupe de médias publiant entre autres le quotidien d'affaires « al-`Alâm al-Yûm », reconnu comme l'une des voix officieuses des hommes d'affaires. Dès les premiers numéros, il était clair que *Nahdat Misr* prétend défendre le libéralisme économique, politique et une version légère de sécularisation. La cible préférée de son PDG, à travers son article hebdomadaire, est la bureaucratie de l'Etat. Attaquer la bureaucratie est banal, mais l'attaquer systématiquement

d'un angle politique, ni moral et ni managérial, à partir d'une position ultra-libérale, n'est pas très courant en Égypte. Même des journaux officiels comme *al-Ahrâm* ouvrent ses colonnes actuellement à certains faucons de l'idéologie du marché, comme l'homme d'affaires Shérîf Dellâwar, qui prônent l'idée d'une réforme globale et radicale de l'État égyptien et va jusqu'à revendiquer l'abolition de plusieurs ministères et institutions étatiques.

Le projet libéral gagne de plus en plus du terrain sur la scène idéologique. Ce projet repose sur une classe ascendante au niveau économique et sur une idéologie hégémonique sur la scène internationale, une idéologie qui dispose de tout un arsenal d'idées, de théories et d'institutions, assurant sa propagation. L'intervention américaine dans la région et l'intensification de la répression israélienne contre la résistance palestinienne augmentent, en Égypte, l'anti-américanisme et l'anti-occidentalisme primaire. Mais lorsqu'il s'agit d'options socio-économiques en Égypte, il n'existe qu'une seule voie à prendre : le développement du capitalisme, que cela s'opère dans un cadre séculaire, nationaliste ou islamiste. Il semble que l'alternative principale au régime en place est la bourgeoisie. C'est aussi en ces termes que le président exprime sa contestation. Interrogé lors d'une rencontre avec les intellectuels pourquoi il n'accepterait pas de soumettre la présidence au vote libre, Moubarak a répondu qu'il « *veut protéger cette fonction, du pouvoir de l'argent* ». Le pouvoir de l'argent n'est-il pas le pouvoir de la bourgeoisie ? Il s'agit là d'une révélation, car auparavant le président tendait à expliquer aux médias et aux responsables occidentaux qu'une ouverture totale du système politique égyptien risquait d'amener les intégristes au pouvoir. L'argument n'est d'ailleurs guère pertinent : un sondage d'opinion effectué il y a quelques années n'attribue que 15 % de soutien au courant islamiste⁵⁴. La crainte du pouvoir est désormais constante de voir décrédibiliser la menace islamiste. Selon certains⁵⁵, la condamnation du militant des droits de l'homme Sa`d Eddine Ibrahim en 2001 était liée à ses positions affirmant que le spectre de l'islamisme n'est pas la vraie raison derrière le blocage de la démocratie en Égypte.

2/2 La classe moyenne et l'État : autonomisation et marginalisation

La classe moyenne est une entité large qui comprend des couches hétérogènes en termes de niveaux de revenus, de conditions de travail, d'éducation et de sensibilités idéologiques. Cette classe est souvent présentée comme comprenant deux ailes essentielles : la classe moyenne traditionnelle, ou la petite bourgeoisie, composée d'indépendants dans les secteurs traditionnels de l'économie qui disposent d'un niveau

modeste d'éducation et de contacts avec la science et la technologie modernes. Quant à la nouvelle classe moyenne, elle comporte, des salariés éduqués, dans le privé ou dans le public, en plus des indépendants et des professions libérales.

Les effets de la contraction de la rente étatique se font sentir, avant tout, sur les salariés de la nouvelle classe moyenne. Considérée comme la base sociale principale du régime nassérien, elle a subi des effets déstabilisants et contradictoires suite à l'adoption de la politique de l'ouverture économique depuis les années 1970. Une idée-force propagée par la gauche égyptienne stipule que cette classe a été démolie par le libéralisme économique ; c'est d'ailleurs une thèse illustrée par le titre d'un livre écrit par un économiste égyptien de renom, Ramzî Zakî : « Adieu la classe moyenne »⁵⁶. En réalité, la politique d'ouverture et par conséquent le développement du secteur privé ont eu un effet contradictoire sur la nouvelle classe moyenne. Certaines couches ont pu en tirer profit, principalement celles rattachées aux nouvelles entreprises nationales et étrangères. D'autres couches appartenant toujours à cette classe, soit la majorité, ont vu leurs statuts et leurs revenus baisser. Ils ne possèdent ni l'éducation ni les connexions nécessaires leur permettant d'acquérir de bons emplois en termes de rémunération et de statut. Menacés par le chômage, ils se contentent d'emplois modestes dans l'appareil de l'Etat, ou dans le privé.

L'idée proposée ici est que la contraction de l'État d'une part et le développement du secteur privé d'autre part ont conduit à l'éclatement de la classe moyenne : certaines couches sont ascendantes, d'autres sont descendantes. Mais dans les deux cas, il existe un distancement par rapport au régime, dû au processus d'autonomisation pour les premiers et de marginalisation pour les seconds. Les couches moyennes les plus aisées deviennent plus autonomes quand elles n'utilisent que le minimum de services accordés par l'Etat. Ils envoient leurs enfants dans des écoles privées ou étrangères, ils se font soigner dans des hôpitaux privés, ils n'utilisent presque jamais les transports en commun, etc. Plus encore, avec l'arrivée de la technologie médiatique moderne, la majorité écrasante de cette couche dispose d'antennes paraboliques et ont accès à l'Internet ; de quoi leur permettre de se libérer des appareils idéologiques de l'Etat. La chaîne satellite d'information en continu la plus prisée par cette couche est *Al-Jazira*, la chaîne privée de divertissement la plus sollicitée est *Dream TV* et la station radio la plus écoutée est la station privée *Negûm FM*. Les biens que cette couche continue à recevoir de l'État sont monopolisés par le secteur public tels la sécurité, la justice et l'infrastructure. Et à cet égard, on émet souvent un avis très sévère quant à la qualité des services offerts par l'Etat. Cette couche est donc satisfaite

tant qu'on lui épargne tout contact avec la bureaucratie de l'Etat, considérée comme inefficace et corrompue.

La couche descendante de la classe moyenne nourrit un ressentiment par rapport au régime et à l'Etat. Ceux travaillant dans le secteur public (mis à part les hauts fonctionnaires) sont complètement démoralisés par la détérioration relative de leur niveau de vie et de leur statut social. Les salariés de l'État ont accordé au régime nassérien un soutien passif, c'est-à-dire sans mobilisation politique active à l'égard du projet nassérien. Aujourd'hui, cette couche adopte toujours la passivité politique, mais une passivité dépourvue de tout soutien, plutôt en corrélation avec la rancune et le ressentiment. Le régime a réussi à les maintenir sous contrôle puisque, comme on l'a déjà expliqué dans les chapitres précédents, celui-ci n'a lancé aucune offensive farouche contre cette couche. Cependant, il a laissé ses conditions de travail et de vie se détériorer progressivement. D'autant plus que cette couche descendante des salariés, contrairement aux couches aisées de la classe moyenne, doit dépendre des biens et des services publics.

La thèse que nous voudrions développer ici est que le processus d'autonomisation par rapport à l'État engendre, dans le contexte égyptien, soit la passivité politique soit l'engagement dans des mouvements subversifs de type islamiste. Si l'on examine les syndicats de la classe moyenne durant les années 1980 et 1990, nous remarquerons que la mobilisation islamiste a été plus forte au sein des syndicats lesquels incluent des membres autonomes par rapport à l'Etat, c'est-à-dire un faible taux d'employés d'Etat. Les syndicats les plus importants qui sont restés à l'écart de la tentation islamiste sont la confédération générale des syndicats des ouvriers, le syndicat des enseignants et le syndicat des journalistes. Les trois se caractérisent d'ailleurs par une forte présence des membres travaillant dans le secteur public. Par contre, les premiers syndicats à être tombés dans les mains des islamistes sont ceux marqués par une forte présence d'indépendants et de travailleurs dans le privé tels les syndicats des ingénieurs et des médecins. Même un syndicat comprenant un taux élevé de chrétiens, comme celui des pharmaciens (autour de 40 %) s'est finalement rallié à la cause islamiste. Cela n'est pas très paradoxal si l'on garde à l'esprit que les pharmaciens incluent le taux d'indépendants le plus élevé parmi les professions libres, étant donné que la forme dominante de leurs activités est celle des pharmacies privées.

L'un des rares syndicats resté à l'abri du contrôle du mouvement islamiste a été le syndicat des journalistes. Tout au long des années 1980 et 1990, les candidats du gouvernement gagnaient toujours la présidence du syndicat. D'abord, ces candidats

reposaient fortement sur un nombre important de journalistes travaillant dans la presse publique, qu'ils pouvaient mobiliser par consentement ou par répression. Pour soutenir sa candidature, le candidat du gouvernement devait promettre aux journalistes un « cadeau » sous forme de prime ou d'acquis matériel que le gouvernement s'engage à fournir seulement dans le cas du succès de son candidat. Par exemple, Ibrahîm Nâfi', PDG du groupe de presse *al-Ahrâm*, a reçu en tant que président de l'ordre des journalistes un considérable soutien financier de l'État afin de construire un nouveau siège de luxe pour le syndicat.

En 2003, par contre, et pour la première fois depuis plus de deux décennies, le candidat du gouvernement à la présidence du syndicat, Salâh Muntassir, a perdu les élections au profit du candidat de l'opposition Galâl `Ârif. Il est probable que le mécontentement rampant des journalistes contre le gouvernement a aidé `Ârif à réussir pour la première fois après avoir tenté sa chance lors de deux autres élections durant les années 1980 et 1990. Mais il est certain que le « cadeau » que le gouvernement a promis aux journalistes dans le cas de la réussite de son candidat n'a pas été très motivant. En effet, Muntassir a mené sa campagne en reposant sur la simple promesse d'une prime de 40 LE (soit l'équivalent de 5 Euros environ). Autrement dit, la contraction de la manne étatique a finalement porté ses effets sur les terrains que le régime contrôlait à partir de logiques clientélistes. La surprise était que, plusieurs mois suite à l'échec de son candidat journaliste, le gouvernement a décidé, toutefois, de fournir la prime promise. À partir de janvier 2004, tous les journalistes membres du syndicat ont reçu une augmentation de 40 LE. Au lieu de punir les journalistes, le gouvernement a persisté dans ses tentatives de les « acheter ».

Le régime se tourne de plus en plus vers la société pour demander des contributions plus fortes afin d'assurer le financement de l'Etat. Les indépendants des classes moyennes sont à la tête des groupes sociaux élus pour verser cette contribution. Le ministre des Finances les a désignés comme étant la couche qui paye le moins d'impôts en Égypte⁵⁷. Le projet des réformes de l'impôt sur le revenu, est censé réduire les taux d'imposition fiscale sur les bénéficiaires de ces groupes pour donner libre cours au bras de fer que le gouvernement exerce sur eux, afin de se plier à l'impôt. Si les membres de cette classe deviennent plus autonomes par rapport à L'État en termes de biens et de services publics, le régime tente de briser leur autonomie en les transformant en contribuables, au lieu de leur accorder de nouveaux biens et services convenables c'est-à-dire en les reconvertissant en clients. Cet état des lieux doit fournir l'infrastructure à un déclin de leur apathie

politique et à un développement de leur intérêt vis à vis de la chose publique. Si la conjoncture politique est favorable, cela peut aboutir à une politisation croissante de ce groupe social.

La même chose s'applique sur la classe moyenne traditionnelle et la petite bourgeoisie. On a vu dans le chapitre de l'État prédateur comment le régime se tourne vers cette classe pour lui imposer une contribution plus forte dans le financement de l'État, lors de la mise en application de la seconde phase de la taxe sur les ventes en l'an 2001. On a vu également comment cette démarche a déclenché une opposition forte allant jusqu'à l'observation d'une grève des commerçants, forme de résistance très rare chez cette couche caractérisée par le recours aux moyens individualistes d'opposition à l'Etat.

Néanmoins, mis à part cette grève exceptionnelle, et comme on l'a déjà mentionné dans le chapitre de l'État prédateur, le mécanisme essentiel de contestation contre les impôts a été l'appareil judiciaire. L'incitation au recours à la justice en Égypte va de pair avec les stratégies de dépolitisation adoptées par le régime de Moubarak. Il s'agit de canaliser la résolution des conflits sociaux et politiques par des moyens non politiques. Cela a sans doute affaibli la politisation de la question des impôts. Au lieu de scander le slogan « *no taxation without representation* » contre les abus fiscaux du pouvoir, les individus ont eu recours aux tribunaux ... encouragés de surcroît par le fait que la justice a effectivement contrôlé certains abus dont le plus important a été le verdict ayant jugé comme inconstitutionnel l'impôt sur les travailleurs égyptiens à l'étranger.

La question maintenant est de savoir les effets de la contraction de la rente étatique sur une éventuelle revendication démocratique qui émerge au sein de la classe moyenne. Le cas de cette classe est beaucoup plus compliqué que celui de la bourgeoisie, compte tenu de sa nature hétérogène en termes de revenus et de modes de vie. D'autant plus que cette classe est traversée par de différents courants politiques dont le plus important est le mouvement islamiste qui reste toujours équivoque par rapport à la démocratie libérale. Il serait trop réductionniste de chercher la position d'une catégorie sociale aussi hétérogène sans prendre en considération les idéologies et les formes de représentations politiques qui la traversent. Les institutions représentatives ne traduisent pas seulement les intérêts matériels des groupes sociaux, mais il les définissent et les modifient. De toute façon, la baisse du pouvoir du clientélisme du régime et son inclination à pomper les ressources de certaines couches de la classe moyenne ne peuvent que soulever le mécontentement des membres de cette classe, un mécontentement qui peut être formalisé dans le cadre de

revendications démocratiques si d'autres variables politiques et idéologiques sont favorables.

2/3 La classe ouvrière : acteur politique dormant

L'affaiblissement de l'État interventionniste distributif ne s'est pas traduit par une radicalisation de la classe ouvrière. L'un des paradoxes de la vie politique égyptienne est que les années de privatisation et de contraction de l'État (à savoir les années 1990), ont connu une mobilisation politique des ouvriers moins forte que les années 1980⁵⁸ durant lesquelles l'État avait plus de ressources en sa disposition. Cela peut, en partie, être expliqué par l'idée que les années 1980 sont un prolongement de la vague de politisation des années 1970, durant laquelle les ouvriers ont mené une série de grèves et de protestations ayant atteint un paroxysme avec les émeutes sociales de 1977. En outre, l'absence de contestation forte parmi les ouvriers durant les années 1990 et 2000 relève du contexte politique de cette période marquée par l'affaiblissement des mouvements de gauche. Néanmoins, le calme relatif des ouvriers dans les années 1990 est également le résultat des stratégies progressives du régime. La version modérée du programme de réforme que le gouvernement égyptien a réussi à imposer au F.M.I. et à la Banque mondiale (grâce aux rapports spéciaux du gouvernement avec les Etats-Unis) reposait sur une prudence maximale quant aux effets sociaux et politiques néfastes de la privatisation. Les accords de vente des entreprises publiques étaient assortis de l'obligation pour les acheteurs de ne pas licencier les ouvriers. Sinon, dans le cas des entreprises comprenant un sureffectif à gérer, la privatisation a été précédée par un programme de restructuration des entreprises selon lequel une retraite anticipée a été proposée ou imposée aux ouvriers. Cette formule de retraite anticipée comprenait une indemnisation de 30 000 à 40 000 L.E. et/ou la distribution aux ouvriers d'un pourcentage des actions dans l'entreprise privatisée. Dans certains cas, les engagements des nouveaux propriétaires à ne pas licencier les ouvriers n'ont pas été respectés. Parfois aussi, les actions accordées aux ouvriers perdaient rapidement de leur valeur en bourse. Malgré ceci, il n'était pas question de politique de licenciement de masse au risque de produire des conditions néfastes généralisées, susceptibles d'engendrer une mobilisation politique contre la privatisation.

La contraction de l'État et le processus de privatisation ont augmenté leurs poids, quant aux ouvriers du secteur privé. Ceux-ci ont souffert de conditions encore plus précaires que les ouvriers du secteur public. Leurs capacités politiques sont nettement inférieures à celles du secteur public pour des raisons organisationnelles. Les travailleurs

dans les entreprises privées sont beaucoup moins syndiqués et organisés que ceux du secteur public. La majorité écrasante des nouvelles entreprises privées sont localisées dans les nouvelles villes industrielles où des nouveaux venus de la classe ouvrière devaient créer leur propre identité et homogénéité. Or, c'est un processus qui nécessite du temps. À cela s'ajoute le fait que la classe ouvrière a été affaiblie par le ralentissement de l'industrie privée à la fin des années 1990, la faiblesse des flux d'investissements étrangers et encore la récession qui a frappé l'économie à partir de l'an 2000. Le chômage rampant, supérieur à 20 % selon quelques estimations indépendantes, a incité les ouvriers à prendre une position défensive.

La phase actuelle se caractérise donc par un affaiblissement du noyau dur traditionnel de la classe ouvrière : les travailleurs du secteur public, sans l'apparition d'autres pôles compensateurs. L'affaiblissement des ouvriers du secteur public a conduit au déclin de la confédération des syndicats des ouvriers, une organisation de type corporatiste qui monopolise la représentation des ouvriers égyptiens. Contrairement aux hommes d'affaires, à qui le gouvernement a accordé le droit de créer des associations « libres » existant en côte à côte avec les organisations corporatistes (l'Union des industries égyptiennes et l'Union des chambres de commerces), les ouvriers ont été catégoriquement interdits de créer des syndicats autonomes vis à vis de l'Etat. Le droit au pluralisme syndical reste un projet non acquis pour la classe ouvrière. En outre, la Constitution égyptienne interdit la création de tout parti politique sur la base d'appartenances sociales. En effet, le gouvernement a absolument interdit la création des partis communistes ou des partis cherchant ouvertement à représenter la classe ouvrière sur la scène politique. De quoi affaiblir sans doute la capacité organisationnelle des ouvriers.

La question principale est de savoir comment l'affaiblissement politique de la classe ouvrière peut-il affecter la démocratie en Égypte. La conclusion de Huber et Rueschemeyer consiste à dire que le rôle de la classe ouvrière dans la démocratisation d'un pays du Tiers-monde, notamment en Amérique Latine, est important, mais que le rôle du mouvement démocratique est une émanation des classes moyennes. Le rôle démocratique des classes moyennes s'étiole pourtant dès leur intégration au pouvoir. Dès leur accès au pouvoir, leurs réserves face à une gestion démocratique du jeu politique se renforcent.

A cet égard, la conjoncture égyptienne rend faible la possibilité de toute émergence de la classe ouvrière comme un acteur politique important dans le futur proche. Non seulement les protestations des ouvriers dans les années 1990 étaient moins puissantes que celles des années 1970 et 1980, mais elles étaient motivées par des demandes économiques

étroites : augmentation de salaires, versement de primes supplémentaires, obtention de repas gratuits, etc. La classe ouvrière reste donc fortement sous politisée ; ce qui ne favorise pas le processus de démocratisation.

Or, cette classe, au moins théoriquement parlant, profitera le plus de toute ouverture du système égyptien. Car toute éventuelle ouverture accordera forcément aux groupes sociaux le droit de la représentation politique autonome et finira par instaurer un système démocratique permettant à la majorité des défavorisés sur le plan économique de s'organiser pour exercer une influence sur les politiques publiques. La faiblesse de la classe ouvrière signifie également qu'au cas où la démocratie serait instaurée en Égypte, elle serait limitée par la force des choses car n'ayant pas beaucoup d'*input* auprès des travailleurs.

Quant aux chômeurs, ils représentent près de 20 % de la force active. Leur nombre est en croissance sous l'effet de la contraction de l'État et de l'échec du secteur privé à combler le vide laissé par le secteur public, notamment à l'ombre de la récession qui frappe l'économie égyptienne depuis l'an 2000. Ils sont d'ailleurs loin de se former en acteur collectif politique. La catégorie de chômeurs est très hétérogène ; elle est en manque de toute organisation et représentation politique. Malgré le fait que le chômage accentue généralement le mécontentement social et que les chômeurs peuvent contribuer violemment aux diverses protestations et émeutes sociales, le chômage dont il est question en Égypte ne stimule pas la transformation démocratique. Car il s'agit d'une catégorie de chômeurs en manque d'organisation et d'expérience politique.

Conclusion

Tout au long de ce chapitre, j'ai abordé certaines théories évoquant les rapports entre les sources des recettes étatiques et la forme du régime politique.

J'aimerais reprendre à mon compte l'hypothèse d'une certaine détermination du champ politique par le champ économique et surtout celui de l'économie publique. Pourtant, l'idée d'une causalité directe entre les variables financières ou économiques et les variables politiques est rejetée. Entre les unes et les autres, il existe une variable intermédiaire cruciale : les institutions politiques et représentatives du pays. Celles-ci déterminent, en dernière instance, les effets de la baisse de la rente sur les changements politiques.

Nous avons également adopté la conceptualisation de la démocratie en tant que partage du pouvoir entre le régime et une société civile désagrégée suivant les distinctions de classe. Cette analyse de la question démocratique est censée être une tentative d'étudier « l'infrastructure » de la démocratie, non en tant qu'une condition *sin qua none* de la démocratisation, mais plutôt comme un élément structurel soutenant ce processus.

La baisse de la rente étatique a des effets multiples et contradictoires sur « l'infrastructure » de la démocratie. En premier lieu, elle renforce le pouvoir économique de la bourgeoisie, même si ce pouvoir jusqu'à ce moment s'est légèrement traduit en termes de pouvoir politique. En deuxième lieu, la contraction de l'État employeur et redistributeur diminue l'emprise de l'État et du régime sur quelques éléments des classes moyennes. En troisième lieu, l'affaiblissement de l'État rentier concourt à l'affaiblissement de la classe ouvrière. La baisse de la rente a donc augmenté la force de la société civile vis-à-vis de l'État, un phénomène favorable à la démocratie, mais elle a changé le rapport de force au sein de la société civile au détriment de la classe ouvrière et quelques secteurs de la classe moyenne. De quoi affaiblir un acteur potentiel considéré comme étant une partie intégrante de la démocratisation. Le prix que la démocratie doit payer pour régner en Égypte, est donc de céder à une nature limitée, voire bourgeoise.

En conséquence des diminutions des recettes de la rente, le régime est contraint de prélever ses ressources au sein de la société. L'État intervient alors de plus en plus dans des terrains délaissés auparavant, restés pour longtemps en dehors de la portée des pouvoirs publics, comme c'est le cas du secteur informel. Cet état des lieux ne peut qu'accroître le conflit entre l'État et la société, tout en augmentant l'intérêt de certaines couches sociales pour les affaires publiques, car elles se trouvent désormais dans l'obligation de contribuer

au financement de l'Etat. La politisation des conflits est, toutefois, affaiblie par le monopole tout puissant de la représentation des groupes sociaux par des organisations corporatistes contrôlées par le régime. Seule la bourgeoisie parvient à préserver une certaine autonomie. La politisation est par ailleurs affaiblie par la « *juridicisation* » du politique (c'est à dire la canalisation de la gestion des conflits via l'appareil juridique) ; de quoi donner lieu à la fragmentation des revendications collectives.

Notes

¹ LUCIANI Giacomo. Ressources, revenus and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne Rienner publishers, 1999.

² TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK: Blackwell, 1992.

³ Ibid.

⁴ MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the *10th anniversary Conference of the Development studies institute*. London school of economics, 2000.

⁵ Ibid.

⁶ BATES, Robert, Donald Lien DA-HSIANG. A Note on taxation, development, and representative government. *Politics and society*. 1985, vol. 14, n° 1, p. 53-70.

⁷ LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London: University of California press, 1988.

⁸ Ibid. p.111-3.

⁹ WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven: Yale university, 2000.

¹⁰ RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder: West review, 1996. p. 17. Et aussi AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London: IB Tauris & comp Ltd, 1995. p. 454-55.

¹¹ MATSUNAGA, Yasuyuki. L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie? *Critique internationale*, juillet 2000, n°8, p. 46-58. p. 55-56.

¹² CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state: a comparative examination*. M.A. McGill university, Canada, 1993.

HERB, Michael. Taxation and representation. Georgia state university [en ligne] 2/5/2003. ([WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel\(refs\).pdf](http://WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf)).

¹⁴ HERB, Michael. Does rentierism prevent democracy? *Annual meeting of the American political science association*, 2002.

¹⁵ Michael, L. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*. Avril 2001, vol. 53, p. 325-61.

¹⁶ MATSUNAGA, op. cit.

¹⁷ MOORE. Op. cit.

¹⁸ O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York: Saint martin press, 1973.

¹⁹ Cité dans HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives*. Été 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.

²⁰ Ibid.

- ²¹ Ibid.
- ²² KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London: I.B. Tauris publishers, 200.
- ²³ Ibid, p. 62-63.
- ²⁴ Ibid, p. 69.
- ²⁵ Ibid, p. 73.
- ²⁶ Ibid, p. 126.
- ²⁷ Ibid, p. 133.
- ²⁸ Pour une analyse du cas indonésien voire : BERGER, Mark. Old state and new empire in Indonesia: Debating the rise and decline of Suharto's new order. *Third world quarterly*. Juin 97, vol. 18, n° 2, p. 321-62.
- ²⁹ PRSEWORSKI Adam. Problems in the study of transition to democracy. *Transition from authoritarian rule. Comparative perspectives* / ed. par Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER, Laurence WHITEHEAD. London: John Hopkins university press, 1986, p. 50.
- ³⁰ BANEGAS Richard. Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique. *Cultures et conflits* [en ligne]. http://www.conflits.org/article.php3?id_article=258
- ³¹ PRSEWORSKI cité dans BANEGAS, ibid.
- ³² Voir les travaux de Patrick Haenni sur ce sujet, en particulier la dernière partie de sa thèse : HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.
- ³³ Sarah Ben Néfissa et Alaa Eddine Arafat, *Voter aujourd'hui en Égypte*. À paraître.
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ ABDEL MEGÂD, Wahîd. Les indépendants: le phénomène le plus important des élections 2000. *al-dimûqrâtiya*, 2001, vol. 1, , p. 114.
- ³⁷ Al-Ahrâm, 13/12/2003.
- ³⁸ SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order*. Boulder, Colo.: Westview, 1989.
- ³⁹ THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington: 2001.
- ⁴⁰ HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris: Karthala, 1999.
- ⁴¹ Quoi que des chiffres n'existent pas pour soutenir cette thèse, mes observations personnelles, le témoignage d'Ahmed Sayf al-Islâm directeur du Centre de Hichâm Mubâarak pour les droits de l'Homme le montre. Le Rapport stratégique d'al-Ahrâm cite des exemples: CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. *Le Rapport stratégique arabe*. Le Caire: al-Ahrâm, 1997, p. 313.
- ⁴² SÎF AL-ISLÂM Ahmed, directeur du Centre Hishâm Moubarak pour l'assistance juridique, entretien.
- ⁴³ Voir par exemple HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich, op. cit.
- ⁴⁴ Alain Garrigou. Cité dans BEN NEFISSA, op. cit.

⁴⁵ BEN NEFISSA, Sarah. *Communication au CEDEJ* (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales).

⁴⁶ Eric Gobe cité dans Kienle, op. cit.

⁴⁷ SALAMÉ Ghassan (ed.). *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim world*. London: I.B. Tauris, 1994.

⁴⁸ CAMMACK, Paul. *Démocratie et citoyenneté en Amérique latine*, [en ligne]. http://www.multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=857

⁴⁹ HAENNIE, op. cit.

⁵⁰ LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London: I.B Tauris publishers, 1994, p. 71.

⁵¹ ROUSSILLON Alain. *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*. Les dossiers du CEDEJ. Le Caire: Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale, 1996, p. 133.

⁵² Voire surtout les différents numéros du journal al-Arabî, porte parole du Parti démocrate arabe nassérien.

⁵³ Al-Arabi, 3/3/2004.

⁵⁴ EBEID, Mona Makram. Egypt's 2000 parliamentary elections. *Middle east policy*. 2001, vol. VIII, n° 2, p. 32-44.

⁵⁵ RÂDI Ashraf, chercheur et proche de Saad Eddin Ibrahim, entretien.

⁵⁶ ZAKI Ramzi. *Adieu la classe moyenne*. Le Caire : Madbûli, 1995 (en arabe).

⁵⁷ HASSANEIN, Medhat, ministre des Finances, entretien.

⁵⁸ NAGÎB, Samih. Les transformations de l'économie égyptienne: quelques remarques. *Tarîq al-Ishtrâkiyya*, n° 1, 1999, p.5-48.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le succès d'un régime et l'échec d'un État

Après trois décennies d'adoption officielle de l'économie de marché, l'Égypte reste toujours à la traîne en termes d'intégration dans l'économie mondiale. De surcroît, l'équilibre budgétaire, restauré au début des années 1990 avec l'application du programme de réformes économiques et surtout avec la croissance des recettes publiques, s'est érodé et l'État est de nouveau confronté à une crise financière aiguë dont témoigne l'augmentation du déficit budgétaire en pourcentage du PIB. En outre, depuis l'an 2000 l'économie est a été frappée par une récession se manifestant dans la chute du taux de croissance économique, l'augmentation du chômage et le nombre record de faillites d'entreprises. Quant au niveau politique, le futur est incertain. Le régime autoritaire hérité de Nasser, maintenu autant sous Sadate que durant la présidence de Hosni Moubarak, semble épuisé avec ses échecs au plan économique et au plan de sa politique régionale. Aucune alternative ne se cristallise aujourd'hui.

En 1989, quand le régime était en pleine crise, Robert Springborg a essayé de prédire les stratégies de survie à disposition du régime égyptien. Première option, une solution « latino-américaine », c'est-à-dire une alliance entre l'armée et la bourgeoisie où l'orthodoxie du marché domine au niveau économique et une dictature militaire impose l'ordre au niveau politique. Seconde option, que le régime prenne son mal en patience en attendant une conjoncture favorable à une nouvelle hausse de la rente. C'est clairement ce second cas de figure qui a prévalu lorsque la participation égyptienne à la coalition anti-Saddam a eu pour effet « secondaire » l'annulation de plus que la moitié de la dette extérieure égyptienne. La pression sur le régime s'en est trouvée réduite, et il en a tiré profit pour se consolider en augmentant ses dépenses publiques. Les variables régionales et

internationales sont d'une importance capitale pour comprendre l'évolution du cas égyptien. Parfois ils ont l'effet de renverser les tendances « naturelles » des processus économiques et politiques en marche sur le terrain national.

Si on parle d'échec et de succès, force est de constater que le régime égyptien a réussi alors que l'État a échoué, pour autant que l'on suppose que l'objectif de tout régime est de rester au pouvoir. En ce sens, le régime de Moubarak a parfaitement réussi, même s'il a de plus en plus recours à la répression pour contrebalancer l'épuisement du clientélisme d'État. Quant à l'État, il a échoué à remplir ses fonctions. Un État n'a pas de fonctions qui lui seraient intrinsèquement liées ; c'est le régime en place qui les lui assigne. Dans le cas du régime de Moubarak, c'est le développement économique, d'où sa persistance à déclarer le caractère prioritaire des réformes économiques. Réformes dont l'achèvement doit précéder toutes « réforme » politique. Sur ce plan, si l'État égyptien est un cas d'échec. Ce n'est pas tant en raison d'une certaine résistance de la bureaucratie (l'argument est tautologique, il explique l'échec de l'État par l'État lui-même), mais parce que le régime n'a pas entrepris les changements institutionnels indispensables pour garantir les conditions nécessaires à son succès.

1/ Adaptation pour les exigences du développement : lente et inachevée

« *Le pire de ce qui se passe en Égypte, c'est qu'il ne se passe rien du tout* ». C'est ainsi qu'un journaliste étranger a qualifié la situation en Égypte¹. C'est vrai que l'Égypte donne l'impression d'un immobilisme pesant, que confirme la présence du président Hosni Moubarak au pouvoir depuis 23 années, alors qu'il se prépare déjà à sa réélection en 2005. Certains ministres, comme Safwat al-Sharîf, ministre de l'Information, sont en poste depuis 1980. L'immobilisme se manifeste ensuite dans la Constitution égyptienne, intouchée et intouchable depuis sa formulation en 1971 et ses amendements en 1980. Alors que Nasser et Sadate ont, chacun, changé ou amendé la constitution à plusieurs reprises, Moubarak n'a pas touché le cadre constitutionnel qu'il a hérité à son arrivée au pouvoir. Nasser a changé trois fois d'organisation politique, passant du Front de libération, à l'Union nationaliste et a terminé ses années de pouvoir à la tête de l'Union socialiste arabe. Sadate, aussi, a modifié le parti au pouvoir à deux reprises, passant lui de l'Union socialiste arabe au Parti de l'Égypte arabe et socialiste avant de léguer au leader actuel le parti Nationale démocrate.

Cette résistance obsessionnelle aux changements institutionnels doit être appréhendée comme une stratégie de survie. Les changements institutionnels signifient que les rapports entre les individus, les groupes et les organisations vont changer, ce qui devrait

nécessairement produire une mobilisation sociale : mobilisation pour résister, pour soutenir ou tout simplement pour participer. Ce régime a réussi à réprimer efficacement la résistance de certains groupes sociaux. Il l'a fait, par exemple, avec les paysans quand il a changé la loi sur le fermage redonnant ainsi aux propriétaires fonciers le droit de chasser leurs locataires. Le pire que craint le régime, semble-t-il, est la participation. On a essayé de montrer dans le dernier chapitre que le régime résiste à la mobilisation et à la politisation de la bourgeoisie, un groupe non contestataire et en faveur de l'orientation économique libérale annoncée par le régime. Car le régime se méfie autant du soutien que de la résistance. C'était le cas pour le régime nassérien : alors que le régime était en pleine étatisation de l'économie et confiscation des biens de la bourgeoisie, ses organes policiers chassaient et torturaient de manière horrible des communistes, premiers supporters des tendances étatistes de Nasser. En pleine torture, certains communistes chantaient « vive Nasser l'ennemie de l'impérialisme ». Le régime autoritaire nassérien et ses successeurs, semble-t-il, n'acceptent qu'un soutien inconditionnel et dénué de participation réelle.

La stagnation institutionnelle ne vise pas à perpétuer infiniment le statu quo, puisqu'il existe des changements structurels en cours qui réduisent la capacité financière de l'État. Le régime de Moubarak se caractérise par une certaine souplesse qui lui assure une capacité d'adaptation aux changements structurels. Cette stagnation institutionnelle a plutôt l'effet de freiner l'impact des changements structurels en cours. D'autant plus qu'elle laisse son empreinte sur les changements et leurs résultats : elle leur donne un style fragmenté et inachevé. Pour que les changements soient consolidés et renforcés, ils doivent se traduire par des lois et des institutions. Et c'est là que le régime résiste.

L'exemple du ministère du Plan déjà évoqué est éclairant. Ce ministère est la cristallisation institutionnelle de l'étatisme. Disposant de ressources économiques importantes, l'État nassérien avait besoin d'une institution qui gère ces ressources avec une vision globale. Le ministère du Plan était chargé non seulement de la planification, mais également de l'allocation des ressources aux différentes institutions étatiques. C'est une institution qui a des traditions étatistes et centrales fortes, ancrées dans sa structure organisationnelle comme dans l'idéologie de son personnel. On a vu dans le chapitre sur la distribution régionale des investissements publics que la tradition centrale de cette institution a laissé sa marque sur la nouvelle politique adoptée par le régime destinée à stimuler le développement économique en Haute Égypte. La planification, en économie de marché, se fait plutôt à travers des mécanismes indirects, comme la politique monétaire et fiscale, sur lesquelles cette institution n'a aucune autorité. Le ministère du Plan doit

logiquement laisser la place à une autre plus apte à assumer la fonction de planification d'une économie de marché. Tout changement dans la gestion des ressources nécessite une modification dans la structure des institutions responsables de cette gestion. Paradoxalement, ce ministère a survécu à la libéralisation économique annoncée des années 1990 et son responsable a été élevé de surcroît au poste de Premier ministre en 1996. C'est seulement depuis 2000 que le poids de ce ministère commence à décliner lorsque le Premier ministre Kamâl al-Ganzûri a été écarté et qu'ensuite, la Banque nationale d'investissement (qui gère les investissements étatiques) a été mise, en 2003, sous la tutelle du ministère des Finances au poids politique ascendant. Les exigences structurelles ont finalement imposé un certain changement. Mais le changement a été lent et inachevé. En effet, le ministère du Plan continue de rédiger le plan économique et social annuel et quinquennal de l'État, un plan qui doit, par la force de la constitution, être ratifié par l'Assemblée du peuple. Annuler le ministère du Plan nécessiterait une modification de la constitution, chose que Moubarak a fortement refusée et à laquelle il a résisté durant les 23 années de son pouvoir.

On a vu la même tendance de stagnation dans le cas de niveau local de l'État. La chute de ressources transférées du centre vers ces unités doit être contrebalancée par une décentralisation réelle qui donne au niveau local les instruments pour développer ses propres ressources. La décentralisation n'a pas été entreprise au niveau institutionnel et législatif formels. Elle a pris plutôt la forme semi légale des caisses spéciales aboutissant donc à une fragmentation de la gestion financière de l'État. Le régime ici a répondu aux exigences de la décentralisation, mais il a procédé de manière lente, sélective et inachevée.

La fragmentation financière dévoile le fait que le pouvoir central n'a plus les ressources nécessaires à une gestion centrale efficace des affaires locales. Il n'existe donc que deux solutions : soit entreprendre des grandes stratégies capables de donner au pouvoir central plus de ressources afin qu'il maintienne son contrôle sur le niveau local. Chose certes difficile. On a vu dans le chapitre 7 sur l'État prédateur que les stratégies de mobilisation des ressources au niveau national n'ont pas été couronnées de succès et que le déficit budgétaire est en hausse. La deuxième solution est d'enlever certaines tâches du niveau local par le biais de la centralisation et de la privatisation et de laisser une certaine marge de liberté aux unités locales pour se débrouiller, chacune selon ses capacités et selon ses conditions locales, pour remplir les tâches restantes. Il semble que cette stratégie a été adoptée non par attachement à une certaine idéologie de décentralisation ou d'*empowerment* à la population locale. Mais elle a été adoptée parce que son coût politique

pour un pouvoir autoritaire est réduit par rapport à la première alternative. Une augmentation forte des recettes de l'État au niveau national nécessite des mécanismes politiques de négociations et de tractations avec des forces sociales et politiques de nature nationale. Ce genre de force est très faible en Égypte du fait de la lourdeur du régime autoritaire depuis un demi siècle. Laisser développer des forces capables d'agréger et de représenter les intérêts pourrait mettre fin au système autoritaire. C'est ainsi que le régime préfère engager négociations et tractations avec la société au niveau local, pièce par pièce et sans poser sur la table des négociations les grandes questions politiques comme par exemple le partage du pouvoir.

La nature lente et inachevée des adaptations aux exigences du développement capitaliste se manifeste également dans le cas de l'éducation. Le régime a compris l'importance primordiale d'investir dans la modernisation du système éducatif égyptien. Il a investi dans la construction d'écoles, qui est une chose relativement facile. Mais lorsqu'il s'est agi de « moderniser » le facteur sur lequel repose la globalité du processus de l'éducation, à savoir les enseignants, le régime a bel et bien échoué. La rémunération des enseignants, et leur statut, sont demeurés dans les marges du seuil de la pauvreté. Élever la rémunération et le statut des enseignants nécessite bien plus que le fait de mettre l'accent sur l'importance de l'éducation dans les discours du président de la République. Des changements institutionnels sont nécessaires pour modifier la logique de la rémunération matérielle et symbolique des salariés de l'État. Il s'agit d'élever les fonctions « développementalistes » de l'État au détriment de ses fonctions sécuritaires ; chose difficile pour un régime qui repose en grande partie sur la logique sécuritaire pour reproduire son autoritarisme.

L'État rentier est en disparition, mais le régime politique sur lequel il s'est fondé reste dans les prismes de la rente. En fait, les solutions qu'il apporte aux problèmes sont souvent de type rentier. On a vu dans le chapitre 5 que la stratégie du régime pour lutter contre la campagne armée des islamistes en Haute Égypte consistait, outre la force, d'augmenter (ou plutôt de promettre d'augmenter) la part de cette région dans le gâteau des ressources publiques. Les islamistes revendiquaient, entre autre, le départ du régime « impie » en place et l'application de la loi islamique, des demandes politiques. Mais le régime a répondu non pas en leur accordant des biens politiques, mais en leur promettant d'avoir une part plus grande du gâteau.

La relation que le régime a formulé entre la montée en puissance de l'islamisme armé en Haute Égypte d'une part et la pauvreté et la marginalisation de cette région d'autre

part (selon la formule classique : la religion est l'opium du peuple) n'est absolument pas dépourvue de pertinence. Il existe certainement un certain lien entre le phénomène islamiste et les inégalités sociales, même si ce lien ne prend pas l'équation simpliste qu'on lui a parfois accordée : islamiste = pauvre et pauvre = un projet d'islamiste. Le problème réside plutôt dans le fait que le régime n'a pas développé les moyens pour accomplir la solution qu'il a choisie. D'une part, l'État ne dispose plus dans les années 1990 du même niveau de ressources pour entreprendre ce genre de solutions « distributives ». D'autre part, l'État rentier et centralisé, hérité par Nasser et matérialisé dans les institutions et les traditions institutionnelles qu'il a laissées à ces successeurs, a avorté toutes les tentatives de corriger le penchant existant contre la Haute Égypte. Dans ce cas aussi, la stagnation institutionnelle laisse son empreinte sur les politiques de l'État.

2/ Adaptation aux exigences sécuritaires : efficace

Le domaine du contrôle a eu l'aménagement le plus efficace au niveau financier. Comme l'a montré le chapitre 3, le régime a réussi à réduire les dépenses militaires, même si le prix qu'il devait payer a été un processus d'autonomisation de l'institution militaire au niveau financier. Du fait, le régime a pu augmenter la part des ressources du ministère de l'Intérieur et il a garanti ainsi les besoins grandissants de celui-ci qui n'étaient autre que les produits de sa guerre contre les islamistes au Sud. Le régime égyptien n'a pas dégénéré comme les modèles de quelques pays latino américain dans lesquels le contrôle se faisait uniquement par la force. Ainsi l'augmentation des ressources accordées à l'appareil répressif a été accompagnée par une augmentation similaire des dépenses aux « appareils idéologiques », à savoir le ministère des Affaires religieuses, de la Culture et de l'Information. Le régime a, par conséquent, réussi dans les années 1990 à garantir la passivité d'une partie importante de l'intelligentsia, dans ses deux composantes religieuse et « séculaire ». De la sorte, il a été possible d'isoler les islamistes armés et d'éradiquer leurs organisations de sur le terrain égyptien. La défaite de ceux-ci a été si forte que leurs leaders en prison ont récemment fini par réviser leurs positions, « *demander pardon au peuple égyptien pour le sang coulé* » et ont même déclaré que le président Sadate qu'ils ont assassiné en 1981 est mort en « martyr ».

Ainsi l'étude des dépenses publiques d'un point de vue politique nécessite une typologie spécifique : on a proposé une distinction entre les dépenses sur le contrôle (armée, police, culture, religion) et les dépenses sur le développement économique (éducation, infrastructure, etc.). Cette typologie peut expliquer l'augmentation parallèle

des dépenses sur l'art plastique et les livres d'une part et les dépenses sur l'achat de bâtons électrifiés et de gaz lacrymogènes d'autre part. La logique sécuritaire explique l'un et l'autre.

Quoique impossible à quantifier, l'analyse de la distribution des ressources publiques doit inclure les biens symboliques. En effet, ce qu'un groupe social reçoit de l'État ne se limite pas à l'argent mais il s'étend à d'autres biens non économiques comme la reconnaissance. Cette inclusion peut expliquer la réussite du régime à réduire les dépenses de l'armée sans pour autant susciter la colère de l'institution sociale la plus forte en Égypte.

3/ « *No taxation less representation* »

Le recours croissant à l'imposition fiscale durant les années 1990 a certainement produit une augmentation dans le conflit entre l'État et la société, mais il n'a pas engendré le développement d'une force démocratique en Égypte. La formule célèbre « *no taxation without representation* » (pas d'impôt sans démocratie) a-t-elle été démentie sur le sol égyptien ? Le problème de cette formule réside dans le fait qu'elle construit un lien causal, sans facteur intermédiaire, entre des variables financières, l'impôt, et des variables politiques, la démocratisation. Dans la réalité, le rapport entre le champ économique et financier d'un part et le champ politique d'autre part se fait par le biais des institutions. Dans le cas égyptien, le rôle capital que joue l'institution judiciaire telle une soupape de sécurité du régime autoritaire a affaibli toute politisation et agrégation des résistances face à l'impôt. La justice a été l'institution principale du pays qui a, à plusieurs reprises, contraint le pouvoir exécutif à retirer des lois et même à dissoudre le parlement. Dans le domaine fiscal, le chapitre 7 a montré que la Justice a effectivement supprimé plusieurs impôts du fait de leur nature non constitutionnelle. Les données quantitatives avancées révèlent une croissance de l'implication de la Justice dans la résolution des conflits entre l'État et la société dans ce domaine. Un fait qui a produit une « juridisation » des conflits. D'autant plus que le régime a étouffé tout développement de représentation politique. C'est par le biais de cette configuration institutionnelle qu'on peut comprendre pourquoi la formule qui s'est profilé en Égypte a été plutôt : *more taxation less representation* (plus d'impôts, moins de représentation).

Le succès du régime en place est bien entendu relatif. Des conjonctures régionales ont, à plusieurs reprises, garanti sa reproduction. Les prévisions d'un certain changement politique important en Égypte avancées dans les années 1980 n'ont pas été dépourvues de

pertinence. Il n'y a aucun doute que l'épuisement de l'État rentier et la montée en puissance des forces sociales est en train de changer les contours politiques du pays. Mais le processus est très lent du fait de la ruse d'un régime et d'une conjoncture régionale défavorable au développement de la démocratie, comme la guerre du Golfe de 1991.

L'échec de l'État dans le cas égyptien est le produit des stratégies politiques du Pouvoir. Le régime a garanti sa survie, en partie, grâce à son immobilisme. La faiblesse d'un État ne peut donc être abordée sans prendre en compte les stratégies de survie politique du régime qui le contrôle. La montée en puissance des pays asiatiques dominés par des régimes autoritaires a poussé l'économie politique à mettre l'accent sur la force de l'État et non pas sur la stratégie du régime comme une variable déterminante de l'échec ou du succès du développement capitaliste. Cette étude de cas égyptien révèle que les stratégies de reproduction de l'autoritarisme ont produit l'échec de l'État en général et dans le domaine des réformes budgétaires en particulier. Il est possible de trouver des formes d'autoritarisme qui ne contrecarrent pas le développement capitaliste : Suharto en Indonésie ou Pinochet au Chili. Ce n'est pas de toute façon le cas de l'Égypte. Il est, peut-être, plausible d'avancer que les chances du développement économique se déterminent par la force de l'État et non pas par la nature de son régime politique. Tout le problème réside dans le fait que cette proposition ne permet pas de localiser la détermination de la force de l'État. Cette force ne tombe pas du ciel, elle ne provient pas, non plus, d'un certain passé lointain, mais elle est construite et reproduite quotidiennement par un acteur : le régime politique. En un mot, la force et la faiblesse d'un État ne se dissocient de la politique et des stratégies du régime en place. L'utilisation conjointe dans cette étude des concepts de l'État et du régime ou du gouvernement avait pour objectif d'inclure dans l'analyse, à la fois, d'une part les structures objectives et les stratégies des acteurs, et d'autre part les contraintes d'un système et la liberté relative des acteurs.

¹ Cité dans l'hebdomadaire, al-*Arabi*, 12/3/2004.

APPENDICE 1

Repères chronologiques des finances de l'État égyptien

1880 : le gouvernement commence à publier régulièrement un budget incluant ses recettes et ses dépenses totales.

1982 : la crise de l'endettement étranger en Égypte est suivit par l'occupation britannique du pays.

1937 : la conférence de Montreux en Suisse, regroupant plusieurs pays européens, a accepté la demande de l'Égypte d'annuler le système de capitulation.

1939 : l'impôt sur les revenus a été introduit pour la première fois après le vote du parlement égyptien.

1952 : coup d'État des Officiers libres et instauration du régime politique autoritaire nassérien.

1956 : nationalisation du Canal de Suez.

1961 : nationalisation et étatisation de la plupart des entreprises industrielles.

1965 : l'État achève son premier plan économique quinquennal avec un certain succès.

1967 : le deuxième plan quinquennal rencontre des difficultés de financement.

1967 : l'Égypte subit une lourde défaite face à Israël.

1973 : les finances de l'État sortent, épuisées, de la guerre d'octobre.

1974 : Initiation de la politique d'ouverture économique (*infitah*).

1975 : la promulgation du multipartisme et la loi n°52 sur l'Administration locale.

1976 : l'économie enregistre son taux de croissance le plus fort (16 %) durant le vingtième siècle.

1981 : assassinat de Sadate et arrivée de Mubarak au pouvoir.

1985/6 : le budget égyptien enregistre son taux de déficit le plus élevé durant le vingtième siècle : 10 % du PIB.

1990 : la guerre de Golfe est suivie par l'annulation de plus de la moitié des dettes égyptiennes.

1991 : application du programme de réformes économiques sous tutelle du F.M.I. et de la Banque mondiale.

1992 : guerre déclenchée entre le régime de Moubarak et al-Gamâ`a al-islâmiyya.

1993/4 : l'Égypte réalise un taux de déficit budgétaire, un des plus bas du monde.

1996/7 : le déficit budgétaire suit une courbe ascendante.

1997 : le massacre de Louq̄sor par la Gamâ`a est suivi par la désintégration de cette organisation et le succès du régime à réprimer la rébellion islamiste armée.

2001 : le gouvernement reconnaît que l'économie subit un « ralentissement ».

2001/2 : le déficit du budget de l'État égyptien dépasse 6 %, taux enregistré en 1989 avant la réforme économique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Égypte et Monde Arabe, livres

ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994.

ABD AL-RÂZÎQ Hussayn. *L'Égypte durant 18 et 19 janvier*. Le Caire: Dâr al-thaqâfa al-Gadîda, 1984 (en arabe).

ABD AL-WAHÂB Samîr. *L'Assemblée du peuple et les questions du système local en Égypte*. Le Caire : Centre d'études et de consultation de l'administration publique. Février, 1998.

ABD AL-WAHHÂB, Samîr, Mamdûh Mustafa ISMÂÏL. *La politique de développement des ressources locales*. Le Caire : Centre d'études et de consultation de l'administration publique, 2001.

AHMED Sadiq. *Public finance in Egypt. Its structure and trends*. Washington : The World bank, 1984.

ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris : Harmattan, 2000.

Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : F.M.I., mai 1998.

AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995.

ASKARI Hossein, CUMMINGS John, GLOVER Michael. *Taxation and tax policies in the Middle East*. London: Butterworth scientific, 1982.

AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995.

AYUBI Nazih. The fiscal crisis and the Washington consensus: towards an explanation of Middle East liberalization. *L'Économie égyptienne, libéralisation et insertion dans le marché mondial* / ed. par Louis BLAIN. Paris : l'Harmattan, 1993.

BADIE Bertrand. État, légitimité et contestation en culture islamique. *L'Etat au pruel* / ed. par Ali KAZANCIGIL. Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.

BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.

BEBLAWI Hazem. *Le rôle de l'État dans l'économie*. Le Caire : al-Hay'a al-`Âmma lil-kitâb, 1999 (en arabe).

BEN NÉFISSA, Sarah, ARAFAT Alaa Eddine, *Voter aujourd'hui en Égypte*. A paraître.

BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992.

DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.

EL-KTIRI Mustafa, AKESBI Najib. *La réforme de la fiscalité marocaine a l'heure de l'ajustement structurel*. Casablanca : Toubkal, 1987.

EL-SAMALOUTY Gannat. *Corporate tax investment decisions in Egypt*. Cairo : the Egyptian center for economic studies, 1999.

FÂRÛK Abd al-Khâliq. *L'économie de l'Administration publique*. Le Caire : Dâr al-Kalima, 2003 (en arabe).

FÂRÛK Abd al-Khâliq. *Le budget général de l'État et les droits de l'Homme*. Le Caire : Association de droits de l'Homme pour l'assistance juridique, 2002.

FATHI Sami. L'économie de l'embauche publique en Égypte. *L'embauche publique en Égypte, le présent et une perspective pour le future* / ed. par al-Sayyid GHÂNIM. Le Caire : Centre d'études et de recherches politiques, 1992 (en arabe).

AL-HAKÎM Ola. *Inégalités régionales du développement économique et les moyens de les mesurer en Égypte*. Le Caire : Institut du plan national, 1986 (en arabe).

HENRY Clement, Robert SPRINGBORG. *Globalization and the politics of development in the Middle East*. Cambridge, UK, New York : Cambridge university press, 2001.

IBRAHÎM Son`allah. *Les années de Zhat*. Le Caire : al-Mustaqbal al-`arabî, 1992.

KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

KHALLÂF Hussayn. *L'Évolution des revenus publics en Égypte moderne*. Le Caire : Institut d'études et de recherches arabes, 1966 (en arabe).

KHEIR EL-DIN Hanaa et. al. *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt*. Le Caire : The Egyptian center for economic studies. Working paper, n° 45, 2000.

LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne Rienner publishers, 1999.

- LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers, 1994.
- MAYFIELD James. *Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform*. Cairo : AUC press, 1996.
- MOHAMMED Ramadân Siddîq. *Les impôts entre la pensée financière et la justice constitutionnelle*. Le Caire : Faculté de droit de Hilwân, 1997.
- OWEN Roger. The Middle Eastern State : repositioning not retreat ? *The state and global Change* / ed. par Hassan HAKIMIAN, Ziba MOSHAVER. UK : Curzon press, 2001.
- AL-REFAÏ Abdel Hakim. *Le mouvement de reforme des impôts*. Paris : Librairie général de droit et de jurisprudence, 1929.
- RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder : West review, 1996.
- ROUSSILLON Alain. *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*. Les dossiers du CEDEJ. Le Caire : Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale, 1996.
- SADOWSKI Yehya. *Political vegetables : businessman and bureaucrat in the development of Egyptian agriculture*. Washington, D.C. : Brookings Institution, c1991.
- SALAMÉ Ghassan (ed.). *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim world*. London : I.B. Tauris, 1994.
- SCHROEDER Larry. *Intergovernmental fiscal relations in Egypt*. Le Caire : US AID, 1991.
- AL-SEÏDÏ Abdallah. *Impôt et développement: étude du rôle des impôts sur les revenus dans le financement des dépenses publiques en Égypte*. Le Caire : Dâr al-Nahda al-'Arabiyya, 1990 (en arabe).
- SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order*. Boulder, Colo. : Westview, 1989.
- TOHAMY Sahar. Tax administration and transaction costs in Egypt. The Egyptian center for economic studies. Working paper n° 33, 1998.
- TRIPP Charles. States, élites and the management of vchange. *The State and global change* / ed. par Hassan HAKIMIAN Ziba MOSHAVER. UK : Curzon press, 2001.
- ABD AL-WAHÂB, Samîr. *L'Assemblée du peuple et les questions du système local en Égypte*. Le Caire : Centre des études et de consultation de l'administration publique, février 1998 (en arabe).

ABD AL-WAHHÂB Samîr, ISMÂÏL Mamdûh Mustafa. *La politique de développement des ressources locales*. Le Caire : Centre des études et de consultation de l'Administration publique, 2001.

WAHBA Mourad. *The role of the state in the Egyptian economy 1945-1981*. Reading : Ithaca Press, 1994.

WAHBA Mourad. Private and public economic bases : the Egyptian case. *Development in the Age of Liberalization. Egypt and Mexico* / ed. par Dan TSCHERGI. Le Caire : the American university in Cairo press, 1996.

WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes*. Princeton : Princeton university press, 1983.

ZAYTÛN Muhhayyâ. *Les dépenses publiques sociales et ses bénéfices pour les pauvres*. Le livre d'al-Ahrâm al-Iqtissâdî. Le Caire : al-Ahrâm, novembre 1998 (en arabe).

ZÎN Salâh al-Din. *Les réformes des impôts*. Le Caire : Dâr al-Nahda al-arabiyya, 2000 (en arabe).

Égypte et Monde arabe articles

ABDEL MEGÏD, Wahîd. Les indépendants : le phénomène le plus important des élections 2000. *al-dimûqrâtiya*, 2001, vol. 1, p. 114.

ASKAR, Mouhammed, GABALLA, Ahmed. Problems facing parties involved in build operate and transport projects in Egypt. *Journal of management in engineering*. Octobre 2002, p. 173-78.

EBEID, Mona Makram. Egypt's 2000 parliamentary elections. *Middle east policy*. 2001, vol. VIII, n° 2, p. 32-44.

FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge ? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n° 4 p. 607-25.

HILL, Enid. Modes of Political Economy Research and Egypt. *Studies in Egyptian political economy* / ed. par Herbert THOMPSON. *Cairo papers in social science*, mars 1979, vol. 2.

HINNEBUSCH, Raymond. The Politics of economic reform in Egypt. *Third world quarterly*. 1993, vol. 14, n° 1, p. 159-72.

KURAN, Timur. The vulnerability of the Arab State : reflections. *Independent Review*, Été 1998, vol. 3, n°1, p. 111, 13p.

LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.

MITCHELL, Timothy. No factories, no problems : the logic of neo-liberalism in Egypt. *Review of african political economy*, décembre 1999, vol. 82, n° 6, p. 455-69.

MATSUNAGA, Yasuyuki. L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ? *Critique internationale*, juillet 2000, n°8, p. 46-58.

MOORE, Henry clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.

NAGÎB, Samih. Les transformations de l'économie égyptienne: quelques remarques. *Tarîq al-Ishtrâkiyya*, n° 1, 1999, p.5-48.

PARFIITT, Trevor. The politics of adjustment in Africa with special reference to Egypt. *The economics and politics of structural adjustment in Egypt. Cairo papers in social science*, 1993, vol. 16, n° 3.

ROUSSILLON, Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127.

RICHARDS, Alan. The political economy of dilatory reform : Egypt in the 1980s. *World development*, 1991, vol. 19, n° 12, p. 1721-1730.

TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization : Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*, été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

Livres théoriques et sur d'autres pays

ALT James. The evolution of tax structures. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar reference collection, 1998.

ALTHUSSER Louis. *Lire le capital*. Paris : Maspéro, 1968.

AMIN Samir. The State and development. *Political theory today* / ed. par David Held . Cambridge : Polity press, 1991. .

AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. *Bringing the State back in* / ed. par P.B. EVANS, Theda SKOCPOL. New York : Cambridge university press, 1985.

AUTY Richard. *Resource abundance and economic development: improving the performance of resource-rich countries*. Helsinki : UN university / World institute for development economics research, 1998.

BAILEY Kenneth. *Methods of Social Research*. New York : the Free press, 1987.

BATES Robert. KRUEGER Anne (ed.). *Political and economic interaction in economic policy reform*. Oxford : Blackwell, 1993.

BAYART Jean François. (ed.). *La réinvention du capitalisme*. Paris : Karthala, 1994

- BAYART Jean François (ed.). *La greffe de l'État*. Paris : Karthala, 1996.
- BELL Daniel. *The cultural contradictions of capitalism*. London : Heinemann, 1976.
- BENNETT Robert (ed.). *Decentralization, local government and markets*. Oxford : Clarendon press, 1990.
- BOURDIEU Pierre et al. *The Craft of Sociology*. New York : Walter de Gruyter, 1991.
- BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.
- CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state : a comparative examination*. M.A. McGill university, Canada, 1993.
- CHAN S. *East Asian dynamism: growth, order, and security in the Pacific region*. 2^e ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993.
- CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997.
- CROZIER Michel, Erhard FRIEDBERG. *L'acteur et le système*. Paris : Éditions de Seuil, 1977.
- DE SOTO Hernando. *The mystery of capital : why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York : Basic Books, 2000.
- DOWNS Anthony. Why the government budget is too small in a democracy. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar reference collection, 1998.
- DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière*. Paris : Presse universitaire de France, 1982.
- EBEL Robert. YILMAZ Serdar. *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*. Québec : Symposium int. Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001.
- GALLO Carmenza. *Taxes and state power. Political instability in Bolivia, 1900-1950*. Philadelphia : Temple university press, 1991.
- GIBERT Alain. GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford : Oxford University Press, 1992.
- GUEX Sébastien. *L'Argent de l'État*. Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.
- GIDDENS Anthony. *A contemporary critique of historical marxism*. London : Macmillan, 1981, 2 vol.

- GOLDSCHIED Rudolf. A sociological approach to problems of public finance. *Classics in the Theory of Public Finance* / ed. par Richard MUSGRAVE. London : Macmillan, 1958.
- HAMEL Jacques. *Case study methods*. A Sage university paper. London : Sage publications, 1993.
- HANSEN Susan. *The politics of taxation. Revenue without representation*. Prager special studies, 1996.
- HEALD David. *Public Expenditure*. Oxford : Roberston, 1983.
- HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999.
- HUNTINGTON Samuel. *Political order in changing societies*. Virginie : Yale university press, 1968.
- KARANCIGIL Ali (ed.) *L'Etat au pluriel*. Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.
- KUGLER Arbetman et Jacek. *Political capacity and economic behaviour*. Oxford : Westview press, 1997.
- KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. Recherche présentée à la conférence : *Égypte et l'Inde, regards comparés*. Organisé par Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales (CEDEJ) et le Centre des recherches du Tiers monde. Le Caire : 2003.
- KWASS Michael. *Privilege and the politics of taxation in Eighteenth-century France*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000.
- LEE Dwight, Richard MCKENZIE. The international political economy of declining tax rates. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.
- LEFTWICH, Adrian. *Democracy and development*. Cambridge : Polity press, 1996.
- LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state, its origins, mechanisms and results. *States in history* / ed. par John HALL. New York: Basil. 1986.
- MASCARENHAS R. C. *Comparative political economy of East and South Asia : a critique of development Policy and Management*. London : Macmillan press LTD, 1999.
- MARX Karl. *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. New York : International publishers, 1991.

MARX Karl, Friedrich ENGELS. *The Communist manifesto, with selections from The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital* (ed.) par Samuel H. BEER. New York : Appleton-century-crofts, 1955.

McCARNEY Patricia (ed.). *The changing nature of local government in developing countries*. Toronto : Center for urban and community studies, university of Toronto, 1996.

MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states*. New jersey : Princeton university press, 1988.

MIGDAL Joel. *Studing the state. Comparative politics / ed.* par Mark LICHBACH, Alan ZUCKERMAN. Cambridge : Cambridge university press, 1997.

MILIBAND Ralph. *The State in Capitalist Society*. New York : Basic Books, 1969.

MOORE Barrington. *The social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*. Boston : Beacon Press, 1996.

MUTEN Leif. *Leading issues of tax policy in developing countries : the administrative problems. The Political economy of taxation / ed.* par And PEACOCK, Francesco FORTE, Oxford : Basil Blackwell, 1981.

O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.

O'CONNOR James. *The Meaning of crisis: a theoretical introduction*, New York: Basil Blackwell, 1987

PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective*. Oxford : Blackwell, 1991.

POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class*. London : Verso, 1969.

PRSEWORSKI Adam. *Problems in the study of transition to democracy. Transition from authoritarian rule. Comparative perspectives / ed.* par Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER, Laurence WHITEHEAD. London : John Hopkins university press, 1986.

RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS, Johns D. STEPHENS. *Capitalist development and democracy*. Chicago, I L : University of Chicago press, 1992.

SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration*. Washington : IMF working papers, 1999.

SKOCPOL Theda et. al. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge university press, 1985.

SMITH B. C. *Decentralization. The territorial dimension of the State*. London : George Allen and Unwin, 1985.

SNIDER, Lewis W. The Political Performance of Third World Governments and the Debt Crisis. The American Political Science Review © 1990 [American Political Science Association](#)

STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992.

STEINMO Sven. *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. New Haven and London : Yale university press, 1993.

STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

TANZI Vito. Public finance in developing countries. UK : Edward elgar publishing limited.

TANZI Vito, ZEE Howell. Tax Policy for Emerging Markets : Developing countries. IMF Working Paper. WP 35, 2000,

TILLY Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York : Sage foundation, 1984.

TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK : Balckwell, 1992.

VELTMEYER Henry et al. *Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. London : Macmillan press ltd., 1997.

VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976.

WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven : Yale university, 2000.

WILDAWSKY, Aaron. *The New politics of the budgetary process*. Second edition. New York : Harper collins publishers Inc.1992 .

WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism*. New haven : Yale university press, 1957.

Articles théoriques et sur d'autres pays

ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, Avril 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.

BANEGAS Richard. Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique. *Cultures et conflits*, automne 2001 [en ligne]. http://www.conflits.org/article.php3?id_article=258

BATES, Robert, Donald Lien DA-HSIANG. A Note on taxation, development, and representative government. *Politics and society*. 1985, vol. 14, n° 1, p. 53-70.

BERGER, Mark. Old state and new empire in Indonesia: Debating the rise and decline of Suharto's new order. *Third world quarterly*. Juin 97, vol. 18, n° 2, p. 321-62.

BIRD, Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. Juin 1998, vol. 19 n° 2. 22p.

BLOCK, Fred. The fiscal crisis of the capitalist state. *Annual review of sociology*, 1981, vol. 7, p. 1-27.

CAMMACK, Paul. *Démocratie et citoyenneté en Amérique latine*, [en ligne]. http://www.multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=857

CHIBBER Vivek. Bureaucratic rationality and the developmental state. *American journal of sociology*, Janvier 2002, vol. 107, n°4.

FAUVELLE-AYMAR Christin. The political and tax capacity of government in developing countries. *Kyklos*. 1999, vol. 52. p. 391-413.

FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey. Privatization and political theory. *Journal of international Affaires*. Hiver 1997, vol. 50, n° 2.

FINE, Ben, Colin STONEMAN. Introduction: State and development. *Journal of southern African studies*, mars 1996, vol. 22, n° 1, p. 5-25.

GAUDEMET Paul-Marie. L'apport de la science financière à la science politique. *Revue française de sciences politiques*. 1965, p. 629-644.

GOUGH, Ian. State expenditure in advanced capitalism. *New left review*. 1975, vol. 92, p. 53-92.

GUEX, Sébastien, La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation. *Actes de la recherche en sciences sociales*. Juin 2000, n° 133, p. 51-61.

Ha, Yeon-Seob. Public finance and budgeting in Korea under democracy: A critical appraisal. *Public budgeting & finance, printemps*. 1997, vol. 17, n° 1, p. 56-74.

HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957.

HERB, Michael. Taxation and representation. *Studies in comparative international development*, Automne 2003, vol. 38, n° 3, p. 3- 32, [en ligne] ([WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel\(refs\).pdf](http://WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf)).

HERB, Michael. Does rentierism prevent democracy? *Annual meeting of the American political science association*, 2002.

HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives*. Été 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and society*. Mars 1998, vol. 26, n°1.

KESSELMAN, Mark. How should one study economic policy-making? *World politics*. 1998, vol. 44, p. 645-72.

KRASNER, Stephen. Approaches to the State. *Comparative politics*, janvier 1984, p. 223-246.

KUGLER, Arbetman, William DOMKE. Comparing the strength of nations. *Comparative political studies*, 1986, vol. 19, p. 39-69.

KUGLER, Arbetman et al. Political determinants of population dynamics. *Comparative political studies*, 1983, vol. 16, p. 3-36.

LAMBORN, Alan. Power and the politics of extraction. *International studies quarterly*, 1983, vol. 27, p. 125-146.

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in : towards a model of the developmental state. *Journal of development studies*, vol. 31, n° 3, février 1995.

Michael, L. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*. Avril 2001, vol. 53, p. 325-61.

MITCHEL, Timothy. The Limits of the State: beyond statist approaches and their critics. *American political science review*, 1991, vol. 85 n° 1.

MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the *10th anniversary Conference of the Development studies institute*. London school of economics, 2000.

MUSGRAVE, Richard. Taxation and Democracy, book review. *Journal of Economic Literature*. Juin 1995, vol. 33, n° 2, p. 854-55.

PIERSON, Paul. Taxation and democracy. Book review. *Harvard University Political Science Quarterly*. Automne 1995, vol. 110, n° 3, p. 469.

PETERSON, Paul. The new politics of deficits, *Political science quarterly*, 1985, vol. 100.

PONTUSSON, Jonas. From comparative public policy to political economy. *Comparative political studies*. Avril 1995, vol. 28.

POULANTZAS, Nicos. The Problem of the capitalist State. *New left review*. Novembre-décembre 1969, vol. 58.

SACHS, Jeffrey, M. BRUNO. Energy and resource allocation: a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies* 1982, n° 49, p. 845-859.

SCHUMPETER, Joseph. The crisis of the tax State. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.

STEINMO, Sven, TOLBERT, Caroline. Do institutions really matter? *Comparative political studies*. Avril 1998, vol. 31, n° 2, p. 165-78.

SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. Septembre 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.

TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. Juillet/Aout 2001, n° 125, p. 78-80.

TANZI, Vito, ZEE, Howell. Tax policy for emerging markets: developing countries. *National tax journal*. Juin 2000, vol. 53, n° 2, p. 299-323.

VIVEK, Chibber. Bureaucratic rationality and the developmental State. *American journal of sociology*, janvier 2002, vol. 107.

WHITE, Gordon. Developmental states and socialist industrialization in the Third world. *Journal of development studies*, vol 21, n°1, octobre, 1984.

WILLIS, Eliza, GARMAN Garman et. al. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American research review*. 1999, vol. 34 n° 1, p. 7-57.

Thèses de doctorat

COTTONET Hélène. *Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997*. Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.

FONTVIEILLE, Louis. *Évolution et croissance de l'État Français de 1815-1970*. Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 1976.

HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.

Rapports

BANQUE CENTRALE D'ÉGYPTE. *Rapport annuel*. Le Caire: BCE, diverses années.

CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. *Rapport des tendances économiques stratégiques*. Le Caire : al-Ahrâm, 2000.

CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. Le Rapport stratégique arabe. Le Caire : al-Ahrâm, 1997.

CENTRE D'AL-AHRÂM POUR LES ÉTDUES POLITIQUES ET STRATÉGIQUES. *Rapport d'état de la religion en Égypte*. Le Caire : al-Ahrâm, diverses années.

CHAMBRE COMMERCIALE D'ALEXANDRIE. *Réunion du Conseil d'administration*, 22/2/2003.

COMMISSION DU PLAN ET DE BUDGET (Assemblée du peuple). *Rapport général et recommandations de la Commission sur le Compte définitif du budget général de l'État*. Le Caire : 2000/01.

CONSEILS NATIONAUX SPÉCIALISÉS. *L'Encyclopédie des Conseils nationaux spécialisés*. Le neuvième livre. Le Caire : 1990.

EMBASSADE AMÉRICAINE DU CAIRE. *Economic trends report*, septembre 2003.

INSTITUT DE PLAN NATIONAL, PNUD. *Human development report*. Le Caire : diverses années, 1994-2002.

IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.

MINISTERE DE LA JUSTICE (Égypte). *Statistiques judiciaires annuelles*, diverses années.

MINISTERE DU COMMERCE EXTÉRIEUR (Égypte). *Quarterly economic digest*, divers numéros.

MINISTERE DES FINANCES (Égypte). *Compte définitif du budget général de l'État*. Diverses années de 1981/82 à 2001/02.

MINISTERE DES FINANCES (Égypte). *Les grandes lignes du projet de la loi des impôts sur les revenus*. Sans date.

MINISTERE DES FINANCES (Égypte). *Déclaration financière à propos du Budget général de l'État*. Diverses années.

MINISTERE DU PLAN. *Plan économique et social annuel*. Diverses années.

MINISTERE DU PALN. *Plan quinquennal pour le développement économique*. 1982/83-1986/87, 1987/88-1991/92, 1992/93-1996/97, 1997/98-2001/02.

L'ORGANISME CENTRAL DE COMPTE. *Rapport sur le compte Définitif du budget général de l'État*, 1997/98.

RÉPUBLIQUE ARABE D'ÉGYPTE. *Constitution de la République arabe d'Égypte*. 11 Septembre 1971.

TRANSPERANCY INTERNATIONAL. Indice de perception de la corruption, 2003.

THE WORLD BANK. *Egypt into the Next Century*. Washington : the World bank, mai 1995.

THE WORLD BANK. *Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt*. Washington : the World bank, juin 1991.

THE WORLD BANK. *The state in a changing world*. Washington : the World bank, 1997.

THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington : 2001.

THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. *Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy*, 2002.

Journaux et agences de presse

al-Ahrâm, 6/11/1981.

al-Ahrâm, 28/10/1981

al-Ahrâm al-Iqtisâdi, 22/2/1982.

al-Ahrâm Al-Iqtisâdi, 2/8/1982.

al-Ahrâm, 11/1/1982.

al-Ahrâm, 19/1/1982.

al-Ahrâm, 1/5/1982.

al-Ahrâm, 2/5/1986.

Reuter, 17 Juillet, 1990.

al-Ahrâm, 2/2/1991.

al-Ahrâm, 12/4/1991.

al-Ahrâr, 12/4/1991.

Saïd al-Tawîl, al-Mossawar, 3/5/1991.

al-Ahrâm, 10/11/1993)

al-Ahram, 8/5/1995.

al-Ahrâm, 22/3/96).

al-Wafd, 13/7/1998.

al-Ahrâm, 4/1/1999.

al-Ahrâm, al-Misâ'î, 16/11/99

al-Ahrâm, 12/10/2001.

al-Akhabâr, 12/11/2001.

al-Akhabâr, 2/6/2002.

Akhabâr Qinâ, avril 2003.

al-Ahrâm, 28/11/2003.

al-Ahrâm Hebdo, 3/12/2003.

al-Ahrâm, 18/12/2003.

al-Ahrâr, 20/12/2003.

al-Ahrâm, al-iqtissâdî, 19/1/2004.

al-Ahrâm, 19/1/2004.
al-ahrâm Hebdo, 4/2/2004.
al-Ahrâm, 24/2/2004.
al-Ahrâm, 4/3/2004.
al-Ahrâm, 15/3/2004.
Business today, mars 2004.

Entretiens

ABD AL-MOTTALIB Taha. Ministère de l'Administration locale.

ABD AL-GHANI Ahmed. Président du Conseil populaire, Qinâ.

ABU SHÂDI Hoda. Directrice du département de suivit, Ministère du Plan.

ABU SÎF Ra'fat. Sous ministre du Plan.

AL-`ARABI Mahmoud. Président de la Chambre commerciale du Caire.

AL-GIBÂLI `Abd al-Fattâh. Conseillé du ministre des Finances.

AL-GINDI Salâh. Professeur d'économie à l'Université de Menûfiya et membre du Commission économique du parti National démocrate.

AL-HAKÎM `Ula Solaymân. Professeur de planning régional à l'Institut du planning national.

AL-KÎLÂNI Sayyed. Professeur de planning régional à l'Institut du planning national.

AL-SHÂMI ZOHDI. Directeur de la commission des unités locales au parti du Rassemblement nationaliste, progressiste et unioniste.

`ALI Mahmoud Mouhammed. Président de l'Organisme générale de la taxe sur les ventes.

`AMIR Hassan. Arbitre auprès de la Banque mondiale et conseillé de l'hebdomadaire, Sawt al-Omma.

BADR Adil. Instituteur et chercheur dans le domaine de l'éducation.

BASSYÛNI Fawzî. Directeur de département de budget au ministère de l'Administration locale.

`EZZ Ahmed. Homme d'affaires et président de la Commission du plan et de budget à l'Assemblée du peuple.

FARÛQ Abd al-Khâliq. Économistes.

FARÛQ Salwa. Directeur du département des Finances au gouvernorat de Qinâ.

FAWZÎ Mohammed. Directeur du département du Planning, gouvernorat d'Assyût.

GÂD Husnî. Directeur du département de recherche au Ministère des finances.

GOM`A Salwa Sha`arâwi. Professeur d'Administration publique à l'Université du Caire et directeur du Centre de recherches et des consultations d'Administration publique.

AL-HARÎRI Abou al-`Ezz. Député de Kramûz, Alexandrie.

HARB Ossâma al-Ghazâli. Directeur du Politique internationale, Centre d'al-Ahrâm pour les recherches politiques et stratégiques.

HASSÂNÎN Midhat. Ministre des Finances.

LABÎB Adil. Gouverneur de Qinâ.

MAR`Î Sa`îd. Secrétaire général du gouvernorat de Qinâ.

OSMÂN Mohammed Osmân. Ministre du Plan.

RIFÂ`Î Rif`at. Département régional au ministère du Plan.

SÂLIM Sa`îd. Directeur du département des finances locales au ministère des Finances.

SA`ÎD Mohammed al-Sayid. Directeur adjoint du Centre d'al-Ahrâm pour les recherches politiques et stratégiques.

SIDQÎ Mohammed. Ministère de l'Habitat.

AL-SHAHÂT Mona. Gouvernorat de Qinâ.

AL-SHARÎF Mahmûd. Ex-ministre de l'Administration locale et président de la Commission de l'Administration locale à l'Assemblée du peuple.

AL-SHAWÂRBI SHIRÎN. Directeur du bureau de la Banque mondiale au Caire.

SINGAR `Ali. Directeur adjoint du département du budget au Ministère de l'Administration locale.