

Université de Montréal

**État, société et conditionnalité
La réforme économique en Égypte
(1975-1997)**

par
Mohamad A. Alameddine

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph.D)
en science politique

Mai 2000

© Mohamad A. Alameddine, 2000



JA
39
U54
2000
v. 003

Université de Montréal

État social et conditionnel
La réforme économique au Québec
(1972-1997)

Mohamed A. Alimohamed

École des études supérieures
Faculté de sciences et de génie

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise en sciences (M.Sc.)
en sciences sociales

(M.A. 2000)

Mohamed A. Alimohamed, 2000



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

État, société et conditionnalité
La réforme économique en Égypte
(1975-1997)

présentée par
Mohamad A. Alameddine

a été évaluée par un jury
composé des personnes suivantes :

MCFALLS, Laurence : Président-Rapporteur
JENSON, Jane : Directrice de Recherche
DUQUETTE, Michel : Membre du jury
LAUX, Jeanne : Examinatrice Externe
MARTENS, Andre : Représentant du Doyen de la FES

Thèse acceptée le vendredi 16 juin, 2000

Sommaire

Cette thèse aborde la question de la réforme économique en Égypte de 1975 à 1997. Déclenchée après que le régime de Sadate ait mis en action sa politique de *l'Infitah* en octobre 1974 (littéralement, la politique de portes ouvertes), cette réforme consistait à restructurer l'économie du pays selon les principes de l'économie du marché, et à éliminer les distorsions inhibant l'initiative privée. En d'autres mots, il s'agissait de réduire le rôle de l'État dans l'économie en tant que participant majeur au processus de production des biens et services. Cette hégémonie était très étendue en Égypte, où les deux décennies précédant l'adoption de *l'Infitah* avaient vu une expansion considérable de l'intervention étatique dans une économie axée sur la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI). Bref, la finalité de la réforme était de renverser l'ordre économique établi.

La question de base que nous avons posée dans cette thèse émane du constat d'échec des politiques de la réforme économique en Égypte dans les années soixante-dix et quatre-vingt alors que les années quatre-vingt-dix ont connu une réussite acceptable, selon les critères du Fonds. Il s'agit donc d'expliquer ces échecs et ces réussites de l'ajustement dans le contexte égyptien?

D'emblée, il convient de postuler que la réforme économique ne se fait pas dans un vide, à l'abri des revendications et des demandes des intervenants touchés. Bien au contraire, la multiplicité des intervenants, à savoir l'État, les forces sociales et les acteurs externes, dont notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, fait en sorte qu'il est pertinent de nous interroger sur leur rôle respectif, étant donné que les priorités de chacun ne concordent pas avec celles des autres. D'où la tension, apparente, entre la rationalité économique sous-jacente aux actions du Fonds et des autres bailleurs de fonds, et la rationalité politique à la base des actes et de la stratégie de l'État dans sa gestion de la réforme comme de ses effets directs et indirects sur les forces sociales. Ces dernières en effet n'hésitent pas à manifester leur opposition par divers moyens, incluant le recours à la violence.

Au centre de cette dynamique interactive entre les principaux intervenants se trouve donc la faisabilité politique de la réforme dont la construction demeure l'apanage de l'État et du leadership politique du pays. Ceci dit, nous avons postulé que l'État, ayant comme priorité le maintien de l'ordre public, doit être en mesure d'intérioriser les conditions du Fonds et de la Banque mondiale pour pouvoir mieux gérer ses rapports avec la société civile au cours du processus d'exécution de ses politiques d'ajustement. En d'autres mots, toute politique de réforme qui ne tient pas compte de sa faisabilité politique sera écartée, même si cette politique s'avère économiquement viable. Cette hypothèse donne lieu à une autre hypothèse qui est la suivante: l'État, face à une nouvelle donne, procède à une reconfiguration de ses priorités en matière de réforme. Cette reconfiguration se fait dans une dynamique d'apprentissage social issue de l'environnement interne comme de celui de l'externe.

Cette problématique à caractère pluridisciplinaire (économique, politique et sociale) justifie notre recours à un modèle conceptuel qui tient compte de la nature bi-dimensionnelle et interactive des rapports de l'État avec, d'un côté, les acteurs externes dont l'intervention dans le processus de réforme se fait par le biais de la conditionnalité, et de l'autre côté, un environnement interne au sein duquel les forces sociales manifestent leurs revendications.

Ainsi pour tester nos postulats, nous avons procédé à une lecture diachronique de notre sujet, où chaque chapitre de la vérification empirique traite d'une période en analysant les programmes d'ajustement structurel conclus entre le Fonds et le gouvernement, l'incidence des politiques gouvernementales subséquentes sur les relations sociales internes, ainsi que la stratégie et les outils d'interventions dont dispose l'État pour gérer la réforme.

Les résultats qui se dégagent de notre analyse empirique démontrent que ces distinctions sont justifiées, quoique avec un certain nombre de nuances. Bien que la faisabilité politique soit la boussole de la démarche gouvernementale, tel n'était pas le cas assez explicitement au cours des premières années de la réforme, où le régime ne faisait pas assez d'efforts pour faire en sorte que la réforme ne se heurte pas à une opposition politique insurmontable. La même observation s'applique à la deuxième période, à savoir les années quatre-vingts, dans la mesure où la construction de la faisabilité politique prenait la forme d'un processus de tergiversation, *muddling through*, face aux demandes et conditions imposées par l'externe, sans pour autant créer les conditions nécessaires à sa réalisation sur le plan interne. Ayant accumulé d'expériences pertinentes au titre de la gestion de ses rapports avec l'interne et l'externe, l'État, dans les années quatre-vingt-dix, a pu s'assurer de la faisabilité politique des programmes d'ajustement, grâce à de nouveaux outils d'intervention telle que la résistance, le cas échéant, aux pressions du Fonds ainsi que l'établissement d'un fonds social pour le développement, entre autres, et à un apparent renforcement mutuel de l'État et la société civile, quelque soit la nature des mécanismes de ce renforcement.

Mots clés : Égypte, FMI, État, forces sociales, conditionnalité, réforme économique, faisabilité politique.

Abstract

This dissertation deals with the question of economic reform in Egypt between 1975 and 1997. This reform began taking shape after the inauguration by the late president Sadate of his Open-Door economic policy, known as *Infitah*. This reform consisted of restructuring the economy of that country along the principles of market economy, therefore, seeking to eliminate the structural distortions inhibiting the private economic initiative. In other words, it meant reducing the role of the state in the economy as a major if not hegemonic participant in the process of production of goods and services. This hegemony has been all the more evident in the case of Egypt, where the two decades preceding *Infitah* had witnessed a considerable expansion of state intervention, due especially to the adoption, by the previous regime, of the strategy of Import-Substituting Industrialisation (ISI).

The main question of this dissertation relates to the fact that in the seventies and eighties the adjustment programs were a failure while in the nineties a relative success, according to IMF criteria, has been noticed. Our aim is to explain the failure and then the success of economic reforms in the context of Egypt?

At the outset, it is important to emphasize that economic reform cannot take place in a social vacuum outside the realm of the demands and reactions of the major actors involved. Indeed, the increasing number of actors: the state, the domestic social forces, and the external actors, most notably the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, makes it relevant for us to examine their respective roles in light of the fact that priorities of these actors do not necessarily meet. Hence, the apparent tension between the economic rationality underlying the actions of the IMF and other credit lenders, and the political rationality guiding the actions of the state in its handling of economic reforms and their direct and indirect effects on social forces. The latter, in fact, do not hesitate opposing the reforms by all means including resort to violence.

At the centre of the interactive dynamic among these clusters of actors lies the political feasibility of reform, the construction of which remains as always the prerogative of the state and the political leadership of the country. Having said that, we postulate that the state, by having as priority the preservation of the public order, has to be in a position to internalize the IMF and World Bank conditions to be able to better manage its relations with civil society throughout the process of the execution of its reform policies. In other words, any reform policy that does not take into account the political feasibility will not be adopted, even if it is economically viable. This hypothesis leads to another one which is: the state re-establish its priorities in economic reforms every time a new situation develops. This rearrangement of priorities takes place in a social learning context that derives from internal as well as external environment.

This pluri-disciplinary nature (i.e., economic, political and social) of our problematic justifies our conceptual choice which also take into account the bi-

dimensional and interactive relationships between the state, on one hand, and external actors whose intervention in the process is done via conditionality, and on the other hand, an internal environment in which social forces make known their demands.

To test our hypotheses we have adopted a diachronic division of our subject, so that each chapter of the empirical verification analyses the adjustment programs agreed between the IMF and the Egyptian government, and the impact of these programs on internal forces. The analysis also sheds light on the tools of intervention available to the state in its management of economic reforms.

Our empirical results show that it is indeed the case, though with a few analytical nuances. Despite the fact that the political feasibility is the guiding factor of regime behaviour in terms of economic reform, this had not been exactly the case, especially in the early years of reform, where the government did not exert enough efforts to make sure that the austerity measures of adjustment did not provoke an insurmountable opposition. The same observation applies to the second period, that is, the 1980s, in the sense that political feasibility was pursued in the form of “*muddling-through*” behaviour on the part of government, as far as external conditionality was concerned, without striving to create the necessary domestic conditions to have a successful reform. It is, however, during the 1990s, that the hypothesis was confirmed. Having learned from its own experience as well as from other countries who have gone through similar adjustment processes, that the government had adopted new tools of intervention such as: establishing of the Fund for Social Development (FSD), as well as resisting IMF pressures, where feasible, among others. In addition, the possibility of mutual reinforcement between the state and society, regardless of the mechanisms of that reinforcement, helped the state secure the political feasibility of its adjustment programs.

Keywords: Egypt, IMF, the State, Social Forces, Political Feasibility, Economic Reform, and Conditionality.

Chronologie

Principaux évènements survenus en Égypte depuis la révolution de juillet 1952

- 1952 Juillet : Coup d'état contre la monarchie, mené par les Officiers libres
 Septembre : Création du Conseil permanent pour le développement et la production nationale
 Adoption des mesures de réforme agraire limitant la propriété terrienne à 200 *feddans*
- 1956 Nationalisation du Canal de Suez : la Grande-Bretagne, la France et Israël réagissent en envahissant l'Égypte.
- 1957 Janvier : Création de l'Organisation économique pour les investissements publics
 Promulgation de nouvelles lois régissant la nationalisation des institutions financières et du commerce
- 1960 Nationalisation de la banque Misr ainsi que de la banque nationale d'Égypte
 Adoption du premier plan quinquennal de développement économique (1960-61 à 1964-65)
- 1961 Juillet : Nationalisation du commerce extérieur
 Réduction des droits de propriété terrienne à 100 *feddans* par individu
 Dévaluation de la Livre égyptienne
- 1963 Avril : Nationalisation des compagnies d'exportation du coton ainsi que d'autres entreprises industrielles
 Octobre : Établissement de l'Union socialiste arabe et proclamation de la Charte
- 1964-65 Adoption des nouvelles mesures de stabilisation
- 1965 Annulation des crédits américains accordés en Égypte dans le cadre du programme PL 480
- 1967 Guerre des six jours
- 1970 Juillet : Inauguration du Grand barrage d'Assouan

- Septembre : Mort de Gamal Abdul Nasser; Anouar El-Sadate devient président.
- 1971 Sadate se débarrasse de ses adversaires pro-Nasser.
- 1973 Guerre d'octobre
- 1974 Février : Le président de la Banque mondiale en visite au Caire
Avril : Le parlement adopte le Manifeste
Mai : Mission du FMI au Caire
Juin : Visite officielle de Nixon au Caire
Octobre : Manifeste ratifié par un référendum.
- 1976 Rétablissement du système de multipartisme
Décembre : Adoption d'un programme de stabilisation conclu avec le FMI;
- 1977 Janvier : Les masses protestent violemment contre les mesures d'austérité de ce programme. Environ 400 personnes perdent la vie.
- 1979 Signature du traité de paix entre l'Égypte et Israël
- 1981 Octobre : Assassinat de Sadate par un groupe d'islamistes lors d'une parade militaire; son vice-président, Hosni Mubarak accède au pouvoir. Imposition des mesures d'urgence.
- 1984 Élections parlementaires : le PND remporte 391 des 448 sièges.
- 1985 Effondrement des prix internationaux du pétrole
Épreuve de force entre le gouvernement et les spéculateurs de devises étrangères; le gouvernement cède aux pressions et le ministre de l'Économie doit démissionner.
- 1986 Les Forces de sécurité centrale (FSC) protestent violemment contre leurs conditions de travail.
- 1987 Mubarak entame son deuxième mandat.
Mai : Conclusion d'un accord de confirmation avec le FMI
Novembre : Crédits refusés par le FMI à cause de non-conformité aux conditions du programme susmentionné.
Décembre : Élections parlementaires : le PND obtient une majorité écrasante.
- 1990 Fév.-Mars : Mission conjointe au Caire (FMI-Banque mondiale).
Août : L'Iraq envahit le Koweït.

- Les États-Unis et les autres créanciers arabes et étrangers annulent 14 milliards de la dette extérieure de l'Égypte, avec la possibilité d'autres réductions pourvu que le gouvernement s'entende avec le Fonds en vue de réformer l'économie égyptienne.
- Novembre : Le président du parlement, Rifa'at Al-Mahjoub, est assassiné par des hommes armés se réclamant des islamistes.
- 1991 Mars : établissement du Fonds social pour le développement
Mai : Le gouvernement égyptien conclut un nouvel accord de confirmation avec le FMI, au terme duquel le Club de Paris annule une partie de la dette extérieure de l'Égypte, soit trois milliards de dollars.
- 1992 Un tremblement de terre secoue le pays, causant des centaines de morts et de blessés, et des dommages considérables.
- 1993 Mubarak est élu par le parlement (Majlis al-Sha'ab), pour un troisième mandat comme président de la République
Septembre : Un autre programme d'ajustement structurel est signé entre l'Égypte et le Fonds. Ce programme permet au gouvernement d'obtenir l'annulation de quatre milliards de dollars de sa dette extérieure.
- 1995 Juin : le président Mubarak survit à un attentat perpétré par des islamistes à Addis-Ababa (Éthiopie).
Décembre : Élections parlementaires : le PND rafle de nouveau la majorité des sièges.
- 1996 Un nouvel accord de confirmation est signé entre le Fonds et le gouvernement égyptien, ouvrant ainsi la voie à l'annulation de la troisième tranche de dette, telle que promis par le Club de Paris.
- 1997 Novembre : Un group de Kamikazes islamistes commet un massacre à Luxor. Cinquante-huit touristes sont tués.
- 1998 Septembre : Mubarak est confirmé par le parlement pour un quatrième mandat de six ans comme président de la République arabe d'Égypte.
- 2000 Les mesures d'urgence sont toujours en vigueur.

État, société et conditionnalité
La réforme économique en Égypte
1975-1997

Table des matières

| | |
|---------------------------|------|
| Page titre | i |
| Identification du jury | ii |
| Sommaire | iii |
| Abstract | v |
| Chronologie | vii |
| Table des matières | x |
| Liste des tableaux | xiv |
| Liste des sigles utilisés | xv |
| Remerciements | xvi |
| Dédicace | xvii |

Introduction générale

| | |
|---|----|
| Introduction | 1 |
| Présentation de la problématique | 5 |
| Un rapport compliqué : l'interne et l'externe | 9 |
| Postulats | 13 |
| Pertinence du choix de cas | 15 |
| Organisation de la thèse | 20 |

Table des matières – suite

Chapitre premier :

La réforme économique et ses déterminants : état de la question et conception théorique

| | |
|---|----|
| L'ajustement structurel : état de la question | 23 |
| La dynamique externe | 25 |
| En quoi consiste la conditionnalité ? | 26 |
| L'État face au discours néolibéral | 32 |
| La dynamique interne | 34 |
| Conception théorique | 37 |
| Mais quel État ? | 42 |
| Définitions | 43 |
| La question de l'autonomie de l'État | 45 |
| Le processus du <i>social learning</i> | 48 |
| L'État et les forces sociales | 51 |
| Conditions du renforcement mutuel | 53 |
| Faisabilité politique | 56 |
| Conclusion | 59 |

Chapitre deuxième

***L'Infitah* et les premières tentatives de réforme économique : les années soixante-dix**

| | |
|--|----|
| Introduction | 60 |
| Changement de leadership : éléments de continuité et de rupture | 64 |
| Historique | 65 |
| La gestation de <i>l'Infitah</i> : déterminants internes et externes | 76 |

Table des matières – suite

| | |
|---|-----|
| Une autre appréciation des défis et des opportunités de l'économie égyptienne | 77 |
| La dynamique interne de <i>l'infitah</i> | 80 |
| Débats | 87 |
| Le facteur américain : un apport catalyseur mais limité | 90 |
| Libéralisation déstructurée et endettement : | |
| un prélude aux interventions du FMI | 95 |
| Les conditions du Fonds : se serrer la ceinture | 99 |
| Mesures d'austérité et pauvreté : une combinaison explosive | 101 |
| Conclusion | 104 |

Chapitre troisième

Ajustement et politique en Égypte de l'après-Sadate : les années quatre-vingts, *Still Muddling, Not Yet Through*

| | |
|---|-----|
| Introduction | 107 |
| Nouveau leadership, problématique persistante | 111 |
| Symptômes et remèdes : réforme de <i>l'Infitah</i> | 118 |
| L'autre front : le FMI revient à la charge | 129 |
| L'accord de confirmation de 1987 | 135 |
| L'aide étrangère : davantage interventionniste | 138 |
| La question des privatisations | 144 |
| L'Égypte des années quatre-vingts dans une perspective comparative | 150 |
| Dérapage et frustration | 154 |
| La faisabilité politique à l'épreuve | 157 |
| Les émeutes des Forces de sécurité centrale | 158 |
| La confrontation entre le gouvernement et les marchands financiers | 160 |

Table des matières – suite

| | |
|---|------|
| Priorités et enjeux | 163 |
| Le dilemme de l'État : le présent versus l'avenir | 166 |
| Changements économiques versus continuité politique | 168 |
| Conclusion | 169a |

Chapitre quatrième

Les années quatre-vingt-dix : L'État façonne de nouveaux outils d'intervention pour assurer la faisabilité de la réforme

| | |
|---|-----|
| Introduction | 170 |
| Pressions, résistance et accommodation | 175 |
| Pressions | 175 |
| Les conditions des conditions | 176 |
| L'accord de confirmation de 1991 | 178 |
| Le programme d'ajustement de 1993 | 181 |
| L'accord de confirmation de 1996 | 185 |
| Résistance : la question de la dévaluation | 189 |
| Accommodation : le processus de la privatisation | 195 |
| Le débat s'intensifie | 201 |
| La question de l'équité par opposition à l'efficacité | 202 |
| Le bilan et l'effet de la réforme économique | 208 |
| Bilan | 208 |
| Les coûts socioéconomiques de la réforme en Égypte | 213 |
| La réforme et l'opposition | 215 |
| Politique et philanthropie | 218 |
| Violence et intransigeance : le dilemme de 'l'autre' opposition | 222 |
| La réplique de l'État : répression et endiguement | 225 |
| L'État diversifie ses outils d'intervention | 228 |
| Le Fonds social pour le développement | 229 |

Table des matières – suite

| | |
|---|---------|
| Le pattern de l'immobilisme et du changement | 235 |
| Continuité | 236 |
| Changement | 239 |
| Conclusion | 242 |
| Conclusion générale : Rétrospective et perspective | |
| Introduction | 245 |
| L'État et la question du développement : le débat se poursuit | 247 |
| Le <i>clash</i> entre la conditionnalité et la faisabilité politique : Le parcours de la réforme en Égypte | 252 |
| Le paradoxe du changement et de la continuité | 258 |
| Perspectives | 260 |
| Bibliographie | 263 |
| Annexes | xix |

Liste des tableaux

| | | |
|----------------|---|-----|
| Tableau I : | Les transferts des émigrés égyptiens travaillant dans les pays du Golfe (1973-1978) | 86 |
| Tableau II : | L'aide économique américaine en Égypte (1975-1980) | 91 |
| Tableau III : | La dette extérieure de l'Égypte (1973-1981) | 98 |
| Tableau IV : | Le pourcentage de l'aide américaine en Égypte par rapport au total de l'aide étrangère | 142 |
| Tableau V : | Le volume d'aide étrangère attribuée en Égypte, incluant celle des États-Unis (1980-1990) | 143 |
| Tableau VI : | La moyenne des taux de change dans les années quatre-vingt-dix | 190 |
| Tableau VII : | Quelques indicateurs ayant trait au coût de la vie et aux dépenses militaires | 214 |
| Tableau VIII : | L'affectation des sièges au sein du parlement égyptien (1984-1995) | 238 |

Liste des sigles utilisés

| | |
|-----------|--|
| ABA : | Alexandria Businessmen Association |
| AI : | Al-Ahram al-Iktissadi |
| CIP : | Commodity Import Program |
| DTS : | Droits des tirages spéciaux |
| EBA : | Egyptian Businessmen Association |
| EFF | Extended Fund Facility |
| EIU-CP : | Economist Intelligence Unit – Country Profile |
| EIU-CR : | Economist Intelligence Unit – Country Report |
| EOHR : | Egyptian Organization of Human Rights |
| ESCWA : | Economic and Social Commission for West Asia |
| FBIS : | Foreign Broadcast Information Service |
| FMI/IMF : | Fonds monétaire international |
| FSD : | Fonds social pour le développement |
| IFI : | Institution financière internationale |
| ISI : | Industrialisation par substitution aux importations |
| MERIP : | Middle East Research and Information Project |
| MEED : | Middle East Economic Digest |
| NPUP : | National Progressive Unionist Party |
| OCDE : | Organisation de coopération et de développement économique |
| ONG : | Organisation non-gouvernementale |
| PIB : | Produit intérieur brut |
| PNB : | Produit national brut |
| PRCIP : | Private Sector Commodity Import Program |
| PND : | Parti national démocratique |
| PNUD : | Programme des Nations Unies pour le développement |
| SDR : | Special Drawing Rights: Unité de mesure des devises du FMI |
| USAID : | United States Agency for International Development |

Remerciements

Bien qu'il soit dit que la thèse n'est qu'un exercice visant à satisfaire les conditions pédagogiques d'un programme de doctorat, il n'en demeure pas moins que sa réalisation n'est pas sans souffrance, frustration ni déceptions, et provoquant souvent un désespoir effrayant. Il s'agit, en effet, d'un cheminement tellement hasardeux et piégé qu'il serait quasi impossible de s'y aventurer sans l'apport d'un guide spécialisé, à savoir le directeur de thèse.

Oui, j'étais parmi les *lucky ones* qui ont pu s'appuyer sur un guide expérimenté, patient et compréhensif. Je parle bien sûr de ma directrice de thèse, Madame Jane Jenson, sans qui cette thèse n'aurait pas vu le jour. Son expérience et sa compétence se sont manifestées à travers des critiques pertinentes et des interventions dont le but était de me corriger sans toutefois me décourager, d'élargir mes choix sans toutefois m'en imposer un en particulier. Elle a, de plus, accepté mes nombreuses excuses d'avoir souvent failli à respecter mes propres échéanciers, sans réserves ni questions. Certes, je lui dois beaucoup.

Je tiens à remercier également le professeur Bahgat Korany, qui s'est montré toujours intéressé au sort de ma thèse. Il m'a aussi apporté de l'aide en me fournissant les noms de quelques intervenants importants au Caire, notamment celui de Taha Abdel-Alim, vice-directeur du Centre Al-Ahram d'études politiques et stratégiques, de M. Gouda Abdel-Khalek, professeur à la Faculté de l'économie et de science politique à l'Université du Caire, et de Mme Heba Handoussa, professeure à l'Université américaine au Caire.

Je veux aussi exprimer ma gratitude à l'égard de Monsieur Mahmoud El-Maraghi, rédacteur en chef du quotidien *Al-Arabi*, qui m'a donné accès aux archives de son journal traitant du dossier de la réforme économique en Égypte entre 1992 et 1995.

Madame Fa'eza Fehmi, directrice de conception de l'hebdomadaire *Al-Ahram al-Iktisadi* m'a aussi permis d'obtenir des articles publiés dans ladite revue dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. Elle mérite ma reconnaissance et mes remerciements.

Enfin, je tiens à manifester ma profonde gratitude à ma collègue Sylvia Nadon et à ma collaboratrice Yannick Morin, qui ont vérifié patiemment le texte pour ce qui est de la qualité du français.

À ma mère

À mon épouse Rakia

et

à mes enfants : Firas, Tasnim et Youssef.

Introduction générale

Introduction générale

Introduction

Au milieu des années soixante-dix, plus précisément en octobre 1974, l'Égypte inaugurerait officiellement sa politique d'ouverture économique -- *l'Infitah*. Cette politique visait à effectuer la transition d'une économie centralisée où l'État jouit d'un monopole sur la quasi-totalité des moyens de production, vers une économie inspirée des règles du marché, où le secteur privé devient éventuellement la force motrice de la croissance et, par conséquent, du développement au sens large du terme.

Cette réorientation radicale survenait au moment où une remise en question du rôle de l'État dans l'économie se développait au sein des instances internationales chargées des questions d'ajustement structurel et du développement durable. L'on se réfère ici au Fonds monétaire international (ci-après Fonds, ou FMI), à la Banque mondiale et aux autres agences d'aide au développement, notamment la *United States Agency for International Development* (USAID). De cette gestation paradigmatique naquit un puissant courant de pensée centré sur une critique de l'approche autarcique du développement, et valorisant du même coup un marché fondé sur le principe de *getting prices right* et sa capacité d'allouer plus efficacement les ressources nationales, d'où l'appel à la réduction du rôle de l'État, autant que faire se peut, au sein de l'espace économique.

Les arguments sur lesquels s'appuient le Fonds et la Banque mondiale reposent sur cette conception minimaliste du rôle de l'État dans l'activité économique du pays. Cette conception suppose la supériorité des principes de l'économie du marché et de ses forces dans l'attribution optimale des moyens de production, quel que soit le contexte social de l'économie en question.

La problématique de développement et la question subséquente de la réforme économique, attribuées largement à une intervention étatique excessive dans l'économie, se heurte à une réalité sociale beaucoup plus complexe que ne le laissent présager les solutions mécanistes proposées par le Fonds et ses consœurs internationales. En effet, il serait illusoire de prétendre que cette problématique et les recettes formulées pour la résoudre peuvent s'appliquer dans un vide socio-économique dénué d'agissements rationnels et sociaux de la part des forces sociales concernées. Ne doit-on pas s'attendre à ce que ces forces appuient ou s'opposent aux tentatives de modifier les rapports sociaux en vigueur, selon la position de chacun d'entre eux relative à l'action proposée?

Or l'appel à un désengagement de l'État de l'espace économique, tel que prôné par le discours néo-libéral des institutions de Bretton Woods, fait ressortir un phénomène paradoxal qui soulève des controverses à la fois au niveau conceptuel et au niveau empirique.

D'un côté, sur le plan conceptuel, et au moment où un tel appel est devenu un phénomène mondial (Ezra et Waterbury, 1990), un contre-courant réclamait une récupération de l'État en tant qu'unité d'analyse conceptuelle et en tant qu'acteur stratégiquement placé pour influencer, voire déterminer, le cours des événements à

l'intérieur des frontières de la réalité sociale dont il fait partie (Evans, Ruechemeyer et Skocpol, 1985). En mettant l'accent sur sa capacité de faire prévaloir ses préférences et ses intérêts, souvent en dépit des protestations issues des intérêts sociaux, il s'avère donc pertinent de poser la question quant à la rationalité de demander à l'État d'adopter des politiques dont la finalité serait son éventuel retrait de l'espace économique, alors que ce retrait aurait sans doute pour effet de provoquer une reconfiguration en profondeur des relations sociales, à la fois au sein de l'équipe dirigeante et entre celle-ci et les forces sociales existantes.

Sur le plan empirique, la question qui surgit renvoie à l'élaboration des mécanismes relatifs au retrait de l'État, en vue de s'assurer que cette contraction de son champ d'opération ne laissera pas un vide socio-économique perturbateur, lire menaçant l'ordre social établi. Obnubilés par une vision économique souvent détachée de la réalité, ces mécanismes auraient tendance à sous-estimer le rôle des forces sociales, pourtant vital et même déterminant pour le processus de développement et de réforme économique (Migdal, Kholi et Shue, 1994). Certes, ces forces sociales peuvent dans certains cas interagir positivement avec l'État (Wang, 1999) en aidant ce dernier à concevoir des politiques qui reflètent mieux la réalité sociale (Evans, 1997). D'où la notion de "capital social", où la Banque mondiale (1997) estime finalement avoir trouvé ce qu'elle appelle le chaînon manquant dans le processus de développement.

L'État, en tant qu'acteur dont la responsabilité ne se limite pas aux aspects économiques, doit mener ses politiques de développement dans un environnement débordé d'intervenants dont chacun s'efforce de faire prévaloir ses préférences et de

protéger ses intérêts. En Égypte, l'on doit ajouter d'autres agents, qui sont en mesure d'acheminer vers l'État des demandes tout aussi contraignantes. Il s'agit évidemment des demandes et des conditions attachées aux crédits externes. De nature contraignante pour la plupart, ces conditions vont souvent à l'encontre des intérêts des acteurs sociaux internes. Néanmoins, l'État est appelé à gérer l'espace économique et social, tout en s'efforçant de préserver l'ordre public. Les politiques de l'État en matière de réforme doivent donc tenir compte de la faisabilité politique des programmes d'ajustement élaborés en étroite collaboration avec les intervenants externes.

La problématique à laquelle cette thèse souscrit est une problématique de changement, d'articulation et de gestion des contraintes. Cette thèse a donc pour mission d'identifier et d'analyser la stratégie qu'a privilégiée l'État égyptien, au chapitre de l'ajustement économique, à la lumière d'un double constat : le premier est lié aux interventions des acteurs externes, véhiculées soit à travers les programmes d'aide au développement, soit par le truchement des conditions du FMI et de la Banque mondiale imposées dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Pourquoi traiter des interventions de ces acteurs? Parce que leurs interventions faisaient l'objet de marchandage autant entre les acteurs externes et le gouvernement qu'entre le gouvernement et les forces sociales concernées.

Le second constat fait état des réactions de ces forces sociales potentiellement affectées par les mesures d'austérité des programmes d'ajustement. Qu'il s'agisse de la bureaucratie (Holt et Roy, 1993; Springborg, 1989), des employés des compagnies d'État ou des forces sectaires promouvant un agenda politique sous le couvert d'un activisme socioéconomique et philanthropique, l'État doit, en effet, composer avec ces

forces et développer des outils d'intervention lui permettant d'apaiser, de contourner ou simplement de supprimer leurs demandes et leurs revendications.

C'est une dynamique interactive, où les politiques initiales de l'État sont conçues, quoique partiellement, en fonction des demandes externes voulant arracher au gouvernement des concessions auxquelles réagissaient les forces sociales, en incitant le gouvernement --implicitement, explicitement, ou les deux à la fois-- à modifier les politiques en question et par conséquent à introduire de nouvelles politiques qui reflètent mieux la réalité. Rappelons que cette interaction se fait souvent dans un climat de crise, notamment après épuisement par l'État de toutes les autres alternatives possibles.

Présentation de la problématique

Depuis l'adoption de sa politique d'ouverture économique (l'initiative de l'*Infitah* de 1974), l'Égypte s'efforce de rétablir les mécanismes de l'économie de marché en voulant profiter, après le choc pétrolier de 1973, d'une apparente abondance conjoncturelle de capitaux étrangers. Le premier geste officiel en cette direction fut la Loi 48 (1974) dont l'objectif était de créer un climat favorable aux investissements étrangers. Il s'agissait, entre autres a) de favoriser les investissements privés nationaux et étrangers, b) d'adoucir le contrôle sur certains secteurs de production tels que l'agriculture et l'industrie, et c) de permettre aux entreprises privées de s'engager dans le commerce extérieur. Il sera donc question de ces transformations structurelles survenues en Égypte depuis l'inauguration de l'*Infitah*.

Ayant eu comme conséquence d'exacerber la situation économique, ce virage stratégique fut, quelques années plus tard (en 1977) en partie responsable d'une détérioration massive des finances de l'État (déficit budgétaire) conjuguée à une régression des termes d'échanges (déficit commercial causé par une flambée des importations). Combler ces déficits est devenu un casse-tête pour un régime¹ qui avait promis de livrer à son peuple les dividendes d'une paix ostentatoire entre l'Égypte et Israël. Face à la crise, la seule alternative possible était le recours aux marchés financiers internationaux, à des taux commerciaux ou bonifiés, dépendant de la source de crédits.

Or le financement externe n'est pas sans conditions et contraintes, notamment quand il implique l'adoption des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel supposément conçus par les gouvernements nationaux en étroite collaboration avec le Fonds et la Banque mondiale. D'où cette séquence : crise fiscale poussant le gouvernement à s'endetter, cet endettement ouvrant à son tour la voie à des interventions souvent musclées du Fonds et des autres acteurs internationaux concernés, ce que Payer (1982) dénomme le *debt trap*. Ces interventions prennent la forme de conditions attachées à l'allocation des crédits, conditions dont l'ampleur dépend de la situation interne de l'économie ainsi que du volume du financement demandé.

¹ Il importe de préciser dès le début que le mot *régime* ne contient aucun préjugé normatif quant à la nature du système politique et des relations de pouvoir entre les gouvernants et leurs sujets. Aussi, bien que nous utilisions d'une manière interchangeable et tout au long cette thèse les mots *régime*, *État*, et *gouvernement*, nous sommes conscient de la distinction entre eux; comme l'a fait remarquer Fishman (1990; p. 428) : "Regimes are more permanent forms of political organization than specific governments, but they are typically less permanent than the state. The state, by contrast, is a (normally) more permanent structure of domination and coordination including a coercive apparatus and the means to administer a society and extract resources from it." (in Ayubi 1995; p. 31)

Pour situer le cas dans son contexte, il importe de rappeler que nous nous concentrons sur la période suivant l'adoption de la politique d'ouverture économique susmentionnée et allant jusqu'au milieu des années 1990. Durant ces deux décennies, les efforts de redressement économique se sont multipliés. En effet, entre 1975 et 1996, de nombreux programmes de stabilisation et d'ajustement structurel furent signés avec les institutions financières internationales (IFI). Le premier, conclu en 1977-78, provoqua des émeutes sanglantes² obligeant les autorités à faire marche arrière et à abandonner la plupart des mesures d'austérité prévues dans le programme. Toujours est-il que la situation économique demeurait préoccupante, à la lumière d'une maigre performance économique et de la persistance de facteurs soupçonnés d'être à la source du malaise économique de l'Égypte tels que l'inflation, le déficit budgétaire et commercial et les dettes extérieures, notamment dans les années quatre-vingts. Le témoignage du Fonds à ce sujet est accablant, faisant état d'une impasse majeure :

Après le milieu des années 80, la croissance économique est devenue nulle (...) l'inflation s'est maintenue aux alentours de 20 et 30 % (...) À la fin de la décennie, le déficit budgétaire frôlait l'équivalent de 20 % du P.I.B. [Produit Intérieur Brut], la production et l'investissement étaient assujettis à des multiples contrôles de l'État.³

Cependant, un autre portrait macroéconomique se développe dès le début des années 1990, marqué par une amélioration notable des principaux indicateurs économiques ciblés par les trois programmes d'ajustement conclus respectivement en

² Certains commentateurs ont surnommé ces émeutes les *Dickey riots*, du nom de Paul Dickey, alors résident représentatif du FMI en Égypte (Waterbury, 1983). Par ailleurs, M. Hassanein Heikal, alors rédacteur en chef du quotidien Al-Ahram, et ancien ministre de l'Information sous le régime Nasser, a fait remarquer que l'ampleur des événements de 1976 était telle que le président Sadate ordonna que des préparatifs logistiques soient entrepris lui permettant le cas échéant de quitter le pays au cas où la violence ait pris des dimensions incontrôlables. (Heikal, 1984 et Sadowski, 1991)

³ Bulletin du FMI, 3 juin 1991, p.174

1991, 1994 et 1996. Le témoignage suivant du Fonds à l'égard de l'économie égyptienne nous aide à mieux saisir la situation :

Real GDP growth accelerated to over 4 % in 1995/96 from virtual stagnation in 1991/92, while the rate of inflation declined to 7 % from over 21 %. The overall balance of payments remained in surplus, leading to a substantial accumulation of net international reserves (...) With limited external borrowing and further debt relief from the Paris Club, the ratio of external debt to GDP fell to 47 % in mid 1996 from about 75 % in 1991/92 and the debt service ratio declined to about 11 % of current account receipts (excluding official transfers) from 14 % in 1991/92.⁴

En faisant le point sur l'accord de confirmation (*standby agreement*) signé en 1991 entre l'Égypte et le Fonds, ainsi que l'accord d'ajustement structurel conclu avec la Banque mondiale dans la même année, Abdel-Khalek (1995, p. 44) a fait d'ailleurs observer que "This is the first real structural adjustment package in the history of Egypt's relation with the Bretton Woods Institutions".⁵

En voulant obtenir à tout prix la réduction de ses dettes, tel que prévu par l'accord signé en 1991, le gouvernement a signé deux autres accords, en 1993 et 1996. Ces derniers lui ont permis de poursuivre ses efforts de réforme en s'engageant même sur de nouvelles pistes d'ajustement jadis considérées intouchables, à savoir la privatisation dans toutes ses facettes, tout en réduisant ses dettes extérieures de l'ordre 10 milliards de dollars.

Cette thèse cherche donc à expliquer pourquoi l'État avait échoué dans l'exécution des politiques de réforme tentées dans les années soixante-dix et quatre-

⁴ IMF. Press Release # 96/50 du 11 octobre 1996

⁵ Pour d'autres observateurs, les politiques gouvernementales en matière de réforme économique s'inscrivent dans un contexte de survie que le régime adopte comme sa stratégie générale : "The May 1987 IMF agreement demonstrated the irresistible logic of survival strategies. It did not confront critical issues such as food subsidies and left interest rates far below annual inflation and energy costs

vingts alors qu'il réussirait, dans les années quatre-vingt-dix, à satisfaire les conditions du Fonds sans pour autant soulever une opposition interne insurmontable contre des politiques quasi identiques.

Un rapport compliqué : l'interne et l'externe

Il est important d'analyser l'interaction dynamique entre l'État (en tant qu'acteur chargé de formuler et d'exécuter les politiques publiques) et les forces sociales exposées à ces politiques, dont la réaction serait prise en compte par les décideurs lors de la formulation des politiques ultérieures. L'importance de cette dynamique interne est d'autant plus évidente à la lumière des variations dans les résultats auxquels aboutissent des programmes ayant presque les mêmes composantes. Il appert que la question à poser soit la suivante : comment peut-on expliquer la variation parmi les réactions des différents pays, face à des tendances générales semblables?⁶

Ce questionnement a été considéré au fil du temps comme un puzzle que les analystes cherchent à résoudre. En effet, dans un ouvrage collectif intitulé *Internationalization and Domestic Politics* (1996), R. Keohane et H. Milner traitent de l'impact de l'internationalisation, notamment le commerce international et le capital, sur les politiques internes des gouvernements. Ils soutiennent que ce phénomène aura sans doute des effets, positifs ou négatifs dépendant de la position du pays par rapport au phénomène en question, sur les préférences des acteurs nationaux :

at 20 percent of world prices. In the next three years the regime failed to meet its commitments to the IMF. By the spring of 1989 the IMF agreement was dead." Brumberg (1995, pp. 239-241)

⁶ Voir à ce sujet Evans et al. (1994)

“Internationalization will affect not only the preferences of domestic actors but also their influence at home (...) [Therefore,] by affecting both preferences and power, internationalization should affect state policy” (p.244). En revanche, ces auteurs constatent que les conditions inhérentes à chaque pays structurent sa réaction vis-à-vis de l’externe : “The impact of the world economy on countries that are open to its influence does not appear to be uniform. Differences in factor endowments, group organization, national institutions, and the political strategies of leaders have all helped produce diverse national responses to common international trends” (1996, p. 14).

L’importance de la dynamique interne se fait mieux ressentir quand on examine de près la stratégie du gouvernement, et les outils qu’il possède pour mener le processus d’ajustement à ses fins prévues. En outre, les mêmes programmes peuvent aussi afficher des résultats différents dépendant de la conjoncture et de la situation socio-économique au sein du même pays. Le cas de l’Égypte ne fait pas exception.

Les efforts de réforme économique en Égypte sont intervenus dans des conjonctures nationales et régionales particulières. Alors que dans les années soixante-dix le marché financier international avait été inondé de capitaux prêts à être recyclés avec peu ou pas de conditions attachées (Cohen, 1982, p. 332), les années quatre-vingts se sont avérées moins généreuses, et ces ressources sont devenues plus dispendieuses, dans la mesure où leur accès était davantage lié à la conclusion d’une entente conditionnelle avec le Fonds monétaire.

Par ailleurs, en attribuant les difficultés économiques et financières de l’économie égyptienne à des causes internes, le Fonds soutient que les programmes

d'ajustement auront pour objectif explicite de freiner la demande globale interne et de rétablir à tout prix l'équilibre financier de l'État. Bien que le Fonds prétende ne se préoccuper que des enjeux macroéconomiques, les mécanismes de mise en œuvre de l'ajustement illustrent cependant l'ampleur des interventions du Fonds. De la réduction du déficit budgétaire à la dévaluation de la monnaie nationale en passant par l'élimination du contrôle des prix et la privatisation des entreprises d'État, les programmes d'ajustement posent inévitablement un défi aux fondements des relations sociales, et en particulier à la manière dont l'État perçoit son rôle dans la société. En effet, l'adoption de politiques d'ajustement pose évidemment un défi considérable, dû au fait que les principales assises socio-politiques du pouvoir, c'est-à-dire la légitimité des gouvernants concoctée par des multiples réseaux d'alliance et d'intérêt, seront directement affectées. L'on parle justement d'un problème d'incertitude concernant l'applicabilité des politiques adoptées à la lumière du fait que "since structural change threatens so many entrenched interests in society, most governments will not initiate it without an overwhelming number of factors pushing it forward." (Stallings, 1992, p. 78)

Comment l'État gère-t-il l'inévitable tension entre l'économie et la politique de la réforme économique ? Plus précisément, quels sont les outils d'intervention à la disposition de l'État en vue de réconcilier les conditions imposées par l'externe avec les revendications socio-économiques des forces sociales œuvrant sur la scène nationale? En ce sens, il importe de noter que ces revendications déborderont forcément de leur champ socio-économique, pour avoir un effet certain sur les enjeux à caractère politique.

Ce questionnement aboutit par corrélation à un autre niveau d'analyse, à savoir, l'utilité du concept de 'réduction de l'État' tel que prêché par les intervenants externes, étant donné le contexte socio-politique de l'Égypte. De plus, en s'appuyant uniquement sur des raisonnements économiques et des buts quantifiables dont la réalisation doit se faire dans des délais relativement restreints, ne risque-t-on pas de projeter un aperçu superficiel d'une réalité beaucoup plus complexe, que le Fonds n'a pas saisie?⁷

Cela dit, il importe que l'État joue un rôle prépondérant. C'est lui qui doit d'un côté entamer les négociations avec les institutions financières internationales pour mettre sur pied les programmes qui, pour la plupart, visent paradoxalement à réduire son propre rôle dans la gestion de l'économie, et, de l'autre côté, ce même État doit continuer à assumer son rôle traditionnel (Rueschemeyer et Putterman, 1992, p. 244) en tant que fournisseur des biens et des services publics tels que l'infrastructure, l'éducation, la santé, la sécurité publique, l'administration de la justice, entre autres. Cette situation paradoxale risque de compliquer la tâche au niveau du choix optimal du processus de réforme, ainsi qu'au niveau des relations de pouvoir et le potentiel d'un changement politique issu des transformations structurelles en question.

Or la prospective de changement politique est difficile à prédire. Même avec l'avènement de l'ouverture économique et les efforts continus du régime Sadate de saper les politiques de son prédécesseur, l'on n'est pas en mesure de parler d'un véritable changement politique car, et comme l'a fait observer Harik (1997), le socialisme de Nasser, l'*Infitah* de Sadate et la réforme économique de Mubarak s'inscrivent tous dans ce qu'on appelle la stratégie intégrative de l'État. La finalité de

⁷ Pour une critique de la vision basée sur le modèle néoclassique, voir Stein (1994)

cette stratégie est de perpétuer le contrôle de la classe dirigeante, et par corrélation celui de l'État, sur la société. À ce chapitre, B. Korany est d'avis que les changements survenus récemment ne sont "qu'une expression des schémas de continuité dans l'autorité politique centrale et la culture politique."(1990, p. 247)

L'adaptation de l'équipe dirigeante à des circonstances fluides a été remarquable, depuis le début des années quatre-vingt-dix. Qu'il s'agisse de l'effet de nouvelles idées valorisant davantage la primauté de la réforme après tant d'échecs, ou la volonté de saisir de nouvelles opportunités, l'équipe gouvernementale, avec l'appui crucial du Président, s'est convertie en réformateur convaincu et a poursuivi depuis un agenda de réformes économiques jadis impensable.

Nonobstant le schéma de continuité politique évident dans le contexte égyptien, notamment au sein de l'exécutif, une explication cohérente du processus d'ajustement structurel serait difficile à formuler sans tenir compte du rôle et de la capacité de l'État face à un double courant de défis. Il s'agit des conditions imposées par les acteurs externes, dont le Fonds demeure le principal représentant, et par corrélation, des réactions des forces sociales domestiques subissant les mesures issues de ces conditions.

Postulats

Depuis que la réforme économique d'un pays se fait généralement en étroite collaboration avec un ou plusieurs acteurs externes, notamment le FMI, on pourrait prendre pour acquis que l'exercice d'une forte pression sur l'État dans le contexte de

cette réforme aurait pour effet de déstabiliser les rapports entre ce dernier et la société civile. Donc l'hypothèse de base de notre recherche est que l'État, ayant comme priorité le maintien de l'ordre public, doit être en mesure d'intérioriser l'intervention externe susmentionnée pour pouvoir mieux gérer ses rapports avec la société civile au cours du processus d'exécution de ses politiques d'ajustement. En d'autres mots, toute politique de réforme qui ne tient pas compte de sa faisabilité politique sera écartée, même si cette politique s'avère économiquement viable (Haggard, Lafay, et Morrison 1995, pp. 135-146; Haggard et Kaufman, 1992).

Cette hypothèse de base donne lieu à une autre hypothèse qui est la suivante : l'État, face à une nouvelle donne, procède à une reconfiguration de ses priorités en matière de réforme. Cette reconfiguration se fait dans une dynamique d'apprentissage social issue de l'environnement interne comme de l'environnement externe. Cette hypothèse rejette en quelque sorte les alternatives voulant expliquer le sort (échec ou réussite) des politiques de réforme. L'on pense notamment à ceux qui font l'argument que la nature de la conditionnalité (par exemple, la thérapie de choc versus l'approche graduelle) que le FMI impose au pays détermine le sort de l'ajustement, ou encore aux analystes qui attribuent le progrès ou l'échec de l'ajustement à la disposition de la société civile à supporter les inévitables coûts découlant du processus de la réforme.

Pour nous, la capacité de l'État d'identifier, dans un processus d'apprentissage social, les limites et les opportunités issues de la dynamique de faisabilité politique expliquent le mieux les résultats égyptiens.

Pertinence du choix de cas

Notre choix d'étudier la réforme économique en Égypte se justifie par les observations suivantes :

D'abord, l'Égypte fait partie des premiers pays en voie de développement à avoir voulu rajuster son tir en ce qui concerne la question de développement économique. Pour emprunter l'expression de Ayubi (1997, p. 129), "Egypt may be called in a certain sense the mother of Arab liberalization." De fait, de nombreux pays en Afrique du Nord et au sein du monde arabe se sont inspirés du virage égyptien vers *l'Infitah* en poursuivant un cheminement compatible avec ses principes. D'ailleurs, quels que soient les choix de développement de l'Égypte, il est certain qu'ils peuvent servir de modèle à plusieurs pays de la région. Ayubi (1982, p. 350) résume succinctement cet effet de *spill-over* comme suit :

External interest in Egypt is not only stimulated by the country's large size and influential status but also by the fact that it represents a major developmental model that calls the tune in the Arab region. It is not merely a coincidence that when Egypt was embarking on its experiment of developmental nationalism known popularly as "Arab socialism", similar radical orientations were shortly after adopted in many other Arab countries such as Syria, Iraq, Algeria, and then to a lesser extent Libya, the Sudan and so forth. And it should not now be surprising that as Egypt opts for *Infitah*, similar orientations seem to be developing in Syria, Iraq, Algeria, the Sudan, and other Arab countries.

Aussi faudrait-il affirmer que l'Égypte avait anticipé, quoique par chance, mais bien avant les autres pays ayant des économies dirigées, l'impasse des modes de développement autarcique et l'idée qu'il fallait, par conséquent, faire la transition vers une économie de marché. En effet, depuis quelques années, de nombreux pays ont

emprunté la voie de la réforme, en l'occurrence la Russie, la Chine et les pays de l'Europe de l'Est, sans oublier les pays d'Amérique Latine. Ces pays s'efforcent d'introduire des changements radicaux à leurs économies en se servant de divers modes de "traitements thérapeutiques"⁸ que leur proposent les économistes du consensus de Washington.⁹

Les stratégies de développement poursuivies par l'ancien régime des années 1950 et 1960, en l'occurrence la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI)¹⁰, étaient axées sur le concept d'un dirigisme étatique dont l'assise économique se basait sur l'existence d'un secteur public quasi dominant, alors que sur le plan politique une alliance bureaucratique-militaire aidée par le charisme du leader contrôlait le processus de développement. Ce principe d'autarcie ne dérive pas de la simple rationalité économique mais est issu d'une volonté des dirigeants de construire une structure étatique endogène stratégiquement capable de défendre les intérêts suprêmes du régime. Comme Waterbury (1999, p. 324) l'a fait remarquer : "in many cases, initial ISI was driven by military/strategic aims."

En effet, et comme si l'histoire se répétait, le même phénomène de développement par le haut se produisait durant le règne de Mohamad Ali (1805-1849), qui avait entrepris une vaste opération de modernisation, d'industrialisation et

⁸ Pour des renseignements sur les diverses stratégies de réforme et la séquence optimale d'ajustement, voir Edwards (1989). Pour une critique de la thérapie de choc, on se réfère à Fanelli et Frankel (1994).

⁹ Parmi les ténors les plus connus de ce consensus on note Jeffery Sachs. Économiste et professeur à l'Université Harvard, c'est lui qui propose la thérapie de choc pour redémarrer l'économie sur de nouvelles fondations, à savoir celles de l'économie du marché. Il en est de même pour Guillermo Ortiz, ancien ministre des finances au Mexique, et ancien haut fonctionnaire du FMI. Du côté égyptien, le ministre de l'Économie pendant la période de l'application du premier programme d'ajustement (1976-77) avait également été un haut fonctionnaire du Fonds.

¹⁰ Pour plus de renseignements sur la genèse, la montée et le déclin de cette stratégie, voir Waterbury (1999).

éventuellement de construction de l'État (*state-building*). Un siècle plus tard, les leaders de la révolution de 1952 voulurent réaliser des objectifs semblables. L'on assiste dans les deux cas à un mercantilisme¹¹ inachevé, dans la mesure où les deux projets de développement n'ont pas abouti aux fins prévues. G. Corm a noté (1982, p. 43) en ces termes les grandes similitudes quant aux alternances entre les circonstances entourant le sort rencontré par le processus de développement, et quant aux alternatives privilégiées par leurs successeurs respectifs :

Au XIXe siècle Mohamad Ali et l'expérience de capitalisme d'État avortée, suivie de la fuite en avant dans l'europanisation par le Khédivé Ismail avec un appel massif à l'aide étrangère ; au XXe siècle, Abdel Nasser et une nouvelle expérience infructueuse de capitalisme d'État, suivie de la fuite en avant par 'l'ouverture économique' aux investissements occidentaux, avec recours massif aux aides extérieures.

Toujours par rapport au poids de l'histoire, Ayubi (1992, pp. 43-50) affirme que l'omniprésence de l'État égyptien dans la société est un phénomène très ancien. La nature des modes de production, voire même la survie de la société, dépend de la source d'irrigation unique qu'est le Nil. Cette réalité socioéconomique de l'Égypte a fait en sorte que la concentration du pouvoir et de l'administration font partie intégrante du patrimoine politique et bureaucratique de l'Égypte.

Cette centralisation de l'autorité s'est manifestée par un contrôle de l'État non seulement sur les ressources de survie, mais également par une pénétration de l'espace social de sorte que l'exercice du pouvoir, aussi hiérarchique soit-il, jouit d'un

¹¹ Edward Meade définit ainsi le mercantilisme : "un système fondé sur la suprématie de l'État [qui] intervient dans les affaires économiques de façon à orienter efficacement les activités des citoyens ou sujets dans les voies qui rehausseraient la puissance politique et militaire." (E.E. Meade, 1987, p. 142). De son côté Gilpin (1987; pp. 31-34) identifie deux dimensions essentielles au mercantilisme économique : 1) la garantie d'un minimum d'intérêt économique national essentiel à la sécurité et la survie de l'État, ce qu'il appelle 'genuine mercantilism', ou 2) la perception que l'économie politique

assentiment social rassurant : “Il est des pays (...) où le souverain est toujours sans inquiétude parce que les soulèvements sont rares. Telle est l’Égypte. Là, on ne trouve qu’un maître et des sujets obéissants.” (Ibn Khaldoun, 1967, p. 338, cité dans Korany, 1990, p. 208)

La mise en relief du poids de l'histoire est aussi pertinente dans l'analyse des politiques gouvernementales, où la dialectique entre le passé et le présent est un fait observable. Certes, il serait illusoire d’imaginer une situation où un gouvernement aura le privilège de commencer son mandat avec une table rase, sans être affecté par des engagements antérieurs. D’ailleurs, les politiques des gouvernements précédents pèseront lourdement sur l’action de leur successeur. Comme Tanzi (1997, p. 7) l'a souligné :

Current economic policy is, thus, to varying degrees, a slave of past governments’ decisions, which often created particular policies. (...) In conclusion, the current economic role of the state must be seen as the outcome of present and past economic policy decisions and cannot be assumed to the role *desired* by the current government.

Dans un autre ordre d’idées, depuis le traité de Camp David (1979), la réorientation de la politique étrangère égyptienne, en concordance avec la position américaine au sujet des importants enjeux régionaux, notamment la paix avec Israël (Ghali, 1997), a permis au pays de bénéficier d’un soutien économique considérable s’élevant à plus de deux milliards de dollars par année de la part des États-Unis.¹²

internationale est une arène de conflit où les impérialistes luttent pour la contrôler et l'exploiter. Gilpin le dénomme ‘malevolent mercantilism’.

¹² C'est lors du conflit du Golfe en 1990-91 que la position égyptienne (pro-américaine) fut d'une importance cruciale pour le maintien de la coalition internationale contre l'Iraq. De fait, l'administration Bush a annulé la somme de sept milliards de dollars sur le total des dettes militaires que l'Égypte avait contractées auprès du gouvernement américain.

Incontestablement, l'Égypte est devenue un pays pivot dans la région, surtout après la chute du Shah d'Iran.¹³ Sa position géostratégique dominante, surtout au sein du monde arabe, renforce sa place dans les calculs des intérêts stratégiques des États-Unis dans la région, notamment par rapport aux ressources pétrolières.

Certains analystes (Richards, 1991; Parfitt, 1993) ont d'ailleurs établi un lien de causalité entre la variable “américaine” et la capacité du pays de se servir de ce privilège pour obtenir des crédits auprès des institutions financières en profitant d'une faible conditionnalité, comme ce fut le cas avec certains autres pays¹⁴. À ce chapitre, Weinbaum (1983, p. 642) souligne que : “Any strong pressures on the Egyptians to introduce economic reforms or alter development priorities, while perhaps rational in economic terms, work to undermine larger US political aims”. Corm (1992, p. 40) est également d'avis que “des considérations politiques ont souvent une influence sur l'envergure de l'aide accordée et sur la souplesse des conditions qui y sont attachées.” La démission d'un haut fonctionnaire du Fonds, en guise de protestation contre la souplesse de l'accord de 1987 conclu entre l'Égypte et le Fonds (Sadowski, 1991 ; p. 254), semble avoir confirmé les inquiétudes des protagonistes de la réforme économique.

Un autre élément pertinent, quant au choix de notre cas, renvoie à la place de l'Égypte dans la configuration de l'économie mondiale. À ce chapitre, Waterbury

¹³ R. Chase, E. Hill et P. Kennedy (1996, pp. 40-41).

¹⁴ En 1991, James Baker, alors secrétaire d'État américain, a promis de faire pression sur le Fonds en faveur de l'Égypte “Baker tells Cairo he'll put in a good word with the IMF” (NYT, 12/3/1991). Voir aussi à ce sujet Richards (1991, p.1727). Dans le même ordre d'idées, Parfitt (1993, p.14) soutient que : “Egypt was able to obtain these lenient condition by playing on its strategic value to the United States as the only Arab nation that recognized Israel”. Selon Georges Corm (1992, 40), deux cas sont exemplaires dans l'allègement du fardeau de la dette, à savoir la Pologne “pour des raisons de solidarité psychologique” et l'Égypte, “en récompense de son soutien à la coalition alliée lors de la guerre du Golfe en 1991”.

(1983, p. 40) souligne que l'importance de l'Égypte au sein de la structure de l'économie mondiale lui permet d'en tirer bénéfice : “[Egypt] is one of nearly thirty LDCs of sufficient size and geopolitical significance to set it above the rest. This ‘semi-periphery’ is where core interests are most at stake and where economic interaction between core and periphery is most intense”.

Cependant la spécificité du cas égyptien ne doit pas nous rendre myopes quant aux développements survenus ailleurs dans le monde. À cet égard, les politiques de réforme poursuivies dans de nombreux pays ont, à notre avis, influencé directement et indirectement, tant le discours que les actes de l'État égyptien en matière de réforme. Qu'on parle de l'Algérie, du Mexique, de la Russie ou d'autres pays en Europe de l'Est faisant face aux problèmes de l'ajustement économique, il est tout à fait logique que le gouvernement égyptien se serve de leurs expériences pour faire valoir ses préférences vis-à-vis de ses interlocuteurs externes comme pour raffiner ses outils d'intervention à l'intérieur. La réforme économique est un processus plus large, qui transcende les pays et les régions; l'Égypte n'en est d'ailleurs qu'un exemple particulier.

Organisation de la thèse

Pour traiter de notre sujet de thèse, nous allons procéder à une analyse diachronique de la problématique. On peut en effet y distinguer trois phases. La première va du début de l'*Infitah* en 1974 jusqu'à la mort du président Sadate en octobre 1981. La deuxième couvre toute une décennie, à savoir de 1981 à 1991. Le troisième va de 1991 jusqu'en 1997. La raison pour laquelle nous avons opté pour

cette subdivision est que chaque période revêt un aspect particulier quant à la réforme, dans sa dimension tant interne qu'externe. Ainsi, les violentes émeutes de janvier 1977 contre les mesures d'austérité du programme d'ajustement fut le fait saillant de cette période; elles ont rendu difficiles les rapports entre le gouvernement et ses interlocuteurs externes. Par corrélation, hanté par le potentiel d'une recrudescence de la violence et faisant face à un durcissement de ton de la part du FMI suite à la crise mexicaine de 1982, la poursuite des réformes dans les années quatre-vingts sera marquée par la tergiversation de la part du régime. Pour ce qui est des années quatre-vingt-dix, une conjoncture financièrement prometteuse conjuguée à un environnement international en mutation ont aidé le régime à raffiner ses outils d'intervention et à aller de l'avant dans ses politiques de réforme tout en évitant le spectre d'une explosion sociale.

Bref, nous pensons que cette subdivision temporelle nous aidera à mieux identifier les opportunités et les obstacles auxquels faisait face le gouvernement dans la formulation de ses politiques de réforme ainsi que les raisons pour ses échecs et enfin pour sa réussite.

Après cette introduction générale, le premier chapitre traite de l'état de la question et définit le cadre théorique le plus apte à expliquer la problématique en question. Nous consacrons le deuxième chapitre à la période de 1974 à 1981, période qui témoigne d'ailleurs de grands bouleversements socio-économiques, dont l'inauguration de la politique d'*Infitah* en octobre de 1974 demeure le facteur déclencheur. Ces bouleversements atteignent leur apogée avec l'assassinat spectaculaire du président Sadate en octobre 1981 et l'ascension de Mubarak à la

présidence de l'Égypte. Le troisième chapitre aborde la problématique de la réforme économique dans les années quatre-vingts où, comme on le verra, l'ordre public et la stabilité du régime ont relégué la question de l'ajustement au deuxième rang dans la liste des priorités du régime.

La dernière période abordée dans cette thèse (1991-1997) fera l'objet du quatrième chapitre. C'est au cours de cette période qu'on assiste à un changement notable quant aux perspectives de la réforme. En effet, l'amélioration des principaux agrégats macroéconomiques et le succès relatif des programmes d'ajustement adoptés dans cette période témoignent 1) du fait que le leadership a finalement apprécié qu'il soit indispensable d'entreprendre la voie de l'ajustement, 2) d'une conjoncture financière favorable, et 3) d'une situation socio-politique interne marquée à la fois par une désagrégation des forces socio-politiques opposées à la réforme et par un activisme socioéconomique accru de la part des forces sociales. De plus, en diversifiant ses outils d'intervention socio-économiques, le gouvernement était mieux positionné de formuler des politiques d'ajustement politiquement faisable.

Dans la conclusion générale, nous reprendrons les principaux arguments développés dans cette thèse à la lumière des hypothèses formulées, et nous tirerons les leçons de la réforme en ce qui concerne le rôle du financement externe et des conditions attachées, ainsi que celui de l'État et des forces sociales au sujet de la réforme économique et, par corrélation, celui du développement global. Enfin, nous voulons proposer de nouvelles pistes de recherche théoriques et empiriques qui pourraient contribuer aux débats sur les questions d'ajustement, toujours dans le contexte de la triple interaction entre l'État, la société civile et les acteurs externes.

Chapitre premier

Chapitre premier

La réforme économique et ses déterminants, état de la question et conception théorique

Ce chapitre contient deux parties majeures. Dans la première partie nous abordons l'état de la question de la réforme économique en évoquant les principaux arguments relatifs aux origines de la problématique ainsi qu'aux défis et opportunités auxquels font face les décideurs nationaux, tels qu'ils ont été mis de l'avant par les analystes et les spécialistes en la matière. Suite à ce survol de littérature nous procédons à l'élaboration de notre cadre théorique qui guidera notre démonstration empirique dans les chapitres suivants.

I- L'ajustement structurel: état de la question

Beaucoup d'observateurs s'entendent sur le fait que l'ajustement structurel est une réaction à un échec des politiques économiques de la plupart des pays ayant opté pour des choix de développement autarciques inspirés du modèle étatique d'industrialisation par substitution aux importations (Waterbury, 1999; Lafay et Lecaillon, 1993; Haggard et Webb, 1993). À peine libérés du joug du colonialisme, ces États dont la structure et les organes de contrôle ressemblent superficiellement à ceux de leur colonisateur, avaient mis en action de grandioses projets de développement et d'industrialisation. Ceux-ci étaient menés exclusivement par un

appareil d'État qui est devenu de plus en plus complexe, et forcément davantage interventionniste pour pouvoir relever les objectifs des dirigeants politiques du pays en question.

Cette intervention de l'État non seulement en tant que planificateur, animateur et coordinateur, mais également comme producteur et gestionnaire des biens et services, aura des effets directs non seulement sur les relations de production, mais aussi sur la légitimité du régime politique dans la mesure où cette légitimité sera, en quelque sorte, fonction de la performance de l'économie. Le contrôle étatique direct de l'économie aurait pour effet que les moments de crises économiques, quelles que soient leurs causes, se transforment en crises d'État. À cet égard, Ayubi (1995, p. 32) est d'avis que :

Although controlling the economy augments the state's power, it also increases its vulnerability, since all economic problems and failings are bound to be blamed on the state, thus detracting from its legitimacy (...) This often transmits politics and its language into a language of economics, management and (technocracy). An economic crisis thus becomes a crisis for the state, which will often try to find financial solutions for the difficulties without readily conceding its economic (and thus political) control.

L'impasse économique et la pénurie des ressources qui avaient permis à l'État de retarder le jour du jugement au chapitre de la réforme, poussent enfin le gouvernement à agir et à procéder, dans les limites du possible, à une restructuration de l'espace économique. Cette restructuration prend la forme d'un effort concerté visant à rétablir d'abord et avant tout l'ordre dans ses finances avant de s'attaquer systématiquement aux obstacles à caractère structurel empêchant le rétablissement de la croissance durable. Dans la première phase, il s'agit de stabiliser les agrégats

financiers et monétaires de l'économie alors que dans la deuxième, le gouvernement procède au soi-disant ajustement structurel. Cependant, la réalisation de cette tâche n'est pas simple, surtout quand l'État doit composer avec deux types (*clusters*) de défis et de revendications dont les préoccupations ne concordent pas forcément entre elles. Le premier groupe est d'origine externe et émane des activités et des demandes du Fonds monétaire international et des autres agences internationales concernées, alors que le second est d'origine interne, étant issu du comportement des forces sociales en mesure d'affecter, voire de perturber, le processus de réforme, dans le cas où leurs intérêts sont menacés.

Bien que l'État fasse partie de l'environnement interne, son rôle d'interlocuteur avec l'externe lui accorde un statut particulier, relativement à la gestion de la dynamique interactive des deux environnements. Ainsi, pour répondre à la question du pourquoi et du comment un pays choisit d'ajuster, il faut identifier les principaux paramètres et éléments de l'interne aussi bien que de l'externe. Commençons d'abord par les déterminants externes de l'ajustement.

La dynamique externe

Du côté de l'externe, bien que de nombreux facteurs aient un impact sur le processus de développement économique, à savoir les termes parfois défavorables des échanges commerciaux, le degré d'ouverture des marchés étrangers, le fardeau de la dette extérieure, la mobilité accrue des capitaux¹, la mondialisation, etc., nous nous

¹ Pour une analyse pertinente de l'effet de la libéralisation commerciale et financière sur les politiques nationales, voir Keohane et Milner (1996).

limiterons aux interventions directes du FMI et de ses consœurs, à savoir USAID et la Banque mondiale. De fait, c'est, à travers le mécanisme de la conditionnalité attachée aux crédits alloués que se manifeste l'ampleur de ces interventions, et par conséquent la réaction du régime. En effet, la conditionnalité est considérée comme un élément clé de ce processus interactif entre l'État, en tant qu'interlocuteur principal, et son environnement externe.²

En quoi consiste la conditionnalité?

Bien que la conditionnalité n'ait pas fait partie des statuts constitutifs du Fonds, celle-ci est devenue, quelques décennies plus tard, le mécanisme par excellence de surveillance et de contrôle sur les pays membres sollicitant des crédits du FMI.³ Ainsi, le fonds lui-même l'a décrit comme suit :

Conditions for IMF financial support may range from general commitments to cooperate with the IMF in setting policies to the formulation of specific, quantified plans for financial policies. IMF financing from its general resources in the "upper credit trenches" (that is, where larger amounts are disbursed in return for implementation of remedial measures) is phased. The IMF requires a "letter of intent", which outlines a government's policy intentions during the period of the adjustment program; policy changes to be taken before approval of the arrangement; performance criteria, which are objective indicators for certain policies that must be satisfied on a quarterly, semiannual, or in some instances a monthly basis for drawings to be made; and

² Dans notre cas, le contexte de l'environnement externe se limite aux relations qu'entretient l'Égypte avec les institutions financières internationales et l'implication de celles-ci dans l'économie égyptienne à travers les programmes d'ajustement et la conditionnalité qui y est attachée.

³ Selon W. Dale (1993, p. 13) les premières directives de la conditionnalité ont été établies en mars 1979. L'Article Un se lit comme suit : "Members should be encouraged to adopt corrective measures, which could be supported by use of the Fund's general resources in accordance with the Fund's policies, at an early stage of their balance of payments difficulties." (Dale, 1993, p. 13)

periodic reviews that allow the Executive Board to assess the consistency of policies with the objectives of the program. (IMF Survey, Supplement on the Fund, September 1997)⁴

Les paramètres de la conditionnalité consistent donc entre autres à mettre à la disposition du pays membre des crédits pour lui permettre de pallier une situation d'urgence dans sa balance des paiements, moyennant la mise en œuvre de mesures de stabilisation qui peuvent renforcer ou rétablir, selon le cas, la solvabilité financière internationale du pays en question. Il s'agit en principe d'une intervention corrective qui ne doit être que de courte durée. À ce chapitre, Cooper (1992, p. 74) identifie quatre canaux d'intervention à travers lesquels le Fonds pourrait faire valoir sa position :

In ensuring the restoration of sustainable payments position, the IMF usually encourages countries to focus their reforms on four policy variables : (1) government budget deficits; (2) the rate at which domestic credit is created; (3) exchange rate; and (4) interest rates for both depositors and borrowers.

Par ailleurs, la création de nouvelles facilités de crédits telle que la Facilité d'ajustement structurel (FAS) et la Facilité de l'ajustement structurel renforcé (FSAR) ont permis au Fonds d'étendre ses opérations au-delà de la stabilisation de la balance des paiements. Selon le FMI :

IMF-supported programs emphasize certain key aggregate economic variables—domestic credit, the public sector deficit, international reserves, and external debt—and crucial elements of the pricing system—including the exchange rate, interest rates, and, in some cases, commodity prices—that significantly affect the country's public finances and foreign trade and the

⁴ Pour plus de détails, voir Gold, 1979; Guitian, 1981.

economy's supply response. (IMF Survey, Supplement on the Fund, September 1997)⁵

Par ailleurs, l'importance du concept de conditionnalité provient du fait qu'il accorde au Fonds des pouvoirs exceptionnels dans la mesure où d'après de nombreux commentateurs (Körner, 1986 ; Stallings, 1992) le FMI est devenu *de facto* un émetteur du "certificat de bonne conduite" concernant la viabilité économique et la solvabilité de tout pays membre voulant solliciter du financement international. À ce chapitre, Swedberg est d'avis que : "some of the Fund's power thus resides in the fact that its 'Seal of Approval' is needed even when its money is not needed." (1987, p. 328). L'émission d'un tel certificat n'est toutefois possible que suite à la mise en œuvre d'une politique de stabilisation : "Formally or informally, new financing from the markets has been made contingent upon negotiation of a satisfactory stabilization program with the IMF. As a result the Fund has come to play a *de facto* certifier of creditworthiness in the markets." (Cohen, 1982, p. 332). De plus, les programmes de stabilisation sont souvent suivis par un programme d'ajustement structurel (Berthelémy, 1990, p. 95). L'importance de ce certificat découle du fait que les bailleurs de fonds s'en servent comme référence par excellence. Et comme le soutient Cooper (1992, p. 150) : "Both Paris and London Club negotiations are typically keyed to a satisfactory IMF program in the debtor country."

⁵ Tony Killick (1995, pp. 25) soutient que l'élargissement de la mission du Fonds implique ce qu'il appelle 'Structural Conditionality'. L'auteur souligne que "Examination of this 'structural' conditionality indicates three main but overlapping thrusts : (a) to increase the role of markets and private enterprises relative to the public sector, and to improve incentive structures; (b) to improve the efficiency of the public sector; and (c) to mobilize additional domestic resources."

En effet, il n'est pas surprenant que les interventions du Fonds pourraient avoir un effet catalyseur quant aux flux des capitaux vers les pays adoptant des programmes d'ajustement. À ce chapitre, Payer est d'avis que :

All of the major sources of credit in the developed capitalist world, whether private lenders, governments, or multilateral institutions such as the World Bank group, will refuse to lend to a country which persists in defying the IMF 'advice'. The real importance of the IMF lies in the authority delegated to it by the governments and capital markets of the entire capitalist world. (1974, p. x)

De son côté, le Fonds estime qu'en jouant ce rôle catalyseur quant au cheminement du financement externe, il pourrait bien aider le pays à poursuivre dans l'ordre l'ajustement de son économie. 6

L'effet catalyseur des IFI serait donc de consolider la crédibilité des politiques aux yeux des investisseurs.

The involvement of the IFIs in a country's economic affairs may be expected to have a catalytic effect on other financial flows when the credibility of domestic economic policy is increased as a consequence. Governments often turn to the IFIs in the belief that the related endorsement of economic policy has a positive capital market value. The IFIs are frequently presented as gatekeepers that can unlock the door to private capital and other financial flows. (Bird et Rowlands, 1997, pp. 968-69)

Malgré cette apparente contribution des IFI au redressement de l'économie nationale, la conditionnalité en tant qu'outil de surveillance n'est pas sans ses détracteurs. Certains analystes soutiennent que la conditionnalité imposée est souvent 'irréaliste' (Kenen 1989; Sachs, 1989) et même 'paternaliste' (Brandt, 1980) alors que d'autres accusent le Fonds d'être carrément au service des bailleurs de fonds

(Chossudovsky, 1994). Le nombre de conditions du Fonds ne cesse d'augmenter, et dictent aux pays récipiendaires de crédits les moindres détails touchant les mesures à entreprendre ou les échéances à respecter (Feldestein, 1998). Le nombre des conditions et des critères de performance par programme d'ajustement est passé en moyenne de vingt et un pour la période de 1980-88 à trente-cinq en 1990-91 (Leonardo, Schafer et Frontini, 1999, p. 286).

Quoi qu'il en soit, notre traitement de la conditionnalité en tant que variable indépendante externe a pour objectif d'illustrer son impact sur les politiques internes et les relations sociales se dégageant de la mise en œuvre des mesures d'austérité.

À ce chapitre, bien que le Fonds prétende que les programmes d'ajustement soient généralement élaborés en étroite collaboration avec le pays hôte, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit souvent de prescriptions que, dans la plupart des cas, les gouvernements des pays en voie de développement considèrent comme incompatibles avec la situation interne et par conséquent une source de conflit entre ces gouvernements et les IFI.⁷

Par ailleurs, la mise en œuvre des politiques de réforme adaptées aux conditions multiples de l'externe se heurte à l'opposition des forces sociales, qui sentent leurs intérêts menacés par les nouvelles mesures d'austérité. La réaction de ces forces varie selon leur position vis-à-vis les décideurs ainsi que par rapport aux choix

⁶ "IMF financing, and the important catalytic effect it has in securing other financing, enables the country to adjust in an orderly fashion, without resort to measures that would be inimical to its own or other countries' prosperity." (IMF Survey, Sept. 1997)

⁷ M. Kahler identifie trois domaines du conflit potentiel entre le gouvernement et ses interlocuteurs externes : "First conflict may center on the content of the programs and even the model of how the economy works. A second and more significant source of political conflict has been the nationalist resentment at the intervention that is implied by conditionality (...) Finally, conditionality and the policy changes it entails will affect the economic interests and political standing of groups inside and outside the government in different ways." (1992, 100)

et au rythme de la réforme. Par exemple, une approche gradualiste et sélective pourrait aider le gouvernement à minimiser la réaction des forces sociales alors que dans le cas de la thérapie de choc il est quasi impossible de prédire ou d'évaluer la réaction aux politiques de réforme.⁸

La dynamique entre la conditionnalité et la réaction des forces sociales est illustrée pertinemment par Putnam (1988). Dans son modèle bi-dimensionnel, l'auteur soutient que le processus des négociations internationales doit être conçu comme un jeu à deux niveaux que le chef du gouvernement poursuit simultanément. Le premier renvoie à une dynamique interactive entre le gouvernement et les forces domestiques, qui font des revendications mises de l'avant par des divers moyens de mobilisation dont elles disposent, y inclus les instances gouvernementales et privées telles que la législature, les partis politiques, les groupes d'intérêt, les ONG, entre autres, alors dans le deuxième, le gouvernement s'efforce de faire valoir sa position et les limites de son champ d'action, vu la situation interne et les rapports qu'il entretient avec les forces domestiques. Le but de l'exercice sera d'obtenir le maximum de concessions qui pourraient servir, à l'autre bout, à satisfaire les revendications en question :

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures. Neither of the two-level games can be ignored by central decision-makers. (Putnam 1988, reproduit dans Evans, Jacobson et Putnam, 1994, annexe, p. 436).⁹

⁸ Pour plus d'information sur la séquence des réformes structurelles, on se réfère à Edwards (1989).

⁹ Il importe de mentionner que Evans et al. (1994) ont reproduit dans l'annexe susmentionnée l'article de Putnam paru originalement dans International Organization, no. 42, 1988, pp. 427-460.

L'État face au discours néo-libéral.

Selon Cooper (1992) : “External events may précipitate a disturbance, but it usually takes internal factors to convert the disturbance into a crisis” (p. 118). Qu'on parle d'irruption d'une crise ou de son issue, c'est la dynamique interne impliquant l'État et les forces sociales qui est en mesure de nous fournir les outils nécessaires à notre analyse du processus de réforme. D'emblée, cette dynamique est marquée par une lutte constante de domination que les protagonistes se livrent pour défendre leurs intérêts et protéger leurs acquis.

L'ampleur et la nature de cette lutte, faut-il préciser, est fonction des relations de pouvoir jadis en vigueur. À ce chapitre, il n'y a rien d'étonnant à constater que les politiques de développement des années cinquante et soixante ont créé des structures économiques et sociales contribuant non seulement à l'élargissement exponentiel du rôle de l'État dans l'économie,¹⁰ mais également, et par corrélation, à la configuration d'une réalité sociale gravitant davantage autour de ce super acteur qu'est l'État.

Or, la nouvelle tendance ‘développementaliste’ prêchée par les IFI attribue les problèmes économiques des pays retardataires en développement à une intervention étatique excessive. D'où le paradoxe de demander à l'État de rectifier lui-même la situation en acceptant de réduire à néant son intervention dans l'économie. Comme l'explique Callaghan (1989, p. 116) :

¹⁰Paradoxalement, c'est la Banque mondiale qui a été à l'origine de ce processus d'étatisme, en accordant des prêts aux États pour que ceux-ci puissent compléter leur construction étatique (*state building*) suite à leur libération du colonialisme.

Yet an orthodox paradox exists : external actors are attempting to use what they consider the key obstacle to development, the state, as the primary weapon in their struggle to reform Third World political economies. How can governments be convinced to change policies and institutions that neo-orthodoxy believes to be economically damaging or irrational, but which these governments consider politically rational and deeply rooted in local political economy and history?

De son côté, K. Rimmer (1997, p. 58) soulève les mêmes critiques quant à l'apparente contradiction entourant le nouveau rôle de l'État dans l'économie :

The solution to the problem of economic reform is the state, which is also defined as the key obstacle to the operation of markets. What is not explained is why state actors would initiate reforms designed to strengthen markets at the expense of state institutions and, presumably, their own self-interest, much less why elected leaders would choose to resolve the collision between political and economic logics in favor of the latter.

Dans le même ordre d'idées, Corm (1993, pp. 14-15) rappelle qu'on a :

(...) trop vite oublié, en effet, que l'État était alors considéré comme l'acteur principal et incontournable de la croissance et du développement. Il lui revenait de manipuler les grandes variables économiques afin d'assurer un niveau de dépenses globales suffisant pour la croissance et de protéger les nouvelles industries dans leurs premières phases de développement.

Ironie du sort, ajoute Callaghy, la plupart des activités des institutions financières internationales finissent par renforcer l'État au lieu de l'affaiblir : notamment la réforme des institutions et le renforcement du système de collecte et de traitement d'informations. Il dit : "The very fact that the Fund, the Bank and the Western countries funnel resources through the state leads to a concern with policy formulation, implementation, assessment and other governmental functions." (1989, p. 116)

Le dilemme auquel sont confrontés les pays en développement est d'ailleurs la non-concordance des alternatives proposées (telles celle de l'État réduit) avec la réalité domestique avec laquelle ils doivent composer. Par exemple, l'instauration des mécanismes de l'économie du marché risque de ne produire que de maigres résultats dans la mesure où le secteur privé, la soi-disant locomotive de l'économie capitaliste, est loin d'être en mesure, pour des raisons historiques ou conjoncturelles, d'assumer le rôle qu'on lui accorde.¹¹

La dynamique interne

Pour Krueger et Bates (1993), l'ajustement s'explique à travers deux niveaux d'analyse. Il s'agit d'abord des conditions économiques précédant l'adoption des mesures de réforme; l'on invoque ensuite la réaction aux politiques gouvernementales (*policy responses*) suite à ces conditions. Pour ce qui est du premier niveau, le principal stimulant d'une politique réformatrice serait l'irruption d'une crise économique majeure qui se manifeste par au moins trois indicateurs : "Balance of payments difficulties have led to decisions to change policy regimes. Second, accelerating inflation has been regarded as an unacceptable situation requiring policy adjustments. Third, the loss of economic control, or 'withering away of the state' has been evidently a key motivation in some circumstances" (Krueger et Bates, 1993; p. 452).

¹¹ Fu'ad Sultan, ancien ministre du Tourisme, accusait le secteur privé de manque d'entrepreneurship, au moment où le gouvernement affirme avoir dûment rempli ses devoirs en matière de stabilisation macroéconomique (Al-Ahram, 1/5/95)

Haggard et Kaufman (1995) estiment que la crise en question se caractérise par deux principaux aspects. Le premier met en lumière la détérioration aiguë des principaux agrégats économiques. L'autre illustre l'absence de mécanismes d'autocorrection, ce qui exige du gouvernement qu'il adopte de nouvelles politiques : "Crises may be triggered by temporary external shocks or overlap with cyclical fluctuations, but they imply that prevailing policy approaches cannot be sustained without continued economic deterioration." (1995, p. 8)

Ainsi, pour arrêter la détérioration, il devient impératif d'adopter de nouvelles politiques et donc de se démarquer d'avec les modes de gestion jadis en vigueur. Dans son étude sur les transitions démocratiques en Amérique Latine, Michel Duquette (1999) soutient que l'adoption et l'avancement de l'ajustement structurel dépendent d'abord de la détermination de l'exécutif politique d'imposer sa propre vision, à laquelle souscrit graduellement mais décisivement la bureaucratie et l'élite économique (1999, p. 37). À cette détermination du leadership politique s'ajoute évidemment la nécessité d'avoir un appareil technocratique honnête et compétent ainsi qu'une autonomie d'État lui permettant de poursuivre des politiques orthodoxes autant que possible.¹²

D'autres analystes s'accordent sur l'importance du rôle des structures bureaucratiques et organisationnelles nationales dans la conception et l'exécution des politiques publiques (Allison, 1971 ; Sullivan, 1990). En ce sens, une bureaucratie efficace et dynamique peut aider l'État dans sa tâche "développementaliste". Le potentiel d'une réussite du projet de développement est d'autant plus réalisable si l'État

est en mesure d'engager les forces sociales dans le processus, un phénomène que Evans (1992, p. 179) appelle *embedded autonomy*. En ce sens, bien que l'État soit en mesure de formuler ses politiques publiques à l'abri des revendications des intérêts privés, il entretient tout de même des liens étroits avec ces intérêts, qui lui permettent éventuellement de percevoir les problèmes auxquels font face les agents socio-économiques et d'adapter ses politiques de sorte que l'intérêt public soit servi.

Néanmoins, il importe de préciser que les deux composantes de ce concept sont complémentaires et que l'absence ou l'affaiblissement de ces deux parties pourrait miner toute sa cohérence et sa fécondité. À ce chapitre, Evans (1995, p. 12) soutient que : “A state that was only autonomous would lack both sources of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving “collective action” problems of transcending the individual interests of its private counterparts.” Son analyse des transformations industrielles survenues en Corée du Sud lui a permis de déduire que la bureaucratie dans la plupart des pays du Tiers monde n'est pas en mesure de relever le défi du développement, faute des ressources humaines qualifiées et motivées : “The first and most obvious lesson is that bureaucracy is in *under*-, not over-supply.” (p. 176).

Pour résumer, l'irruption d'une crise économique interne sert de facteur déclencheur à l'adoption des politiques d'ajustement. Et depuis que la réforme

¹² Selon Duquette (1999, p. 69) “Orthodoxy means that the state is acting in full autonomy from civil society, while more heterodoxy in reform policies indicates that state actors are prone to yield to particular demands.”

implique des coûts inévitables (Przeworski, 1991, p. 136)¹³, l'ampleur et le sort de ces politiques dépendent de la capacité de l'État de bien gérer la transition sans pour autant causer une déstabilisation sociopolitique interne.

II- Conception théorique

Une problématique multidimensionnelle et d'une complexité évidente telle que celle des transformations structurelles en Égypte rend aussi hasardeux et délicat le choix d'un cadre théorique. Nous sommes, en effet, en accord avec Ayubi quant à la nécessité d'une base théorique et conceptuelle “ (...) that relates in detail the imperatives and requirements of the economy (domestic and global) to the potentialities and options of politics in a developing country.” (1995, p. 14)

À priori, il convient de postuler qu'il existe un lien dynamique entre le politique, l'économique et le social, en ce qui concerne la réforme économique, qui se reflète aux niveaux des choix, des préférences et des agissements des principaux acteurs socio-économiques. Comme le souligne Aboyade (1994, p. 14) : “Economics alone cannot explain or correct structural maladjustments nor determine a nation's development process, necessary as it is as one component. There are other compelling issues : of History, Politics, Values and Cultures.” Il s'ensuit que tout changement au niveau économique aura des répercussions politiques et sociales. Ainsi, non seulement le politique façonnerait les choix publics, mais les décisions et les choix économiques

¹³ Przeworski affirme que “Whatever their long-term consequences, in the short run reforms are likely to cause inflation, unemployment, and resource misallocation as well as to generate volatile changes in relative incomes. These are not politically popular consequences anywhere.” (1991, p. 160)

vont inévitablement affecter le processus politique, de sorte que les choix initiaux pourraient être maintenus, accélérés ou remis en cause.

Un autre postulat digne de mention est la primauté de la stabilité politique du régime : le gouvernement s'abstient normalement de formuler des politiques susceptibles d'affecter cette stabilité. En d'autres mots, l'économie est assujéti au politique.

Certes, l'étude du processus de transformation économique ne se limite pas aux indicateurs et variables économiques. À ce chapitre, un cadre d'analyse pertinent doit, en effet, être en mesure de saisir les tendances ou *patterns* se dégageant du processus de réforme, ainsi que d'expliquer pertinemment la réalité sociale qui prévaut.

Karen Rimmer (1997) est d'avis que les récents développements théoriques et conceptuels provenant des constatations empiriques et des puzzles ayant attiré à des différences notables dans la performance des nations face à des défis semblables, notamment celui du développement économique. D'importantes questions faisant état d'une variation à travers les nations en ce qui concerne l'attitude et les réponses des États à ces défis demeurent sans réponses convaincantes. Par exemple, comment explique-t-on que certains pays ont réussi mieux que d'autres à appliquer des réformes économiques approfondies? Non seulement s'agit-il de variations spatiales d'un pays à l'autre, mais également de variations temporelles au sein du même pays, comme dans notre cas d'étude où l'on observe des résultats différents pour chacun des périodes étudiées. Alors que les tentatives d'ajustement avaient été paralysées par un

in relative incomes. These are not politically popular consequences anywhere." (1991, p. 160)

mécontentement populaire menaçant, les mêmes mesures ont été appliquées dans les années quatre-vingt-dix sans qu'un pareil scénario déstabilisateur ne se soit produit.

Pour l'auteur, les grandes théories telles celle de la dépendance ou de la modernisation, malgré leur élégance conceptuelle, ont prouvé être inadéquates pour résoudre ces puzzles. Par conséquent, l'on comprend la valorisation de l'économie politique en tant que *mid-range theory* rejoignant les deux importantes dynamiques de la réalité sociale, à savoir l'économique et le politique

The literature on political economy has been built around a set of themes and research puzzles that have engaged scholars working in divergent analytical traditions and vocabularies. The range and eclecticism of the subfield make it difficult to characterize accurately; nevertheless, research has focused heavily on questions about cross-variations in economic policy and performance. (Rimmer, 1997, p. 47)

Éclectique, certes. Car comme l'a fait observer Evans (1995, p. 5) : "No single ready-made theoretical model can provide all the tools necessary to explain the cases I am interested in, but an eclectic combination offers enough leverage to make a start."

En effet, la réflexion sur la dynamique interne du processus d'ajustement fait ressortir une multitude d'approches théoriques prétendant être capables de fournir une explication cohérente, prédictive et féconde de la problématique de l'ajustement. Toujours est-il qu'un tel choix doit tenir compte de la spécificité de notre cas d'étude et de la particularité sociale du pays, tout en étant féconde quant aux possibilités de généralisations et de leçons à retenir.

Ceci étant dit, une de ces théories est celle des groupes d'intérêt (Olson, 1965; Dahl, 1971; Lindblom, 1977). Fondée sur des postulats ancrés dans l'individualisme méthodologique, cette théorie cherche à expliquer l'influence des groupes d'intérêt sur

les politiques publiques dans les démocraties. Selon cette approche, les groupes formulent leurs demandes auprès de l'État, lequel construit ses politiques publiques en fonction de ces demandes.

Malgré son apport important à l'économie politique, cette théorie sera moins pertinente pour nous en tant que cadre d'analyse pour étudier le processus de la réforme économique, car de nombreuses limites affectent son applicabilité. L'on parle d'abord du dilemme de l'action collective, dans la mesure où il est difficile d'identifier les groupes gagnants en amont de la mise en œuvre de la politique de réforme. Même si une telle identification est possible, ces groupes ne réagissent pas forcément d'une manière cohérente et homogène (ex : le problème du *rent-seeking*).¹⁴ De plus, l'organisation des groupes dans les pays en développement ne se fait pas uniquement sur la base de l'intérêt économique comme dans le cas dans les pays industrialisés, mais se loge aussi dans des notions socioculturelles inspirées des vision tribales, religieuses, idéologiques, entre autres, qui sont ancrées dans la réalité sociale (Haggard et Kaufman, 1992, p. 26). De plus, la théorie des groupes suppose une égalité d'accès au gouvernement de tous les groupes quelle que soit leur fonction ou leur pouvoir. Les analystes de cette école admettent, cependant, qu'il y a en réalité une inégalité notable pour ce qui est de l'influence que peuvent avoir les citoyens et les groupes sur la politique : "It is true that in all systems different people have unequal impact on the political outcome." (Dahl, 1971, p. 126). Par leur accès privilégié au gouvernement, les organisations d'affaires sont parmi les plus influentes sur les politiques gouvernementales (Lindblom, 1977). Il s'agit d'une faiblesse conceptuelle

¹⁴ Pour des renseignements supplémentaires sur ce phénomène, voir Buchanan, Tollison et Tullock (1980)

que les critiques n'ont pas hésité à dénoncer : “A related inegalitarian feature of polyarchy is the privileged position of business. Business is not just another interest group.” (Manly, 1983, p. 378)

Un autre handicap de ce modèle est lié au choix de son unité d'analyse. En posant l'individu au centre de ses préoccupations conceptuelles, le modèle tend à reléguer au deuxième rang le rôle que peuvent jouer l'État, les institutions, et même la communauté en tant qu'unité collective réunie autour d'un certain objectif.

Les ténors de l'école institutionnelle (Allison, 1971; March et Olsen 1989, 1984; Caporaso et Levine 1992; Deutsch, 1974; Evans, 1992; Evans, Reueschmeyer et Skocpol, 1985; Haggard, Lafay et Morrison, 1995; Hall 1993, 1995; Skocpol et Finegold 1982; Steinmo et Thelen, 1985, etc.) défendent avec rigueur l'idée que : “institutions matter”. Les institutions sont capables d'influencer les intérêts, les préférences et par conséquent les choix des acteurs. À ce chapitre, Haggard, Lafay et Morrison (1995, p. 24) affirment que Les institutions, tout comme les marchés, structurent les incitations à l'action politique et peuvent avoir un effet important sur la position relative et le pouvoir des différents groupes, car elles signalent clairement quels groupes bénéficient du *statu quo*.

Ces limites dont souffre la théorie des groupes nous amènent à examiner une autre approche, celle qui place l'État au centre de la dynamique de production des politiques d'ajustement, sans toutefois évacuer complètement les forces et groupes d'intérêt.

Mais quel État?

L'État en tant que concept et acteur fait l'objet d'un débat continu, non seulement par rapport à sa position dans le contexte social où il existe, mais également par rapport aux fonctions qu'il assume, notamment au sujet du processus de développement économique et par conséquent de l'ajustement structurel. Vincent (1987; p. 3) a raison de nous avertir que "When dealing with the State we must be aware that it is the most problematic concept in politics." Ainsi, qu'on parle de sa genèse dans un contexte socio-historique particulier ou de son champ d'action et ses modes d'intervention (État prédateur, autonome, instrumental ou imbriqué dans son milieu social, pour adopter la notion de Evans) la conceptualisation de l'État suscite un vif intérêt chez les spécialistes des questions de développement.

Certes, et comme on le verra ci-dessous, l'État est un acteur d'une importance particulière quand il s'agit des choix et de la mise en œuvre des politiques publiques : "Like it or not, the state remains central to the process of structural change, even when change is defined as structural adjustment." (Evans 1992; pp. 140-41). Pour nous, la centralité de l'État découle de son double rôle, d'abord en tant qu'interlocuteur des institutions financières internationales, ensuite en tant que responsable direct de la gestion de la réalité sociale surgissant de l'application des programmes de réforme économique.

En ce sens une définition de l'État, de sa place et de sa capacité d'exécuter les politiques publiques nous aide à mieux saisir le processus d'ajustement. Il va sans dire que le résultat final de ces politiques dépend en grande partie de qui contrôle quoi, en

particulier quand il s'agit d'une apparente disjonction entre rationalité politique et rationalité économique.

Définitions

Plusieurs analystes ont tenté de délimiter les fonctions, les actions et le rôle de l'État en tant qu'acteur autour duquel gravitent les principaux enjeux en question. Les définitions suivantes ont comme prémisse que l'État est le seul détenteur légitime des moyens de coercition.

À ce chapitre, une définition générale renvoie aux institutions et aux organes légaux et para-légaux de contrôle et d'administration opérant sur un territoire donné. Ainsi,

A composite definition would include three elements. First, the state is a set of institutions : These are manned by the state's own personnel. The state's most important institution is that of the means of violence and coercion. Second, these institutions are at the center of a geographically bounded territory, usually referred to as a society (...) Third, the state monopolizes rule making within its territory. (Hall et Ikenberry, 1989, pp. 1-2)

Toujours dans la même vision weberienne de l'État, Reuschmeyer et Evans (1985, pp. 46-47) considèrent l'État comme : “a set of organizations invested with the authority to make binding decisions for people and organizations juridically located in a particular territory and to implement these decisions using, if necessary, force.”

Incontestablement, un État veut dire une structure englobant des institutions, des acteurs et des processus. de leur côté, Richards et Waterbury (1990, p. 8), définissent ainsi la structure de l'État : “By state structures and policy we mean the

organization of the monopoly of coercive means within society, the interventions into the economy that such coercion makes possible and the institutions through which intervention is carried out.”

Chez March et Olsen (1984, p. 741) on note un qualificatif de permanence et de faculté de résistance des composantes de la structure de l'État, vis-à-vis le changement potentiel des occupants de ces composantes, ainsi qu'à toute variation dans la configuration de leurs préférences, comme suit :

By a political structure we mean a collection of institutions, rules of behavior, norms, roles, physical arrangements, buildings, and archives that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals.

Certes, cette faculté rejoint l'affirmation de Caporaso et Levine (1992) touchant la dialectique entre les institutions et leurs créateurs. Selon eux, il est vrai que les hommes créent les institutions, mais celles-ci seront en mesure d'affecter, voire de structurer, les préférences et les intérêts des individus. À ce chapitre Deutsch (1974, p. 159) affirme que l'itération de ces interactions au fil du temps aboutit à l'établissement de normes de conduite à l'intérieur de ces structures qui, selon l'auteur, rendent le changement plus difficile et moins rapide, d'où la notion de la continuité institutionnelle qui peut affecter les préférences des acteurs sociaux, voire même créer de nouvelles préférences.

Enfin, dans son étude sur l'État arabe, Ayubi (1995) fait remarquer qu'il importe d'intégrer des notions culturelles se développant dans le contexte socio-historique spécifique du pays en question. Selon lui, il est insuffisant de se limiter à la conception weberienne de l'État, parce que celle-ci :

(...) overlooks several things about the functions of the state, one of which is that it acts as a bridge and a linkage point between the economic system on the one hand and the cultural system on the other – that is, the state guarantees the conditions conducive to the processes of capital production and reproduction, and the state oversees the authoritative allocation of values in society. (Ayubi, 1995, p. 30)

La distinction entre les objectifs de l'État et ceux des groupes sociaux nous amène à nous interroger sur l'autonomie de l'État et le degré de cette autonomie vis-à-vis des forces sociales existantes.

La question de l'autonomie de l'État

L'autonomie est un concept dont l'interprétation est loin de faire l'unanimité. Elle fait l'objet de débats entre les divers courants de pensée politique. Ainsi selon Przeworski (1990, p. 51), “ (...) the state is autonomous when state managers do not act on behalf of any outsiders.” Pour Caporaso et Levine (1992, p. 181), “ (...) state autonomy refers to the ability of the state to define and pursue an agenda not defined for it solely by private societal interests.” Par un État autonome, nous entendons donc sa capacité de concevoir et de mettre en place des politiques gouvernementales qui reflètent les préférences de l'État plutôt que celles des agents privés.

Par conséquent, l'on déduit un aspect fondamental sous-jacent à ces définitions. Il s'agit de la démarcation entre le public et le privé, phénomène dont la rigueur est atténuée dans la mesure où l'accès au processus de formulation des politiques publiques n'est pas complètement fermé. En effet, Lindblom (1979) admet que

certains groupes d'intérêt, notamment la bourgeoisie et la classe d'affaires, jouissent d'un accès privilégié aux instances gouvernementales et aux décideurs publics.

Toujours est-il que ce concept d'autonomie est polysémique, dans la mesure où plusieurs interprétations peuvent être avancées dépendant du cadre théorique appliqué. Cependant, nous nous limiterons à deux interprétations. Alors que la première est d'inspiration pluraliste puisque que le rôle de l'État s'y limite au traitement et à la mise en œuvre des revendications en provenance des groupes dominants, la deuxième met l'accent sur l'incontournable nécessité de reconnaître le rôle central que l'État est censé jouer quant à *l'agenda setting*.

Toujours au sujet de l'autonomie, Prezworski (1990) soutient que l'autonomie est forcément assujettie à des limitations structurelles découlant des modes de production capitalistes. Par exemple, le concept de propriété privé de la main-d'œuvre, du capital et d'autres modes de production essentiels au fonctionnement du capitalisme impose des limites sur les fonctions de l'État " (...) when capital is privately owned, the state then cannot mandate investment" (p. 50). De plus, le besoin d'avoir des structures organisationnelles relativement sophistiquées pour exécuter ses politiques (ex : l'imposition) se heurte aux risques que ces mêmes organisations peuvent tout de même empêcher l'application intégrale ou partielle de ces politiques. Et comme l'affirme Migdal :

Like any other organizations, states have real limits to their power; what they can do and what they cannot do, when they can collect taxes and when not, which rules they can make binding and which not. Ambitious goals for states - aims of actually penetrating throughout the society, regulating the nitty-gritty of social relations, extracting revenues, appropriating resources that determine the nature of economic life, and controlling the most dearly held symbols - have seldom been achieved, certainly not

in most of the new or renewed state organizations in the Third World. (1994, p. 14).

D'autres obstacles d'ordre institutionnel renvoient à la distribution des responsabilités au sein de l'appareil gouvernemental. Par exemple, la relative indépendance des autorités monétaires rend difficile la poursuite d'une politique économique sans tenir compte de leur position en la matière.

De leur côté, Caporaso et Levine (1992) soutiennent que l'importante nuance à retenir réside dans l'attribut transformationnel que possède l'État dans ces relations avec les autres agents socio-économiques. Parce que l'État est capable de filtrer les revendications privées en ne choisissant que les *inputs* qui lui conviennent, "(...) the state refracts private initiatives as its organizational structure transforms them into policy" (p. 189). Selon cette approche, les politiques de l'État ne refléteraient pas seulement les demandes privées, mais aussi la spécificité organisationnelle (Allison, 1971) et historique de l'État (Ayubi 1992, dans le cas de l'Égypte) et la nature du régime et des institutions établies.

Une autre nuance avancée par Skocpol renvoie au fait que l'autonomie de l'État peut varier spatio-temporellement. Ceci dit, l'on doit s'attendre à ce que des changements, aussi conjoncturels soient-ils, pourraient avoir un effet positif ou négatif sur la capacité de l'État de mener ses politiques. Bref, selon cet auteur,

State autonomy is not a fixed structural feature of any governmental system. It can come and go. This is true not only because crises may precipitate the formulation of official strategies and policies by elites or administrators who otherwise might not mobilize their own potentials for autonomous action. It is also true because the very structural potentials for autonomous state actions change over time, as the organizations of coercion and administration undergo transformations, both internally and

in their relations of societal groups and to representative parts of government. Thus, although cross-national research can indicate in general terms whether a government system has stronger or weaker tendencies toward autonomous state action, the full potential of this concept can be realized only in truly conjectural changes within given polities. (Skocpol, 1985, p. 14)

Ainsi, il convient de rappeler que les développements théoriques à propos du rôle de l'État dans l'économie survenus au cours de la deuxième moitié du XXe siècle se sont traduits par des changements majeurs de ce rôle, en commençant par les pays industrialisés (ex : l'avènement du monétarisme) pour se propager aux pays en voie de développement engagés dans le processus d'ajustement structurel (Tanzi, 1997, pp. 9-15).

Le processus du *social learning*

Par ailleurs, l'apparente et quasi constante dialectique entre les expériences du passé et l'adoption de nouvelles idées avec lesquelles doivent composer les décideurs politiques renvoie à un processus évolutif d'apprentissage social (*social learning*). Selon P. Hall (1993), le phénomène du *social learning* se définit par tout changement apporté aux politiques suivies en se basant soit sur les politiques antérieures, soit sur de nouvelles informations.

Pour ce qui est de l'effet des nouvelles idées, il se manifeste dans les politiques à travers les structures sociales déjà établies, de sorte qu'une fois implantées ces idées peuvent générer du changement à trois niveaux : le premier a trait aux modes d'utilisation des outils d'intervention gouvernementale, le deuxième au changement produit lorsque l'État change non seulement ses modes d'intervention mais développe

également de nouveaux outils pour réaliser ses objectifs; pour ce qui est du troisième niveau, il s'agit d'opérer une évacuation complète de conception et d'opération des politiques gouvernementales. Dans ce cas, l'on assiste à un changement radical ou paradigmatique dans le sens où les fondements de l'action gouvernementale dans l'espace économique sont remis en question pour être remplacés, quoique graduellement, par d'autres principes de base. L'exemple révélateur du troisième ordre de changement serait le remplacement graduel du keynésianisme par le monétarisme dans de nombreux pays industrialisés, notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis (Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992).

Notons que les institutions de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale, jouent un rôle considérable dans la dissémination et l'implantation des nouvelles idées. Cela se fait par le biais du dialogue quasi continu entre les experts de ces institutions et leurs vis-à-vis nationaux.¹⁵ Ces derniers ont souvent acquis une formation académique et professionnelle. Selon Cox (1987, p. 260) :

The networks through which international finance flows to these countries (Third World) are staffed within these countries (e.g. in top position in central

¹⁵ En analysant le rôle de la Banque mondiale dans ce domaine, Sarwar (1995, pp. 11-12) estime que la Banque dispose de plusieurs canaux pour avancer ses idées. Ces canaux sont les suivants :

1. "The Bank engages in intensive policy dialogue with all its borrowers on policies that influence the outcome of investments it finances and on the overall macroeconomic environment, incentive structure, public expenditure policies, and institutional context that determines a country's economic performance. This dialogue is informed by regular and thorough analysis of economic and sectoral issues that is undertaken in close collaboration with borrowers. Frequently, it is the Bank's contribution to shaping its borrowers' policies, rather than the financing it provides, that has the stronger impact on the country's overall performance over the long term.
2. The Bank promotes the use of best practices in project preparation, technology choice, organizational structure, procurement practices, monitoring and supervision. This helps update and transfer the best available expertise in a continuing stream to recipients.
3. To upgrade skills and create new institutions or strengthen existing ones. The Bank has lent extensively for technical assistance, training, and institution building.
4. As a development practitioner the Bank has a rich body of experience about what works in development, which it continually refines through research, publications and seminars."

banks and finance ministries) by people who have been socialized to the norms of the consensus and its professional cadres. These people are often graduates of major advanced - capitalist - country universities and have often passed through the IMF Institute and similar bodies that bring Third World technical financial personnel into personal contact with the milieu of international finance.

Le recours des pays endettés au financement externe entraîne non seulement l'obtention de nouveaux crédits, mais il ouvre la voie aux nouvelles idées touchant la meilleure utilisation du nouveau financement au sein de l'économie en question. Certains auteurs estiment qu'il est fort probable que les IFI se trouvent, bon gré mal gré, mêlés aux affaires internes de leur pays hôte, notamment au cours des négociations d'attribution des crédits. À ce chapitre, Haggard (1985, p. 534) est d'avis que :

There is no escaping the inevitable entanglement of the IMF and the World Bank in the bureaucratic and larger political milieus in which they operate. The IMF is an external lobbyist for policies that political leaders themselves view with skepticism. IMF staff can be critical allies of reform-minded technocrats, particularly if programs can be formulated that incorporate Fund guidelines but avoid the stigma of external imposition. For political elites facing stabilization, the Fund might be equally useful as an enemy on which austerity can be blamed even as it is - albeit haltingly - pursued.

Toujours est-il que la transmission de signaux entre les deux parties, en l'occurrence le gouvernement et ses vis-à-vis externes, se fait dans une dynamique à trois étapes (Haggard et Webb, 1994, p. 26). La première renvoie au processus de négociations par lequel les conditions sont établies, la deuxième concerne le processus de mise en œuvre des accords conclus et le niveau d'adhésion du gouvernement aux conditions établies, et la troisième déclenche la réponse des agences d'aide et de

crédits externes à la lumière des actions du gouvernement dans le cadre du programme d'ajustement en question.

Parlant d'évolution, le débat sur l'interaction entre l'État et la société a, à son tour, pris une nouvelle direction; celle de concevoir une dynamique en mesure de produire un renforcement mutuel à la fois de l'État et de la société. En d'autres mots, *l'État dans la société* remplacera-t-il *l'État versus la société*? C'est ce que nous verrons dans les prochains paragraphes. Mais il importe, auparavant, de préciser notre conception de la société.

L'État et les forces sociales

Pour les fins de cette thèse, nous nous limitons à une conception restreinte de la société; une conception selon laquelle les forces sociales luttent pour protéger leurs intérêts, faire avancer une cause ou influencer les politiques publiques. En s'efforçant de faire prévaloir leur point de vue, ces forces ont tendance à former des alliances soit pour faire face au pouvoir, soit pour faire échec à d'autres forces qui contestent leur terrain d'influence. Comme l'affirme Migdal : "Social forces do not operate in a social vacuum. Their leaders attempt to mobilize followers and exercise power in environments in which other social forces are doing the same. And there is rarely a neat division of the population or of issues that keep various social forces from conflicting." (1994, p. 21)

Dans le contexte égyptien, la désagrégation des forces sociales est évidente. Non seulement poursuivent-elles des buts disparates, c'est-à-dire conflictuels, mais en plus leur interaction avec l'État est marquée par une tension quasi permanente

découlant du fait que le politique figure au centre des préoccupations de la majorité de ces forces. En effet, le champ d'action hybride de ces forces, où les œuvres de bienfaisance ne sont qu'une façade qui cache tout un agenda politique, a poussé le gouvernement à faire adopter récemment (mai 1999) une nouvelle loi sur les associations au sein de la société civile. Dénoncée par l'opposition parlementaire comme une atteinte à la liberté d'association, la loi a établi clairement les règles de l'action collective, de sorte qu'il est désormais interdit de promouvoir un agenda politique à travers les canaux de la société civile.

Certes, la volonté du gouvernement de dresser une ligne de démarcation entre les champs politique et social témoigne de l'inévitable connotation politique de l'activisme social en Égypte, notamment à la lumière de la domination quasi perpétuelle du parti unique et de la persistance de la classe dirigeante¹⁶.

Nonobstant cette lutte de domination, il n'en demeure pas moins que des situations paradoxales se présentent là où un intérêt mutuel aide à renforcer à la fois l'État et les forces sociales. C'est ce que nous verrons dans la section suivante.

Le débat sur l'autonomie de l'État a fait surgir une nouvelle élaboration théorique concernant les rapports État-société. En effet, ce n'est plus l'État versus la société, ni même un État tissant des liens intimes avec les intérêts privés, mais plutôt un État **dans** la société; les tenants de cette approche affirment l'existence d'un processus de renforcement mutuel entre l'État et les forces sociales (Migdal, Kohli et Shue, 1984; Chazan, 1984; Evans, 1997a et Wang, 1999). En ce sens, le résultat de cette interaction serait positive pour les deux parties. Ceci dit, la perception d'un jeu à

¹⁶ Récemment, le président Mubarak a accepté la volonté du parlement qui l'a désigné par acclamation à un quatrième mandat, s'étendant jusqu'à l'an 2006 (*Al-Ahram*, 7/6/99).

somme nulle sera remplacée par un autre, à somme positive. C'est là un phénomène récursif où les deux entités sociales interagissent d'une manière synergique¹⁷.

Dans leur ouvrage collectif intitulé *State Power and Social Forces : Domination and Transformation in the Third World*, Migdal, Kohli et Shue (1994) ont présenté une argumentation théorique nuancée ou différenciée au sujet des rapports de l'État avec son milieu social; utilisant le pouvoir comme facteur clé de leur conceptualisation, les auteurs soutiennent que les luttes de domination et de contrôle ne doivent pas forcément produire que des vainqueurs et des vaincus. Au contraire, les deux parties participantes peuvent tirer des bénéfices de leurs interactions et élargir leur champ d'action. L'étude de Naomi Chazan sur la dynamique engageant l'État et la société civile en Afrique (chapitre 10 du même ouvrage) est arrivée à cette conclusion :

The state as an organization in society can assert its centrality if it succeeds in obtaining the acquiescence of other social groups. In order to do so, short of physical elimination, it must grant them some margin for maneuverability. Civil associations, precisely because of their partial nature, prop up the state without mounting a challenge to its existence. From this perspective, states and civil societies (which may take on a variety of forms) reinforce and empower one another. (Chazan, 1994, p. 386)

Conditions du renforcement mutuel

Selon les protagonistes de cette approche, l'existence d'un projet de développement créant un sens de satisfaction collective sera le *sine qua non* de la

¹⁷ Pour illustrer le concept de synergie, nous empruntons la définition de Evans (1997, p. 3) "The idea of synergy implies that civic engagement strengthens state institutions, and effective state institutions create an environment in which civic engagement is more likely to thrive. The actions of public agencies facilitate forging norms of trust and networks of civic engagement among ordinary citizens and using these norms and networks for developmental ends."

création d'un environnement de renforcement mutuel. À ce chapitre Wang (1999, p. 236) soutient que :

The mutually reinforcing interactions between state and society will most likely take place when corporately coherent Weberian bureaucracies collaborate with active civil associations in seeking **collective goals**. Therefore, the achievement of mutual empowerment is probably conditioned on the strength of public institutions in terms of cohesiveness, the levels of consciousness and organization of social groups, and most important, the convergence or divergence of the goals of state elites and of organized social groups.¹⁸

Outre le contexte de renforcement mutuel où le processus en question se fait dans un environnement de coopération (ce qu'on peut appeler *positive mutual reinforcement*) entre une bureaucratie efficace chargée d'un projet de développement visionnaire et une société civile activement participante et intéressée par ledit projet, se trouve, on peut le présumer, un autre mode de renforcement mutuel. Ce dernier est d'autant plus évident en matière de réforme économique inspirée des prescriptions des bailleurs de fonds, où l'État est appelé non seulement à rééquilibrer ses livres mais également à réduire considérablement sa présence dans l'économie. Ce retrait de l'État, parfois hâtif pour respecter les échéanciers mis de l'avant par la conditionnalité, se traduit par une apparente décharge d'une partie des fonctions traditionnelles du gouvernement vers la société telle qu'une partie des services sociaux en santé, dans l'éducation et dans la lutte contre la pauvreté. Nous pouvons l'appeler 'processus de renforcement mutuel **néгатif**'. D'un côté l'État, en devenant moins surchargé, sera mieux capable de poursuivre ses politiques de réforme en collaboration avec les IFI; de l'autre côté les ONG, actives dans le domaine socio-économique, à cause de la

nouvelle charge, auraient élargi leur base de support populaire, condition indispensable à l'action politique pour la majorité de ces associations¹⁹. Et comme il sera explicité dans les chapitres qui suivent, cette dynamique de renforcement mutuel négatif sera davantage mise en évidence dans le cas égyptien où, selon le rapport annuel sur le développement global (El-Sayed, Baradi, El-Laithi, et Jawhari, 1998, p. 159), le nombre des ONG enregistrées auprès du ministère des Affaires sociales aura presque doublé entre 1975 et 1995, passant de 7500 à 14000 associations et organismes. Selon le même rapport (pp. 162-63), cette expansion survient en dépit des tentatives continues de la part des autorités politiques de limiter leur liberté d'action et leur champ d'activité (Sullivan et Kotob, 1999).

Les conditions de renforcement mutuel sont fonction de la nature de l'État, et donc de la façon dont il utilise son pouvoir. Michael Mann identifie deux types de pouvoir d'État qu'il dénomme respectivement *despotic* et *infrastructural* :

[Despotic power] derives from the range of actions that state elites can undertake without routine negotiation with civil society groups. Infrastructural power, in contrast, is the institutional capacity of a central state, despotic or not, to penetrate its territories and logistically implement decisions. (1993, p. 59, cité par Wang 1999, p. 236)

¹⁸ À propos de la nécessité de renforcer mutuellement les institutions de l'État et celles de la société civile, voir Evans (1997b, p. 86).

¹⁹ Cette apparente jonction entre le caractère socio-économique du champ d'action des organisations non-gouvernementales et l'action politique n'échappe pas à l'attention du gouvernement. À cet égard, le Premier ministre Ganzouri tenait à préciser, lors des délibérations parlementaires sur le projet de Loi des Associations de la société civile et des organisations non-gouvernementales, qu'il n'est pas question que celles-ci se servent de leur capital social pour s'engager dans l'action politique : "Cette Loi délimite le champ d'action social des ONGs. Pour ceux qui veulent faire de la politique, il y a les partis politiques; faire du syndicalisme, il y a les syndicats. Cependant, il est hors question que les ONGs se mêlent de la politique." (*al-Ahram International*, 28/5/1999).

Faisabilité politique

L'importance de la dynamique du renforcement mutuel nous aidera à mieux identifier la faisabilité politique de l'ajustement. À ce chapitre, A. Krueger et R. Bates estiment que même si les politiques d'ajustement sont adoptées sur le fond d'une impasse économique, à savoir l'irruption d'une crise, les réponses doivent tout de même tenir compte du contexte politique prévalant dans le pays en question : "Lying between economic circumstances and policy reform is a political process, by which the needs for economic adjustment translate into effective political demands for policy change." (Krueger et Bates, 1993, p. 454)

Contrairement à Sidell (1998),²⁰ pour qui le lien causal potentiel entre les interventions du Fonds et l'instabilité politique d'un pays n'est pas aussi évident, plusieurs autres analystes font l'argument en faveur d'une distinction nécessaire entre optimum économique et optimum politique. À ce chapitre Haggard, Lafay et Morrison (1995) affirment ceci :

L'optimalité économique plaide en faveur de programmes cohérents, appliqués sur une période qui ne dépasse pas quelques mois; l'optimalité politique, au contraire, incite au choix de stratégies graduelles, afin d'éviter à la fois des réactions violentes et la formation de larges coalitions anti-gouvernementales. (p. 37)

Cette différenciation est importante, non seulement pour étudier la dimension politique interne de l'ajustement, mais aussi pour analyser les rapports qu'entretiennent les pays débiteurs avec leurs créanciers. Pendant les négociations

²⁰ Il faudrait toutefois préciser que l'étude de Sidell des interventions du FMI dans 99 pays entre 1969 et 1977 se porta sur les programmes de stabilisation *standby*. Ces programmes n'avaient pas les

entre le FMI et un pays membre, il va de soi que pour le premier, l'optimum économique sera l'objectif ultime à atteindre, sans tenir compte de l'incidence d'une telle approche sur la capacité du peuple à supporter les coûts. Par contre, du côté gouvernemental, bien qu'une solution aux problèmes économiques du pays soit souhaitable, celle-ci devra être assujettie à la logique socio-politique, dans la mesure où la priorité du régime est la préservation de l'ordre politique et de la paix sociale (Haggard et al, 1995, p. 37). Donc, et comme Haggard et al l'affirment : "l'objectif central d'un programme politiquement optimal doit plutôt être de concilier les contraintes propre à l'ajustement avec la paix sociale et la stabilité politique." (1995, p. 135)

Ce conflit entre optimalité politique et optimalité économique est d'autant plus évident dans le cas des mesures d'austérité visant à éliminer les subventions aux produits de nécessité de base. À ce chapitre, Auvinen affirme ceci :

One of the most politically difficult stabilisation measures is the elimination or cutting of consumer subsidies. In virtually all cases, significant increases in the cost of basic goods and services (or the threat of these on top of increases already experienced) have preceded and may be said to have precipitated the outburst of popular protest. (1996, p. 379)

Dans le même ordre d'idée, Auvinen soutient qu'il y a une différence entre ce qui l'appelle l'effet déclencheur (*Trigger effect*) : "Poor economic performance is a condition for the Fund's intervention, but the concrete austerity measures prescribed by the latter are the trigger for political protest" (1996, p. 381) et l'effet économique, dans la mesure où les politiques d'ajustement ne produisent pas les résultats escomptés

contraintes du type qu'on trouve dans la conditionnalité structurelle largement utilisée dans les années quatre-vingts (Killick, 1995).

dans les délais nécessaires : “(...) if the policies fail to promote economic performance, the economic effect may induce discontent and unrest, especially in the short run” (ibid).

Bref, l'on est en mesure d'observer une dialectique incontournable entre les politiques de réforme, la réaction des forces sociales et ensuite la réadaptation des décideurs, à travers une dynamique d'apprentissage sociale, aux nouvelles données socioéconomiques. Encore une fois nous faisons référence à l'affirmation de Haggard et al. (1995, p. 21) qui stipule que : “(...) les réactions politiques aux programmes d'ajustement ont à leur tour une influence sur le processus de décision publique, en changeant la détermination des responsables politiques à prendre les risques inévitablement associés aux efforts d'ajustement.”

Certes, le sort de la réforme économique dépend non seulement de la disponibilité des ressources nécessaires pour atténuer les effets pervers sur les couches sociales les plus touchées, mais également de la nature des institutions et des relations de pouvoir existantes entre l'État en tant qu'acteur principal responsable de la construction de la politique de réforme, et les autres forces sociales touchées par le processus d'ajustement²¹ (Haggard et al., 1995; Haggard et Webb 1994; Nelson 1992). De fait, la faisabilité politique des programmes d'ajustement pose un dilemme pour le Fonds surtout au niveau opérationnel, quand les conceptions théoriques sont confrontées à la dure réalité empirique.

²¹ - Pour plus de renseignements sur l'effet de l'ajustement sur la distribution des revenus, on se référera à Abdel-Khalek et Tignor (1982) et Abdel-Khalek et Kheir-Eddine (1994). Pour ce qui est de cet impact sur les pauvres, voir le rapport de la Commission économique et sociale de l'Asie de l'Ouest, un organe des Nations Unies (ESCWA, 1998; Korayem, 1996).

Conclusion

Le but de ce chapitre était de faire ressortir les principaux déterminants internes et externes de la réforme économique tels qu'ils ont été traités dans la littérature pertinente. Qu'on parle des interventions externes, notamment les conditions imposées par le FMI, ou des revendications des forces sociales, il revient à l'État de concilier ces demandes forcément contradictoires en concevant des politiques de réforme qui peuvent satisfaire les exigences des intervenants externes sans pour autant soulever une opposition interne insurmontable. Donc, il s'agit de s'assurer de la faisabilité politique interne de l'ajustement préalablement à la mise en vigueur des politiques en question. C'est un jeu que l'État maîtrise davantage au fur et à mesure qu'il apprend non seulement de ses propres expériences mais aussi des expériences d'autres pays faisant face à des problématiques semblables et obligés, par conséquent, d'adopter des mesures d'ajustement aussi risquées.

Chapitre deuxième

Chapitre deuxième

***l'Infitah* et les premières tentatives de réforme économique : les années soixante-dix**

"Market oriented reforms are a plunge into the unknown, a risk of historical experiment born out of desperation and driven by hope, not by justifiable benefits." (Przeworski, 1991, p. 139)

Introduction

Le début des années soixante-dix fut un point tournant dans l'histoire de l'Égypte moderne. Ayant assisté et participé aux grands changements socio-économiques des deux décennies précédant son accès au pouvoir en septembre 1970, le président Sadate¹ n'eut d'autre choix que d'embrasser l'héritage de son prédécesseur Nasser et de s'engager à poursuivre le même processus de développement. Ce processus était axé sur une intervention massive de l'État dans l'espace économique, que ce soit par le biais d'un secteur public dominant ou encore par le truchement d'une bureaucratie qui ne cessait d'étendre ses fonctions, alors que sur le plan social le régime optait pour des politiques populistes visant à apaiser les masses urbaines. Ceci étant dit, il est moins surprenant que les forces bénéficiant de la largesse de l'État aient

¹ Le nouveau président, Mohamad Anwar El-Sadate (ci-après Sadate), qui a assumé ses fonctions immédiatement après la mort de Nasser le 28 septembre 1970, était un membre actif du groupe des Officiers libres qui avaient renversé la monarchie lors du coup militaire du 23 juillet 1952. Pendant les

résisté à toute tentative voulant un bouleversement du statu quo. À ce chapitre, Waterbury (1975, p. 4) soutient que

While he [Sadate] has some ideas as to how to remedy the [economic] situation, he faces some awesome obstacles. First, the sprawling public sector, with its powerful vested interests, will not lightly cede the protection that it was granted in infancy. It is in turn enmeshed in the labyrinthine Egyptian civil service characterized primarily by red tape, low salaries, and a size too vast to allow for accountability in assessing achievement or attributing blame for any of its frequent failures.

Malgré ces obstacles, Sadate réussit à consolider son pouvoir en se débarrassant de ses adversaires politiques pour imposer graduellement sa propre vision touchant la question du développement économique.²

Le point de départ du virage économique serait le Manifeste d'octobre 1974, un document proposé par le président et dont l'argumentation principale prônait une ouverture de l'économie aux investissements étrangers. Avec la technologie de l'Occident, le capital arabe et la main-d'œuvre qualifiée égyptienne, Sadate prétendait avoir trouvé la solution magique au malaise économique de son pays. Par conséquent, et à partir de 1974, *l'Infitah* est devenue l'épine dorsale des politiques du régime, avec

années Nasser (1954-1970) Sadate occupa plusieurs postes au sein de l'État égyptien, dont le dernier en date avait été la Vice-présidence de la république.

² Bien que les événements de mai 1971 s'expliquaient jadis dans un contexte de lutte de pouvoir entre Sadate et ses adversaires, il devint clair par la suite que ces événements n'étaient que le début d'un pattern de consolidation du pouvoir qui faisait de ce régime ce que Hinnebusch appelle une 'presidential monarchy'. De fait, en l'espace de quelques jours, Sadate avait réussi à éliminer les centres de pouvoir susceptibles de poser un défi politique à son régime "By the end of May [Sadate] was firmly seated alone in power. He had re-organized the cabinet (14-16 May); appointed key governors (14-16 May); had parliamentary immunity lifted and eighteen members expelled from the National Assembly (14 May); had street demonstrations in his support (15 May); appointed a provisional secretariat of the Arab Socialist Union (17 May); disbanded the ASU Central Committee and replaced it with the National Assembly (20 May); set up a committee to carry out elections to the ASU (20 May) and a committee to write a new constitution (27 May)." (Cooper, 1982; p. 70)

des répercussions majeures sur les orientations de l'Égypte tant qu'au niveau interne qu'externe.

L'objectif de *l'Infitah* était d'attirer les capitaux étrangers en espérant faire de l'Égypte le fer de lance économique de toute la région. À cette fin, de nouvelles lois furent promulguées, telle que la Loi 43 (1974), amendée par la Loi 32 en 1977 qui offraient aux investisseurs étrangers potentiels une gamme de motivations et d'incitations sous forme d'exemptions de taxes, de rapatriement des profits, et de traitement à pied d'égalité avec les entreprises nationales.

Or l'ouverture prématurée de l'économie provoqua une détérioration massive de la balance commerciale, dû à une augmentation exponentielle des importations. Face à une crise fiscale imminente, le régime se trouva dans l'obligation de combler ses besoins financiers par un recours au marché financier international alors submergé par une surliquidité de pétrodollars.

Avec l'accumulation progressive de la dette extérieure dont le service était parfois hors de la portée du gouvernement, voire impossible à assurer, l'État dut se plier aux exigences des créanciers en acceptant de négocier avec le FMI un programme de stabilisation économique dont la mise en application causa des émeutes violentes à travers le pays, surtout dans les grands centres urbains. L'ampleur du soulèvement était telle que seule une intervention de l'armée pouvait mettre fin à la violence qui menaçait l'ordre politique.

La conséquence immédiate, sur le plan économique, fut une annulation des mesures d'austérité et un rétablissement des subventions ciblées par le programme, bref, un simple retour à la case départ.

C'est dans ce contexte socio-économique en mutation que nous essaierons, dans ce chapitre, de rendre intelligible le processus de changement économique à la lumière des interactions entre les intervenants externes, l'État, et les forces sociales au cours de la période en question (1970-1981) en cherchant à démontrer que la réforme se heurte à une impasse, si le gouvernement ne réussit pas à consolider la faisabilité politique, soit à cause d'un manque d'expérience ou de difficultés d'apprentissage soit parce que la conjoncture interne ne permet pas une telle consolidation.

Pour ce faire, la section suivante s'appliquera à dégager les principaux éléments de continuité et de rupture qui semblent avoir marqué le régime de Sadate par rapport à celui de son prédécesseur. Notre objectif ici est de démontrer que l'héritage du passé continue à faire partie des politiques économiques de l'État, en dépit du virage stratégique de l'*Infitah*. Cette persistance des politiques antérieures façonne en quelque sorte la genèse de l'*Infitah* ainsi que les débats internes découlant de ce virage, ce qui fera l'objet de la troisième section. Nous traiterons ensuite du rôle des États-Unis et de leur apport au projet de l'Ouverture. La dynamique interactive entre libéralisation, endettement et interventions externes fera l'objet de la section cinq. La mise en œuvre par le gouvernement des conditions imposées lors de ces interventions aura provoqué des émeutes sanglantes, abordées dans la section six qui sera suivie par la conclusion qui récapitule les principaux arguments de ce chapitre.

Changement de leadership : Éléments de continuité et de rupture.

Dans son premier discours officiel devant le parlement, le 7 octobre 1970, en acceptant sa nomination par l'Assemblée à la présidence de la République, Sadate affirme et prône la continuité des politiques de son prédécesseur : "I have come to you along the path of Gamal Abdul Nasser and I believe that your nomination of me to assume the responsibility of the presidency is a nomination for me to continue on the path of Nasser" (*Al-Akhbar* 4 octobre 1970 dans Cooper, 1982, p. 67). La continuité, telle que comprise tant par les gouvernants que par leurs sujets, signifierait la poursuite des mêmes objectifs économiques, politiques et sociaux. D'ailleurs, que ce soit en matière des choix de développement économique (le chemin de développement autarcique conjugué à une souveraineté politique et économique chère au régime) ou des politiques sociales garantissant l'accessibilité des produits et services de base à toute la population par le biais d'un système de subventions massives, ou enfin par rapport à la question du conflit avec Israël, Sadate avait, en effet, peu de choix que d'adopter la ligne nassérienne. L'héritage était trop lourd pour s'en débarrasser radicalement. Une telle approche aidera donc le nouveau régime à survivre à l'incertitude de la transition jusqu'à ce qu'il puisse asseoir sa propre légitimité politique.³

³ Once the successor had been agreed upon, the regime set about making that choice stick. An ideological and policy barrage ensued. At a meeting of the ASU [Arab Socialist Union] on 5 October [1970] Sadate set the tone of unity and continuity. On 6 October the ASU issued a broad policy declaration calling for unity, liberation of territory and praising the Soviets." (Cooper, 1982, p. 67)

Bien que certains analystes établissent un lien étroit entre l'ouverture économique pro-Occident et les questions politiques, notamment la paix avec Israël (Hussein 1981, t. 2, pp. 8-27; Ghoneim, 1986; Weinbaum, 1986 et Burns, 1995), nous nous concentrons sur la dimension économique, notamment le diagnostic de la situation économique ainsi que le remède proposé par le régime. Ceci nous permettra d'illustrer l'apparente dynamique de rupture et de continuité qui marqua les années soixante-dix. Il s'agit, en effet, d'un processus de rupture avec le projet de développement interne, dont l'État était le principal architecte et exécuteur, alors qu'on assiste à une continuité au niveau des structures et des modes d'opération et d'application des politiques en question.

Dans les paragraphes qui suivent, nous présenterons un bref aperçu de l'économie égyptienne pendant les deux décennies précédant l'adoption de *l'Infitah* de 1974, en mettant l'accent sur les divers mécanismes et structures créés par l'ancien régime; un bon nombre de ces structures a pu survivre à l'assaut de *l'Infitah*.

Historique

La révolution de 1952, dont le président Nasser avait été le principal leader, avait ouvert la porte à une nouvelle ère politique et économique. Exaspéré par un colonialisme direct et indirect, le régime révolutionnaire mena ses politiques en fonction des circonstances découlant de ce colonialisme direct et indirect, du sous-développement économique au pays et de l'état d'hostilité avec Israël. L'énorme méfiance à l'égard des puissances étrangères a certes marqué le comportement du

régime pendant la plupart des années cinquante et soixante, de sorte qu'il était devenu une obsession pour Nasser d'ériger un système étatique indigène déconnecté autant que possible de tout rapport avec ses colonisateurs (Hussein, 1981). Conséquemment, il était logique de poursuivre certaines politiques économiques et sociales, si dispendieuses soient-elles, parce que ces politiques renforçaient la souveraineté nationale. Ainsi, pour atteindre ses objectifs au plan économique, le régime procéda à une vaste opération de réformes agraires et de consolidation des moyens de production, les chapeautant d'une superstructure sous le contrôle direct de l'État. Ainsi assistons-nous à la naissance d'un secteur public devenu la principale arme chargée de mettre en exécution les plans de développement dont le principal centre de gravité fut l'industrialisation par substitution aux importations étatiques (Waterbury, 1999).

Il va sans dire que c'est pendant ces deux décennies qu'on assista à une pénétration quasi totale par l'État de tous les domaines de l'activité économique. De fait, les diverses lois de réforme agraire (1952, 1961 et 1969) qui ont, entre autres, fini par imposer un plafond aux propriétés foncières, de l'ordre de cinquante *feddans*⁴ par famille (Commander, 1987, p. 7), ont permis à l'État de nationaliser plus de 200,000 feddans (Waterbury, 1983, p. 266) et donc de devenir un participant actif dans l'agriculture, tout en affaiblissant le pouvoir politique des grands propriétaires féodaux soupçonnés d'être hostiles au régime⁵.

⁴ 1 feddan = 1,038 acres = 0,42 hectares.

⁵ Waterbury soutient que nonobstant la version officielle voulant que ce soit des objectifs distributifs (question d'équité sociale) qui aient guidé le processus de la réforme agraire, ce sont plutôt des raisons politiques qui semblent avoir motivé les dirigeants, dans la mesure où les grands chefs féodaux, premiers visés par la campagne, étaient considérés hostiles au régime, bref, une source potentielle d'instabilité politique dont l'élimination fut une priorité pour la survie de la révolution (Waterbury 1977).

Dans le même ordre d'idées, la nationalisation du canal de Suez⁶ en 1956, dont le facteur déclencheur fut l'annulation d'une éventuelle aide occidentale au pays pour la construction du Grand barrage d'Assouan, et la guerre de Suez qui s'ensuivit, menée par la triple alliance⁷, ont élargi considérablement le champ d'action économique du régime. Ainsi, Waterbury soutient que : “The Suez War was thus a major watershed. The state found itself the owner of considerable assets and from then on until 1965 there was no turning back in the systematic expansion of the public sector” (Waterbury 1983; p. 69).

Immédiatement après cette guerre, une série de lois (numéros 22, 23, et 24 - janvier 1957) ont été adoptées en proclamant l'égyptianisation de toutes les banques commerciales incluant celles appartenant aux intérêts britanniques (Barclay's Bank) et français (le Crédit Lyonnais), de quelque deux cents compagnies d'assurance et de la plupart des agences de commerce extérieur. Ces entités feront dorénavant partie intégrante du secteur public qui, par la nouvelle ampleur qu'elle avait prise, devenait un des principaux acteurs, sinon la force motrice, de la mise en œuvre des politiques de l'État en matière d'économie et de développement.

Il va sans dire qu'en s'accaparant de la plupart des moyens de production, le régime estimait avoir les capacités requises pour se lancer dans un processus de développement économique ajusté aux aspirations de son leader, pour qui le fil conducteur d'une telle entreprise était la notion du développement indépendant. Il était

JW-4-76; P.3). Commander (1987, p. 7) corrobore cet énoncé en déclarant que “(...) the Nasserist period saw the ‘political decapitation’ of the large landed gentry.”

⁶Pour une étude détaillée et riche de ces événements, voir Heikal (1986)

⁷ Les trois pays participants à cette alliance étaient la Grande Bretagne, la France et Israël.

certes indépendant dans la mesure où il revenait à l'État de définir ses priorités et d'établir ses objectifs dans le cadre de la stratégie ISI. Cependant, pour ce faire, l'État se trouvait dans l'urgent besoin de se doter de nombreuses organisations et structures de planification, de décision et de gestion des nouvelles entités économiques récemment acquises. À cette fin, le ministère de l'Industrie fut créé en juillet 1956, puis l'Organisation Économique en janvier 1957, et dans la même année le Comité de planification nationale qui, à son tour, remplaça le Conseil permanent pour le Développement de la production nationale. De plus, les quelque 438 sociétés d'État furent regroupées sous la supervision de 39 organisations publiques, la tâche de chacune étant définie sur une base sectorielle. Selon leur domaine d'activité respectif, ces organisations appartenaient à leur tour aux ministères ayant les mêmes fonctions. À titre d'exemple, l'industrie pharmaceutique recevait ses directives de la part du ministère de la Santé, tandis que le secteur de l'hôtellerie se trouvait sous la tutelle du ministère du Tourisme.

Cette division du travail n'a pas épargné le secteur bancaire. En effet, les banques nationalisées ont dû concentrer leurs activités en s'occupant chacune d'un secteur particulier de l'économie (Waterbury 1983, p. 117). Ainsi les cinq plus grandes banques publiques ont vu leurs domaines d'opération être établis comme suit :

- la banque *Misr* devait alimenter le secteur du textile et l'assurance générale;
- la banque *al-Ahli* devait fournir des crédits aux secteurs suivants : l'agriculture, la réforme agraire, le canal Suez, les chemins de fer et les communications;
- la banque d'Alexandrie s'occupait des organisations générales de l'industrie, à l'exception du textile, et aussi que de l'Organisme général du pétrole;

- la banque du Caire reçut la responsabilité du commerce extérieur, de l'habitation, du tourisme et de l'information;
- la banque de Port-Saïd finançait le secteur de la santé, l'industrie pharmaceutique, le commerce interne et l'approvisionnement.

Il convient toutefois de préciser que cette affectation des tâches ne rendait pas forcément la conception et la mise en œuvre des politiques d'État plus monolithiques et transparentes. Au contraire, les conflits inter-organisationnels et les luttes intra-bureaucratiques, un phénomène inhérent au chevauchement des responsabilités, étaient monnaie courante. La politique agricole fut, à cet égard, un exemple révélateur du chevauchement et de l'ingérence de plusieurs instances gouvernementales. De fait, le secteur de l'agriculture fut assujéti à des multiples interventions de la part de divers ministères dont chacun avait ses propres préoccupations et clientèles, dont les intérêts ne concordaient pas forcément. Par conséquent, ce sont les objectifs initialement établis par les politiques de l'État, qui furent les premières victimes⁸

Ayant été obligée d'absorber le surplus du marché d'emploi, la fonction publique a vu ses rangs se gonfler régulièrement de milliers de nouveaux diplômés universitaires, sans tenir compte de l'utilité relative de leurs nouvelles tâches bureaucratiques, phénomène grave compte tenu de l'universalité et de l'accessibilité de l'éducation supérieure à tous les jeunes qualifiés. Le chômage déguisé, la corruption, le

⁸ Par exemple, "While the MOA [Ministry of Agriculture] has fought internally as well as with AID over which crops to 'free up' and which ones to continue to control, the more intense and significant struggle is occurring between the MOA and those ministries which stake a greater claim to certain crops. In the list of agricultural policy reforms that MOA has undertaken, a consistent set of crops seems above complete manipulation - cotton, sugarcane, and rice - because other ministries fight to maintain control over these crops." (Sullivan, 1990, p.138)

laxisme et l'apathie ont été, au fil des années, les conséquences directes de cette politique (Dessouki, 1982, p. 83; Waterbury, 1983, pp. 347-349 et Leila, Yassin et Palmer, 1986).

Dans un autre ordre d'idées, la philosophie de développement de l'ancien régime était basée sur le principe d'autarcie et d'autosuffisance, ce qui veut dire une configuration de l'économie établie pour répondre davantage aux exigences économiques internes. Ainsi, pour substituer aux importations, il était devenu impératif d'ériger une industrie capable non seulement de produire ce que le marché interne avait besoin, mais également capable d'avoir un effet d'engrenage atteignant d'autres secteurs de l'économie tel que le marché de l'emploi, aboutissant à une amélioration du bien-être de la société. Par conséquent, il n'est pas étonnant que le secteur industriel s'était emparé de la majorité des investissements publics, dans le cadre du plan quinquennal de 1959/60-1964/65.

Depuis le milieu des années 50 jusqu'en 1975, le secteur public assumait la part de lion, pour ce qui est de la question des investissements. En contrepartie, et mis en face des incertitudes issues d'une nouvelle campagne de nationalisation, le secteur privé s'est contenté d'un rôle marginal dans le processus de développement. De fait, le bilan d'investissement du premier plan quinquennal confirme la tendance dominante déjà établie faisant du secteur public la force motrice de l'économie. Le rapport de la mission de la Banque mondiale en Égypte (Ikram, 1980, p. 22) soutient à cet égard que pendant toute la période s'étalant de l'application du premier plan quinquennal jusqu'en 1973, 90 % des investissements provenaient du secteur public. Même après l'introduction des mesures de libéralisation dans le cadre du projet de *l'Infitah*, le

secteur public continua d'être la principale source d'investissement, avec 73 % du total des investissements, selon ce qu'a confirmé une autre étude de la Banque mondiale (Hansen, 1991).

Outre les nationalisations massives, la réforme agraire et le recours à l'économie introvertie, les années Nasser (1952-1970) ont été marquées par un autre développement directement lié au rôle élargi de l'État dans l'économie et la société. Il s'agit de l'expansion de la fonction publique et de l'appareil administratif de l'État dont les nouvelles fonctions s'étendaient bien au-delà du domaine traditionnel de l'administration publique, à savoir le maintien de l'ordre public et social ainsi que la gestion des relations entre l'État et ses citoyens). Bien que, historiquement, l'État se soit avéré indispensable à la survie du peuple, étant donné la particularité socio-économique égyptienne comme société hydraulique, il était toutefois sans précédent que la bureaucratie ait connue une telle expansion de sa base et de ses activités (Ayubi, 1989, pp. 104-106). Cette armée de technocrates et d'administrateurs (civils et militaires) ont, au fil des années, acquis un statut privilégié, permettant ainsi à l'élite de ce groupe de participer directement au processus de prise de décision. L'on parle d'une quasi-hégémonie d'ordre bureaucratique-militaire à travers tout l'espace politique et économique, de sorte que les relations État-société sont de plus en plus identifiées selon les paramètres issus de cette dynamique bureaucratifiée : “The top elite rested on a vast bureaucratic sub-structure made up of the ministerial bureaucracy, the armed forces, and a huge public sector. The men who managed these organizations – top

bureaucrats, state managers, army commanders – can be considered a ‘middle elite’” (Hinnebusch, 1988. P. 17)⁹.

Parmi les thèses avancées pour expliquer la flambée du phénomène de bureaucratisation en Égypte, on note que suite aux nationalisations massives et à l'adoption de la planification quinquennale, dont le premier plan est entré en vigueur pour la période de 1962/1963 à 1966/67, l'État s'est trouvé dans l'obligation de se doter des moyens administratifs et bureaucratiques nécessaires à la réalisation de ses objectifs. De fait, outre les ministères à vocation sectorielle, l'on trouve les multiples commissions supérieures, les instituts publics tel que l'Institut national de planification, les organes et les agences centrales (par exemple, l'Agence centrale de mobilisation publique et de statistique). D'autres piliers gouvernementaux ont vu le jour, tels que les gouvernements locaux et les commissions de planification sectorielle (Dessouki, 1982, p. 73).

De surcroît, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, et pour des raisons largement politiques visant à assurer l'appui des masses urbaines envers le régime, la politique gouvernementales en matière d'emploi visait à intégrer dans la fonction publique tous les diplômés universitaires et techniques. Le résultat direct d'une telle politique a été l'expansion hypertrophique de l'appareil administratif de l'État.

Nonobstant *l'Infitah* et les efforts de la réforme, ni la taille ni le rôle de la bureaucratie n'a été réduit. Au contraire, et comme le note Ayubi (1989, p. 154), au début des années quatre-vingts le nombre de fonctionnaires continuait à grimper. Ce

⁹ Au sujet de l'apparition d'une 'nouvelle classe' en Égypte, voir aussi Dessouki (1982, 74-75) et Zaalouk (1989).

nombre a effectivement grimpé de 29,1 % entre 1976 et 1980/81; une augmentation annuelle de près de 10 points, ce qui est d'ailleurs un taux quatre fois plus élevé que le taux de croissance démographique de 2,6 % (Ayubi, 1990, p. 105; Dessouki, 1982, pp. 73-74).

D'ailleurs, c'est grâce à cette machine bureaucratique que l'État continuait à dicter les règles du jeu de la société :

Malgré la faiblesse du système de planification et la relative détérioration de la capacité de l'État de diriger, de coordonner et de contrôler l'économie, on remarque qu'en bout de ligne, l'État jouit toujours d'un contrôle absolu sur la société, par le biais d'une bureaucratie qui ne cesse de s'élargir. (Ayubi, 1989, p. 153).

Certes, la rupture avec l'héritage de Nasser n'a pas eu sur cette immense structure étatique l'effet qu'on avait escompté. Avec d'autres paliers gouvernementaux, de l'ordre de 1600 unités, dont entre autres des ministères, départements, autorités publiques, organismes et entreprises publiques (Dessouki, 1982, p. 74) forment une entité difficile à décomposer. D'ailleurs, le poids et l'étendue de son rôle ont permis à cet appareil bureaucratique d'esquiver toute tentative de réduction.¹⁰

Un autre signe de continuité qui a survécu à l'assaut de *l'Infitah* est le système de subventions. Non seulement s'agit-il de subventions aux produits de consommation, mais également de celles accordées directement et indirectement aux produits et services publics. Bref, le système des subventions est intimement lié à celui des prix et des salaires. Prix sociaux, subventions massives et bas salaires, tel a été l'effet de l'intervention de l'État dans l'activité économique.

Par ailleurs, le changement au niveau de l'élite gouvernante de laquelle dépend le processus décisionnel demeure l'élément marquant qui distingue les deux régimes. En d'autres mots, c'est l'assise de légitimité de chacun des deux régimes qui a subi une transformation majeure, alors que pendant l'ère nassérienne le régime puisait sa légitimité aux deux sources. Il s'agit, pour la première, d'une conception populiste de la gouverne, qui consiste à garantir à la population l'accès à la quasi-totalité des services de base tels que l'éducation, la santé, ainsi que les produits de consommation qui sont lourdement subventionnés par l'État (Hinnebusch, 1988). La deuxième source renvoie à la capacité du leader charismatique de manipuler les multiples centres de pouvoir, aucun d'eux n'étant d'ailleurs en mesure de poser un vrai défi au pouvoir central (Hosseinzadeh, 1988). De plus, les élites occupant des postes clés au sein du régime ont majoritairement eu une carrière militaire; elles appartenaient donc d'une manière ou d'autre au réseau des Officiers libres. Bref, les membres de ces élites étaient les hommes de confiance du régime.¹¹ Enfin, en l'absence d'assise idéologique pouvant guider la révolution et d'un plan d'action (*blueprint*)¹² visant à éradiquer le sous-développement et à améliorer les conditions de vie de la population (Sullivan, 1990, p. 330), les révolutionnaires se sont tournés vers les technocrates dans leur

¹⁰ Par exemple, Hinnebusch (1988, 274) a fait remarquer que : "The customs authority, controlling the vital links to the outside market, remained a formidable, often unresponsive hurdle to foreign firms, operating, at times, like a state within a state"

¹¹ R. Hinnebusch est d'avis que : "Under Nasser the best way to get to the top was to combine military with bureaucratic or political service or to come to official notice through academic achievement or technocratic skill." (1988, pp. 104-105)

¹² "Most economic decisions under Nasser emanated not from preconceived ideas and blueprints but from reflexive reactions to national development aspirations and political pressures." (Hosseinzadeh, 1988, p. 300)

recherche de solutions aux problèmes socio-économiques auxquels ils faisaient face. C'est ce qui explique le penchant du régime pour ce groupe.

De son côté, Sadate opta pour une nouvelle configuration d'alliance composée essentiellement d'un hybride de nouveaux riches, des dirigeants du secteur public qui se servaient de leurs pouvoirs et de leurs privilèges pour nouer des relations étroites avec leurs homologues du secteur privé ainsi qu'avec des intérêts étrangers en train de créer une représentation économique en Égypte. L'on parle de ce que Waterbury (1983) surnomme les *munfatihuns*, à savoir les petits commerçants, grossistes, petits entrepreneurs, spéculateurs sur le marché noir, contrebandiers et autres agents du secteur public qui savent exactement comment manipuler les autorisations administratives, les règlements et les contacts personnels pour en tirer un profit personnel. (Korany, 1991, p. 261).

Ainsi, selon Zaalouk (1989) :

The old bourgeoisie quickly learned how to adapt to the new situation and very soon financiers, promoters, merchants and industrialists were managing to extract large profits from the state. This of course was made possible by the various networks of relationships established between members of the new regime, finally resulting in a new set of alliances. (p. 30)

Cette mosaïque qui regroupe hommes d'affaires, fonctionnaires publics et nouveaux riches n'hésitent pas à se servir de son nouveau statut privilégié pour faire prévaloir son point de vue sur les modalités d'*Infitah* et d'ajustement. À ce chapitre Abdel-Khalek est d'avis que "the beginning of the seventies marks the crystallization of group interest advocating *Infitah*." (1982, p. 263)

Selon le même auteur, l'apparente impasse à laquelle aboutissait le projet du socialisme en Égypte a mené à une désarticulation majeure de l'édifice socialiste dont il ne restait vraiment que la façade : "It is our contention that this structure of institutional organization of the public sector was defective, and that the defects therein were really fatal; it led to the frustration of the development effort and created the ideal environment for the appropriation of public surplus by private hands." (1982, p. 262)

La gestation de l'Infitah : déterminants internes et externes

Selon Hussein (1982, t. 2, pp. 30-33) le Manifeste d'octobre admet qu'en dépit de certains problèmes et échecs, le bilan de développement des vingt dernières années (1955-75) avait quand même été relativement positif. Selon l'auteur, les objectifs initiaux de l'ouverture ne remettent pas en question les réalisations socio-économiques du régime précédent, mais plutôt joueront un rôle complémentaire dans la mesure où les nouveaux investissements contribuent au renforcement du système et non pas à son affaiblissement. Bref, comme le constate Ayubi (1990, p. 146), *l'Infitah* n'est qu'une politique globale (*master policy*) développée par l'État pour maintenir, voire perpétuer sa mainmise sur la société.¹³ En ce sens, le secteur public aura toujours un rôle vital à jouer durant le processus de transition. De par son statut en tant qu'organe économique de l'État, il assumera la charge d'exécuter le Plan de développement économique alors

que parallèlement, d'autres mécanismes et outils de contrôle tels que les droits de douanes, les taxes et les crédits seront mis en œuvre pour permettre à l'entreprise privée de réclamer sa place dans une économie renouvelée. Toujours selon Hussein (1981, t. 2, p. 33), le Manifeste, malgré son apparente allure pro-Occident, demande, tout de même, que s'établissent des relations équilibrées avec les deux principaux camps : Est et Ouest. Une telle approche diversifiée ne pourrait que renforcer la marge de manœuvre dont disposait le gouvernement face à ses interlocuteurs internationaux.

Dans un autre ordre d'idées, le projet préconisait un changement au niveau du processus de planification, afin de le rendre mieux adapté aux contextes national et international. Bien que la planification dans le secteur public demeure un outil indispensable à l'établissement des priorités de l'État, on s'est efforcé d'introduire d'autres modes de planification basés sur des méthodes scientifiques, spécialisées et capables de répondre aux demandes des investisseurs étrangers potentiels (Bablawi, 1992). En d'autres mots, on cherchait à assouplir le système et à le rendre plus transparent en établissant de nouvelles normes et procédures qui tiennent compte des préoccupations actuelles et futures des investisseurs.

Une autre appréciation des défis et des opportunités de l'économie égyptienne.

De son côté la Banque Mondiale, davantage impliquée dans l'économie égyptienne, émet une analyse différente de celle qu'en a faite Hussein. Le rapport

¹³ I. Harik (1997) qualifie toute la stratégie de *l'Infitah* de ruse, dans la mesure où elle ne s'est pas vraiment démarquée des anciennes politiques interventionnistes, ses objectifs étant de bénéficier de la

intitulé *Egypt : Economic Management in a Period of Transition* (Ikram, 1980) rédigé par les experts de la Banque suite à leur mission exploratoire en Égypte fait état d'une impasse à laquelle se heurte le processus de développement dans ce pays.

À ce chapitre, le mode d'utilisation des ressources disponibles et la nature des instruments d'intervention au service du régime n'ont pas réussi à exploiter d'une manière efficace le potentiel économique du pays. Pourtant, cet échec apparent doit forcément ouvrir la porte à d'autres possibilités et donc à un nouveau mode d'organisation économique. Ce dernier, se réclamant des principes de l'économie de marché, devrait être en mesure de remettre en ordre les priorités de développement à la lumière des capacités du pays ainsi que de l'éventuelle participation du capital étranger.

La Banque mondiale estimait qu'il était dans l'intérêt du gouvernement de s'engager, sans plus tarder, dans la voie de la réforme, surtout à la lumière des ses observations suivantes (Ikram, 1980, pp. 26-27) :

Premièrement, la Guerre d'octobre 1973 a, en fait, unifié tout le peuple égyptien derrière son gouvernement en consolidant la position du Président vis-à-vis de ses adversaires. Cette solidarité devait désormais être dirigée vers une nouvelle lutte, celle de la reconstruction et la modernisation de l'économie égyptienne, un projet à long terme devant se poursuivre jusqu'à l'aube du nouveau millénaire.

En second lieu, le secteur public avait indéniablement joué un rôle crucial dans le passé, mais l'expérience a aussi révélé de nombreuses lacunes¹⁴, notamment la piètre performance d'un grand nombre de ses unités de production. Le contrôle bureaucratique excessif étouffe l'entrepreneursip et l'initiative individuelle, deux concepts fondamentaux de l'économie de marché. Inversement, un bon nombre d'activités du secteur public auraient pu, et peuvent toujours, être exécutées par le secteur privé d'une manière plus efficace.

Pour la Banque mondiale, il suffisait donc que le secteur public s'occupe de la production des biens et services essentiels aux investissements privés et étrangers, tels que les projets de travaux publics, et de la production des biens publics (administration de la justice, sécurité publique, construction et maintien des grands projets d'infrastructure).

Troisièmement, les politiques de l'ancien régime étaient en quelque sorte responsables de l'apparente désarticulation et de la faiblesse du secteur privé. Il allait de soi que des corrections majeures devaient être apportées afin d'accorder à ce secteur un rôle adéquat dans la nouvelle économie

Quatrièmement, les changements dans les conditions du financement externe seraient un facteur positif quant à la prospective des flux des capitaux vers l'Égypte.

Cinquièmement, l'objectif d'une meilleure qualité de vie pour toute la population devait faire partie intégrante d'une stratégie globale tenant compte des opportunités et des défis auxquels fait face le pays. Ceci dit, il est impératif que le

¹⁴ Les déficiences du secteur public étaient également reconnues par les opposants de cette politique d'ouverture. Voir à ce sujet Abdel Khalek (1981, p. 390)

développement s'étende à toutes les régions du pays, afin d'éliminer l'énorme disparité entre la région de la capitale et les provinces¹⁵. Une telle politique aurait pour effet de ralentir, sinon de renverser le phénomène d'urbanisation des grands centres tels que le Caire et Alexandrie.

Enfin, l'élément essentiel du processus de modernisation serait le rétablissement de la croissance économique. Cette mesure obligeait à repenser le rôle des principaux acteurs, notamment celui de l'État et du secteur public. De plus, pour accéder aux ressources externes en vue de satisfaire des besoins financiers qui ne cessent de s'élargir, l'Égypte devrait adopter une politique économique tournée vers l'extérieur (*outward-looking policy*), donc encourager les activités économiques génératrices des devises étrangères tel que le tourisme et la migration des travailleurs égyptiens vers les pays du Golfe nouvellement enrichis.

La dynamique interne de l'*Infitah*.

La première fois que le mot *Infitah* fait son apparition fut en 1973 (Dessouki, 1982, p. 75), dans un communiqué officiel faisant référence à la possibilité d'une participation des capitaux arabes et étrangers au processus de développement et de reconstruction de l'économie égyptienne. La tentation de puiser dans les nouvelles richesses récemment acquises dans la région du Golfe était si forte que le Manifeste

¹⁵ Pour une analyse pertinente de la question du biais urbain, voir Waterbury (1982).

d'octobre est devenu la pierre angulaire de la politique *Infitah* du gouvernement¹⁶. Le Manifeste serait dorénavant le point de référence par excellence reflétant la vision officielle sur le diagnostic de l'économie égyptienne et le remède à y apporter. Les principaux éléments du Manifeste visaient à encourager les capitaux nationaux et internationaux à participer aux efforts de reconstruction et de développement, à ouvrir l'économie, sauf pour certains secteurs stratégiques, au capital étranger, et à libéraliser le commerce extérieur en autorisant les entreprises privées à participer, côte à côte avec le secteur public, aux échanges commerciaux internes et internationaux.

Plusieurs secteurs seraient dorénavant exposés aux nouvelles règles du jeu : l'industrie, l'énergie, le tourisme, le transport, la réclamation du désert pour des fins agricoles et d'habitation, la construction, les services bancaires et financiers tels que stipulés par la loi, y inclus les banques ayant des opérations limitées au marché local, et dont le capital constitutif doit être à majorité égyptien.

Selon cette ligne d'action il est évident que sur le plan économique, le Manifeste reconnaît que les modes de développement centralisateur avaient leurs limites et qu'il serait illusoire de s'attendre à ce que les ressources nationales soient suffisantes pour combler les besoins de financement d'une entreprise aussi ambitieuse, surtout dans le contexte égyptien, où l'écart entre investissement et épargne représente une faiblesse structurelle plutôt que conjoncturelle. À cet égard Hansen (1991, p. 116) soutient que "The *Infitah* strategy was defined as a move toward a less regimented

¹⁶ Selon Hussein (1981, t. 2, p. 110, nbp. # 55), Ahmad Baha'a Eddine (journaliste), Ismaïl S. Abdallah (ancien ministre de la Planification) et Kamal Abou al-Majd (journaliste) étaient responsables de la rédaction du document. En avril 1974 le parlement égyptien adopta à l'unanimité le Manifeste pour ensuite le faire ratifier par un référendum populaire tenu plus tard dans l'année.

economy in which both private domestic and foreign investment were permitted to play an active and competitive role.”

Ainsi, pour atteindre les objectifs établis dans le projet de l'*Infîtah*, le gouvernement estime qu'il s'avère incontournable de réhabiliter l'économie en éliminant, au cours du processus, tout obstacle susceptible d'empêcher l'entrée des capitaux étrangers et le fonctionnement des mécanismes du marché. Or, bien que le progrès de l'ajustement encourage la rentrée des capitaux, ces derniers réagissent, néanmoins, à d'autres facteurs dont l'origine se situe souvent au-delà de la capacité du gouvernement à les influencer. À titre d'exemple, la nouvelle conjoncture internationale issue du processus de transition des ex-pays communistes fera concurrence avec l'économie égyptienne pour ce qui des possibilités d'investissement pour le capital étranger. Ajoutons à cela l'inflation mondiale et les soubresauts des marchés financiers internationaux desquels l'Égypte ne peut, sans doute, être à l'abri, comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des pays du Tiers monde.

Bien que la genèse du phénomène de libéralisation économique en Égypte ne soit pas identifiée par un seul attribut, à savoir une certaine dynamique se développant hors ses frontières,¹⁷ il revient toutefois aux acteurs internes, et notamment aux détenteurs du pouvoir, de décider les politiques qui conviennent à la situation interne du pays sans pour autant poser de défis à la stabilité socio-politique du pays.¹⁸ À ce chapitre I. Harik (1997) affirme que le président, en tant qu'occupant de le sommet de

¹⁷ Par exemple, les bouleversements survenus dans les marchés financiers internationaux aboutissant en une courte période à une concentration sans précédent des richesses sont un facteur parmi tant d'autres incitant le régime à adopter l'*Infîtah*.

¹⁸ “(...) regime maintenance, not economic development, is seen as the fundamental measure of success.” (Sullivan, 1990; p. 330)

la pyramide de l'autorité nationale et décideur ultime des politiques publiques, doit s'assurer que le risque issu de leur mise en œuvre soit maintenu au minimum possible.¹⁹

Cependant comme pour tout autre processus de changement, la gestation de l'*Infitah* a engendré une nouvelle dynamique de relations sociales où les acteurs intéressés s'efforcent d'en tirer bénéfice ou de défendre leurs intérêts et leurs acquis dans un climat socio-politique relativement différent. De fait, l'évident rapport de force en faveur des protagonistes de l'*Infitah* n'a pas empêché les opposants, toutes tendances confondues,²⁰ de continuer à défendre les réalisations de l'ancien régime en dépit des difficultés et des déboires connus. L'on parle d'un nouvel amalgame d'agents socioéconomiques mieux placés pour bénéficier de l'*Infitah*, à savoir 1) un grand nombre de hauts fonctionnaires et de nombreux dirigeants d'entreprises publiques qui bénéficiaient de leur position pour accumuler des richesses personnelles²¹ (Korany, 1991, 261), et 2) les anciens grands propriétaires terriens et entrepreneurs qui ont survécu à la réforme agraire et aux diverses campagnes de nationalisation des années soixante, et qui réclament leur place dans la nouvelle économie. Deux importantes personnalités représentent très bien cette catégorie d'acteurs. Messieurs Sayyid Mer'i et

¹⁹ "At the top [of economic policy-making] stands the president, who is both heir to the edifice and its central pillar. As head of state with indefinitely renewable tenure, the president is very sensitive to the impact of economic decision making of the regime. The regime is his project, and he is keen on making sure that the project does not collapse." (Harik, 1997, p. 27)

²⁰ Parmi ces tendances on compte : (1) la gauche, (2) les nationalistes qui prônaient une certaine continuité du projet de développement indépendant et (3) d'autres forces qui risquent de se retrouver perdantes à cause de l'*Infitah*

²¹ Parmi les leaders du secteur public on cite, à titre d'exemple, Moustafa Kamel Mourad, président d'une entreprise publique, qui, lors des délibérations parlementaires du projet de loi 43, réclame que le gouvernement procède aussitôt que possible à un changement global de toutes les lois régissant la structure économique. Ahmad Helmi Badr est un autre dirigeant d'une large société d'État qui s'est

Uthman Ahmad Uthman. Ayant une formation en génie agricole, Sayyid Mer'i devient membre du Parlement en 1944. Il a survécu à la période de radicalisation et de réforme agraire en optant pour une coopération, quoique forcée, avec le régime. Ébranlé par la défaite cuisante de la guerre de 1967, le régime fit appel à ses services en le nommant ministre de l'Agriculture et de la Réforme agraire dans le nouveau gouvernement. Après la mort de Nasser, Sayyid Mer'i s'adapta rapidement aux orientations du nouveau *Rais* en gagnant assez de pouvoir politique pour devenir président du parlement (l'Assemblée du Peuple). De son côté, Uthman Ahmad Uthman est le célèbre entrepreneur dont la société *Al Mouquwiloun Al-~arabe* (Contracteurs arabes) constitue un véritable empire économique dans de nombreux secteurs, dont celui de la construction. Il a, d'ailleurs, été à plusieurs reprises ministre de l'Habitation, un poste qui sert bien ses intérêts (Dessouki, 1982, p.77; Ajami 1982, pp. 477-8, 495-497). Comme Sayyid Mer'i, Uthman s'était contenté de subir l'offensive de nationalisation en attendant le moment opportun pour effectuer sa rentrée sur scène.²²

De plus, un nouveau groupe d'acteurs socio-économiques issus du processus de l'*Infitah* lui-même réclame sa place au sein de l'élite égyptienne. L'on parle ici des agents commerciaux représentant de grandes multinationales récemment installées au pays. La majorité de ces nouveaux entrepreneurs avaient occupé de postes clés au sein de l'État et de sa fonction publique. Qu'il s'agisse d'anciens premiers ministres,

déclaré en faveur d'une accélération du processus de l'ouverture en conformité avec le projet de loi 43 de 1974. (Abdel Khalek, 1982. p. 394)

²² Selon Ajami : "It was in post-October 1973 Egypt that Uthman did exceedingly well. His buoyant belief in private enterprise and his dynamism stood out in marked contrast to the seeming inefficiency and lethargy of the public sector. Uthman was a man who could get things done. With his position in the bureaucracy, his links to President Sadate, his international connections, Uthman was one of the

ministres, ou autres hauts fonctionnaires et dirigeants politiques du régime, ces intervenants n'hésitèrent pas à se servir de leur position privilégiée et de leur proximité aux décideurs publics pour décrocher des contrats et autres avantages en faveur de leurs nouveaux patrons.²³ Dans *Power, Class and Foreign Capital in Egypt : The Rise of the New Bourgeoisie*, Zaalouk fait état, comme suit, de la naissance d'une nouvelle classe sociale qui, de par les antécédents professionnels de ses membres, entretient des liens privilégiés avec les concepteurs ainsi que les exécuteurs des politiques d'État :

Moreover, the fairly large percentage within the sample of first generation technocrats, managers and civil servants is indicative of the migration of agents of the state bourgeoisie to join the new ascending bourgeoisie and of the potential internal connections such agents will still maintain with former friends and colleagues or clients of the state sector, thus greatly facilitating business transactions as well as cementing links between the new bourgeoisie and the state bourgeoisie. (Zaalouk, 1989, p. 133)

Un autre facteur contribuant à la dynamique interne de l'*Infitah* fut la migration massive de la main-d'œuvre égyptienne vers les pétromonarchies du Golfe. Des centaines de milliers d'expatriés : professeurs, ingénieurs, soudeurs, constructeurs, et même des travailleurs sans aucune qualification professionnelle réussissent non seulement à gagner leur pain mais aussi à rapatrier dans leur pays des centaines de millions de dollars en devises étrangères. Le tableau ci-dessous est éloquent à cet effet :

prime movers and symbols of the post-October 1973 order and, it would appear, one of its principal beneficiaries." (1982, p. 496)

²³ "The market is now full of former prominent officials; two former prime ministers in addition to twenty-two former ministers and dozens of former heads of public sector companies, deputy ministers and governors." (*Al-Ahram*, 7/8/1976, dans Ajami 1982; p. 497)

Tableau I : Les transferts des travailleurs égyptiens dans les pays du Golfe. (1973-1978).²⁴

| Année | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Transferts nets (en millions de \$US) | 123 | 268.2 | 365.5 | 755.1 | 869.7 | 1,824 | 2,261 | 2,791 | 2,230 |
| Transferts ou exportations. (en %). | 11.0 | 20.45 | 32.45 | 55.33 | 57.83 | 104.9 | 123.3 | 91.60 | 68.98 |

Source : Ibrahim (1982, p. 118); Sadowski (1991, p. 85)

Précisons que ces transferts ont été effectués soit par le biais des canaux officiels, à des taux de change fort désavantageux par rapport à ceux offerts sur le marché noir, soit par des réseaux illégaux de spéculateurs en devises étrangères (Bianchi, 1990, p. 216). Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, l'ampleur des activités de ces derniers était telle que le gouvernement fut contraint d'agir en 1985-86 pour réclamer des ressources importantes qui échappaient au contrôle de l'État (Harik, 1997, p. 121).

En somme, pour le gouvernement, au moins deux objectifs peuvent être réalisés. Outre les transferts financiers susmentionnés, il existe un autre élément dont l'importance dépasse même la contribution financière des migrants : il s'agit de la possibilité de désamorcer la crise socioéconomique et de résoudre le problème du chômage, surtout dans les grands centres urbains, et par conséquent de maintenir la paix sociale. Néanmoins, l'enthousiasme engendré par l'émigration des travailleurs vers le Golfe avait amplement sous-estimé les effets secondaires sur le développement

de l'économie nationale découlant d'un manque dangereux de main-d'œuvre locale qualifiée dans certains secteurs, notamment celui de la construction (Ibrahim, 1981).

À ce chapitre, Ibrahim (1982, chapitre 3) analyse en détail les effets de la migration sur la productivité de l'économie ainsi que sur les relations sociales. La pénurie de main-d'œuvre susmentionnée dans certains secteurs clés aura provoqué une augmentation disproportionnée des salaires dans ces secteurs par rapport aux autres secteurs de l'économie. De plus, les nouvelles richesses acquises par les expatriés avaient engendré une nouvelle vague de consommation et une volonté de refléter une image d'opulence et de pouvoir à la hauteur du nouveau statut social de ces expatriés. En effet, une fois de retour au pays, la plupart des travailleurs apportèrent avec eux des biens de consommation durables, voitures, appareils électroménagers, téléviseurs, magnétoscopes, etc., soit pour usage personnel soit pour en faire commerce, puisque ces marchandises étaient quasi impossibles à trouver sur le marché local.

Débats

Le projet de Loi 43 fit l'objet d'un débat au parlement, où les quelques parlementaires de gauche²⁵ tentaient d'adoucir la portée du projet en faisant ressortir ses lacunes, notamment le risque d'une atteinte potentielle à la souveraineté économique et donc nationale du pays. En défendant les réalisations de l'ancien

²⁴ Voir également la figure no. 2 en annexe.

²⁵ À gauche on trouve Ahmad Taha, un leader syndical à tendance marxiste, Khalid Muhi al-Din, un membre original du Conseil de commandement de la Révolution, devenu un leader parlementaire, et Abu Said Youssef de l'hebdomadaire *al-Talia* (organe de l'opposition). Du côté des nasséristes et du

régime, les opposants remettaient en question l'applicabilité de l'*Infitah* dans une économie de guerre, alors qu'une telle aventure poserait un défi insurmontable à un secteur public déjà affaibli par les exigences de la guerre; d'où le risque potentiel d'une perte de contrôle, non seulement du secteur public mais également de toute l'économie au profit des intérêts étrangers (Waterbury 1983, p. 136). Les opposants ont soulevé la question ayant trait aux intentions politiques américaines cachées derrière leur promesse d'une aide rapide et considérable. Dans ce contexte, Gamal al-Utaifi, l'influent vice-Président du *Majlis al-Shaab* (le Parlement), se prononça contre la disparition du secteur public en affirmant que :

The text of the Charter states that the majority [of basic industries] must be within the framework of public ownership for the people. This does not preclude a project, in mining for example, in which private capital is invested along with public. So long as the majority of projects remain under public ownership there is no contradiction with the principles of the Charter. (Waterbury, 1983, p. 136)

Mais la question épineuse qui provoqua le plus de débats fut le rôle réservé aux banques étrangères dans le marché financier égyptien, monopolisé jadis par une poignée de grandes banques du secteur public. L'argument de l'opposition se porta sur l'inévitable affaiblissement de la capacité de l'État de construire ses politiques publiques en fonction des conditions domestiques de développement. Le débat entre les deux camps, pour ou contre l'Ouverture, est articulé autour de l'enjeu épineux du public versus le privé. Pour la gauche, l'ouverture n'est qu'un prétexte pour liquider le secteur public en démantelant l'héritage de Nasser, alors que pour les protagonistes de

l'Infitah il faut saisir l'occasion unique représentée par la surabondance de capitaux, pour pouvoir remettre l'économie sur la bonne voie.

Face à un optimisme surchauffé, nourri par un enthousiasme officiel sans précédent, l'opposition, en particulier les nasséristes et les marxistes, n'était en mesure ni d'arrêter ni de modifier le projet de loi 43.²⁶ Suite à la ratification du Manifeste, et insatisfait du déroulement de l'Ouverture et par conséquent de la performance du cabinet de Premier Ministre Hijazi, le président Sadate remplace ce dernier en avril 1975 par un ancien ministre de l'Intérieur, Mamduh Salem, qui fut mandaté pour entreprendre les mesures nécessaires d'accélération du processus d'ouverture. Pour le nouveau Premier ministre, le ralentissement de *l'Infitah* était attribuable à deux obstacles majeurs : l'attachement au socialisme et l'inertie bureaucratique (Dessouki 1982, p. 75). Le poids du passé était trop lourd pour disparaître du jour au lendemain.

Pour renforcer le camp des réformateurs, Sadate limogea le directeur de l'Institut national de planification, Ismaïl Sabri Abdallah, ancien ministre d'État à la Planification et protagoniste de l'approfondissement du socialisme et des politiques populistes (Hinnebusch 1988, p. 133). À l'encontre de son prédécesseur, le nouveau directeur était un ardent défenseur de *l'Infitah*. Un autre poste ministériel d'importance, à savoir le ministère des Finances, fut comblé par Ahmad Abou Ismail, un leader parlementaire connu pour ses positions anti-secteur public qui allait jusqu'à réclamer sa liquidation totale. D'ailleurs, avant de se joindre à l'équipe ministérielle de Mamduh

Zayyat. (Waterbury 1983, 135)

²⁶ D'ailleurs la promulgation officielle de cette loi avait fourni aux protagonistes de *l'Infitah* de nouvelles munitions pour réclamer la *dénassérisation* totale des moyens de production : "Once it [Law 43] came into effect, the right gained heart, and a general onslaught on the Nasserist legacy began, an offensive against the public sector and socialism." (Waterbury 1983, 138)

Salem, Abou Ismail fut président du Comité parlementaire du Budget et du Plan. Ce comité menait en 1973 une enquête publique sur l'état de certaines sociétés d'État (Waterbury, 1983, p. 102). Parmi les seize entreprises faisant l'objet de l'enquête, aucune n'avait passé le test, de sorte que les deux rapports issus de cette enquête faisaient état d'une situation économique et financière lamentable, où la majorité des compagnies accusaient des pertes annuelles chroniques, au moment où leur capacité productive n'était que partiellement utilisée.²⁷

Le facteur américain : un apport catalyseur mais limité

Enfin le rôle des États-Unis²⁸ dans le processus de réforme économique en Égypte se manifeste soit par le biais de ses propres organismes gouvernementaux, notamment USAID, ou à travers des institutions financières internationales comme le FMI où les Américains jouissent d'un poids dominant.²⁹ Qu'on parle donc d'une aide bilatérale dont les conditions varient selon la nature de l'aide accordée (par exemple,

²⁷ À cet égard, le cas de l'entreprise publique *Egyptian Shipbuilding Company* est un exemple révélateur. Selon Waterbury (1983, p. 102) "The project had first been discussed in 1955 in the NPC [National Planning Commission], but it was not until 1962 that a contract for equipment was signed with the USSR. It received its first contract for a ship in 1969, and, in 1973 delivered the 12000-ton ship to the Alexandria Egyptian Navigation Company. At the time of the parliamentary investigation, that was the only ship it had built. Against that meager record the company in 1972 employed 5,107 workers, up from 4,465 in 1971. According to the Soviet experts the yards were designed to employ no more than 3,000, and construction of the *Alexandria* still took about twice as long as it would have in the Soviet Union."

²⁸ Pour une analyse détaillée de l'aide américaine à l'Égypte, voir : Burns (1995) Sullivan (1987, 1990) et Weinbaum (1986).

²⁹ Malgré la baisse relative du pourcentage des droits de vote au sein du FMI (32,8 % en 1948 à 19,3 % en 1985) les États-Unis détiennent un droit de veto relatif aux décisions dont l'approbation nécessite une majorité renforcée (85 % des votes). Voir à ce sujet L'Hériveau (1986, pp. 15-18). Il en est de même à la Banque mondiale, où un peu plus de 20 % des droits de vote sont détenus par les États-Unis. (Laidi, 1992)

aide militaire versus aide alimentaire) ou d'un rôle de catalyseur du financement international, les États-Unis peuvent affecter le processus de l'ajustement, et par corrélation sa faisabilité politique.

Par ailleurs, l'aide aux pays en développement fait partie intégrante de la politique étrangère américaine. Cependant, la finalité de cette aide doit servir les intérêts stratégiques¹, politiques et économiques des États-Unis, surtout dans un pays d'importance géostratégique vitale tel que l'Égypte. À ce propos Weinbaum (1986, p. 3) souligne que : "Successive U.S. administrations concluded, however, that strategic objectives, namely, an ending of Egypt's confrontation with Israel and the securing of U.S. interests in a wider regional political stability, were directly served by generous economic aid."

En l'espace de quelques années, l'engagement américain envers l'Égypte a pris des proportions considérables par rapport aux autres pays récipiendaires de l'aide américaine, à l'exception d'Israël évidemment. De fait, l'aide américaine a grimpé de 371.9 millions de dollars en 1975 à plus de 1.2 milliards de dollars en 1980, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau II. : L'aide économique américaine en Égypte, 1975-1980
(en millions de dollars US)

| Année fiscale | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|--------|
| Total. (excluant le PL480) | 261.2 | 794.9 | 699.2 | 750.7 | 835.0 | 865.0 |
| PL480 | 110.7 | 191.7 | 192.7 | 183.0 | 226.1 | 340.0 |
| Aide totale | 371.9 | 986.6 | 891.9 | 933.7 | 1,061.1 | 1205.0 |

Source : Weinbaum (1983, p. 638)

¹ Pour plus d'information sur l'hégémonie américaine dans ce domaine, voir Lauzon (1996), L'Héritieu (1986) et Payer (1975).

Dans le même ordre d'idées, les dirigeants politiques et économiques américains ont, dès 1974, tendu la carotte de l'aide au président Sadate en lui signifiant leur désir de soutenir par une aide considérable les efforts de son gouvernement, afin de remettre le pays sur la voie du développement et de la prospérité. En ce sens, et lors de sa visite officielle au Caire, le 12 juin 1974, le Président américain Richard Nixon informait son homologue égyptien d'un apport économique et militaire considérable, dont la valeur totale était de l'ordre de deux milliards de dollars, qui serait alloué pour l'aider à surmonter ses difficultés économiques (Hussein 1981,p. 27). Ce geste devait d'ailleurs compléter les promesses lancées par le président de la Banque mondiale au président égyptien le 27 février 1974 et laissant entendre que la Banque allait dorénavant accorder à l'économie du pays une attention particulière, à condition que le gouvernement puisse s'entendre avec le FMI.

La mission du FMI, entamée en mai de la même année, discutait des modalités de restructuration et du cheminement à suivre pour que la transition soit accomplie selon le plan d'action consenti par les principaux intervenants, à savoir le Fonds et le gouvernement égyptien. Dans le même ordre d'idées, et ostensiblement pour promouvoir l'ouverture une succursale de sa banque au Caire, David Rockefeller, le puissant président de la Banque Chase Manhattan, dont l'empire pétro-financier a des intérêts directs dans la région, est venu au Caire pour encourager l'Égypte à

s'engager non seulement politiquement en poursuivant les efforts de la Paix, mais aussi économiquement en acceptant les recommandations du Fonds, de la Banque et du USAID et faisant allusion à une éventuelle aide extérieure, une fois la paix est établie.

Voici l'essentiel de sa déclaration :

I think that Egypt has come to realize that socialism and extreme Arab nationalism (...) have not helped the lot of the 37 million people they have in Egypt (...) And if President Sadate wants to help them, he has got to look to private enterprise and to assistance (...) I discussed this to a considerable extent with some of the Israeli leaders and they agree with us. They feel that the position of President Sadate vis-a-vis his own country is a constructive one, and they feel there's a better chance of ending the war if help is given to him to build his own country in a sound, economic way. (MERIP Reports 1974. no. 31. p. 20.)

Il va sans dire que l'épine dorsale de l'enjeu stratégique américain s'articule autour d'une cessation permanente des hostilités entre les deux belligérants que sont l'Égypte et Israël. Cette volonté de désamorcer le conflit serait couronnée par le traité de paix, signé en 1978 à Camp David entre les deux parties, avec les États-Unis dans le rôle de garant³¹.

Par ailleurs, la largesse américaine envers l'Égypte aurait, à cet égard, eu un double effet. D'une part, l'aide acheminée serait utilisée dans des projets de reconstruction des zones détruites par la guerre, de sorte que celles-ci serviraient de zone tampon neutralisant le recours à la force comme moyen de régler les différends. D'autre part cette aide serait, à son tour, de nature dissuasive : une reprise des hostilités pourrait provoquer l'arrêt de l'aide et la perturbation de tous les projets économiques

³¹ Pour un compte-rendu détaillé des négociations aboutissant au traité de Camp David, voir Ghali (1997).

qui en bénéficient. William Quandt, spécialiste des affaires égypto-américaines, qui fut membre de l'équipe du président Carter lors des négociations de Camp David, affirme que les conséquences d'une éventuelle détérioration majeure des relations entre les deux pays risquent d'être intolérables pour les Égyptiens, non seulement au plan militaire mais également au plan économique

Any Egyptian government would have to consider two questions if it contemplated a break with Washington : Who would restrain Israel from reconquering Sinai in some future crisis; and second, who would replace and on what terms, the approximately \$2.3 billion in economic and military aid Egypt receives each year from Washington? (1990. p. 14)

Ceci dit, la concrétisation d'un tel scénario aurait pour conséquence l'arrêt des flux des capitaux vers l'Égypte, sans parler du potentiel de fuite des capitaux déjà engagés ou promis, ainsi qu'un déclenchement des demandes de remboursement de tous les créanciers internationaux³².

Dans le même ordre d'idées, Hussein (1981, t. 1, pp. 225-227) affirme que la priorité accordée à la reconstruction des villes détruites par la guerre dans la zone du Canal de Suez s'inscrit dans cette dynamique de consolidation de la logique de non-belligérance, voulant solidifier l'option de la paix, une approche à laquelle le président Sadate adhère volontiers³³. De fait, une fois les grandes orientations de la politique de

³² Hussein (1981, vol. 1, pp. 227-235) affirme que l'encadrement juridique de la plupart des prêts accordés au pays contient une clause de solidarité entre les créanciers. Par exemple, si pour une raison justifiée la Banque mondiale demande le remboursement immédiat du solde d'un de ses prêts elle déclenchera d'abord une réaction en chaîne par rapport aux autres prêts de la Banque; à sa suite les autres créanciers exigeront le remboursement du solde des prêts.

³³ À ce chapitre Sadate a ordonné à son ministre de Construction, le puissant entrepreneur Uthman A. Uthman, de poursuivre le processus de construction des villes du Canal de Suez, en déclarant : "Je veux reconstruire ces villes qui se situent à la portée des canons israéliens. Je veux prouver aux Israéliens qu'il n'est pas question de déclencher une autre guerre contre eux", dans Hussein tome 2, p. 91. Pour

reconstruction annoncées, plusieurs pays et organismes internationaux se précipitèrent pour y participer. Par exemple, entre avril et novembre 1974, la Banque mondiale conclut une entente d'une valeur de 200 millions de dollars, dont 60 millions furent affectés au nettoyage du canal. De son côté le Koweït avança 150 millions de dollars pour le même projet; l'Arabie Saoudite, 300 millions de dollars pour la reconstruction de la région du canal; le Japon, 60 millions de £EG pour le rétablissement de la navigation maritime dans le canal, et les États-Unis, 250 millions de dollars, dont 170 pour la reconstruction de la zone du canal.

Cet appui inconditionnel aux efforts de reconstruction des zones ravagées par la guerre survint au moment où l'économie traversait une période difficile. Il est ironique de noter que la plupart de ces projets de construction ne put avoir qu'un faible apport sur les capacités productives de l'économie, surtout sur la croissance des exportations, et donc une contribution neutre à la capacité du pays de repayer ses dettes à court et à moyen terme.

Libéralisation déstructurée et endettement : un prélude aux interventions du FMI

Quelles que soient les ressources locales que nous pourrions mobiliser, nous aurons quand même grand besoin des ressources étrangères. Les conditions du monde d'aujourd'hui ouvrent la possibilité pour nous d'obtenir ces ressources de manière à

Mohamad Heikal (1995, p. 231), la reconstruction de ces villes détruites fut une condition essentielle qu'Israël imposa en 1974 lors des négociations du désengagement des forces militaires égyptiennes et israéliennes : "Israel wanted Egypt to guarantee that the destroyed Egyptian cities along the canal would be rebuilt immediately, to ensure that any resumption of hostilities would be immensely costly for Egypt."

renforcer notre économie et à accélérer le développement. D'où l'appel pour une politique économique ouverte sur l'extérieur, un appel basé sur une évaluation des exigences de l'économie égyptienne d'un côté, sur les opportunités disponibles pour le financement extérieur de l'autre. (Manifeste, p. 61, cité dans Korany, 1991, p. 260).

Dans cette section, il sera question de la problématique des dettes extérieures égyptiennes. Il va sans dire que l'accumulation excessive de ces dettes, dont l'échéance de la plupart était à court et à moyen terme, avait réduit considérablement la marge de manœuvre de l'État vis-à-vis de ses créanciers. Ces derniers s'impatientaient face aux tergiversations du gouvernement au sujet des réformes, et à l'absence d'un plan concret de redressement économique et financier.

L'ouverture de l'économie égyptienne, notamment la libéralisation désordonnée du commerce extérieur, a provoqué une détérioration massive de la balance commerciale et par conséquent un effondrement quasi total de la balance des paiements. Le déficit commercial a, en effet, grimpé en flèche, passant de 662,3 millions de dollars à 1.8 milliards de dollars en 1974, et a conservé ce rythme jusqu'à franchir le cap de quatre milliards de dollars en 1978, un sommet sans précédent. Bien que le déséquilibre entre les importations et les exportations aient constamment fait partie de la réalité économique, l'explosion des importations à partir de 1974, passant de 3.94 milliards de dollars en 1975 à 5.7 milliards en 1976, puis à 6.45 milliards en 1977 (MERIP³⁴ Reports, 1978, no. 65, p. 4 et no. 72, p. 7) est attribuée directement à l'*Infitah*, qui a enfoncé le régime dans la crise de la dette. Le

³⁴ MERIP : Middle East Research and Information Project.

problème est devenu si important qu'il est allé jusqu'à remettre en question toute la logique et la finalité de *l'Infitah*.

Pour certains analystes (Hussein, 1981, t. 1, p. 41; Ghoneim, 1986, pp. 152-157; MERIP Reports, 1978, no. 65, pp. 3-5 et 1978, no. 72, pp.3-7), la crise était le résultat direct et inévitable d'une politique hâtive, d'une ouverture prématurée et mal conçue qui a abouti à une relation disproportionnée entre des exportations égyptiennes incapables de pénétrer les marchés étrangers et des importations qui ne cessaient d'augmenter, alourdissant encore davantage le déséquilibre commercial (voir figure 1, en annexe).

Que ce soit sous forme de dépôts à terme (le cas des crédits des pays du Golfe) ou de prêts commerciaux, l'endettement excessif de l'Égypte menait à une impasse, dans la mesure où il est devenu évident que les créanciers chercheront à protéger leurs crédits en insistant sur l'adoption de mesures d'austérité et de redressement des finances de l'État, et cela avant même l'octroi de nouveaux fonds. L'évolution du volume de la dette nous sert d'indicateur pour examiner les politiques de l'État, à la lumière des pressions exercées par les acteurs externes.

Évidemment, comme c'est le cas pour la plupart des pays du Tiers monde, les besoins financiers de l'Égypte sont loin d'être comblés par le marché financier interne. Pour surmonter les contraintes issues du faible taux d'épargne national (Aliboni et al, 1984, p. 80), le recours aux ressources financières externes devient la seule option possible et légitime permettant à l'État de poursuivre son agenda économique. À cet élément de nécessité interne, ajoutons une surabondance de liquidité dans les

institutions financières internationales, due en principe aux augmentations vertigineuses des prix du pétrole au milieu des années soixante-dix.

Le volume de cette dette a d'ailleurs connu une croissance annuelle de 31 % entre 1970 et 1981, ce qui soulève la question des priorités économiques et politique à la fois chez les dirigeants du pays et chez leurs principaux bailleurs de fonds (Ghoneim, 1986, p. 159).

Tableau III : La dette extérieure de l'Égypte : 1973-1981.³⁵

| Année | 1973 | 1975 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Total de la dette ³⁶ . (mns de \$US) | 2223.6 | 4850.1 | 8084.1 | 9945.6 | 11431.8 | 12750.6 | 14250.3 |
| Service de la dette. (mns de \$US) | 570.7 | 594.9 | 1107.5 | 1214.7 | 1053.7 | 1416.8 | 1903.3 |
| Total de la dette / PNB (%) | 23.0 | 41.9 | 52.4 | 61.0 | 59.3 | 52.4 | 56.2 |

Source : World Bank, World Debt Tables (1983, pp. 226-227).

³⁵ Voir aussi la figure no. 3 en annexe.

³⁶ Un des problèmes majeurs auxquels font face les chercheurs s'intéressant aux questions économiques en Égypte, comme ailleurs dans la plupart des pays en voie de développement, est la fiabilité des données et des informations disponibles. Hormis les difficultés de les obtenir, le décalage dans les statistiques rend la tâche très difficile à qui veut dresser un portrait représentatif de la réalité. En guise d'exemple, alors que pour la Banque mondiale, le ratio de la dette par rapport au produit national brut (PNB) est de 56,2 %, il est de 102 % pour un autre analyste (Ghoneim, p.159) qui puise ses données au ministère de l'Économie et à diverses sources nationales. Que ce soit pour de simples raisons techniques ou à cause d'une certaine manipulation des chiffres par les autorités nationales pour convaincre leurs

Les conditions du Fonds : se serrer la ceinture

Comme l'illustre clairement le tableau ci-dessus, le volume de la dette de l'Égypte avait atteint, en une période relativement courte, des proportions alarmantes. Plus alarmant encore est le fait qu'une partie importante de cette dette fut contractée avec des échéances courtes et des taux d'intérêt commercial largement défavorables; ce qui avait eu pour conséquence, dès 1976, une apparente difficulté de la part du gouvernement de servir sa dette, et par conséquent une accumulation d'arriérés s'élevant à plus de 359 millions de dollars à la fin avril 1976 (Hussein, 1981, t. 2, p. 208).

L'issue de l'impasse à laquelle se heurtait le gouvernement passa inévitablement par une intervention du Fonds en tant que fournisseur des fonds de dernier recours et en tant que conseiller dont les recettes correctrices de l'économie servent à rééchelonner les dettes et à rassurer les créanciers quant aux engagements du gouvernement.

Bien qu'il ne s'agissait pas de la première intervention³⁷ du Fonds dans ce pays, cette intervention s'est caractérisée par son étendue et sa durabilité, malgré la tension quasi permanente sous-tendant les rapports entre les deux acteurs, l'Égypte et le Fonds.

interlocuteurs étrangers (le FMI et les autres), la disparité des statistiques fait partie du paysage et on doit composer avec, en s'efforçant d'opter objectivement pour les données les plus plausibles.

³⁷ Durant les années soixante, l'Égypte avait sollicité l'aide du Fonds pour surmonter une crise financière aiguë, et ce à deux reprises. En 1962, la compensation des intérêts britanniques dont les actifs avaient été saisis lors de la nationalisation du canal Suez en 1956, le dédommagement des Soudanais forcés d'évacuer les régions limitrophes du grand barrage d'Assouan, ainsi qu'une mauvaise récolte de coton avaient eu un effet dévastateur sur le trésor du pays (Hansen et Nashashibi, 1975, pp. 50-51). Cela contraignait le gouvernement de l'époque à conclure avec le FMI un accord de confirmation de 20 millions de dollars. L'augmentation des taux d'intérêt, la réduction des dépenses

Face à l'impasse, le gouvernement égyptien s'est trouvé dans l'obligation de soumettre au Fonds un plan de restructuration et de redressement économique dont les éléments constitutifs firent l'objet de négociations entre les fonctionnaires du Fonds et leurs vis-à-vis égyptiens³⁸. La mise à la disposition du gouvernement d'un assurancement de tirages équivalent à 125 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), était accompagnée d'un programme de stabilisation économique conclu entre le FMI et les autorités égyptiennes. Voici comment le Fonds présente l'entente en question :

Le programme de réforme économique pour la mise en œuvre duquel le présent assurancement de tirages a été approuvé est un premier pas important vers l'indispensable restructuration des prix relatifs. Les ajustements les plus considérables concernent les transactions extérieures, et sont complétés par une libéralisation du régime des changes et du commerce. Les prix industriels du secteur public sont ajustés à la fois directement et par l'assouplissement des contrôles. Le gouvernement a également l'intention de prendre les mesures pour réduire le déficit budgétaire et freiner l'expansion du crédit au secteur non gouvernemental. Les taux d'intérêt ont été relevés. Les pouvoirs publics ont adopté des mesures visant à freiner l'accroissement de la dette extérieure ainsi qu'un programme destiné à éliminer les arriérés de paiements. Les autorités égyptiennes espèrent que lorsque ce programme aura porté ses fruits, elles pourront mettre au point un autre plan à long terme qui pourrait appuyer une

publiques et la dévaluation de la monnaie nationale étaient parmi les conditions attachées à l'accord. En 1964, des arriérés commençaient à s'accumuler de nouveau; on mit sur pied un autre plan de stabilisation incluant une autre dévaluation de la monnaie nationale, de l'ordre de 40 pour cent, une réduction des subventions et des investissements, et une augmentation des taux d'intérêts et des taxes. Ce plan de stabilisation était voué à l'échec parce que pour le président Nasser, une dévaluation de telle envergure était une atteinte à la souveraineté du pays, et donc inacceptable. Par conséquent, Zakaria Muhi-Eddine fut déchu de son poste de Premier ministre.

³⁸ Selon Hussein (1981, t. 2, p. 214) les négociateurs du Fonds n'hésitaient pas à recourir à des menaces implicites ou explicites pour faire prévaloir leur point de vue. On en a la preuve dans un mémorandum intitulé "Quelques idées à propos de réforme économique" envoyé le 16 octobre 1976 par Paul Dickey, représentant officiel du Fonds au Caire, et adressé au ministre de l'Économie. Dans ce document, le lecteur ne peut pas ne pas remarquer le ton autoritaire dont fait usage M. Dickey dans son diagnostic de l'économie égyptienne (ex : l'utilisation à plusieurs reprises des verbes tels que : il faut, il est impératif, vous devez, etc.) ce qui est révélateur des pouvoirs du Fonds en la matière. Le mémorandum est cité par Hussein (1981, t. 2, pp. 280-285).

demande d'utilisation des ressources du Fonds dans le cadre du mécanisme élargi. (Bulletin du FMI, 25 avril 1977, p. 126)

Le programme en question visait d'abord et avant tout à éviter le naufrage financier de l'Égypte, et par conséquent à rétablir la confiance des bailleurs de fonds. La plupart des mesures proposées s'appliquaient au niveau macroéconomique, par exemple le fardeau de la dette, l'expansion du crédit, l'ajustement des taux d'intérêt, le redressement du système des prix, les transactions extérieures et la libéralisation du régime de change; bref des enjeux qui, hormis aux spécialistes, étaient peu compréhensibles pour la majorité des masses dont les préoccupations quotidiennes demeurent d'assurer les besoins alimentaires de base. Toujours est-il que la réduction progressive des subventions aux produits de première nécessité faisait partie du programme de stabilisation susmentionné. D'ailleurs le soulèvement populaire de janvier 1977 fut attribué directement à l'application des mesures en question. La section suivante traitera de ces émeutes ainsi que de leurs conséquences sur le comportement de l'État concernant la réforme.

Mesures d'austérité et pauvreté : une combinaison explosive

Le programme de stabilisation préconisait une réduction générale de 30 % sur pratiquement toutes les subventions, ce qui signifiait forcément une augmentation du prix de la plupart des produits de consommation essentiels. Par exemple, pour la farine et ses dérivés, il s'agit d'une augmentation de 50-67 %, pour le gaz butane de 46 %,

pour le pétrole de 26 à 31 %, et pour le riz d'une augmentation de 36 % (Bienen et Gersovitz, 1986; 31).

Cela dit, l'on ne doit pas être surpris par les réactions des masses contre les nouvelles mesures d'austérité du programme de stabilisation de 1977; l'ampleur et l'intensité de ces réactions forcèrent le gouvernement à faire appel à l'armée pour restaurer l'ordre. Voici un portrait de cet épisode de violence, qu'on appelait d'ailleurs les *Dickey riots*, par référence à Paul Dickey, représentatif résident du FMI au Caire :

The mass reaction was immediate and spontaneous. Peaceful demonstrations by workers in Cairo and Alexandria soon developed into confrontations with security forces. Brightly lit gas signs advertising luxury products were the first targets of the demonstrators' bricks, bricks readily available in a city where high returns in real estate speculation have made for a booming construction industry. All over the city of Cairo, and in Alexandria, Mansourah, Qena, Suez, and Aswan, the crowds vented their fury against obvious targets : luxury ads, stores specializing in foreign luxury goods, bars and nightclubs catering to a moneyed crowd (...) Initially the government seemed unprepared for this 'reaction of bricks,' and loathe to call in the army whose willingness to repress fellow citizens was the subject of debate. In the face of the total inability of the police to control the situation, the army finally came in with orders to shoot : the riots ended, leaving about 80 people dead and many more wounded, **and the government forced to rescind the price increase.** (MERIP Reports 1977, no. 56, p. 6)

Cette citation relativement longue met en relief l'ampleur de la transformation socio-économique que l'*Infitah* a déclenchée, notamment au niveau de la distribution des ressources nationales. Alors que les riches s'enrichissaient davantage, les pauvres semblaient être condamnés à composer avec une situation désavantageuse, ce qui

élargit davantage le fossé entre les deux composantes de la société.³⁹ Alors que les protagonistes de la réforme économique défendent les politiques de stabilisation comme étant la seule issue du désarroi économique et financier, ils sont, toutefois, quasiment muets quant aux effets de l'ajustement sur les moins nantis. Comme le soutient Amin (1995, p. 100) : "Perhaps the only problem that the advocates of structural adjustment are ready to confess its inability to solve is that of growing inequality."

Il va sans dire que l'ampleur de l'intervention étatique dans l'approvisionnement des biens et services en Égypte a rendu le problème d'autant plus épineux et sa solution plus compliquée, de sorte que les masses considèrent les politiques de subvention comme faisant partie intégrale du contrat social entre le gouvernement et ses citoyens.⁴⁰

En effet, l'engagement de l'État envers sa population émane de sa stratégie globale de développement, où toute les forces sociales sont appelées à faire des sacrifices face aux défis politiques et économiques qui confrontaient le pays. Dans son étude du mouvement ouvrier égyptien⁴¹, Posusney (1997, p. 5) fait référence à ce

³⁹ Pour plus de renseignements sur l'impact de l'ajustement sur la distribution des richesses, voir : Nassar (1992), Abdel-Khalek et Kheir-Eddine (1992), Abdel-Khalek et Tignor (1982), et Korayem (1996).

⁴⁰ "Populist 'rights' acquired under Nasser had grown into a tacit social contract by which the government provided subsidized food to the masses in return for their tolerance of growing inequality. The contrast between the conspicuous new wealth and the mass poverty generated a moral malaise, making Egypt's debt a political issue." (Hinnebusch, 1991. p. 249)

⁴¹ Pour Posusney (1997, p. 15-16), il va de soi que toute tentative de modifier les normes régissant l'économie morale risque d'engendrer des réactions négatives allant jusqu'à revendiquer le rétablissement du *statut quo ante* : "In the moral economy view, collective actions are a response to anger generated by violations of norms and standards that the subaltern class has become accustomed to

qu'elle appelle l'économie morale : "This etatism cemented, among workers, belief in a moral economy in which their wages and benefits came to be viewed as entitlements, in exchange for their contribution to the cause of national economic development".

Conclusion

Le passage d'un mode de fonctionnement à un autre, comme d'ailleurs tout processus de changement, ne peut pas se produire du jour au lendemain. Manifestement, une transformation de cette envergure implique l'intégration de nouveaux modes de production dans le système; opération menée par l'État, qui doit tout de même s'assurer de l'assentiment des divers agents et forces sociales susceptibles de subir les conséquences du virage en question. Ceci dit, le dilemme auquel font face les gouvernants du pays renvoie à la réconciliation des revendications des acteurs qui ont des priorités qui ne concordent pas forcément les unes avec les autres.

D'abord il y a la phase stabilisation. C'est là que l'État est appelé à rétablir un certain ordre dans ses comptes publics, c'est-à-dire de diminuer le déficit budgétaire, de redresser la balance commerciale et de respecter ses engagements financiers envers les bailleurs de fonds. Ensuite, on s'attaque à l'épineuse question de l'ajustement, qui

and expects the dominant elites to maintain. Rather than reflecting some emerging new consciousness, then, protests under moral economy aim at resurrecting the *status quo ante*."

Dans le cas égyptien : "workers view themselves in a patron/client relationship with the state. The latter is expected to guarantee workers a living wage through regulation of their paychecks as well as by controlling prices on basic necessities (...) Workers, for their part, provide the state with political support and contribute to the postcolonial national development project through their labor. It is in this sense that they are 'with the state'".

a pour tâche d'évacuer tous les obstacles qui empêchent le secteur privé de jouer son rôle de force motrice du développement économique. En d'autres mots, l'État devrait se retirer de toute activité que le secteur privé peut assumer plus efficacement. Par conséquent, la principale cible de cette stratégie sera le secteur public, quasi dominant sous l'ancien mode de gestion économique, d'où l'appel à sa privatisation en déléguant à l'État les tâches traditionnelles tels que le développement et le maintien de l'infrastructure, la protection de la propriété privée, la santé, l'éducation, etc.

Précisons qu'il serait illusoire que des réponses purement économiques apportent les solutions magiques aux problèmes en question. De fait, il est impossible de séparer les deux espaces – l'économie et le politique – de la réalité sociale qui prévaut.

Pour ce qui est des enjeux internes, il suffit de se rappeler que depuis les émeutes de 1977, le régime se montre très réticent à adopter des politiques économiques, aussi rationnelles soient-elles, si ces politiques posent un danger à l'ordre établi.

Le changement socio-économique en Égypte, quoique déclenché par le régime, se fait tout de même sur une toile de fond régionale et internationale propice, surtout après que Sadate réussit à renforcer sa légitimité interne et externe suite à la guerre d'octobre 1973. À ce chapitre, Ayubi (1991) souligne que :

This transformation in economic policy cannot be isolated from its political environment (...) Nationally there was the development of a powerful professional and entrepreneurial elite for whom, particularly since the economic boom in neighboring oil exporting countries, the public bureaucracy was no longer the only channel for social promotion. These and other factors

resulted in the new orientation of the regime, which revolved around the so-called 'open-door' economic policy, *Infitah*. (Ayubi, 1991, p. 17)

Dans un autre ordre d'idées, l'échec de la politique d'ouverture, en termes d'attirer des investissements étrangers, conjugué à une augmentation incontrôlable des importations, avec ses répercussions majeures sur les finances de l'État, a certes limité les choix du régime. Cela est avéré, malgré le fait que les quatre principales sources de devises étrangères : le tourisme, les transferts des expatriés égyptiens travaillant dans le Golfe, le canal de Suez et l'exportation du pétrole, aient allégé considérablement le choc de cette politique.

Face au naufrage financier et aux menaces d'instabilité socio-politique que représente un effondrement potentiel de l'ordre tel celui des événements de janvier 1977, le régime s'est trouvé dans l'obligation de faire marche arrière et d'accommoder les masses, pour qui l'élimination des subventions était une question de survie.

Chapitre troisième

Chapitre troisième

Ajustement et politique dans l'Égypte de l'après-Sadate les années quatre-vingts : *Still Muddling, Not Yet Through!*

"Milton Friedman is fond of observing that there is no such thing as 'no policy'; whatever governments do, they are doing something. If they do not print money, that is a policy, and if they print money, that is also a policy. The same goes for all other areas in which government has any involvement : protecting domestic industry by trade restrictions or running an open economy, borrowing abroad or not borrowing, accepting foreign direct investment or not allowing any, and so on." (Dornbusch, 1993, p. 1)

Introduction

Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, *l'Infitah*, en tant que *grand design* visant à effectuer la transition de l'économie égyptienne vers une économie basée sur les préceptes de l'économie du marché, n'a pas vraiment réussi à faire implanter les changements souhaités, que ce soit au chapitre des relations de production ou à celui des objectifs immédiats de *l'Infitah*, notamment l'entrée des capitaux étrangers et les transferts technologiques.

Par ailleurs le recours constant au financement externe, phénomène qui a pris des dimensions alarmantes depuis l'adoption *l'Infitah*, continue au cours des années quatre-vingts d'être un outil privilégié du gouvernement pour combler ses déficits

budgétaire et commercial. À cet égard, il n'est pas surprenant que plus les dettes extérieures du gouvernement s'accroissent, plus le nombre et l'ampleur des conditions imposées par les créanciers augmentent.

Par ailleurs, en plus des interventions davantage musclées du FMI, suite à la crise mexicaine de 1982, l'on note celles de l'agence américaine USAID dont le rôle en Égypte, à partir du milieu des années quatre-vingts a pris une nouvelle dimension. Après déjà une décennie de présence en Égypte (1975 à 1985), cette agence change de stratégie, passant d'un gérant passif des projets sous sa tutelle à un intervenant actif et exigeant. Dorénavant les mesures concrètes ciblant des objectifs précis doivent être adoptées, avant que l'agence n'autorise l'allocation des ressources dont elle dispose.

Par ailleurs, faisant face à des interventions récurrentes et plus étendues de la part du FMI et de USAID, ainsi qu'à des conditions sociopolitiques tumultueuses marquées par des épisodes de violence, notamment l'assassinat du président Sadate en octobre 1981 et la révolte armée des forces de Sécurité centrale en février 1986, l'État se trouve obligé de naviguer dans les eaux turbulentes de l'ajustement en s'efforçant de maintenir un ordre public rendu fragile par les disparités économiques et les dislocations sociales.

Cela dit, la prudence était l'ordre du jour du nouveau président Mubarak, qui se contenta d'ailleurs de limiter son action à une gestion à la quotidienne de la situation, plutôt que d'adopter une stratégie radicale de réforme, si rationnelle soit-elle du point de vue économique. Autrement dit, le régime n'est pas en mesure de s'aventurer dans des politiques économiques dont la faisabilité politique est loin d'être assurée, surtout

au moment où Mubarak s'efforce de consolider son assise de pouvoir, dans les toutes premières années de sa présidence¹.

Quoique cette démarche de *muddling through* du gouvernement ait été jugée largement insuffisante par les acteurs externes susmentionnés, le régime défend ses choix en avançant l'argument voulant que les forces sociales qui sont perdantes dans le contexte de l'ajustement sont en mesure de perturber et même de bloquer le processus de réforme. Il est impératif, selon Mubarak et ses collaborateurs, de tenir compte de la spécificité socio-économique de l'Égypte et d'établir une distinction claire entre ce qui est faisable de ce qui est souhaitable, chacun selon ses moyens (Holt et Roe, 1993).

La proposition que nous avançons dans ce chapitre est la suivante : Au cours des années 1980, le régime optait pour une stratégie de tergiversation (*muddling through*) en matière de réforme économique. Ceci s'explique par un processus d'ajustement camouflé et furtif afin de minimiser, sinon de neutraliser, les réactions des forces sociales susceptibles d'être négativement affectées par ladite réforme. Parallèlement, le gouvernement ne se plie pas facilement aux conditions du Fonds, imposées dans le cadre des programmes d'ajustement conclus entre les deux parties. Pour ce faire, le régime se sert de son réseau des relations privilégiées avec les décideurs à Washington, de Paris et de Londres.

Le présent chapitre sera divisé en plusieurs sections; la première établit les nouveaux paramètres économiques et politiques du nouveau régime. L'on peut parler d'une réforme de *l'Infitah*, laquelle visait à consolider le pouvoir politique de Mubarak.

¹ Il convient de rappeler que le président Mubarak vient d'entamer un quatrième mandat de 6 ans (1999-2006).

Nous examinerons en second lieu les interventions du Fonds, qui se sont concrétisées par l'adoption, par le gouvernement, de deux programmes d'ajustement (en 1985 et en 1987) dont les résultats ont été plutôt décevants du point de vue du Fonds. Pourquoi le gouvernement s'engage-t-il dans une politique pour faire marche arrière plus tard, voilà une question pertinente dont la réponse mettrait en relief la stratégie même de l'État vis-à-vis ses interlocuteurs externes.

Parlant d'interlocuteurs externes, il y a lieu d'aborder la question de l'aide étrangère, dont la part de lion provient des États-Unis. Bien que cette aide ait été fournie depuis le milieu des années 70, c'est la nouvelle approche d'intervention directe et souvent musclée adoptée par USAID dès 1986 qui aura un impact direct sur la formulation et l'exécution des politiques gouvernementales. Cette intervention se fait sous forme de conditions d'attribution des ressources mises à la disposition de l'État égyptien, lesquelles ne seront débloquées qu'une fois prises des mesures concrètes de politique en matière de réforme.

La section subséquente traitera de la dynamique interne de l'ajustement. L'on parle ici des défis multiples où, paradoxalement, diverses forces sociales ayant très peu en commun se sont trouvées du même côté du champ de bataille, au sujet de la réforme économique. De fait, il ne manque pas d'intervenants ayant intérêt à entraver la réforme. Qu'on parle de la bureaucratie, des masses, ou des barons de la finance dont les fortunes échappent au contrôle gouvernemental, les opposants à la réforme agissent à divers niveaux; la forme d'opposition la plus menaçante demeure la violence sporadique menée par les intégristes contre les symboles de l'État : dirigeants politiques et militaires, hauts fonctionnaires, sites touristiques et gouvernementaux,

etc. La coalition informelle de ces groupes fait en sorte que leur opposition peut effectivement frustrer les efforts de réforme.

Une section sera ensuite consacrée à l'identification et à l'analyse des instruments dont dispose l'État pour s'assurer de la faisabilité politique de l'ajustement et ceci et réponse aux multiples revendications en provenance des acteurs externes et internes.

Enfin, la conclusion de ce chapitre fait état de l'échec des programmes d'ajustement. En ayant conscience du risque de soulèvement populaire, le gouvernement adoptait des mesures d'ajustement parcellaires et furtives, afin d'éviter une opposition insurmontable.

Nouveau leadership, problématique persistante

Les années 1980 débutent par un événement important en Égypte : l'accession au pouvoir du Président Mubarak. Dès le début de son mandat, le nouveau président doit faire face à une conjoncture domestique difficile, où l'ordre politique interne a été remis en question par l'assassinat spectaculaire de Sadate, événement-choc suivi de mini-révoltes populaires dans plusieurs centres urbains du pays. De plus, les arrestations massives et arbitraires, le 5 septembre 1981, des principaux leaders² de

² *Al-Ahram*, dont l'éditeur en chef Mohamad Heikal n'échappa pas à la vague des arrestations, publie le 7 septembre 1981 la liste complète des détenus. Parmi les autres personnalités qui y figuraient on note : Fu'ad Serrag al-Din, Hilmi Murad (du parti New-Wafd), Ahmad Zeidan (Parti socialiste du travail), Mahmud al-Kadi (un leader parlementaire), Ismail Sabri Abdallah, Fu'ad Mursi, Abdl Salam al-Zayat, Milad Hanna, Mohamad Heikal, Fathi Radwan, Kamal Ahmad, etc.

l'opposition, toutes tendances confondues³, que Sadate avait ordonnées seulement quelques semaines avant de tomber sous les balles des intégristes, créèrent un environnement politique malsain. Mubarak se trouva dans l'obligation de libérer immédiatement la plupart des détenus, dans le but de désamorcer la crise. Sur le plan économique, la situation n'est pas susceptible d'être résolue par quelques actes spectaculaires, quelle que soit leur origine et leur portée. Cette situation résultait des politiques controversées du prédécesseur de Mubarak. Selon certains observateurs, ces politiques ont effectivement failli à produire les résultats escomptés, que ce soit une relance durable de l'économie ou même une transition de l'économie vers une économie de marché. Ainsi, selon Moench (1988, p. 181) :

The main mission of *Infitah* – to introduce Western technology and Arab petrodollars, and to match them with Egyptian surplus labour, thus creating an export economy capable of dealing with a deteriorating balance of payments deficit and sufficient to create capital mobilization to refuel development – has been a failure in every aspect.

L'Égypte, en effet, amorce les années quatre-vingts avec une économie mixte ayant en son sein un secteur public qui persiste à s'imposer malgré la piètre performance d'un grand nombre de ses unités productives, et un secteur privé à peine sorti de son hibernation, qui réclame désormais sa place dans le présumé nouveau cycle de production. Selon Abdel-Fadil et Roussillon, cette dualité prévalant dans la structure de l'économie égyptienne, et provenant de la dynamique de *l'Infitah* elle-même, se manifeste davantage sous la forme d'un découpage de l'économie qui tient compte de la nature des activités économiques auxquelles s'identifiaient le secteur dit

³ Selon Waterbury (1983, p. 384) "There were leftists, Nasserists, rightistst, Wafdists, extremists, and

‘indigène’ ou ‘introverti’ ainsi que l'autre, plutôt ‘extraverti’ ou ‘enclavé’ (Abdel-Fadil et Roussillon, 1990, p. 109). Alors que le premier secteur englobe les activités et les établissements hérités des années soixante dont le champ d'opération largement local reflète une structure déformée des salaires et des prix artificiellement maintenus à de bas niveaux, le deuxième renvoie à l'ensemble des activités marchandes, spéculatives et productives liées directement ou indirectement au capital étranger sous forme de coentreprises (*joint ventures*), avec des entreprises nationales publiques ou privées ou les deux, et où les salaires et les prix sont relativement plus élevés. En plus de mettre en relief les pouvoirs économiques et financiers du secteur dit extraverti, cet écart des salaires est susceptible de perturber les relations de travail suite aux revendications potentielles d'ajustement à la hausse des salaires du secteur rival, dit indigène.

Cette dualité serait, selon Amin (1990, p. 103; Løfgren, 1993, p. 21) le résultat direct de l'apparente désarticulation qu'engendrait le projet même de libéralisation, pourtant censé consolider les mécanismes de l'économie de marché en évacuant les modes de gestion étatique de l'économie. Or, “(...) the situation under *Infitah* was one in which ‘economic’ policy fell between two stools, combining a half-hearted liberalization with a half-hearted adherence to a state-controlled economy” (Amin, 1990, p. 103)⁴. Par conséquent, le débat entre les partisans de la libéralisation et les

gadflies. Anyone, it seemed, who had ever seriously crossed swords with Sadat was picked up”.

⁴ Pour d'autres analystes, le problème se pose à un niveau encore plus élevé, celui du ‘système de valeurs dominant’. De fait, Clément (1992) affirme que “Les valeurs sociales et économiques qui sont à la base de l'administration égyptienne sont celles héritées de la période nassérienne, de la planification centralisée, du secteur public représentant les intérêts de la nation tout entière. Sur ce fond de valeurs dominantes, s'en sont développées d'autres pendant l'*Infitah* (ouverture économique), contredisant parfois les premières : la réussite individuelle, l'habileté à échapper à l'État et à son administration, la capacité de s'enrichir rapidement et de tisser des relations avec les personnalités influentes, la consommation ostentatoire.” (Clément 1992, p. 105).

protagonistes de l'ordre ancien allait à première vue aboutir à un match nul, dans la mesure où ni l'une ni l'autre n'avait pu définitivement déloger son adversaire.

Ceci dit, les défenseurs des réalisations du régime Nasser tentaient d'arrêter à tout prix le processus de l'Ouverture. Pour ce faire, ils utilisent des arguments à connotation humaniste, à savoir la nécessité de renforcer des mécanismes de distribution équitable des ressources nationales et la protection des pauvres, comme aussi des arguments d'inspiration idéologique voulant maintenir les règles du socialisme telles que mise en place par le régime (Amin, 1993; Abdel-Khalek et Tignor, 1982). D'autres arguments renvoient à une simple défense d'intérêt subjectif, comme c'est le cas pour les dirigeants de la fonction publique craignant de perdre privilèges et influence (Springborg, 1989, p. 262). Les opposants ne tardent d'ailleurs pas à mettre en relief les effets pervers que semble avoir généré *l'Infitah*, à savoir une frénésie de consommation, un enrichissement illicite, une corruption répandue, et une expansion rapide de l'économie souterraine (Amin, 1993). Ajoutons à cela une ingérence externe de plus en plus évidente, qui est dénoncée comme une atteinte directe à la souveraineté nationale du pays (Hussein, 1981; Ghoneim, 1986). Selon S. Al-Khodary⁵, le remède serait une réhabilitation en profondeur du secteur public, pour lui permettre de reprendre sa mission de développement au sens large du terme.

Cet argument s'appuie sur une dénonciation catégorique de l'inégalité issue des coûts découlant de l'éventuelle adhésion à l'économie de marché, laquelle risquait de mener à l'abolition de la plupart des subventions aux produits essentiels. C'est une mesure qui aurait sans aucun doute un effet démesuré sur les masses les moins

favorisées par rapport au reste de la société (Nassar, 1992; Koyraem, 1996; Abdel-Khalek et Tignor 1982). En d'autres mots, les défaillances du marché remplaceront-elles celles issues du dirigisme étatique? (Lall, 1997, p. 179; Fanelli et Frankel 1994, p. 583).

De leur côté les réformateurs, qui jouissent d'un appui qualifié des prédicateurs des vertus de l'économie de marché, notamment le trio de Washington, à savoir le FMI, la Banque mondiale et USAID, soutiennent que toute tentative de redresser l'économie est vouée à l'échec si elle tente d'éviter l'épineuse question de l'intervention étatique dans l'économie (Najjar, 1989, 1994, 1995; Bablawi, 1992). Pour ce camp, les distorsions des prix, et par conséquent toute la structure et les mécanismes de l'offre et de la demande, sont un indicateur révélateur de l'ampleur de cette intervention, dans ce domaine et dans bien d'autres. Il va sans dire que pour les réformateurs, remettre les pendules à l'heure passe inévitablement par un réaménagement du rôle de l'État par rapport à l'économie, dont la première manifestation sera un redressement des finances publiques, principale arme d'intervention gouvernementale.

L'assainissement des finances publiques et l'élimination des rentes dans l'économie permettront, selon les ténors de cette école, aux forces du marché de 'la main invisible' de relancer l'économie en auto-réglant, au fur et à mesure, les opérations sur le marché. Car, "Any intervention by this 'predatory state' with the 'magic of the marketplace' is bound to make matters worse. Government action is not the solution, (...) it is the problem – 'Invisible feet [of rent seeking] stomping on invisible hand.'" (*sic*) (Streeten, 1995, p. 219).

⁵ Entrevue personnelle informelle (1995).

Il serait irréaliste, par ailleurs, de traiter la réforme économique sans tenir compte du projet de développement global qui reflète en quelque sorte les ambitions visionnaires des gouvernants, notamment au cours des deux décennies précédant l'avènement de *l'Infitah*. On parle de la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations grâce à laquelle l'État avait monopolisé la quasi-totalité des moyens de production (Waterbury, 1999).

Du dirigisme économique issu de cette stratégie naquit ce que Najjar l'appelle 'la pensée globale' (*Al-Hayatt*, 18 octobre 1993) dont les principaux concepts⁶ font allusion à l'État-patron, à l'autosuffisance économique, à l'impératif de générer un surplus national et à la nécessité d'utiliser autant que possible des composants locaux dans le processus de production (Najjar, 1995). C'est donc l'ensemble des modes de régulation économique adopté depuis les années soixante que Najjar récuse. Pour lui la réussite des nouveaux pays industrialisés du Sud-Est asiatique est la preuve empirique des 'mauvais choix' stratégiques de l'Égypte : "L'expérience des pays du Sud-Est asiatique prouve que l'Égypte a eu tort d'adopter la conception du développement dominante dans les années soixante"⁷ (*Al-Ahram* 20 mai 1990, cité dans Clément 1992, p. 115).

⁶ Cet auteur soutient que le credo de l'économie planifiée aboutira : 1) à la fermeture de l'économie nationale vis-à-vis de reste du monde, 2) à la détérioration de la productivité nationale et 3) à la détérioration relative de la qualité, dû à l'absence de la concurrence. Pour lui, le modèle soviétique de développement, les idées mercantilistes, l'inhérente confusion entre ce qui est techniquement possible et économiquement souhaitable sont à l'origine de ces 'faux' concepts (Najjar, 1995). Il serait toutefois pertinent de rappeler que cet auteur est un ancien membre de l'exécutif de la Banque mondiale, et il va de soi qu'il est un ardent critique de l'économie dirigée.

⁷ À l'époque où l'auteur avait tenu ces propos, le succès économique des 'tigres asiatiques', en l'occurrence, la Corée du Sud, Taiwan, Singapour et la Malaisie, avait été qualifié par la Banque mondiale elle-même de miracle qui méritait d'être imité par d'autres régions en voie de développement. Or, l'actuelle crise économique et financière qui secoue ces pays vient de porter un coup dur à ce

Le conflit résultant des revendications des deux groupes agissant de part et d'autre du processus d'ajustement n'est qu'une partie du problème; l'État doit exercer des efforts supplémentaires pour faire face à un environnement externe davantage exigeant et militant dans la poursuite de ses objectifs. À cet égard, le durcissement de ton du principal bailleur de fonds en matière d'aide étrangère, en l'occurrence les États-Unis, est plus évident au milieu des années quatre-vingts, au moment où le pays traversait une crise financière aiguë attribuée à une chute brutale des prix du pétrole⁸. Parallèlement, le FMI n'hésita pas à son tour à adopter la ligne dure et à passer aux actes, en suspendant l'accès de l'Égypte aux crédits alloués dans le cadre d'un programme d'ajustement conclu entre les deux parties en 1987.

À ce rétrécissement visible de la marge de manœuvre du régime égyptien vis-à-vis de ses interlocuteurs externes s'ajoute un autre élément perturbant. Il s'agit du fardeau de la dette extérieure, qui ne cesse de s'alourdir (Richards, 1991, p. 1724). On peut d'ailleurs affirmer qu'il y a une corrélation positive entre le niveau de la dette d'un pays et l'ampleur des interventions du Fonds. Plus lourd est cette dette, et plus intenses seront les interventions du Fonds.

Dans un autre ordre d'idées, et bien que la prudence, un trait marquant du nouveau régime, soit due, d'après certaines analystes⁹, au style fort discret du nouveau

discours glorifiant. Faut-il qualifier la situation d'un *Asian Drama* à la manière de Myrdal (1968), plutôt que d'un *East-Asian Miracle*, comme le décrivait jusqu'à tout récemment (1993) la Banque mondiale?

⁸ Le prix de pétrole du Suez a chuté de 25,70 \$ par baril (pb) au début de 1986 à 12 \$ pb en mai, pour atteindre fin juillet 7,5% \$ pb, avant de remonter graduellement à 10,75 \$ pb. En conséquence, Mubarak estimait que le manque à gagner dans ce secteur était de l'ordre de 700 millions de dollars. (MacDermott, 1986, p. 170)

⁹ Springborg (1989, p. 19) souligne à cet égard que "Mubarak is by nature a balancer, who seeks to find fulcrums between the many polar extremes toward which Egyptian foreign and domestic policies could slide."

Raïs (président)¹⁰, il n'en demeure pas moins que l'environnement général qui prévaut dicte, jusqu'à un certain point, les règles du jeu quant aux choix des politiques à suivre. Et dans le cas de l'Égypte, il semble évident que ni une restitution de l'ordre ancien, à savoir le socialisme de Nasser, ni une libéralisation massive du système n'est possible.

Pour tracer son chemin, le régime a d'abord choisi d'apporter des changements à *l'Infitah*. Cette tentative est le sujet de la section suivante.

Symptômes et remède : réforme de *l'Infitah*.

La précarité économique et financière de l'Égypte, dont une importante manifestation est une augmentation exponentielle du fardeau de la dette extérieure, constitue, sans doute, un environnement propice aux interventions du Fonds monétaire international. Celui-ci est en mesure de faire valoir son point de vue de deux manières : soit dans le cadre des consultations régulières au titre de l'article IV de ses statuts, soit au cours des négociations directes avec le pays membre suite à une demande de nouveaux crédits.

Par ailleurs, face à l'impasse financière du milieu des années 1980, en 1985 et 1986 plus précisément, le gouvernement égyptien a vu ses choix se rétrécir. On assiste de fait à un recul alarmant du volume des recettes rentières en provenance des quatre principales sources de devises étrangères.¹¹ Prenons le secteur du tourisme. Au cours

¹⁰ Pour des renseignements supplémentaires sur la personnalité du président, voir Springborg (1989, pp. 23-30)

¹¹ Alors qu'en 1983/84 (l'année fiscale en Égypte débute le 1er juillet) les revenus en provenance des ressources susmentionnées avaient atteint 8,2 milliards de dollars, en 1985/86 les recettes prévues

de l'année fiscale 1985/86, ce secteur avait connu ses pires performances depuis de nombreuses années, et ce à cause de plusieurs événements inattendus. Macdermott résume ces événements comme suit :

The *Achille Lauro* affair coupled with the American interception of an Egypt Air Boeing; the over-zealous attempt by Egyptian commandos to release hostages on another Egyptian aircraft in Malta; the slaying of Israeli tourists in Sinai by an Egyptian soldier; student riots and Muslim unrest (...) and the violent riots by conscripts of the security forces at the end of February 1986 (...) (1986, p. 170)

De plus, la chute brutale des prix du pétrole eut un double effet négatif sur l'entrée des devises étrangères. D'un côté les revenus des exportations pétrolières chutèrent, de l'autre, les transferts des émigrés égyptiens travaillant dans les pays du Golfe affichèrent également un net recul. (EIU, 1992, p. 43)

Comme conséquence de la chute des influx financiers, l'on assiste à une augmentation alarmante du fardeau de la dette, conjuguée au risque réel d'accumulation des arriérés, avec pour résultat immédiat l'arrêt automatique de l'aide civile et militaire américaine (Springborg, 1989, p. 259).

En outre, outre les emprunts externes et l'aide étrangère, le gouvernement comblait son double déficit budgétaire et commercial par un recours constant à une solution monétaire, émission illimitée de monnaie. Les résultats incontournables de ce cercle vicieux seront d'abord, une augmentation annuelle de l'offre monétaire de l'ordre de 31 % dans la première moitié des années quatre-vingts (Holt et Roe, 1993, p. 193). Ensuite, une tendance inflationniste à la hausse a atteint 25 % à la fin de 1987 (voir la

risquent de ne dépasser que légèrement les 6 milliards de dollars, un manque à gagner de plus de

figure no. 6 en annexe) : “Such inflation has the usual effects : heightened uncertainty, negative real interest rates, and increased difficulty in managing the exchange rate” (Richards, 1991, p. 1124). À ce chapitre, Subramanian (1997) résume succinctement l'état de l'économie égyptienne au cours de la période en question :

Inflation was running above 20 percent (...) fueled by a profligate fiscal stance with the budget deficit averaging about 15 percent of GDP. Automatic accommodation of these deficits led to expansionary monetary policy as evidenced in annual rates of liquidity exceeding 18 percent. Confidence in the economy was ebbing, reflected in growing dollarization with a high fraction (nearly 50 percent) of total liquidity accounted for by foreign currency deposits. Internal imbalances were complemented by external balances : for much of the 1980s exports stagnated, and the current account deficit reached about 8 percent of GDP in 1988/89, leading to an inability to service external debt obligations. (1997, pp. 6-7)

Un trait commun de la vie publique en Égypte depuis la révolution de 1952 renvoie à un phénomène apparaissant chaque fois qu'un changement se produit au sommet de pyramide du pouvoir, c'est-à-dire à la Présidence. Malgré les gestes et les déclarations publiques affirmant l'intention de poursuivre le même cheminement que l'ancien régime, il se produit cependant un certain désaveu des politiques du régime antérieur, qui vise à proclamer une certaine légitimité qui permettra au nouveau *Raïs* de traiter des grands enjeux selon sa propre vision et son programme. En effet, après Sadate et son *mouvement rectificateur* de mai 1971, qui n'était qu'un prélude au grand virage que représenterait *l'Infitah*, il est moins surprenant de noter que Mubarak, tout en étant d'accord sur les orientations stratégiques de *l'Infitah*, se soit mis à critiquer ses

les modes d'opération de son prédécesseur, notamment au chapitre des réalisations tangibles.

Bien qu'il s'agisse d'une période de transition entre un système économique encombré par une forte mainmise étatique à un autre qui demeure, sept ans après sa mise en œuvre, une entreprise inachevée, il n'en demeure pas moins que pour le nouveau régime la formule néo-libérale qu'incarnait *l'Infitah* allait, certes, chambarder sinon renverser l'ordre social qui régnait. De nouveaux acteurs, de nouvelles préférences et donc de nouvelles revendications firent pression sur les autorités (Amin, 1981, p. 150). Comme le soutiennent Abdel-Fadil et Roussillon (1990, p. 12) :

L'Infitah a rendu possible, dans tous les secteurs de la société, une relance de la mobilité sociale d'une ampleur sans précédente, peut-être, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, mais au prix d'un approfondissement vertigineux des inégalités, poussant à l'extrême la contradiction avec les intérêts individuels privés des agents économiques – publics ou privés, et ceux de la structure économique globale, avec comme effet une exaspération des tensions socio-politiques qui menace de remettre en question le fonctionnement de l'ensemble du système.

Concrètement, au plan économique, un seul exemple nous révèle l'ampleur de la portée de *l'Infitah*. Il s'agit évidemment de la flambée des importations et de ses inévitables effets pervers sur les finances de l'État, effets directs tels que le déficit dans la balance commerciale, et indirects tels l'endettement. Et comme le soutient Ansari (1987, p. 79) “Unrestricted imports of luxury goods and the increasing cost of the subsidy system created a huge trade imbalance that forced the government to resort to more external borrowing.”

Bref, la dépendance accélérée envers l'extérieur afin non seulement de satisfaire les besoins financiers du pays, mais également d'assurer la sécurité alimentaire d'une population ayant un taux de croissance démographique¹² de l'ordre de 2,4 % par année, conjuguée à une accumulation exponentielle des dettes nationales, une course à la consommation et une productivité déstructurée, font en sorte qu'il serait irréaliste de s'attendre à ce que les problèmes auxquels faisait face le régime soient réglés en l'espace de quelques années.

Le seul facteur positif qui tend à affaiblir le risque potentiel d'un effondrement économique généralisé, dont les conséquences éventuelles seraient une déstabilisation de l'ordre socio-politique, sera l'existence des rentes en provenance des quatre principales sources de devises étrangères, à savoir les transferts de fonds des travailleurs égyptiens émigrés dans les États pétroliers, le tourisme, l'aide économique étrangère et les recettes du pétrole. Selon Abdel Fadil et Roussillon (1990) ces ressources constituaient au début des années 1980 près de 45 % des ressources disponibles de l'économie égyptienne (p. 8).

En présence des multiples défis économiques, l'on devait s'attendre à ce que le dossier économique prenne de l'importance dans les préoccupations du régime. En effet, Mubarak convoquait en 1982 un sommet économique auquel participaient un grand nombre d'intellectuels et d'acteurs représentant les principales tendances

¹² Ce taux de croissance démographique se traduit par une augmentation de près d'un million d'âmes tous les neuf mois (Africa Report, 1987, sept-oct., p. 62). À titre d'exemple, en l'espace de dix ans (1986-1996), selon le recensement officiel de 1996, la population a grimpé de 50,504 millions à 61,45 millions. Par conséquent, l'Égypte est devenue le 17^e pays le plus peuplé au monde (NYT, le 2 juin 1997). Dans le même ordre d'idées, une étude de la Banque mondiale estime que si la tendance démographique se maintient, la population de l'Égypte atteindra 103 millions en 2035 (Cochrane et Massiah 1995, p. 3). En 1897, la population de l'Égypte n'atteignait que 10 millions.

politiques et économiques du pays, y inclus l'opposition. Lors de cette conférence nationale, intitulée *L'ouverture du dialogue national* (Clément, 1992, p. 104) le président s'est montré grandement insatisfait quant aux résultats auxquels aboutissait *l'Infitah*, lequel semblait avoir créé pour le nouveau régime plus de problèmes que de solutions.

Deux phénomènes en particulier préoccupaient le nouveau régime. D'abord le problème de la corruption, fléau dont il serait injuste d'imputer la genèse à l'avènement de *l'Infitah*, mais qui a tout de même pris des dimensions alarmantes, faisant par exemple parler ouvertement de l'existence d'une mafia sadatienne.¹³ Le deuxième renvoie à la consommation excessive comme mode de vie --dont les facteurs déclencheurs se situent parfois hors du contrôle étatique (Moench, 1988, p. 182)-- qui faisait une irruption sans précédent dans toutes les couches de la société égyptienne.¹⁴ À titre d'exemple : "In a country with an average income of 98 Egyptian pounds yearly, some 35 million Egyptian pounds were spent on imported private cars between 1972 and 1975" (MERIP Reports, 1977, no. 56, p. 7). Ce phénomène semble confirmer les allégations de l'opposition quant à la déformation qu'avait subie

¹³ À ce chapitre, McDermott (1986, p. 170) parle de la : "Sadat Mafia who made stupendous fortunes in the past decade and gained behind the scenes political influence at the same time."

¹⁴ Amin (1981) a fait remarquer que la surconsommation doit être analysée dans un contexte de socialisation où les compagnies multinationales s'efforcent d'inculquer à la population de nouvelles habitudes de consommation autrement largement inconnues en Égypte :

The opposition to the economic *Infitah* is related not only to the hard reality in which when you open the basket of goods presented to you by the advanced industrial countries you would find only little, if any, of what you need. More importantly, this *Infitah* would even make it impossible for you to satisfy your basic needs with whatever resources you are left with. In fact, it chases away factors of production from the area of basic need satisfaction to a new domain of needs you may have never thought of before. What is more dangerous is that the foreigner is capable of invading you on the inside thus eliminating any potential tendencies or values that could contradict or resist the desire to consume the products he's offering for sale. (p. 51)

l'économie depuis l'adoption de *l'Infitah*. Lutfi el-Khouli, un leader de l'opposition, affirme ceci : “We have been transformed from a producing to a consuming country. Our consumption is 125 percent of production; in simple terms, we carve out from our ‘living flesh’ in order to eat” (in Baker, 1990, p. 153).

Ainsi, le nouveau régime estimait dans son intérêt de combattre ces deux phénomènes, espérant se constituer du capital politique et renforçant par conséquent sa légitimité auprès des citoyens. Ceci dit, le gouvernement n'a pas tardé à agir contre les pouvoirs excessifs des *munfatihun*¹⁵, c'est-à-dire les nouveaux riches ou *fat cats* (Burns, 1985, p. 195). Les célèbres procès de Ismat Sadate, frère de l'ancien président, ainsi que du gouverneur d'Alexandrie, Naim Abou Taleb, viennent mettre en relief le mécontentement de Mubarak à l'égard des membres de ce groupe. Outre l'indignation d'un public outré par les modes de vie opulent de la nouvelle bourgeoisie égyptienne, on trouve une autre raison, aussi pertinente à l'attitude du régime : il s'agit de neutraliser l'influence politique de ce groupe dont l'allégeance au nouveau régime demeure relativement floue.

Réduire l'influence des *Munfatihunes* aiderait le régime à réaliser deux objectifs : en premier lieu une consolidation de son pouvoir, se traduisant par un éventuel élargissement du champ de manœuvre de l'État eu égard à la formulation de

¹⁵ Le régime précédent avait tenté de réglementer les activités des *munfatihun*. En août 1979 le ministère de l'Économie avait émis le décret no. 600 exigeant que les douanes sur les importations soient déposées dans une des quatre banque publiques avant que l'opération d'importation en question ne soit complétée. Une nouvelle législation tout aussi controversée avait demandé aux importateurs de déposer l'équivalent de 25 pour cent de la valeur des importations alimentaires, de 40 pour cent quand il s'agissait de produits intermédiaires et 100 pour cent pour les produits de luxe et les produits finis. Waterbury (1983, 179) soutient que cette dernière mesure avait pour effet de restreindre le nombre d'importateurs, en éliminant ceux qui n'ont pas les moyens financiers de respecter le nouveau règlement.

ses politiques, et en second lieu un renforcement de sa légitimité auprès des masses qui subissent les contrecoups de l'Ouverture. À ce chapitre il importe de rappeler que l'ancien président Sadate avait éliminé, au début de sa présidence, en 1971, tous les 'centres de pouvoir' issus de l'ère Nasser et soupçonnés de vouloir et de pouvoir s'opposer à ses politiques.

Pour ce faire, Mubarak mettait en action la cour d'éthique, une création du président Sadate dans le cadre de la Loi d'éthique (*Qanoun al-Ayeb*), devant laquelle plusieurs personnalités connues ont été jugées. L'histoire de Ismat Sadate est typique, quant à l'ascendance de la nouvelle bourgeoisie égyptienne et des relations étroites qu'elles a tissées avec les intérêts étrangers, par exemple, la représentation des intérêts d'entreprises étrangères par l'élite gouvernante du pays. Personnalité relativement obscure, Ismat fut capable en l'espace de quelques années, grâce à un réseau de compagnies réelles et fictives au sein desquelles se trouvaient des hauts fonctionnaires ainsi que des généraux des forces armées¹⁶, d'amasser des millions de dollars. Par exemple, en ayant des contacts privilégiés avec le pouvoir, et grâce à la collaboration de plusieurs généraux de l'armée, le frère de l'ancien président arrachait au gouvernement un contrat lui permettant de transporter des armements américains que le gouvernement avait acquis dans le cadre du programme d'aide militaire. La surprise, dans cette affaire, est que les frais de transport de ces cargaisons dépassaient de quatre à cinq fois les estimations du Pentagone (Springborg, 1989, p. 106).

¹⁶ Selon Springborg (1989, 106), l'opposition égyptienne 'tolérée' allègue que les commissions illégales que reçoivent les officiers chargés de l'acquisition d'armements de l'extérieur aboutissent à un gonflement des prix d'achat. Un cas particulier impliquait le paiement de 12 million de dollars à des officiers militaires pour conclure un contrat d'achat d'avions Buffalo.

Un autre cas célèbre ayant fait les manchettes de l'époque et qui mérite d'être mentionné est celui du gouverneur d'Alexandrie, dont le procès révéla une anomalie aberrante. Alors que son salaire annuel moyen était de l'ordre de 4000 £EG, soit l'équivalent de 5700 \$US, l'accusé avait les moyens d'organiser des fêtes extravagantes dignes d'un millionnaire, ce que seul un revenu supplémentaire pouvait permettre. L'enquête a révélé que ce gouverneur recevait une gratification mensuelle de l'ordre de 3000 \$US-- somme considérable dans le contexte de l'échelle salariale égyptienne¹⁷-- d'une banque en coentreprise, pour des services apparemment illicites (Springborg, 1989, p. 73).

Bien que la guerre contre la corruption ait été entreprise en réponse à un sentiment populaire révolté par l'enrichissement flagrant et rapide des hommes de *l'Infitah*, le régime se contentait de ne pas poursuivre sa campagne jusqu'à l'éradication définitive de ce fléau. Pourquoi? Parce que, d'après les analystes (Springborg, 1989), la nécessité de mener la campagne contre la corruption perdait de sa vigueur au fur et à mesure que le président consolidait ses pouvoirs et renforçait la légitimité de son régime.

Il est apparent que la poursuite de cette guerre contre les *munfatihun* aurait paradoxalement à la fois entravé et contribué à la faisabilité politique des politiques de réforme. D'un côté, il y avait le risque d'un soulèvement de l'élite contre le nouveau régime si cette campagne se poursuivait, alors que de l'autre côté la guerre contre la

¹⁷ À titre d'exemple, selon Waterbury (1983, p. 248), l'élite de la fonction publique en Égypte (au nombre de quelques milliers), en l'occurrence les ministres, leurs députés, les directeurs de divisions, les présidents et membres de conseils d'administration d'entreprises publiques et les gouverneurs touchent un salaire annuel moyen de 4000 £EG équivalent à 5700 dollars US (soit 475 \$ par mois), un

corruption renforçait la légitimité du régime auprès des masses cela justifie en quelque sorte le comportement du régime.

Outre les procès contre les figures présumées importantes de la corruption, le régime se retournait contre d'autres groupes aussi influents, tels que les importateurs, qu'on accusait d'être responsables de la détérioration massive de la balance commerciale ou balance des paiements. Plusieurs mesures politiques furent prises au cours des années quatre-vingts : la création, en janvier 1985, d'un comité de rationalisation des importations, suivie de l'établissement d'un autre mode de contrôle – le système de la liste, selon lequel les produits et marchandises étaient classés en quatre catégories, chacune étant assujettie à un barème distinct de tarif douanier. Ensuite, le Décret no. 121 (25 mars 1986) du ministre de l'Approvisionnement et du Commerce interne visait à limiter les produits et marchandises pouvant être importés au pays. Quant aux autorités douanières, elles adoptèrent des mesures restrictives à l'égard des importations, ce qui rendit plus difficile les opérations d'importation. Par exemple, toutes les exemptions furent annulées, ce qui représentait 40 % de la valeur totale des importations, et les importations de quelque 210 nouveaux produits furent interdites.

En conclusion, le régime semble avoir non seulement augmenté ses ressources mais également consolidé ses expériences et la faisabilité de ses politiques. De fait, les mesures entreprises permettaient au gouvernement de récupérer des sommes importantes sous forme de douanes et de tarifs jadis hors son contrôle, contribuant

salaire d'ailleurs élevé, d'après l'auteur, par rapport au reste de la bureaucratie, mais pourtant faible étant donné leur statut officiel, ainsi que leur style de vie.

ainsi à une amélioration, quoique modeste, de sa balance commerciale et financière. Puis on a légiféré en vue d'empêcher l'entrée au pays de marchandises jugées non essentielles, ralentissant en conséquence la poussée de la vague consummatrice traversant les couches sociales. Finalement, le gouvernement s'est libéré, dans une certaine mesure, de l'influence d'un groupe dont l'allégeance politique au régime n'était pas garantie¹⁸.

¹⁸ Comme le soutient Springborg (1989, p. 76) : "These changes in import regulations and customs duties were designed to stem the flood of nonessential commodities and to derive additional revenues from customs receipts". L'auteur est d'avis, d'ailleurs, qu'en plus de l'effet économique du changement en question, une autre conséquence d'importance non négligeable fut la suivante : "The era of the real Munfatihun was brought to a close" (1989, p. 77)

L'autre front : le FMI revient à la charge.

Parallèlement aux efforts de rectification de *l'Infitah* déployés par le gouvernement sur le front interne, le régime entretenait des relations qu'on peut qualifier de tendues avec le FMI, surtout dans la deuxième moitié des années quatre-vingts où deux accords de confirmation furent abrogés, pour cause de ce que le Fonds appelle la non-adhésion des autorités égyptiennes aux termes de ces ententes. De son côté le régime reprochait au Fonds sa rigidité et son incompréhension de la réalité interne et de la menace d'instabilité politique qui pèse toujours lourdement dans l'esprit des dirigeants. Cette colère à l'égard du Fonds fut exprimé publiquement par le président comme suit :

(...) I tell the IMF that economic reform should proceed according to the social and economic situation in the state and according to the people's standard of living. One should not come and say increase the price by 40 percent. Surely, no one will be able to live. This will not be an IMF process : it will be a slaughter. No state can accept such a system, and many states have criticized it. (cité par Sadowski, 1991, p. 253).

À ce chapitre le régime, comme d'ailleurs la plupart des pays membres qui doivent souscrire aux prescriptions du Fonds, estime *a priori* que les résultats découlant de l'application de ces ordonnances serviraient plutôt les intérêts des créanciers que ceux des pays récipiendaires. Que ce soit sous forme d'animosité explicite¹⁹ ou d'accommodation éphémère, la tentative de contourner les conditions du

¹⁹ Dans une allocution prononcée le 1er mai 1990, annonçant les grandes lignes de son nouveau programme de réforme économique baptisé 'Programme de 1000 jours', en référence à sa durée prévue, le président Mubarak laissait entendre son amertume contre le FMI, la qualifiant d'ailleurs de 'Fonds de misère internationale'. Dans Blin (1992, p. 14).

FMI demeure un élément important de la stratégie et du comportement du régime dans son projet de réforme économique.

Le principal argument, qui justifie d'ailleurs la résistance du régime, fait état d'un risque de déstabilisation politique, étant donnée que les politiques d'ajustement font face à une opposition parfois insurmontable. La confrontation avec les spéculateurs en devises étrangères en 1985-1986, ainsi que la révolte des forces de sécurité en février 1986, sont des exemples révélateurs du type d'obstacle politique auquel le gouvernement est confronté.

Cela dit, les deux composantes de la stratégie gouvernementale dans ses rapports avec les acteurs externes sont les suivantes :

1) L'accommodation. Cette approche consiste à accepter, dans les limites possibles, les conditions du Fonds, pour répondre aux demandes des créanciers --notamment le Club de Paris et le Club de Londres²⁰-- avant qu'une réduction ou rééchelonnement de la dette extérieure ne soit accordé. Une fois conclue une entente avec les bailleurs de fonds, le gouvernement procéderait à une application partielle et sélective du programme d'ajustement.

2) L'endigement. On se réfère ici à une pratique récurrente, où le régime se sert de son capital politique international en faisant appel à son club d'amis --les États-Unis et ses alliés-- en vue d'atténuer les conditions du Fonds. L'objectif sous-jacent à cette

²⁰ Le Club de Paris est une tribune où se rééchelonnent les crédits accordés, garantis ou assurés aux pays débiteurs par les gouvernements créanciers alors que le Club de Londres s'occupe du rééchelonnement des crédits fournis par les banques commerciales (sans la garantie d'un gouvernement créancier). Pour plus de renseignements à ce sujet voir Sevigny (1990).

manœuvre est, d'après le leadership politique, d'éviter un ultime suicide politique (Vandewalle, 1988, p. 26).

À ce chapitre, en 1988, deux ans après le commencement d'une nouvelle ronde de négociations entre l'Égypte et ses principaux créiteurs (incluant bien évidemment le FMI) qui portait sur le rééchelonnement de la dette et du service de la dette, et lors de son discours annuel à l'occasion de la fête des agriculteurs, le président égyptien s'est insurgé vigoureusement contre les *diktats* du Fonds, surtout ceux touchant la séquence et l'ampleur des réformes demandées.

Cette remise en question des interventions du Fonds est, en effet, partagé par d'autres milieux intellectuels. Dans un article intitulé *Refocusing the IMF*, Martin Feldstein, directeur de l'*Institute of International Economics*, un *think tank* de l'Université Harvard, a monté une attaque virulente contre le Fonds en l'implorant de recentrer ses activités telles que définies dans ses statuts originaux :

The fundamental issue is the appropriate role for an international agency and its technical staff in dealing with sovereign countries that come to it for assistance. It is important to remember that the IMF cannot initiate programs, but develops a program for a member country only when that country seeks help. The country is then the IMF's client or patient, but not its ward. The legitimate political institutions of the country should determine the nation's economic structure and the nature of its institutions. A nation's desperate need for short-term financial help does not give the IMF the moral right to substitute its technical judgements for the outcomes of the nation's political process. (1998, p. 27)²¹

²¹ George Shultz, ancien secrétaire d'État américain) est très sévère à l'égard du Fonds, en ce qui concerne sa manipulation de la crise asiatique "The IMF is ineffective, unnecessary and obsolete (...). Once the Asian crisis is over, we should abolish it." (USA Today, 9 février 1998)

Dans le même ordre d'idées, Waterbury (1983, p. 411) estime que : "the best way to deal with tough conditions was to avoid them until the IMF softened them". Procédons maintenant à l'identification des principaux éléments d'ajustement issus des négociations entre le Fonds et le gouvernement égyptien aboutissant à la conclusion de l'accord de confirmation 1987.

L'Égypte, avec tous les symptômes d'une impasse économique, se présente, d'ailleurs, comme un cas typique des interventions du Fonds. On trouvera à l'annexe 4 un schéma détaillant le profil des pays éligibles, les objectifs des programmes d'ajustement structurel, et les politiques imposées par le FMI touchant ces programmes. Au début 1985, des discussions au titre de l'article IV des statuts du Fonds ont eu lieu entre le gouvernement égyptien et le FMI. Initialement, le Fonds exhortait ses interlocuteurs à adopter des mesures globales de libéralisation des prix, notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture, et de procéder à l'élimination progressive des subventions. D'après les calculs du FMI, les mesures partielles peuvent transmettre de mauvais signaux quant aux véritables intentions du gouvernement, ce qui, par conséquent, minerait toute sa crédibilité à moyen et à long terme.

Le contre-argument du gouvernement porte sur la même notion de crédibilité, mais à partir d'un angle différent. Pour les dirigeants, la crédibilité serait plutôt menacée par l'application de mesures draconiennes d'ajustement qui se révèlent, en bout de ligne, très onéreuses pour la majorité de la population. Ainsi, un programme crédible est un programme qui peut être applicable dans le contexte socioéconomique de l'Égypte. Ceci dit, et toujours selon le gouvernement, l'application hâtive et

accélérée de la réforme risque de provoquer des réactions sociales aussi virulentes que celles de 1977, au moment de la mise en œuvre des premières tentatives de redressement des prix et des subventions. C'est le spectre d'une déstabilisation de cet ordre que l'État veut éviter, et pour y arriver, il n'hésite pas à solliciter l'appui des pays influents au sein du Fonds, surtout des États-Unis, afin d'obtenir un programme d'ajustement politiquement 'faisable' pour le gouvernement (Niblock, 1993, p. 38).

À ce chapitre, précédant le voyage de son équipe ministérielle à Washington, le président Mubarak avait lui-même entamé en juillet 1986 une tournée européenne incluant Paris, Rome, Bonn, et Londres. Son but était d'exhorter les pays industrialisés à appuyer la position égyptienne vis-à-vis de l'apparente intransigeance du Fonds et la rigidité de ses conditions peu sensibles aux coûts humains de l'ajustement (MacDermott, 1986, p. 173). Sans avoir pu obtenir les assurances concrètes qu'il espérait, le président envoya toutefois à Washington, en octobre de la même année, le Dr Kamal Al-Ganzouri, alors ministre de la Planification, à la tête d'une délégation officielle composée de Ali Nigm, gouverneur de la Banque centrale, de Muhammad Hamed, ministre des Finances et de Sultan Abou Ali, ministre de l'Économie. La mission que s'était donnée la délégation se résumait ainsi : (1) résoudre la question de la dette militaire qui était de l'ordre de 8 milliards de dollars, les États-Unis étant le principal créancier (MacDermott, 1986, p. 173); (2) demander une aide sous forme de don de 500 millions de dollars pour pouvoir surmonter la crise dans la balance des paiements égyptiens et (3) obtenir un accord de confirmation d'un milliard de dollars avec le Fonds (Vandewalle, 1988, p. 28).

Lors des longues discussions avec les responsables du Fonds et les autorités américaines compétentes, Ganzouri et son équipe ont été amenés à accepter, en principe, la majorité des demandes formulées par leurs vis-à-vis. Parmi ces demandes on note : un ajustement aboutissant à une ultime unification des multiples taux de change, une réduction des subventions alimentaires et énergétiques, une augmentation des taxes sur les tranches supérieures du revenu des particuliers et une réforme douanière visant à décourager l'importation des produits de luxe. (Vandewalle, 1988, p. 28)

Toutefois, bien qu'il soit plus facile de dire que d'agir, l'entente en question était censée remettre les pendules à l'heure en ce qui concerne le processus de réforme, et ce ne serait qu'une question de temps avant que la réforme économique ne produise les résultats escomptés. Or, c'est exactement le facteur *timing* qui demeure le point le plus litigieux entre les deux parties (Richards, 1991, p. 1726). Alors que les créanciers estimaient qu'en l'espace de douze mois le pays devrait être en mesure d'appliquer les mesures identifiées, les responsables égyptiens visaient un délai d'au moins dix-huit mois à compter de l'introduction des premières mesures incluses dans l'accord, à savoir l'augmentation incrémentielle des prix de l'énergie, et ceci à partir de janvier 1987.

Les échéances établies ne furent pas respectées, notamment en ce qui a trait à l'élimination des distorsions dans les prix et à l'ajustement des taux de change. L'on assiste, par conséquent, à un quasi-retour à la case de départ, en termes de

marchandage entre le FMI et les autres bailleurs de fonds, et le gouvernement égyptien.²²

Entre-temps le fardeau de la dette, et par conséquent du service de la dette, ne cessait de s'alourdir. De quinze milliards de dollars à l'accession de Mubarak au pouvoir en octobre 1981, le total de la dette avait franchi, dix ans plus tard, le cap des cinquante milliards de dollars (MEED, 6 août 1993, p. 5), marquant une augmentation annuelle de 23 %. En ce sens, selon la Banque mondiale, l'Égypte se situait désormais au premier rang parmi les pays endettés, en tenant compte du poids de sa dette par rapport au PIB – soit près de 150 % de sa valeur (Richards, 1991, p. 1723). Le service de la dette ponctionnait chaque année une portion importante des recettes des exportations, lesquelles ne suffisaient même pas à combler le déficit commercial, sans parler de rembourser une dette galopante.

L'accord de confirmation de 1987.

Le poids écrasant de la dette et l'urgent besoin d'arriver à une entente avec les pays et les institutions de crédit au regard des modalités de remboursement forcèrent le gouvernement à retourner à la table de négociation avec le FMI. Le résultat fut la conclusion d'un nouvel accord de confirmation (*standby agreement*) en mai 1987. Selon cette entente, l'Égypte avait accès à de nouveaux crédits s'élevant à 325 millions

²² Pour illustrer la solidarité des bailleurs de fonds, Vandevallé note que “The various creditors and aid agencies reached an informal understanding that no final loan agreement from the World Bank would be forthcoming until Egypt announced the new (higher) energy prices. At that time the IMF would give Egypt a letter of intent for an earlier-requested \$1 billion stand-by loan; **thereafter**, the Club of Paris

de dollars pour une période de 18 mois. Les principaux éléments constitutifs du nouveau programme étaient les suivants : (1) une réduction du déficit budgétaire de l'ordre de 2 % du PIB²³ par année, de sorte qu'en l'espace de 7 ans ce déficit devrait être quasiment éliminé (Phillips, 1987, p. 62); (2) la réalisation d'une croissance économique de 2 % pour la période 1987-1989; (3) une réduction de l'inflation annuelle allant jusqu'à 20 %; (4) une révision accélérée, à la hausse, des prix des produits pétroliers afin qu'ils s'accordent avec les prix internationaux de ce secteur (Holt & Roe, 1993, p. 204) et (5) la révision à la hausse des tarifs douaniers afin d'augmenter les revenus de l'État.

Les subventions touchant les produits de base faisaient, elles aussi, partie des négociations. Cependant, aucun calendrier quant à leur élimination progressive ne fut adopté. Le gouvernement défendit son point de vue en soutenant que ces subventions avaient un caractère socio-politique qui nécessitaient un traitement particulier. À ce chapitre, le gouvernement proposa de s'attaquer à cette problématique en dehors de la dynamique des négociations, pour ne pas attirer l'attention des éléments affectées par les mesures d'assainissement des subventions (Holt & Roe, 1993, p. 204).

La lettre d'intention présentée par le gouvernement égyptien aux administrateurs du Fonds, touchant les objectifs à réaliser au cours des dix-huit mois suivant la signature de l'accord envisageaient une augmentation de 2 % du taux d'emprunt domestique, une consolidation graduelle des taux de change pour l'ajuster à celui du marché libre et une réduction du déficit budgétaire de 15 % en 1986/87 et de

would reschedule the debt payments, and USAID would convey a \$115 million cash grant.” (Vandewalle, 1988, p. 30)

13 % en 1987/88 (Niblock, 1993, p. 39). Parmi les autres mesures figuraient le redressement des prix des produits agricoles ainsi que la suppression des subventions aux prix des produits énergétiques (MEED, 6 août 1993, p. 5).

À première vue, et d'après les réactions préliminaires des deux parties, l'accord de mai 1987 semble avoir favorisé la position égyptienne. De fait, la démission d'un haut fonctionnaire du Fonds, David Finch, en guise de protestation contre ce qu'il qualifiait d'ingérence américaine explicite en faveur de l'Égypte, est une indication révélatrice quant à la souplesse des mesures incluses dans le programme en question (Sadowski, 1991, p. 254). La jubilation égyptienne était évidente quand le président déclara triomphalement : "Our economy is good and is on the right track, according to the IMF which announced its testimony to show the world the soundness of our economy"²⁴.

Le Premier ministre Sidqi, quant à lui, était plus nuancé à l'égard des résultats auxquels avaient abouti les négociations entre l'Égypte et ses interlocuteurs : "In the talks which the government is conducting with the IMF and the World Bank (...) The government's actions are dictated first and foremost by Egypt's interests. The government will not accept any conditions which contradict these interests." Bref, comme le souligne Phillips (1987, p. 62) "The IMF agreed to just about the easiest credit it had ever made".

L'accord était important en soi, dans la mesure où il réanimait la confiance internationale en la perspective d'une éventuelle relance de l'économie du pays, tout en

²³ En 1987 le déficit budgétaire était estimé à environ 16 % du PIB de l'Égypte (Phillips, 1987, p. 62).

mettant à la disposition du gouvernement une part du financement nécessaire pour surmonter la crise; le grand prix de cette entente demeure, tout de même, le consentement du Club de Paris de rééchelonner la dette ainsi que le service de la dette²⁵. De fait, quelques mois plus tard, en juillet 1987, l'Égypte conclut une entente avec les pays de l'OCDE membres du Club de Paris, concernant la dette et le service de la dette égyptienne envers ces pays. Sur les 40 milliards de dollars que devait le gouvernement égyptien aux créanciers étrangers, sept milliards de dollars ont été rééchelonnés par les pays occidentaux, et un autre quatre milliards par les pays et les fonds arabes (Niblock, 1993, p. 39). Avec une facture, au service de la dette, estimée à 4,2 milliards de dollars pour la seule année 1986, le rééchelonnement susmentionné diminuerait considérablement ce service au cours des prochaines années, avec des économies immédiates de l'ordre de 3,5 milliards de dollars pour l'année 1988 (Vandevallé, 1988, p. 29).

L'aide étrangère : davantage interventionniste

Il est sans doute injuste, voire irréaliste, d'aborder en si peu de pages la question de l'aide étrangère dans un pays comme l'Égypte, où cette problématique soulève autant de controverses et d'attentes²⁶. Il reste que l'aide économique étrangère

²⁴ Déclaration faite devant les fermiers de la province Tahrir Sud. (*Al-Ahram* 18 mai 1987, reprise dans Wahba, 1993, p. 58)

²⁵ Sid-Ahmad (1987, p. 8) souligne à cet égard que l'accord avait ostensiblement un autre but, quoique latent et à caractère politique : "Il annonçait que les puissances occidentales avaient décidé de soutenir la candidature de M. Moubarak à un second mandat présidentiel."

²⁶ Pour plus d'information sur ce sujet, voir Burns (1995), Sullivan (1996), Weinbaum (1986), Hussein (1981), Ghoneim (1986) et Abel-Azim (1997).

mérite d'être traitée en soi comme sujet de thèse²⁷, ne serait-ce que parce que cette aide constitue un point de repère important où se joue une dynamique interactive entre le politique et l'économique, au cours de la prise de décision par les pays donateurs. Quoique la problématique en question ne fait pas partie de nos préoccupations immédiates, nous nous pencherons néanmoins sur son aspect interventionniste, en tant que variable indépendante affectant le processus de formulation des politiques de l'État et ses capacités de manœuvrer vers un compromis soutenable entre les contraintes externes et internes.

Cette dimension interventionniste est plus nuancée à partir du milieu des années quatre-vingts, où l'on assiste à une implication plus grande de la part des donateurs, notamment des États-Unis qui demeurent de loin le plus grand contributeur à l'aide économique en Égypte. Cette implication se traduit par des demandes formulées auprès du gouvernement en vue d'entreprendre des mesures de réforme concrètes et vérifiables et ceci dans divers domaines de l'activité économique tels que l'agriculture et les services, entre autres. D'ailleurs, l'attribution de la bourse d'aide serait désormais liée à la réalisation au préalable des objectifs établis (Springborg, 1989).

Mais avant d'aller plus loin dans notre traitement de l'aide étrangère, une question pertinente se pose : Si l'engagement américain envers l'Égypte en matière d'aide économique date déjà d'une dizaine d'années, pourquoi alors aborder cette question à ce stade-ci?

²⁷ Les thèses de doctorat de Sullivan (1986) et de Abel Azim (1996) portent précisément sur le rôle de l'aide étrangère américaine en Égypte.

Avant d'y répondre, il importe de rappeler certains faits saillants du programme d'aide américaine en Égypte. L'aide américaine a été officiellement inaugurée par un communiqué conjoint signé entre les deux pays lors de la visite officielle du président américain Nixon au Caire en 1974, pour être ratifiée la même année par le Congrès des États-Unis. Le communiqué établissait les prémisses des relations bilatérales économiques et politiques et voulait encourager la coopération dans les domaines scientifique, médical et culturel (Abdel-Azim, 1997, p. 103). Hormis l'aide militaire, les canaux d'acheminement de l'aide en question étaient les suivants : la nourriture pour la paix (Food for Peace), dans le cadre de la Loi 480, le programme d'importation de marchandises (CIP²⁸), le programme des transferts en argent liquide (mis en application à partir de 1984) et l'assistance destinée aux projets (Abdel-Azim, 1997, p. 103).

Il est vrai que le programme d'aide américaine en Égypte a commencé vers le milieu des années 70, pour devenir quelques années plus tard, notamment après la signature du traité de paix entre l'Égypte et Israël, le plus important au monde, en termes d'engagement et de gestion, à être géré par l'agence américaine USAID (Sullivan, 1996)²⁹. Or, comme nous l'avons souligné ce n'est que dix ans plus tard qu'un changement qualitatif du rôle de la USAID s'est produite, soit en 1985-86. D'un organisme débordé par ses préoccupations de gestion quotidienne des projets qu'il finance à travers presque tous les secteurs de l'économie, USAID est devenu un acteur

²⁸ Commodity Import Program

²⁹ Bien que cet auteur admette que la bourse que reçoit Israël soit plus grande que celle que reçoit l'Égypte, il n'en demeure pas moins que la gestion de celle de l'Égypte est sous la tutelle directe du USAID, ce qui fait que le programme d'aide accordé à ce pays est le plus vaste parmi les pays

plus interventionniste et revendicatif de changements au niveau des politiques de l'État récipiendaire en matière d'ajustement structurel. Dorénavant, l'aide serait articulée de façon à contribuer non seulement à l'établissement d'un environnement favorable à l'implantation des idées de l'économie de marché, mais également de manière à encourager, et à aider, autant que possible, les acteurs réformateurs à faire avancer leur programme de réformes économiques.

L'Égypte est un pays privilégié, dont l'emplacement géographique le place au centre des préoccupations stratégiques des grandes puissances. Sans avoir à se référer à toute son histoire, il suffit de rappeler que depuis des siècles, sinon des millénaires, les grandes puissances s'intéressent à son sort, et n'hésitaient pas à y intervenir par tous les moyens, pour protéger leurs intérêts³⁰. Alors que les outils d'intervention et de contrôle ont changé au fil de l'histoire, passant d'un colonialisme direct à d'autres mécanismes de contrôle économique et financier, les intérêts qui guident le comportement des puissances dominantes sont néanmoins restés les mêmes (Ghoneim, 1986).

Depuis le milieu des années soixante-dix, on assiste à un alignement marqué de la politique étrangère égyptienne avec celle des pays occidentaux. L'aide étrangère prit ainsi des proportions considérables sous forme économique, militaire, de dons et de prêts à faibles conditions (voir la figure 5, en annexe). Comme on l'a mentionné au

récipiendaires d'aide américaine. Pour des renseignements sur l'aide américaine en Israël, voir Zunes (1996).

³⁰ La dernière en date de ces interventions militaires fut la guerre de Suez, lorsque la Grande-Bretagne, la France et Israël attaquèrent l'Égypte après que Nasser eût nationalisé le Canal. S. Ibrahim (1981, pp. 33-34) rappelle les trois mille ans de cette histoire de contrôle politique étranger de l'Égypte, en affirmant que pendant les 2500 ans précédant 1952, l'Égypte avait toujours été gouvernée directement (occupation militaire) ou indirectement par le biais d'un chef dont les origines n'étaient pas égyptiennes.

chapitre précédent, plusieurs pays y ont participé : pays en Europe de l'Ouest, Japon, Iran, pays du Golfe, tous ont mis à la disposition de l'Égypte des centaines de millions de dollars à des conditions de remboursement variables. (Hussein, 1981)

Tableau IV : Le pourcentage de l'aide américaine en Égypte par rapport au total de la l'aide étrangère

| Année | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| (%) | 85,3 | 72,2 | 68,3 | 65,2 | 72,7 | 75,8 | 65,3 | 65,3 | 55,6 | 19,7 |

Source : Abdel-Azim (1997, p. 117)

Malgré un déclin relatif de cet engagement, surtout vers la deuxième moitié des années quatre-vingts, les États-Unis demeurent le premier bailleur de fonds d'Égypte, sauf pour l'année 1990. La chute brutale du pourcentage, tel qu'indiqué au tableau pour cette année-là, est attribuable davantage à une augmentation sans précédent de l'aide d'autres pays à titre de compensation, dû à la participation égyptienne à l'alliance contre l'Iraq suite à l'annexion du Koweït par celle-ci en août 1990, qu'à une diminution en termes absolus de la bourse américaine (Abdel-Azim, 1997, p. 118). En effet, selon Sullivan : "The U.S. aid program in Egypt is the largest such program in the world" (1996, p. 36).

Bien que l'Égypte reçoive de l'aide bilatérale et trilatérale de diverses sources privées et publiques, il n'en demeure pas moins que l'apport américain est de loin le plus considérable, surtout en terme de volume absolu.

Tableau V : Le volume d'aide étrangère attribuée en Égypte, incluant celle accordée par les États-Unis, 1980-1990 (en millions \$US)

| Année | Volume d'aide américaine | Partie attribuée aux projets | Total d'aide attribuée en Égypte |
|-------|--------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| 1980 | 1135,5 | 502,4 | 1387 |
| 1981 | 1101,7 | 506,3 | 1292 |
| 1982 | 1040,9 | 408,0 | 1441 |
| 1983 | 999,4 | 440,8 | 1463 |
| 1984 | 1116,4 | 450,0 | 1794 |
| 1985 | 1301,3 | 515,0 | 1791 |
| 1986 | 1301,1 | 551,3 | 1716 |
| 1987 | 977,5 | 601,2 | 1773 |
| 1988 | 1003,7 | 617,8 | 1573 |
| 1989 | 877,0 | 600,0 | 1587 |
| 1990 | 1101,4 | 570,4 | 5604 |

Source : Abdel Azim, 1997, p. 216.

L'importance de l'aide américaine en Égypte renvoie au fait que celle-ci pénètre d'une manière directe, via les projets financés et supervisés par USAID, tous les secteurs, et fait ainsi partie intégrante du paysage économique³¹ du pays. Qu'on parle d'un simple projet de recherche portant sur un problème d'ordre quelconque, par exemple la question du contrôle des taux élevés de naissance, entrepris par des experts américains ou locaux, ou d'une restructuration majeure, conception et mise en œuvre

³¹ En vérité, les projets entrepris par USAID sont classifiés en 8 catégories : infrastructure, industrie, agriculture et irrigation, services sociaux, décentralisation, finance et investissement, science et

incluses, du réseau de l'infrastructure de la ville du Caire, ou de la réforme agricole, les gestionnaires de USAID au Caire et leurs patrons à Washington se trouvent constamment mêlés aux affaires internes du pays, surtout en matière de gestion économique.

Pour analyser cette question, nous nous référons au rapport présenté par USAID au Congrès des États-Unis, dans lequel l'agence établit les objectifs stratégiques à réaliser pour l'année fiscale 1996. Dans ce rapport, l'agence a identifié de la façon suivante huit objectifs stratégiques auxquels les 815 millions de dollars seront attribués :

- (1) Improved macro-economic performance (\$205 mns), (2) increased private investment and trade (\$237 mns), (3) increased production, productivity, and incomes in the agricultural sector (\$89.2 mns), (4) improved maternal and child health (\$35.6 mns), (5) reduced fertility (\$10 mns), (6) increased access to, and efficiency and reliability of public utilities in urban target areas (\$162 mns), (7) adoption of water and air protection practices (\$32.6 mns), and (8) strengthened democratic institutions and contributing to lawful governance (\$18 mns). (USAID, 1996, pp. 1-14)³²

Bien que cette implication n'ait été que circonstancielle, dans la mesure où les demandes du USAID étaient établies en fonction des besoins de réalisation des projets entamés, celle-ci allait prendre de l'ampleur par le biais de conditions visant des mesures concrètes au niveau de politique en amont. En d'autres mots, les fonds alloués

technologie, et 'autres'. (Springborg 1989, p. 274). Bref, l'on peut qualifier la pénétration du USAID dans l'économie de l'Égypte de quasi totale.

³² L'agence ne se limite pas à l'identification des objectifs stratégiques susmentionnés, mais élabore un plan d'action très détaillé concernant les mécanismes et les activités nécessaires à leur réalisation, ainsi qu'une grille d'indicateurs pour évaluer le progrès enregistré pour chacun de ces objectifs (USAID, *ibid.*).

au pays ne seraient dorénavant débloqués qu'après le constat de résultats concrets issus des corrections demandées.

Or, n'est-il pas illusoire de tracer une ligne de démarcation entre l'utilité économique de l'aide et sa finalité politique sous-jacente?

Certes, cette finalité pose une double contrainte quant à l'influence que peut exercer USAID sur l'Égypte, ce dont les autorités sont apparemment pleinement conscientes³³. L'agence est assujettie à l'agenda politique de ses patrons à Washington, et donc à celui de l'ambassade américaine au Caire. Ensuite elle fait face à une perception aussi contraignante de la part des dirigeants du pays hôte. Pour ces derniers, l'aide sera toujours perçue comme une variable indépendante de l'état et de la performance de l'économie. Car, comme l'a fait remarquer Ansari (1987, p. 80) “(...) combining politics with aid strengthens the belief that aid represents, at best, a given right, a quid pro quo, or, at worst, a kickback for the Egyptian acceptance of unpalatable political solutions”. Cette perception est, en effet, corroborée par Herman Eilts, l'ancien ambassadeur américain au Caire, qui affirmait : “So often, including in my own experience during the subsequent Sadat period, Egyptian officials acted as though there were some kind of an obligation on the part of foreign donors, including the United States, to provide them with economic help.” (in Burns, 1995, p. xv)

³³ Plusieurs analystes ont tenté d'interpréter l'échec de USAID en Égypte. Pour Sullivan (1996), il s'agit d'un conflit intra-bureaucratique qui fait rage entre les dirigeants de l'agence au Caire et leurs patrons à Washington. Un autre niveau de conflit se situe entre la mission, dont le mandat est par définition économique, et l'ambassade américaine au Caire qui, d'ailleurs, valorise une interprétation politique du programme. En d'autres mots, toute activité susceptible de porter atteinte à la stabilité politique est écartée de l'agenda de USAID. En deuxième lieu, Burns (1995) soutient que l'agence n'est pas à l'abri des interventions systématiques du Congrès américain qui détient la clé de voûte quant à l'attribution des fonds. En troisième lieu, l'on ne doit pas oublier, comme le souligne Sullivan (1990, 1996), le labyrinthe de l'administration publique égyptienne qui est susceptible, lire capable, de nuire et même de

Par ailleurs, et comme si c'était la conséquence directe de ce chevauchement politique et économique de l'aide, la première décennie d'opération (1975-1985) de USAID en Égypte s'est soldée par des résultats à tout le moins contestables. Voici un portrait révélateur des déboires de la mission d'aide américaine en Égypte :

USAID has been associated with U.S.-built buses that rapidly and noisily disintegrated on Cairo's potholed streets; a cement factory that required a decade to construct; automated bakeries that did not bake bread; fish farms that produced no fish but did give rise to embezzlement charges against the U.S. project director and some of his Egyptian counterparts; a housing project that consumed more than \$100 million without producing a single new dwelling unit; a sewage project in Alexandria that dumped effluent on the city's beaches; pumping stations along the length of the Nile that remained uncompleted years after the pumps had been delivered; and various other embarrassing debacles that received greater or lesser attention in the Egyptian and U.S. media. (Springborg, 1989, p. 275)

La question des privatisations

Nonobstant les échecs et les contraintes encombrant sa mission, USAID est tout de même capable d'agir en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds, au sujet notamment de la privatisation des entreprises d'État. En effet, à partir de 1986, l'agence rétablit ses priorités. Cette année-là, un nouveau programme a vu le jour. Il s'agit du programme d'importation de marchandises par le secteur privé (PRCIP)³⁴ dont l'objectif principal était d'aider le secteur privé à satisfaire ses besoins de matière première et d'équipement en important directement des États-Unis³⁵. Résultat : “Since 1986 over 1,100 Egyptian private sector businesses have accessed over \$1.3 billion through PRCIP” (1994, p. 2). Ce changement de politique aurait eu pour but de faire pression indirectement sur le gouvernement de l'Égypte en affaiblissant le secteur public dans l'activité vitale de l'économie que représente l'importation. En effet, 20 ans après la mise en œuvre du programme d'aide américaine en Égypte, le directeur de USAID au Caire affirmait que le programme d'aide a réussi à déloger le secteur public du domaine du transport des marchandises importées et à aider au moins 750

³⁴ Private Sector Commodity Import Program.

³⁵ Les procédures régissant l'octroi des ressources du programme font en sorte que les importateurs qualifiés ne peuvent s'approvisionner qu'au marché américain. L'Article 2 du règlement insiste clairement sur cela : “The application must include a reasonable number of proforma invoices from **U.S. suppliers**, or a valid justification for not obtaining more than one quotation.” Cette condition, qui fait d'ailleurs l'objet de critiques de la part des Égyptiens, ne se limite pas à ce programme, mais fait partie de tout le programme d'aide américain en Égypte. Voici un exemple : “The A.I.D.-financed equipment and construction contracts represent a major and immediate U.S. commercial benefit of capital projects. This benefit results from the ‘Buy American’ focus of the Egypt A.I.D. program whereby capital project procurement, and procurement for most other types of U.S. assistance, is tied to U.S. source and origin (i.e., the United States aid money has to be spent in the United States.” (USAID, 1994, p. 26)

compagnies privées à importer plus de cent produits des marchés américains (Al-Ahram al-Iktissadi, 1995, 45).

D'autres mesures consistent à bloquer les allocations au secteur public jusqu'à l'exécution des réformes exigées par le gouvernement (Springborg, 1989, p. 258). À titre d'exemple, les allocations destinées au secteur agricole ne seront pas autorisées avant que certains objectifs précis ne soient atteints, tels que "(...) raising the cotton procurement price; reducing red meat prices; privatizing the marketing of corn, broadbeans, and some part of the rice crop; eliminating subsidies to fertilizer and farm credit and encouraging private competition in these areas." (Springborg, 1989, p. 258).

Bien que le programme de privatisation en Égypte n'ait pris son élan qu'au milieu des années quatre-vingt-dix, plusieurs tentatives de la part du gouvernement ont été entreprises dans le but de réorganiser le secteur public. Une des propositions avancées voulait renforcer l'autonomie de gestion des entreprises d'État en contractant à des compagnies de gestion privées la tâche de gérer l'entreprise en question (Ayubi, 1997, p. 130). Une deuxième option était de faire participer le capital étranger sous forme des compagnies en coentreprise à condition que 51 % de la propriété demeure toujours entre les mains du gouvernement. En 1987, le parlement égyptien adopta une loi qui rendit possible une multitude de désengagements du secteur public, notamment dans les domaines du commerce intérieur et du tourisme.

Dans le même ordre d'idées, et avec le but d'inciter le gouvernement à aller de l'avant sur la question de la privatisation, une délégation conjointe de la Banque mondiale et du FMI s'est rendue au Caire en février-mars 1990. Les pourparlers portèrent sur la nécessité de libéraliser la gestion et le système des prix dans le secteur

public, en visant un éventuel transfert vers le secteur privé (Niblock, 1993, p. 43). Ainsi, pour la Banque mondiale en particulier, bien que l'enjeu de l'efficience se trouve à la base de l'argument de son discours sur la privatisation, il n'en demeure pas moins que ce processus aura des implications allant au-delà du simple transfert de propriété du public au privé :

Reform of the public sector is a priority in many countries. That includes civil service reform, rationalizing public expenditures, reforming state-owned enterprises, and privatization. Related economic reforms include better delivery of public goods, supervision of banks, and legislation for financial development. Strengthening these institutions will increase the quality of governance and the capacity of the state to implement development policy and enable society to establish checks and balances. (World Bank, 1991, p. 10, cité dans Kwadwo, 1995, p. 72)

Comme le démontre la citation ci-dessus, tout comme celle faisant référence aux huit objectifs stratégiques du USAID mentionnés sous forme de citation à la section précédente, le thème de la gouvernance est devenu, depuis la désintégration du camp socialiste, un thème à la mode, surtout pour les institutions internationales de développement. Le discours du directeur général du Fonds devant la conférence de *Transparency International* à Paris en 1998 fait l'écho à la pensée et donc à la nouvelle mission de ces institutions, par le biais de la bonne gouvernance :

Our member countries have come to recognize the vital importance of good governance, and, at our Annual Meetings in September 1996, a *Declaration on Partnership for Sustainable Growth* was adopted, though, paradoxically, despite its fundamental importance it appears to have gone unnoticed. It reflects a now universal consensus on these issues, and states that promoting good governance in all its aspects, including ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the

public sector, and tackling corruption is an essential element of an environment in which countries can achieve lasting prosperity.

Selon Kanzancigil, ces institutions interprètent la bonne gouvernance dans le contexte du développement selon des critères ayant trait principalement à l'efficacité et à un meilleur rendement à moindre coût, des critères tels que :

(...) la rigueur budgétaire, les politiques axées sur le marché, la réduction du champ d'intervention de l'État et la privatisation, (...) l'obligation réditionnelle (*accountability*), la transparence, l'équité, la justice, la promotion de l'État de droit, les droits civiques et socio-économiques et la décentralisation (...) (Kazancigil, 1998, p. 74)³⁶.

Cela dit, en avril 1990 le président Mubarak annonçait l'adoption d'un nouveau programme de privatisation. Conçu en étroite collaboration avec une délégation de la Banque mondiale, le cadre de ce programme visait la vente des petites entreprises appartenant aux autorités régionales, des petites et moyennes entreprises industrielles, et des hôtels. Le processus impliquait aussi la commercialisation des autres entreprises d'État en leur cédant graduellement des mandats du gouvernement, que ce soit au sujet des quotas ou des prix (Niblock, 1993, p. 130).³⁷

L'Égypte des années quatre-vingts dans une perspective comparative

Avec l'exposition de l'économie égyptienne à l'environnement externe et aux interventions des institutions internationales, l'on peut déduire, sans pour autant faire

³⁶ Pour des informations supplémentaires sur le concept de la gouvernance, voir le numéro spécial de la Revue internationale des sciences sociales no. 155, 1998.

³⁷ Le processus des privatisations sera traité davantage dans le chapitre suivant.

une analyse comparative détaillée, que le processus de réforme économique en Égypte ait été assujéti à des règles de jeu semblables à celles appliquées ailleurs dans le monde. L'Égypte surveillée de près par les intervenants externes, ne fait certes pas cavalier seul dans le domaine de la réforme économique. Il s'agit, en effet, d'un processus qui transcende les frontières et où le gouvernement se sert des expériences d'autres pays pour adapter ses modes d'intervention. Qu'il s'agisse du Mexique, qui a vécu un effondrement quasi total de son économie au cours des deux dernières décennies (en 1982 et 1994), de la Pologne avec sa thérapie de choc, ou encore de la Russie et des pays asiatiques aux prises avec une crise choquante, la démarche demeure quasiment la même. Plus précisément; il s'agit de politiques de stabilisation austères conjuguées à des programmes d'ajustement structurel voulant, selon la vision des institutions internationales, rétablir la croissance durable de l'économie.³⁸

³⁸ Cette vision fait d'ailleurs l'objet de critiques sévères surtout la façon dont le Fonds appréhendait et traitait la récente crise asiatique. À ce chapitre, Ajit Singh et Bruce A. Weisse (1999) font l'argument que les interventions du FMI en Asie ont exacerbé la crise financière de ces pays en faisant un diagnostic fondamentalement incompatible avec le modèle asiatique du développement. Les auteurs estiment que : "la thèse, généralement reçue, du gouvernement américain et du FMI imputant la crise financière asiatique, fondamentalement, au modèle capitaliste dirigiste suivi par les pays touchés est profondément erronée. Cette crise, en effet, a été provoquée dans une large mesure par une libéralisation financière précipitée qui a entraîné l'abandon des principes essentiels de ce modèle" (1999, p. 240). Les auteurs concluent donc que : "pour que les économies asiatiques recouvrent la santé, il faudrait que le FMI change radicalement ses analyses et ses prescriptions stratégiques" (p. 241). D'autres analystes ont critiqué le Fonds au titre de ses interventions en Afrique et en Russie. Naiman et Watkins ont analysé les effets qu'a eu l'ajustement structurel du FMI en Afrique au chapitre de la croissance, des dépenses sociales et de l'allègement du fardeau de la dette. Les quatre pays choisis pour cette enquête, à savoir le Zimbabwe, la Côte d'Ivoire, l'Uganda et le Mozambique, ont enregistré une détérioration de tous ces indicateurs : "Sub-Saharan African countries with ESAF programs experienced an average annual 0.3 % decline in real per capita incomes over the period of IMF adjustment from 1991-1995; in African countries with ESAF programs, per capita education spending actually declined by 0.7 % a year on average between 1986-1996, and total external debt as a share of GNP for all ESAF users increased from 71.1 % to 87.8 % between 1985-1999." (1999, pp. 4-5). Le cheminement tortueux de la Russie en termes de la réforme est un autre cas illustrant les critiques à l'égard du Fonds. Après quatre programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, d'un montant total de 18,8 milliards de dollars entre 1993 et 1998, Illarionov reproche au Fonds d'avoir mal diagnostiqué le problème de la Russie : "The clearest example of the Fund's misguided approach to Russia is the collapse-- in less than a month-- of the program approved by the IMF Board on July 20,

Ainsi, pour le cas mexicain, plusieurs programmes de stabilisation furent établis par le Fonds, en 1983 et en 1986, en plus d'un programme d'ajustement structurel caractérisé par des politiques fiscales et monétaires très serrées et par un programme de privatisation de libéralisation du commerce encore inachevé; ces programmes n'ont pas pu empêcher l'irruption de la deuxième crise en 1994. Duquette (1999) est d'avis que :

(...) the Mexican melt down [en 1994] was an 'adjustment crisis' in the sense that it was triggered by the forces unleashed by market reforms : speculative investment on an overheated *bolsa*, the financial burden of industrial modernization, a low level of protection against the unregulated import of technological inputs, an eroded state capacity, a fragile, heavily indebted banking sector, and last but not least political turmoil induced by infighting among elites and regional economic disparities (1999, p. 107).

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le cas mexicain est d'ailleurs devenu un point de repère pour le gouvernement égyptien dans ses rapports avec le FMI. L'Algérie sert aussi de référence, notamment au sujet du développement politique dans une situation de crise économique.

En effet, ayant poursuivi des politiques de développement relativement semblables à celles de l'Égypte, à savoir les politiques ISI dans un contexte de dirigisme populiste, l'Algérie s'est heurtée, en conséquence de la chute brutale des prix du pétrole, à une impasse économique qui a vite exposé les faiblesses du gouvernement. Encore une fois, avec un lourd fardeau de dettes, de l'ordre près de 20 milliards de dollars en 1985, dettes contractées à des taux majoritairement

1998. The program has failed so quickly and so obviously because it was based on wrong assumptions,

commerciaux qui par conséquent siphonnaient une part importante des recettes des exportations --3,5 milliards de dollars en 1986 et 5,54 milliards en 1987-- soit 40 pour cent des recettes des exportations, le gouvernement de l'Algérie procéda, sans la supervision du Fonds toutefois, à l'introduction de mesures d'austérité, notamment l'élimination et la restructuration de son économie dans le but non seulement de rétablir la productivité à long terme, mais également de regagner la confiance des crédeurs externes.

Bien que les réformes adoptées aient eu des conséquences désastreuses sur la productivité de l'économie (croissance zéro du PIB en 1988), avec un taux de chômage de 20 pour cent et près de 110 000 nouveaux arrivants sur le marché du travail chaque année (Niblock, 1993, p. 52), c'était l'augmentation des prix, en début d'octobre 1988, qui a fait éclater la violence et les confrontations entre les manifestants décriant les conditions de vie intolérables; l'armée a dû intervenir.³⁹ Le résultat de ces confrontations fut des centaines de morts. Comme l'a souligné Quandt : "For the first time in independent Algeria, the 'popular' army had fired on unarmed civilians" (1998, p. 39).

Suite à ces événements, le FMI accorda l'Algérie de nouveaux fonds (près d'un milliard de dollars, incluant ceux accordés par la Banque mondiale). Le programme de réforme visait entre autres à détendre le contrôle gouvernemental sur les prix, les salaires et les taux d'intérêt, à traiter dorénavant le secteur privé à pied d'égalité avec le

set unrealistic targets, and provided misguided policy recommendations." (Illarionov, 1998, p. 4)

³⁹ À ce chapitre Quandt (1998) nous dit ceci : "Exactly how economic decline triggered the October 1988 protests is still unclear. There was nothing as dramatic as a sudden increase in the price of bread to explain why tens of thousands of young men poured to the streets shouting 'Chadli Assassin', 'à bas Chadli' and anti-regime slogans" (Quandt, 1998, p. 86).

secteur public, et à poursuivre une politique fiscale prudente, ce qui veut dire, en d'autres mots, l'élimination des subventions. (Niblock, 1993, p. 52)

Bref, disparités économiques, dislocations sociales, réforme politique avortée, telles sont les ingrédients parmi d'autres qui ont ébranlé l'Algérie sous forme d'une confrontation sanglante entre les islamistes et les forces de sécurité. Rien de surprenant à noter que le régime égyptien veut éviter à tout prix un tel scénario cauchemardesque.

Dérapage et frustration.

La solidarité de la communauté des bailleurs de fonds n'a pas pu empêcher l'écroulement du programme d'ajustement adopté par l'Égypte dans le cadre de l'accord de confirmation de mai 1987 avec le Fonds. Ce dernier se trouvait dans l'obligation de suspendre, en novembre de la même année, le droit d'accès de l'Égypte aux crédits alloués. Comme l'a souligné Niblock :

Satisfaction with the conclusion of the agreement was only short lived. By the beginning of 1988, it was clear that the program of reforms was inoperative. From the perspective of the IMF the adjustment of domestic interest rates and the minor changes in the currency exchange system were inadequate means of economic reform. The budget deficit appeared to be growing and no action seemed to be envisaged on cutting consumer price subsidies and raising agricultural and energy prices. (1993, p. 39)

De plus, l'accumulation progressive des dettes et l'intensification des restrictions sur les échanges se poursuivaient (Holt et Roe, 1993, p. 202). Rien d'étonnant donc dans les rapports difficiles entre les autorités égyptiennes et celles du

FMI. Du point de vue de celui-ci, le gouvernement avait manqué à sa parole, non seulement en ne respectant pas ses engagements au titre de l'accord (MEED, 1993, p. 5), mais pire encore en accordant à ses employés du secteur public une augmentation salariale de l'ordre de 25 %. (Sadowski, 1991, p. 254)

Le fait que les principaux bailleurs de fonds aient insisté sur la conclusion d'un accord avec le Fonds comme préalable à la restructuration de ses dettes soulève la possibilité que le gouvernement s'est senti moins contraint d'adhérer aux termes du programme, une fois le joug de la dette temporairement levé.

Le discours égyptien officiel qui se développait, en réaction à l'annulation des crédits supplémentaires prévus dans l'entente, blâme l'intransigeance du Fonds, et notamment son refus de prendre en considération les ramifications sociopolitiques de l'ajustement.⁴⁰ D'après ce discours, le Fonds se place clairement au service des créanciers. À ce chapitre le président, lors de son discours annuel à l'occasion de la fête des fermiers (*eid el-fellahin*), mène une attaque émotionnelle contre le FMI en l'accusant de prescrire un remède qui finit par tuer le patient au lieu de le guérir :

The IMF acts like someone in the rural areas in the past who made himself a wiseman --a doctor. He is not a doctor or anything. A patient, for example, needs a treatment for one month, he tells him to take all the medicine today and tomorrow and that he will recover the day after. Of course, he will take the medicine to go to sleep at night and will not wake up in the morning. He dies. This is the IMF. (Sadowski, 1991, p. 253)

Dans la même veine, le ministre de la Réforme administrative Atef Ebeid met l'accent sur le rôle du Fonds face aux fournisseurs réels des crédits :

I do not criticize the IMF. But the IMF was taken on by the G7 [Group of Seven major international lenders] basically as a consulting firm. It is like a creditor who takes the file and gives it to the consultant to review and asks for his advice. Therefore the consultant cannot be the decision-maker. The decision-maker is the creditor. (Wahba, 1993, p. 58)

Par ailleurs il semble que la première victime de la non-adhésion du gouvernement aux termes du programme d'ajustement ait été sa crédibilité⁴¹ auprès des mêmes instances internationales, à savoir ses bailleurs de fonds. À ce chapitre Sadowski soutient que : “Long before Mubarak offended Camdessus, the Egyptians had a credibility problem with the international financial institutions.” Sadowski (1991, p. 254)

Mais la question de crédibilité est sans doute fonction de la dynamique interne elle-même, et donc de la faisabilité politique de la réforme. Niblock (1993, p. 39) est d'avis que : “for the Egyptian government, any further pressure on the poor would lead to political unrest.” À ce chapitre, la croissance de l'islamisme militant, l'escalade de la violence organisée contre le pouvoir (opposition politique) et la montée de la finance islamique comme alternative au régime bancaire actuel nourrissent davantage l'appréhension du gouvernement.

Bon nombre d'analystes s'entendent sur un trait commun au processus de réforme : celui de l'appauvrissement continu de plusieurs segments de la population,

⁴⁰ Holt et Roy (1993, p. 213) étaient d'avis que : “If the IMF had been more modest in its reform proposals and scheduled the proposed changes over a longer time period, there may have been a better chance of success.”

⁴¹ Dans son rapport d'évaluation de 1996, la Banque mondiale lance un avertissement au gouvernement égyptien quant aux conséquences d'une éventuelle perte de crédibilité en matière de réforme : “Loss of credibility of the reform program could lead to capital flight, and a decline in an already low level of

notamment ceux qui sont déjà les moins nantis (ESCWA, 1998).⁴² Pour en discuter davantage, la section suivante sera consacrée aux développements internes en Égypte au cours des années quatre-vingts, afin de mettre en relief l'interaction entre le gouvernement et les forces sociales. Nous serons alors mieux en mesure d'identifier les défis et les opportunités relativement à la faisabilité politique de l'ajustement.

La faisabilité politique à l'épreuve

Qu'on parle de l'impact que peuvent avoir les forces sociales sur l'ajustement économique ou de celui des groupes à qui la réforme est susceptible d'arracher certains privilèges, la dynamique interne façonne, conditionne, voire dicte, jusqu'à certaines limites, la marge de manœuvre des décideurs chargés de la formulation des politiques gouvernementales en la matière. Il est pertinent d'anticiper, dès lors, un effet de *spill over* certain sur la position de l'État vis-à-vis des demandes et des conditions en provenance des intervenants externes.

L'État, confronté à un équilibre socio-politique parfois précaire, se défend de ne pas poursuivre avec autant la rigueur voulue le programme de réformes, sous prétexte qu'une telle entreprise pourrait fragiliser davantage le tissu social déjà affaibli par les libéralisations arbitraires des années soixante-dix. En effet, les exemples

private investment. Egypt would also forgo access to the third tranche of the Paris Club DDSR (Debt/Debt Service Reduction).” (p. 8)

⁴² L'impact distributif de la réforme économique en Égypte faisait l'objet d'un colloque organisé par le département d'économie de l'Université du Caire, auquel participaient des économistes égyptiens et de diverses nationalités. Le bilan du colloque était globalement pessimiste quant aux conséquences sur la distribution des revenus. La majorité des intervenants estime que la réforme aurait un impact défavorable sur les démunis. Voir Abdel-Khalek & Kheir-Eddine. (1994) et Korayem (1996).

justifiant l'hésitation du gouvernement sont nombreux. L'on songe d'abord aux événements violents dont l'intensité pose parfois une menace à la stabilité même du régime, tels que les émeutes de janvier 1977, l'assassinat du Président Sadate en 1981, les affrontements quasi-quotidiens entre les Islamistes et les forces de l'ordre, la violente semi-révolte des recrues des Forces de sécurité centrale (FSC) en 1986, etc. Ensuite, il faut compter avec des actions de la part d'intervenants privés voulant défendre leurs intérêts contre les mesures de réforme. Un exemple pertinent à ce sujet est la confrontation entre le gouvernement et les spéculateurs de devises, que nous traitons plus en détail dans les paragraphes suivants. Mais d'abord, quelques mots sur la révolte des recrues des FSC.

Les émeutes des Forces de sécurité centrale

Le soulèvement des FSC fut un coup dur porté au gouvernement. Alors que la raison d'être de cette force était d'éviter un deuxième recours à l'armée au cas où de nouveaux soulèvements populaires semblables à ceux de janvier 1977 se produisaient dans l'avenir, c'est l'armée qui a dû intervenir, encore une fois, pour rétablir l'ordre en 1986. (Sadowski, 1991, p. 156)

Bien que le facteur déclencheur de ces émeutes ait été la décision du gouvernement de prolonger d'un an leur période de service, ce sont plutôt les conditions de vie lamentables qui ont fait exploser la situation. En plus d'être mal habillés, mal logés et mal payés, les 320 000 soldats de cette force, dont 120 000 étaient stationnés au Caire (Ansari, 1997, p. 77) souffrent d'un traitement indigne de la

part de leurs supérieurs. Selon un rapport d'enquête gouvernementale paru la veille du premier anniversaire de l'insurrection, "(...) soldats continue to work virtually as officers' domestic slaves, carrying home their purchases from shops, cleaning their houses, tending their gardens, and looking after their children." (Springborg, 1989, p. 142)

Pendant ce temps les FSC devaient, au cours des années, être confrontées à des situations délicates et explosives, que Springborg énumère comme suit :

To subdue demonstrating students on several university campuses; to intimidate strikers at industrial centers in the Delta; to confront Islamic activists at pray-ins, seminars, and large gatherings in various parts of Upper Egypt; to deal with peasants demonstrating against interruption to irrigation water supplies throughout the countryside; and its poor conscripts are still obliged to stand twelve-hour shifts at countless strategic and non-strategic installations around the country. (Springborg, 1989, p. 142).

D'autres tâches ingrates consistent à déployer les soldats de la FSC dans les comtés électoraux où l'opposition jouissait d'une avancée rassurante, lors des élections législatives. Le but ultime de cet exercice est d'empêcher l'opposition de tenir des rassemblements électoraux, puis d'intimider et de limiter leur participation aux scrutins, pour ainsi produire des résultats électoraux souhaitables pour le régime, soit, comme d'habitude, le balayage complet des législatives. (Springborg, 1989, p. 190)

J. Phillips (1987) est d'avis que cette rébellion sonnait donc l'alarme quant à la précarité de la situation des militaires, alors que les autorités ont conclu que les émeutes étaient la conséquence d'une frustration socioéconomique dont souffraient les

recrues, sans qu'il ait eu connotation idéologique ou religieuse, ou même incitation d'une puissance étrangère à renverser l'ordre établi. (FBIS, 10 mars 1986)⁴³

Cet épisode de violence rendait évidemment l'élaboration des politiques de réforme un peu plus difficile, dans la mesure où le gouvernement dut tenir compte de l'apparente fragilité de la situation, que les émeutes de FSC venaient de mettre en relief.

La confrontation entre le gouvernement et les marchands financiers

Une autre épreuve de force a encombré encore davantage le processus de réforme économique. Il s'agit du contrôle des influx financiers, dont un part considérable circule en dehors des canaux officiels, notamment des banques de l'État. Certaines de ces sommes ont d'ailleurs été transférées par des expatriés égyptiens travaillant dans les pays du Golfe par le biais d'un vaste réseau de spéculateurs en devises étrangères et de *middlemen* dont les activités, pourtant illégales, s'étendaient de l'Égypte jusqu'aux pays du Golfe et même en Europe. Selon Bianchi (1990, p. 216) les spéculateurs travaillaient de concert avec des associations d'hommes d'affaires : “Whether acting independently or in concert with the more traditional business associations (...) they have played a decisive role in defeating and ultimately removing economic nationalists in the Mubarak government who have sought to restore a modicum of state control over foreign trade and the supply of money.”

⁴³ “Last year's riots were seen by many observers as the sign that the social fabric is finally giving way.” (Phillips, 1987, p. 62)

Pourquoi ce phénomène? La réponse à cette question se trouve dans les politiques des multiples taux de change que le gouvernement avait mises en place. Il existait, en effet, trois taux de change. Le premier est celui qu'utilisaient les banques publiques. Le deuxième taux, encore plus bas, est utilisé par la banque centrale qui permet au ministère de l'Approvisionnement d'obtenir des devises étrangères pour payer les importations de produits alimentaires, alors que le troisième est celui utilisé par les autorités douanières pour des fins de contrôle d'importation et d'exportation.

En revanche, le taux de change sur le marché noir était nettement supérieur aux taux mentionnés ci-dessus, ce qui a inévitablement incité les expatriés, soit à effectuer leurs transferts sous forme de marchandises, ostensiblement pour usage personnel et donc exemptées des douanes, soit à utiliser les canaux non-officiels du réseau des spéculateurs susmentionné, pour rapatrier leur argent au pays. (Harik, 1997, pp. 118-19)

Par ailleurs, déjà affecté par la chute sévère des cours du pétrole au milieu des années quatre-vingts, le gouvernement avait peu de choix sauf d'agir et de prendre les grands moyens pour réclamer les sommes de devises étrangères en circulation dans le marché noir. Le ministre de l'Économie nationale a d'abord mené une campagne d'intimidation contre les marchands, les accusant d'agir contre les intérêts nationaux du pays et affirmant que de tels gestes méritent que les actifs des marchands, placés dans les banques, soient gelés; un certain nombre d'entre eux furent même mis derrière les barreaux. De plus, en janvier 1985, le ministre décréta que tous les importateurs accrédités et déjà dotés de certificats d'importation devraient dorénavant s'approvisionner en devises étrangères exclusivement auprès des banques autorisées.

Le but de cette nouvelle politique était apparemment de priver les marchands de leur clientèle. (Harik, 1997, p. 120)⁴⁴

Or, ces actions gouvernementales, parfaitement justifiées et rationnelles du point de vue économique, se heurtèrent à un double problème. D'abord, les banques officielles n'avaient pas suffisamment de devises étrangères pour répondre à toutes les demandes. Ensuite, la plupart de la clientèle de ces marchands était composée des industriels, des entreprises publiques, des expatriés, et des petits importateurs.

Confrontés à une pénurie de matières premières et intermédiaires, les industriels et les dirigeants des entreprises publiques exhortèrent le gouvernement à révoquer les décrets du ministre de l'Économie.⁴⁵ Celui-ci n'avait vraiment pas d'autre choix que de faire marche en arrière et de restituer, en avril 1985, soit quatre mois plus tard, les anciens modes de financement des importations, et donc d'accepter le rôle de ces marchands à titre de fournisseur *de facto* de devises étrangères. Les marchands ont également été libérés, et ont pu reprendre leurs activités, désormais partiellement sanctionnées par les autorités.

Pour ce qui est du ministre de l'Économie, sans doute fort déçu du manque d'appui de la part du Premier Ministre et de ses collègues, il dut remettre sa démission dans la disgrâce.

⁴⁴ Pour plus de renseignements sur le phénomène du monde de la finance informelle en Égypte, voir Baydas, M., Bahloul, Z., et Adams, D.W. (1995).

⁴⁵ À ce chapitre, Harik affirme que : "All the money dealers actually needed to do was sit back and let the government broil in its own stew, for the parties adversely affected by the minister's policies were legion – namely, merchants, industrialists, public sector firms (...) The outcry was sure to reach members of the Peoples' Assembly. The opposition took advantage of the unpopularity of these

Priorités et enjeux

En nous référant au début de ce chapitre, le fait que le régime de Mubarak accède au pouvoir dans un climat politique relativement instable allait, en quelque sorte, structurer sa liste de priorités internes. Il est moins surprenant, dès lors, de noter que le désamorçage de la crise immédiate-- à savoir l'assassinat de Sadate et les violents affrontements survenus entre la police et les Islamistes notamment dans la Haute-Égypte-- le rétablissement d'un semblant de normalité dans la dynamique socio-politique interne, et le renforcement de la légitimité du régime figuraient en tête de liste des préoccupations du président et de ses collaborateurs.

La valorisation de l'approche *problem-solving* ne se traduirait pas forcément par une maîtrise infaillible de la situation. De fait, le régime continue de faire face à un amalgame de problèmes qui débordent la scène politique. Que ces problèmes soient de nature structurelle ou issus de certaines conjonctures dont le facteur déclencheur pourrait bien se trouver tant à l'extérieur des frontières du pays qu'à l'intérieur, leur solution est loin d'être assurée.

Rien d'étonnant alors de noter que le processus de réforme économique se déroule dans une logique de relative imprévisibilité. Il est fort probable qu'on ignore ou sous-estime la réaction des agents affectés par les politiques d'ajustement. Ces mêmes politiques contiennent souvent des éléments susceptibles de gêner les résultats escomptés de l'ajustement (Taylor 1997, p. 148). Par exemple, les compressions

measures to denounce the government, while members of the ruling party, upset by the embarrassing position in which they found themselves, joined the chorus of critics." (1997, p. 121)

budgétaires et l'impératif d'éliminer le déficit commercial peuvent provoquer une contraction de l'économie et avoir ainsi un impact direct sur l'évolution du marché d'emploi; cela s'apparente au cas de la dévaluation de la monnaie nationale instaurée en vue d'encourager les exportations, mais dont la conséquence inévitable est la détérioration du pouvoir d'achat des consommateurs et la nécessité de maintenir les subventions pourtant ciblées par la réforme économique.

Face à cette toile de fond assez élaborée, et pour mettre en relief les principales mesures d'ajustement susceptibles de soulever l'opposition et d'en augmenter l'ampleur, le tout s'inscrivant dans un contexte fondamental de stabilité et d'ordre public, nous traiterons dans les pages qui suivent de la question des subventions directes et indirectes; ces dernières impliquent manifestement de nombreux intervenants et groupes sociaux.⁴⁶ Qu'il s'agisse des producteurs bénéficiant de subventions aux prix d'intrants tels que l'électricité, les produits pétroliers et les matières premières importées par les entreprises publiques, ou des consommateurs habitués jusqu'alors à pouvoir satisfaire tous leurs besoins de produits de consommation à des prix bien en deçà de leur coût réel, le système des subventions est une problématique épineuse et politiquement difficile à résoudre.

Le système des subventions dans toutes ses dimensions représente l'enjeu le plus sensible, socialement et politiquement, pour le gouvernement égyptien. Par exemple, le simple fait que "les subventions des produits alimentaires constituent une sorte de contrat social entre l'État et la population." (Boratav, 1994, p. 634), pour ne

parler que de cela, rend leur modification ou, pire encore, leur élimination, une aventure politiquement et socialement très hasardeuse. À ce chapitre, Lôfgren (1993) souligne que : “The population exercises power by threatening to destabilize the political situation if the government violates its social contract” (p. 410). C'est, en effet, précisément dans ce contexte de droits acquis que la majorité des Égyptiens perçoivent les subventions (Posusney, 1997). Elles s'avèrent même une question de survie quotidienne, notamment pour les pauvres dont la grande partie du revenu est consacrée à la satisfaction des besoins alimentaires. L'épisode des violentes émeutes de 1977 est un indicateur révélateur de la volonté des masses de protéger ce qu'ils perçoivent comme un contrat social entre l'État et la population (Boratav, 1994, p. 634).

Le fardeau fiscal issu du maintien d'un régime de subventions qui pèse lourdement sur le budget du gouvernement, et les demandes incessantes de la part des bailleurs de fonds de le résoudre, ont poussé le régime à entreprendre des mesures sélectives en augmentant les prix de certains produits et services qui n'ont qu'un impact latent sur la vie quotidienne des masses, tels que les produits pétroliers et l'électricité. À cet égard le gouvernement a fait des efforts afin de mieux cibler les subventions pour qu'elles atteignent ceux qui en ont le plus besoin. Ce faisant, le gouvernement a créé un nouveau système de distribution d'une gamme de produits alimentaires (sucre, farine, huile, thé, etc.) que seuls les pauvres, détenteurs d'une carte de ration, sont théoriquement autorisés à se procurer à des prix subventionnés,

⁴⁶ Dans un article du Wall Street Journal, Geraldine Brooks signalait que les effets pervers des subventions dépassent leur utilité socioéconomique et qu'il s'avère urgent de réexaminer l'entier de la

Autre solution gouvernementale en vue de rationaliser les subventions consiste à élargir le choix du consommateur en introduisant sur le marché d'autres produits de même catégorie, tout en le décourageant d'acheter les produits subventionnés. À titre d'exemple, le gouvernement a introduit sur le marché une autre catégorie de pain, de qualité supérieure mais à un prix plus élevé que celui du pain *baladi* (pain plat, dit 'du pays'), généralement brun et de moindre qualité. Bien que le gouvernement maintienne les subventions du pain *baladi*, ils s'efforcent à affaiblir davantage, et d'une manière furtive, sa qualité.

L'approche graduelle du gouvernement en matière de réduction des subventions s'inscrit dans le contexte de la faisabilité politique de cette réduction, dans la mesure où un compromis -- entre les exigences du Fonds de réduire et même d'éliminer ces subventions et la pression sociale interne voulant les maintenir -- demeure la seule option possible.

Le dilemme de l'État : le présent versus l'avenir

La réforme économique implique inévitablement des coûts, coûts découlant notamment des mesures d'austérité. Il va de soi qu'un processus de redistribution des richesses, par exemple l'élimination progressive des subventions, se développe et que chacun des groupes affectés s'efforce d'éviter des pertes tout en protégeant ses gains.

Face à cette dynamique sociale, l'on s'interroge sur l'éventuel dilemme, par rapport aux choix de l'État en matière d'attribution des coûts de l'ajustement. Faut-il

laisser aux générations futures la tâche laborieuse de s'attaquer aux problèmes auxquels fait face la génération actuelle, ou serait-il politiquement plus faisable et économiquement plus rationnel d'y voir aussitôt que possible? (Lafay et Morrisson, 1995). Une autre question importante renvoie à la capacité de l'élite politique et administrative de prendre conscience de la gravité du problème et de se réformer elle-même. (Crozier, 1995, p. 8)⁴⁷

Bien qu'on puisse présumer qu'il existe une certaine volonté, au moins au niveau du discours, au sein des gouvernements successifs en Égypte, de remettre l'économie sur la voie de la croissance durable, cet engagement perd graduellement de son élan face à de nombreux facteurs inhibant la réalisation des objectifs fixés. L'on pense d'abord à l'existence d'un nombre accru d'acteurs puissants dont les intérêts seront évidemment affectés : "Of special importance in this context is opposition by strongly entrenched vested interests who see their position threatened by the proposed reform program." (Najjar, 1994, p. 3)⁴⁸

Un autre facteur contribuant à l'affaiblissement de la volonté des leaders du pays est l'afflux continu des rentes, surtout celles à caractère géopolitique. Pourquoi entamer des choix difficiles alors que les garants sont en mesure de porter secours chaque fois que le gouvernement fait face à un étranglement financier potentiel ou immédiat?

⁴⁷ Bien qu'il traite du 'blocage' en France, l'affirmation de Crozier (ibid.) "Nos élites se crispent. Moins elles sont efficaces, moins elles supportent la critique", est aussi pertinente dans le contexte égyptien où le blocage est, en partie, causé par les gouvernants.

⁴⁸ Selon le même auteur (p. 4), ces acteurs peuvent, dépendant des circonstances, bloquer la réforme ou détourner sa course de sorte que " (a) Pace of reform which could be slower than is necessary to overcome distortions and imbalances; (b) Sequencing of reform which could be made to follow a less

Cette réalité ramène la question des choix de l'État, en l'occurrence faire des sacrifices au présent pour sauver un futur qui demeure incertain, avec le risque de faire face à une résistance politique dont l'ampleur est difficile à prédire, ou en revanche choisir le maintien du statut quo, en retardant l'adoption des mesures correctives en autant que faire se peut? C'est une voie plus facile, mais porteuse de conséquences économiques de plus en plus lourdes.

Entre le risque politique de tout faire et le risque économique de ne rien faire, le gouvernement égyptien opte pour une troisième voie : celle qui consiste à appliquer des mesures partielles suffisantes pour calmer les revendications des tenants de la réforme, sans toutefois provoquer l'opposition des forces sociales affectées par ladite réforme. L'échec répétitif des programmes d'ajustement, et ce en dépit des conditions relativement souples qui y étaient attachées peut, à notre avis, être attribué à la démarche incertaine de l'État face à ses divers opposants.

Changements économiques et continuité politique

Le *gradualisme* qui semble imprégner la stratégie du régime ne se limite pas au plan économique, mais déborde sur le plan politique où le processus de développement se fait dans un contexte largement contrôlé par l'État. Dès lors, l'on ne doit pas être surpris de noter que les élections législatives de 1984 ont été remportées

than effective pattern; and (c) Distribution of the burden of reform which could be made to fall on those least capable of shouldering it.”

haut la main par le Parti National Démocrate (le PND⁴⁹) par 391 sièges sur un total de 448 malgré les protestations virulentes des partis d'opposition, dont seul le Parti New Wafd⁵⁰ avait réussi à gagner plusieurs (57) sièges. La piètre performance de toutes les autres formations politiques --gauche, centre, et droite confondus-- ne s'explique peut-être pas par la faiblesse de leur base électorale mais plutôt par le fait qu'elles étaient assujetties à une campagne d'intimidation, de chantage et de corruption électorale montée par les organes de sécurité de l'État, phénomène qui continue à gêner le processus électoral jusqu'à aujourd'hui (Gamblin, 1997). D'ailleurs, en commentant le déroulement et les résultats des élections parlementaires de 1995 durant lesquelles le PND remportait 94 % des sièges, l'opposition se voyait réduite à son plus bas niveau historique de représentation (Gamblin, 1997). Après une campagne marquée par des arrestations massives d'islamistes afin de circonscrire leur présence parlementaire, l'hebdomadaire *The Economist* (7 juin 1997, p. 42) conclut que :

Egypt is a master of the art of electoral manipulation. Its record, says a European Union observer, is 'exceptionally awful'. Twice in the past 15 years, Egyptian courts have forced dissolution of parliament by ruling that election procedures were unconstitutional. After the latest election, in November 1995 (in which 50 people were killed), losing candidates went to court to

⁴⁹ L'hégémonie du parti au pouvoir (le PND) sur la vie politique en Égypte est incontestable. Phillips (1987, 61) affirme que : "While its [NDP] members and supporters are in all the key positions in the government, the NDP is, in truth, the state in party guise."

⁵⁰ La performance électorale du Parti New Wafd était due à son alliance conjoncturelle avec les Frères musulmans. Lors des élections de 1987, ceux-ci se présentèrent sous la bannière du Parti du travail (l'unique formation islamiste légalisée). En faisant des Frères la principale opposition au Parlement, les résultats des deux élections ont aussi révélé l'enracinement populaire de la mouvance islamique, pourtant non reconnu légalement depuis 1954 (Phillips, 1987, 63). Selon Rouleau (1998, 23) "non seulement la confrérie se tailla la première place parmi les partis d'opposition au Parlement mais, portée par la dynamique, réussit à faire élire massivement ses membres dans la plupart des organisations professionnelles dont ils prirent le contrôle."

contest the results in more than half the 444 seats. Fraud, ballot-stuffing and voter intimidation have all been proved, but the People's Assembly now says that, since its members enjoy parliamentary immunity, only it has the right to expel them.

Le maintien des mesures d'urgence promulguées suite à l'assassinat de Sadate en 1981 a permis au régime d'opprimer la dissidence islamiste en détenant sans jugement des milliers de ses membres, sans parler de l'utilisation excessive et abusive de la force pour contraindre les détenus à confesser leurs actes, alors que des avocats de défense furent empêchés d'interviewer leurs clients dans les prisons. (Phillips, 1987, p. 64)

Conclusion

Après avoir analysé les opportunités et les contraintes auxquelles faisait face le régime égyptien dans les années quatre-vingts, il est moins surprenant que le processus de réforme économique en Égypte n'a pu satisfaire ni les conditions du Fonds ni les revendications des forces sociales. Alors que les dettes s'accumulaient à un rythme exponentiel en franchissant des niveaux historiques, et qu'une expansion démographique où un million d'âmes s'ajoutent à une population dont 95 % des habitants (57 millions) sont concentrés dans une superficie ne dépassant pas le 5 % du territoire du pays, le régime continue d'établir ses priorités en fonction de la stabilité politique dont le maintien puise profondément dans les ressources nationales. Par conséquent, les sacrifices ne sont permis que dans les limites possibles. La réforme graduelle, par opposition à la thérapie de choc, est devenu l'approche privilégiée du

régime en autant que les forces sociales internes dont les intérêts sont directement affectés par ladite réforme n'affichent pas une attitude hostile ou menaçante.

Dans ce contexte interne contraignant, le régime semble avoir valorisé l'action furtive et déguisée, tout en évitant les choix difficiles en matière de réforme (Richards 1991, p. 1725).

La direction du changement est souvent imprévisible. Il est paradoxal que le malheur des uns fasse le bonheur des autres. Dans ce contexte de la Guerre du Golfe (1991), le fait que l'Égypte ait participé aux côtés de l'alliance dirigée par les États-Unis contre l'Iraq lui a permis d'obtenir des concessions financières majeures sous forme de transferts et d'annulation graduelle d'une partie importante de sa dette extérieure; cela a contribué à aider le régime à s'attaquer plus vigoureusement aux problèmes structurels de l'économie égyptienne. Le plan de 1000 jours, par référence à la période prévue pour l'implantation des mécanismes du marché et pour relancer la croissance, adopté par le gouvernement égyptien dans le cadre de son programme de stabilisation et d'ajustement structurel conclu conjointement avec le FMI et la Banque mondiale, serait un indice révélateur de ce changement d'attitude, notamment au sein de l'élite dirigeante.

Chapitre quatrième

Chapitre quatrième

Les années quatre-vingt-dix : L'État façonne de nouveaux outils d'intervention pour assurer la faisabilité de la réforme

The serious methodological problem is that it is very difficult, perhaps impossible, to assert simultaneously the continuity of structures and the permanence of structural change. And yet we have no choice. We will therefore not be able to advance our collective efforts very far if we do not make this dilemma our central problem, and seek to devise practices that minimize the damage and maximize the heuristic validity of our findings and therefore, of our theorizing. (Wallerstein, 1991, p. 259)

Introduction

Dans ce chapitre nous analysons le processus de la réforme économique en Égypte à la lumière des développements survenus dans les années quatre-vingt-dix, une période qui inaugure, semble-t-il, un nouvel engagement de l'État en matière de réforme, conformément aux nombreuses ententes signées avec le Fonds d'une part (mai 1991, septembre 1993, octobre 1996), et avec la Banque mondiale d'autre part (novembre 1991).

En plus d'ouvrir la voie à une réduction considérable de la dette extérieure du pays, les objectifs réalisés suite à l'application de ces ententes se manifestent positivement par une nette amélioration des principaux indicateurs fiscaux et monétaires tels qu'un déficit budgétaire réduit, une stabilisation de la devise nationale, etc. Cependant, cette même réforme aurait exacerbé les dislocations sociales en

provoquant une confrontation souvent non-pacifique entre le gouvernement et l'opposition, notamment les groupes islamistes.

Les incitations liées à l'allègement immédiat de la dette et les promesses de réduire davantage cette dette, à condition que le gouvernement ne dévie pas trop du chemin de l'ajustement tracé conjointement avec le Fonds, ne doivent pas faire oublier versant de l'équation de la réforme. Il s'agit évidemment des forces sociales exposées aux incontournables coûts de la réforme, et dont il est difficile d'anticiper la réaction *ex ante*.

Le succès déjà enregistré sur le plan macroéconomique semble avoir renforcé la position du gouvernement, surtout face aux revendications socio-économiques internes. Comment faut-il lire ce regain de confiance d'un gouvernement qui impose des mesures d'austérité à une population dont la majorité est déjà écrasée par la piètre performance de l'économie du pays tout au long de la deuxième moitié des années quatre-vingts? La réponse à une telle question réclame une réflexion sur deux volets, l'externe et l'interne.

Pour ce qui est du volet externe, on peut invoquer la volonté du gouvernement de saisir l'immense opportunité financière que présentait la guerre du Golfe de 1991 qui fut 'une aubaine pour l'Égypte' pour utiliser l'expression de Kharoufi (1995). En se ralliant politiquement et militairement à ses principaux bailleurs de fonds, le gouvernement a pu obtenir une réduction considérable de sa dette extérieure et du service de cette dette, ce qui lui a permis de se concentrer sur les problèmes chroniques du déficit budgétaire et du déséquilibre fiscal. Des concessions majeures en termes d'avances de fonds et plus important encore, la promesse d'annuler

ultérieurement d'autres tranches de la dette extérieure, si le pays satisfaisait les conditions du Fonds, allaient encourager le régime à maintenir le *momentum* de la réforme.

Toujours sur le plan externe et dans le contexte de l'apprentissage social, il est tout à fait plausible d'affirmer que la chute du mur de Berlin et l'effondrement des régimes 'communistes' ont influencé la pensée économique du régime. En effet, depuis la fin de la guerre froide, on ne demandait plus *pourquoi* mais *comment* et *dans quels délais* il fallait adopter les principes et les règles de l'économie du marché, partout dans le monde. La mondialisation des économies, née de cette apparente -- quoique très artificielle-- homogénéisation, pousse les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE, et autres,) à développer et à promouvoir l'idée de la 'bonne' gouvernance globale (Global governance), concept d'ailleurs très élastique, comme étant le cadre de référence de base de cette nouvelle réalité mondiale.

Par ailleurs, l'ajustement déborde forcément l'espace économique pour affecter le champ du politique et du social, phénomène auquel aucun pays n'entreprenant la voie de la réforme n'échappe. Et comme l'affirme Wallerstein: "There are no distinctively economic phenomena, distinguishable from political and social phenomena : the whole is a seamless skein." (1991, p. 264)

Cette interaction est d'autant plus évidente en Égypte que les disparités économiques et sociales issues de l'ajustement y servent de munitions pour les militants islamistes (AI¹, 20/9/1993, p. 50) dans leur campagne de *jihād* visant à renverser l'ordre établi en faveur de l'établissement d'un État islamique.

¹ *Al-Ahram al-Iktissadi*

Certaines forces sociales, dont ces islamistes, ont d'ailleurs profité du mécontentement populaire pour fournir aux plus démunis des services sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'action humanitaire, pour consolider leur assise au sein de la population. En remplissant le vide créé par le désengagement de l'État dans ces domaines, ces forces auraient contribué à un rétrécissement des revendications socio-économiques des masses, ce qui a par conséquent aidé l'État à poursuivre ses politiques de réforme avec plus de constance et de vigueur. (Al-Sayyid, 1993, p. 241; Sullivan, 1994, ch. 3)

Outre le contexte socio-économique décrit plus haut, un aspect politique important se dégage de la confrontation entre les factions armées des islamistes et les forces de l'ordre. Il s'agit de la fragmentation de l'opposition laïque, qui ne partage ni les buts des islamistes ni leurs méthodes d'action. Cette opposition, toutes tendances confondues, n'a eu d'autre choix que d'appuyer le gouvernement dans sa lutte contre ce 'terrorisme' interne. En ce sens, nous soutenons qu'une des ramifications les plus importantes de cette situation est l'absence d'une réforme politique réelle, tant attendue par les libéraux et les réformistes. Confronté au spectre d'une 'Algérisation' de la situation politique en Égypte, où les islamistes posent au gouvernement un défi de taille, le Président Mubarak défend sa position de ne pas déclencher un tel processus de réforme en affirmant que : "Until we have stability and economic reforms, this is the best way to run the country." (NYT, 19/10/93)

Qu'on parle d'une situation où le régime est relativement à l'abri des demandes internes ou d'une conjoncture externe favorable marquée par l'injection d'importantes sommes d'argent jointes à des promesses d'allègement ultérieur du fardeau de la dette

(EIU-CP², 1998-99, p. 13), le gouvernement estime avoir réuni les conditions nécessaires au traitement positif des problèmes économiques et financiers du pays.

La section suivante traite de ce nous qualifions de pressions, de résistance et d'accommodation : pressions de la part du Fonds sous forme de conditions en amont et en aval des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel conclus au cours de la période en question, et résistance ou accommodation de la part du gouvernement, dépendant des enjeux et de la réaction des intervenants internes. Par exemple, l'on parle de résistance, au sujet de la dévaluation de la livre égyptienne, et d'accommodation, au sujet de la privatisation. Il s'agit ensuite de dresser un bilan de la réforme et des réalisations du gouvernement en ce domaine, pour pouvoir mettre en relief les effets socioéconomiques de la réforme sur la population, notamment sur les couches les plus démunies. La section subséquente est consacrée à l'analyse du rôle des forces sociales, et surtout de l'opposition qui est, semble-t-il, incapable d'unifier ses rangs face à la violence des islamistes et l'ostracisme du gouvernement.

La mise en relief des divers outils d'intervention dont fait usage l'État pour s'assurer de la faisabilité politique de ses programmes d'ajustement nous aidera à mieux saisir la réalité qui se dégage de l'interaction entre l'État et ses environnements interne et externe.

² *Economist Intelligence Unit – Country Profile*. Également, EIU-CR (*Country Report*)

Pressions, résistance et accommodation

Pressions

L'échec du gouvernement égyptien, au chapitre de l'application intégrale du programme d'ajustement de 1987, et la détérioration de ses relations avec le Fonds n'ont pas empêché ce dernier de revenir à la charge en insistant sur la nécessité d'assainir les finances publiques, d'ajuster les prix, et bien sûr de mettre en place les mécanismes aboutissant à la privatisation du secteur public. Ce raffermissement des conditions se déroulait dans une conjoncture financière délicate découlant entre autres du fardeau du service de la dette extérieure³, notamment envers les États Unis dont la facture annuelle s'élevait à 600 millions de dollars. Tout retard sur ces paiements entraînait des pénalités financières allant jusqu'à la suspension de l'aide étrangère américaine en Égypte. Il fallait compter aussi avec une facture annuelle d'importation alimentaire (blé, farine et autres produits de nécessité) qui s'établissait à plus de quatre milliards de dollars en 1990.

Même après que le pays ait joui d'une opulence financière conjoncturelle depuis 1991, le Fonds n'a pas vraiment changé sa tactique de 'diplomatie canonnière' (L'Hérיתהaux, 1985), n'hésitant pas à rappeler au gouvernement les conséquences du non-respect des ententes en question, notamment de celle touchant l'annulation de la dette extérieure de l'Égypte. Comme nous l'avons mentionné plus haut, de 1991 à

³ Il est estimé que la dette extérieure de l'Égypte atteignait 52,49 milliards de dollars en 1988 et 51,5 milliards de dollars en 1989, avant de chuter à 40,1 milliards de dollars en 1990, suite aux annulations accordées par les États-Unis et les pays du Golfe dans le contexte de la crise du Golfe (EIU,

1996, trois ententes ont été conclues entre le gouvernement égyptien et le Fonds. Nous en présentons d'abord les faits saillants pour ensuite en analyser les effets sur la dynamique socio-politique du pays.

Les conditions des conditions.

Nous entendons par 'conditions des conditions' les mesures concrètes que le gouvernement sera appelé à mettre en place avant d'être considéré comme étant éligible à un nouveau programme de stabilisation, qui contient lui-même des conditions dont l'exécution fera l'objet d'une supervision étroite de la part des experts du Fonds. Killick (1984, p. 189) confirme qu'avec les critères de performance, les conditions *ex ante* font essentiellement partie de la conditionnalité d'un programme de stabilisation.

À ce chapitre, ce sont à la fois les années précédant et les années suivant la signature de l'accord de confirmation (*standby agreement*) de mai 1991 qui ont fait l'objet d'une intervention, c'est-à-dire d'une ingérence rigoureuse du Fonds. Cette intervention s'est manifestée sous forme d'objectifs quantitatifs et qualitatifs à réaliser *avant* qu'une nouvelle entente ne soit conclue, dégageant la voie soit à l'injection de nouveaux fonds, soit au rééchelonnement de la dette du pays par les créanciers publics et privés. Ainsi, les experts du Fonds ont proposé dès 1988 un plan détaillé d'ajustement qui faisait appel à un traitement choc macro-économique à caractère multidimensionnel. Par exemple, le taux de change devait être libéralisé, les

1993, p 3). Pour ce qui est du service annuel de la dette, il s'élevait à deux milliards de dollars, avec des arriérés évalués à entre 4 et 5 milliards de dollars. (MEED, 30/3/1990)

prix des produits énergétiques, surtout l'électricité, augmentés pour atteindre les niveaux internationaux, le secteur financier officieux (référence indirecte aux maisons d'investissement islamiques) devait être régularisé, les subventions réduites, et le déficit budgétaire lui aussi réduit jusqu'à n'atteindre que 10 % du PIB. Enfin les taux d'intérêt devaient être majorés jusqu'à dépasser le niveau enregistré d'inflation, c'est-à-dire qu'ils devaient passer de 13 % à 20 ou à 25 %. (MEED, 15/7/88)

Avec la balance du pouvoir en sa faveur et par l'entremise d'échanges informels et de mémoranda⁴, le Fonds intensifie ses missions en Égypte. En l'espace d'une seule année, l'équipe d'experts du Fonds dirigée par Abdel Shakkour Sha'lan se rendait à cinq reprises au Caire, soit en juin, août, et décembre 1990, puis en janvier et en mars 1991.

L'objectif premier de ces missions était d'examiner à la loupe les données économiques nationales afin de permettre au Fonds d'établir ses propres estimations -- dû au fait que celles du gouvernement étaient souvent exagérées, soit pour des raisons de politique interne, soit dans l'espoir de convaincre le Fonds⁵. Le second objectif était d'établir des contacts directs avec les autorités égyptiennes compétentes, dans le cadre

⁴ Selon un quotidien de l'opposition, *Al-Shaab*, le gouvernement avait, en 1994, soumis au Fonds plus de 25 mémoranda décrivant en détail les objectifs établis par les deux parties et déjà atteints par l'Égypte.

⁵ La question de fiabilité des statistiques officielles est un problème ancien. Hussein (1981, tome 1, p. 94) la soulève pertinemment et avec sarcasme : "Depuis quand, demande-t-il, est-il possible d'obtenir des données concrètes et fiables sur l'économie égyptienne?" Plus récemment, le 1er février 1995, le Premier ministre annonçait au parlement que son gouvernement réalisait un taux annuel d'augmentation du PIB annuel de l'économie égyptienne de l'ordre de 9 %, alors que les données de la Banque mondiale pour la période était plutôt près de 1 % (*Al-Arabi*, 6/2/1995). De plus, les données sur la performance économique sont fournies par chaque ministère, de sorte que l'absence de coordination entre les divers organes du gouvernement produit des données contradictoires. Par exemple, pour la seule année 1994, le Conseil des ministres a reçu plus de 7 000 rapports contenant au moins 9 000 chiffres qui se contredisaient les uns les autres (*Al-Ahram*, 5/2/1995). Toujours au même sujet, selon le quotidien *Al-Wafd* (26/6/1995) les fonctionnaires du Fonds contournent les statistiques officielles en établissant leurs propres données touchant les prix et l'inflation, à partir d'achats réels qu'ils font périodiquement sur le marché égyptien.

des négociations continues touchant le déroulement de la réforme économique et les efforts supplémentaires à déployer pour permettre au pays de se doter d'un 'certificat de bonne conduite', clé de voûte des marchés financiers internationaux.

L'accord de confirmation de 1991

Le 17 mai 1991, le gouvernement égyptien et le FMI ont signé un accord de confirmation d'un montant de 372 millions de dollars, répartis sur trois ans, qui fut suivi d'un accord lié au programme d'ajustement, signé avec la Banque mondiale, dont la valeur était de l'ordre de 300 millions de dollars.

Il s'agissait d'accord complémentaire. L'accord signé avec le Fonds visait à stabiliser les comptes de l'État en adoptant une politique anti-inflationniste conjuguée à une multitude de mesures fiscales de nature contraignante, par exemple l'augmentation des taux d'intérêt et l'imposition des contraintes à l'allocation des crédits aux secteurs public et privé, ainsi qu'une dévaluation-*cum*-unification des taux de change (Said, Chang et Sakr, 1997, p. 231). Celui signé avec la Banque mondiale avait pour objectifs la libéralisation des politiques du commerce, de l'investissement et des prix ainsi que la restructuration et la privatisation du secteur public. (Said et al., 1997, p. 232)

Par ailleurs, la signature par l'Égypte de l'accord de confirmation de mai 1991 n'a pas dilué la constance des interventions du Fonds tant au chapitre des objectifs macro-économiques qu'au chapitre des délais accordés et aux buts quantitatifs prédéterminés. Par exemple, bien que le gouvernement disposait d'un délai de dix-huit

mois pour atteindre les objectifs fixés dans le programme de 1991, les mécanismes de contrôle établis par le FMI permettaient à celui-ci de suspendre l'accès du gouvernement aux tranches de crédits de l'accord en question, si les mesures exécutées rataient leur cible, et cela, même avant la fin du temps alloué. Le 26 août 1992, le conseil exécutif du Fonds prit la décision de suspendre sa coopération avec l'Égypte :

In view of significant slippage in some agreed policy targets, it [IMF] would not disburse the remaining SDR 130.8 millions (183 million dollars) from Egypt's SDR 278 millions (390 million dollars) standby agreement. While admitting that Egypt has made considerable progress in its reform program – the exchange rate has remained stable, inflation has been reduced, and the current account is in surplus – the IMF remained concerned about the expansion of money supply, the need for further taxation reforms, deregulation of private investment and trade liberalization, the slow pace of public sector reform and, of course, the budget deficit (EIU-CR4, 1992, p. 14)

Plus tard dans l'année, et dans le cadre des négociations entre le FMI et l'État égyptien, une délégation d'experts se rendit au Caire (4 et 5 décembre 1992). Durant cette ronde de négociations, plusieurs points critiques furent soulevés. Par exemple, les experts du Fonds ont signalé le peu de résultats du programme de privatisation annoncé par le président 1990 (voir le chapitre précédent), où le gouvernement s'était engagé à vendre soixante-cinq sociétés du secteur public au cours d'une période de quelques mois (*Al-Wafd*, 6/12/1992). D'autres éléments de discorde renvoient aux pertes énormes des entreprises du secteur public, estimées à 5 milliards de £EG, à la lenteur du processus de privatisation et aux retards dans la mise en vigueur de la loi sur les Affaires, inactive depuis déjà trois ans. Le gouvernement défendit sa position sur les privatisations en soutenant que la situation socio-politique ne permettait pas de procéder aussi vite que prévu. De plus, les marchés financiers furent incapables, du

point de vue technique et financier, d'absorber les transactions financières issues de la mise en marché massive des actions de ces compagnies, tel qu'exigé par le Fonds et la Banque mondiale. ⁶ (*Al-Wafd*, 6/12/92)

Dans un autre ordre d'idées, le gouvernement se trouvait dans l'obligation de demander au Fonds une extension, au moins jusqu'au début de l'année 1993, délai qui lui permettrait de satisfaire aux conditions ouvrant la voie à un accord ultérieur, qui, lui, entraînerait l'annulation, par le Club de Paris, de la deuxième tranche de la dette, soit trois milliards de dollars US. Le régime justifia sa demande en invoquant des arguments à caractère socio-économique. Il s'agissait, par exemple, des coûts imprévus découlant du séisme qui a secoué le pays le 12 octobre 1992⁷, de la montée de la violence islamiste en Haute-Égypte et du danger d'une instabilité locale, si les réformes s'avéraient trop hâtives (EIU-CR4, 1992, p. 14). Tous ces facteurs avaient eu leur impact sur le volume du déficit budgétaire, qui dépassait de 2 points de pourcentage le taux limite fixé par l'entente, ce qui a envenimé l'atmosphère des négociations entre le gouvernement et le Fonds. Le Premier ministre Atef Sidqi affirmera, à ce chapitre, que c'est cette ampleur du déficit budgétaire qui aura empêché la conclusion de l'accord suivant (EIU-CR4 1992, p. 14).

⁶ Il importe de noter à cet égard que la Banque mondiale participe activement et formellement au processus d'ajustement structurel. En effet, le 10 septembre 1993, le gouvernement et la Banque ont signé un programme de supervision d'ajustement structurel appelé SAMP (Structural Adjustment Monitoring Program). Aucuns fonds n'ont été avancés dans le cadre de ce programme. Cependant, affirme la Banque, "SAMP was justified by the need for continual support to the Government's reform program. In addition, the ongoing IMF arrangements had, and still have, as a prerequisite, that the implementation of the agreed upon structural adjustment program be satisfactory to the Bank. The DDSR [Debt and Debt Service Reduction] granted by the Paris Club creditors in May 1991 was linked to the Government's performance under the IMF arrangements" (Banque mondiale, 1996, 2). À noter dans cette citation la relation liant les conditions du Fonds, de la Banque et du Club de Paris.

⁷ L'incompétence des services de secours gouvernementaux, par comparaison à l'efficacité et à la rapidité de ceux des groupes islamiques, a embarrassé politiquement le gouvernement, de sorte qu'il a imposé des restrictions d'ordre logistique et monétaire à ces groupes. (EIU-CR4, 1992, pp. 11-12)

Ainsi le Fonds se réserva le droit d'examiner le projet du budget annuel du gouvernement et d'y proposer des changements, même avant que ledit projet ne soit présenté au parlement. De plus, le Dr Said el-Khodary⁸ nous a confirmé qu'un représentant du FMI réside en permanence au Caire, son bureau étant logé dans les locaux de la Banque centrale; il a pour tâche de surveiller de près l'exécution des politiques, et d'aviser ses supérieurs de tout dérapage quant aux objectifs établis.

Le programme d'ajustement structurel de 1993

Le constat étant fait que le programme de stabilisation de 1991 avait enregistré des résultats relativement satisfaisants, le gouvernement signa en 1993 un deuxième accord, avec un agenda plus étendu que le précédent, qui l'engageait à effectuer des corrections majeures à caractère structurel. Le 20 septembre 1993, le conseil exécutif du FMI a accorda ainsi à l'Égypte un nouveau prêt, d'un montant de 569 millions de dollars répartis sur 3 ans, par le biais de son *Extended Fund Facility* (EFF) (EIU-CR4, 1993, p. 14). Le trésor égyptien comptant des réserves de l'ordre de 17 milliards de dollars, au moment où l'entente a été conclue, il va de soi que le but principal de l'accord n'était pas d'affecter ces 569 millions aux dépenses de l'État, mais plutôt de confirmer l'annulation, par le Club de Paris, de 15 % (soit 3 milliards de dollars) du montant total de sa dette extérieure globale, estimée à 20 milliards de dollars. Les principaux éléments et objectifs du nouveau programme d'ajustement étaient les suivants :

⁸ Entrevue personnelle (1995)

- a. une réduction du déficit budgétaire jusqu'à 0,5 % du PIB en 1995/96, une simplification des lois sur la taxation telles que la taxe d'affaires, la taxe sur la valeur ajoutée, prévue pour le 1er juillet 1995, la taxe postale et la structure d'incitation aux investissements.
- b. une révision à la hausse du prix des produits énergétiques jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau international, objectif à réaliser avant le 30 juin 1995; une réduction de 6,3 % en 1994/95; l'introduction d'un projet de loi visant à abolir les contrôles de location dans le secteur du logement à la fin de 1995 et le dérèglement des secteurs de coton et de cannes à sucre;
- c. la vente d'actifs du secteur public évalués à 31,3 milliards £EG, soit 43 % du total de ces actifs, avant la fin 1995; vente de toutes les sociétés en coentreprise dans le secteur bancaire, de même que d'une banque du secteur public; idem pour le secteur de l'assurance;
- d. la libéralisation du commerce : suppression de l'interdiction d'importer de la volaille et des textiles; modification à la baisse de la structure tarifaire;
- e. le dérèglement de l'environnement commercial : promulgation de nouvelles lois *anti-trust* et *anti-dumping*, et adoption d'une nouvelle loi permettant non seulement aux employeurs le libre emploi de leur main-d'œuvre selon les circonstances économiques, mais aussi, pour la première fois, la légalisation des grèves et des conventions collectives. (EIU-CP, 1995, p. 16)

Par ailleurs, cette liste de tâches à réaliser dans une période relativement courte ne représentait que le suivi d'autres mesures faisant partie de ce qu'il convient d'appeler des pré-conditions à la mise sur pied des programmes en question.

Le Fonds exigea au préalable, comme ce fut le cas pour le programme de stabilisation de 1991, l'adoption de nombreuses mesures concrètes à appliquer en vue de préparer le terrain pour le nouveau programme. Le gouvernement devait non seulement préparer le projet de loi sur la taxe unifiée mais aussi le présenter au parlement (*Majlis Al-Sha'b*) pour délibération et éventuelle adoption. De plus, le gouvernement devait agir dans le dossier de la libéralisation du commerce extérieur. En effet, en juillet 1993, le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur annonça une série de mesures tarifaires telles que : (i) la réduction, de soixante-dix-huit à cinquante-deux, du nombre de produits de consommation comme par exemple les véhicules, les produits électroniques, et les biens de consommation courante; et (ii) la diminution des tarifs douaniers sur quarante-quatre produits de matières premières et de biens intermédiaires, mesure visant à aider l'industrie locale à concurrencer les importations. D'autres réformes furent inaugurées, incluant la décision de permettre aux entreprises étrangères d'établir leurs bureaux d'importation au pays, sans avoir à engager un intermédiaire local. Cependant, des frais douaniers de 1 % de la valeur de la marchandise importée devait être perçus (EIU-CR4, 1993, p. 15).

Le fait que le FMI se soit servi de sa facilité élargie (EFF) pour conclure la nouvelle entente nous renseigne sur l'étendue des objectifs établis. Ces objectifs ont une portée à caractère de plus en plus structurel, comparativement à l'accord de confirmation de 1991 qui traitait de questions de stabilisation fiscale et monétaire. En plus des mesures de redressement fiscal, des enjeux tels que la privatisation, la libéralisation du commerce, la déréglementation des prix, l'établissement d'un encadrement juridique favorable aux investisseurs et la promotion du secteur privé

faisaient aussi partie intégrale du programme d'ajustement de 1993. (EIU-CR4, 1993, p. 15)

À ce chapitre, le gouvernement s'engageait : (i) à réduire le déficit budgétaire à 2,6 % du PIB en 1993/94 (au lieu du 2 % qu'exigeait initialement le Fonds). Ce compromis est survenu après que le déficit pour l'année précédente ait dépassé sa cible de 3,5 % pour atteindre 4,7 % du PIB; (ii) à baisser le niveau d'inflation, de 11 % en 1992/93 à 9,5 % pour l'année 1993/94, pour atteindre 5 % à la fin de la période de trois ans que durerait le programme; (iii) à réduire davantage les subventions indirectes, en vue de les éliminer complètement; (iv) à accélérer le processus de privatisation et (v) à réaliser une croissance économique de l'ordre de 2 % du PIB en 1993/94, par rapport au 0,5 % pour l'année 1992/93, en augmentant graduellement jusqu'à 4 ou 5 % en 1995/96 (EIU-CR4, 1993, p. 14).

Mais le succès relatif du gouvernement, dans l'exécution de son programme de stabilisation et d'ajustement, n'empêcha pas le Fonds de faire preuve de réserve face à certains enjeux du programme de réforme. Ce genre d'insatisfaction prit souvent la forme d'une suspension de coopération ou même d'un gel des crédits déjà accordés au pays. Les autorités du Fonds soutenaient que les mesures mises en œuvre par le gouvernement ne représentaient qu'une fraction de ce qui avait été demandé, fraction d'environ 30 %, selon le quotidien *al-Sha'b*. Par conséquent, l'année précédant la conclusion de l'accord de confirmation de 1995, le Fonds avait suspendu jusqu'à nouvel ordre sa coopération avec le gouvernement.

Face à l'incertitude quant à la possibilité de l'annulation ultérieure d'une partie de sa dette extérieure, le gouvernement tentait de rétablir les communications avec les

autorités du Fonds, rompues depuis un an. Lors de la conférence annuelle conjointe du FMI et de la Banque mondiale, une délégation ministérielle dirigée par le ministre de la Planification, le Dr Kamal Ganzouri⁹, se rendit à Washington. Bien que le but essentiel n'ait pas été d'engager immédiatement le gouvernement dans un nouveau programme, à la veille des élections législatives prévues pour la fin de l'année¹⁰, le gouvernement voulut tout de même préparer le terrain pour une reprise des négociations après la tenue de ces élections et la formation d'un nouveau gouvernement. L'autre objectif était de s'assurer de l'annulation de la troisième tranche de la dette, promise par le Club de Paris suite à la signature d'une nouvelle entente. Un troisième accord a vu le jour en octobre 1995, que nous décrivons ci-dessous.

L'accord de confirmation de 1996

Le 11 octobre 1996, soit un an après les élections parlementaires en Égypte et la formation d'un nouveau gouvernement, le Fonds monétaire international émit le communiqué de presse suivant annonçant un nouvel accord avec ce pays :

The International Monetary Fund (IMF) today approved a 24-month stand-by credit for Egypt equivalent to SDR 271.4 million (about US\$ 391 million) in support of the Government's economic and financial reform program. In view of Egypt's present strong international reserve position, the Government does not intend to draw on the stand-by credit. (IMF, Press Release No. 96/50, 1996)

⁹ Les autres ministres de la délégation étaient Atef Obeid, aux Affaires publiques; Mohamad Razzaz, aux Finances; Mahmoud M. Mahmoud, à l'Économie et Youssef B. Ghali, à la Coopération internationale (*Al-Ahram*, 8/10/1995).

¹⁰ L'opposition a alors accusé le gouvernement d'avoir demandé explicitement au Fonds de reporter la nouvelle ronde de négociations à une date ultérieure à la tenue des élections (*al-Wafd*, 6/10/95 et *al-Sha'ab*, 6/10/95)

Cette nouvelle entente survint une fois que les autorités du Fonds aient jugé satisfaisante la performance du gouvernement en matière de réforme économique.

Ainsi dans son rapport annuel, le Fonds souligne que :

Le programme de privatisation [en Égypte] a clairement indiqué l'intention du gouvernement de se désengager du secteur de la production. S'agissant de la libéralisation des échanges, les administrateurs ont accueilli avec satisfaction la récente série de réductions tarifaires. Ils ont approuvé les mesures destinées à libéraliser les loyers et les procédures d'investissement, ont souligné l'importance de l'adoption rapide d'une loi unifiée sur les investissements. Ils ont encouragé les autorités à promouvoir une plus grande flexibilité du marché du travail pour atténuer le chômage. Les administrateurs ont aussi accordé une importance particulière aux efforts des autorités pour améliorer la collecte et l'établissement de données. (FMI, Rapport annuel, version électronique)

Soulignons que l'entente de 1996 est la dernière en date à être établie entre le Fonds et le gouvernement. D'après ce communiqué, le gouvernement ne se servira pas des nouveaux crédits mis à sa disposition à moins qu'une difficulté imprévue dans sa balance des paiements ne se produise. Il s'agit d'un programme d'ajustement d'une durée de deux ans qui vise à consolider les réalisations du gouvernement dans le domaine de l'ajustement structurel. Pour ce qui est de ses composantes, le programme vise à renforcer et à accélérer le processus d'ajustement structurel déjà en vigueur, en plus de traiter de nouveaux dossiers faisant partie de la stratégie globale du FMI. Selon les projections du FMI, le nouveau programme devrait améliorer les perspectives économiques en Égypte. Ainsi,

The program focuses on consolidating the macro economic gains of recent years and deepening structural reforms, in particular privatization of state enterprises, reduction of trade barriers and deregulation of the business environment, in order to achieve

annual real growth of around 6 percent and the creation of some 400,000 jobs per year. (EIU-CP, 1998, p. 17)

Comme ce fut le cas pour les autres programmes exécutés au cours des années 1990, l'accord actuel est surchargé de consignes spécifiques et de délais précis à respecter. Sur ce plan, le gouvernement maintiendrait son déficit budgétaire sous la barre de 1 % du PIB, avec une inflation ne dépassant pas les 5 %. Le programme de privatisation devrait, de son côté, générer des revenus de l'ordre de 5 à 6 % du PIB, pour les années 1996/97 et 1997/98. Le gouvernement s'engagerait à vendre au secteur privé sa part des banques détenues en coentreprise, en plus de privatiser, en 1998, l'une des quatre grandes banques commerciales publiques. L'une des deux principales compagnies d'assurance publique serait également privatisée en 1998¹¹.

D'autres mesures d'ajustement visaient entre autres à l'accélération de la libéralisation du commerce extérieur par l'élimination graduelle de toutes les barrières non tarifaires sur les importations¹² et les exportations; à une réforme administrative permettant une meilleure collecte des taxes et des impôts et à la réduction graduelle du personnel de la fonction publique (de l'ordre de 2 % par année) ainsi qu'à la réduction de la masse salariale par rapport au PIB; à l'élimination des subventions indirectes sur les produits pétroliers et le gaz, selon un calendrier s'étalant jusqu'au juillet 1999, et à la déréglementation de l'environnement commercial, par la promulgation d'une loi unifiée, en mai 1997. (EIU-CP, 1998, p. 17)

¹¹ À ce chapitre il importe de préciser que le gouvernement refusait, jusqu'à fin de 1994, de privatiser les quatre grandes banques commerciales publiques ainsi que le secteur de l'assurance. (Al-Jabali, 1995, p. 447)

¹² Sauf pour les automobiles, où la réduction de tarif sur l'importation s'étale sur une période de 5 ans à partir de 1997.

Enfin, quant à la surveillance du programme, les deux parties ont convenu que le Fonds exercerait une supervision plus étroite, sous forme de révisions trimestrielles à partir de janvier 1997.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer avec justesse les effets de ce programme, le Fonds a tout de même jugé satisfaisante la performance du gouvernement en matière de réforme économique.

Jugeant que l'Égypte était enfin, au moins de l'avis du Fonds, sur la bonne voie, le ministre des Entreprises publiques, qui servait de chef à la délégation égyptienne lors de la conférence annuelle conjointe du Fonds et de la Banque mondiale en 1998, déclara exclue la possibilité de conclure une nouvelle entente, tout en insistant sur la nécessité de solliciter l'expertise technique du Fonds dans plusieurs domaines tels que la réorganisation du système des taxes, la modernisation du secteur bancaire et l'accélération de l'afflux des investissements. (EIU-CR4, 1998, p. 17)

Nonobstant cette amélioration des rapports, il demeurait plusieurs sujets litigieux, entraînant dans un cas précis --celui de la dévaluation de la devise-- un refus catégorique d'exécuter la demande du Fonds (*Al-Ahali*, 29/1995), alors que dans un autre cas --le dossier de la privatisation-- l'État put se montrer accommodant, dans la mesure où le lui permettaient les conditions socio-économiques du pays. Outre les arguments économiques, que nous présenterons ci-dessous, et qui semblent avoir favorisé au moins à court terme le point de vue du gouvernement, et ayant tiré des leçons des expériences d'autres pays (par exemple, la dévaluation massive du *peso* mexicain), le comportement du gouvernement face aux intervenants externes s'inscrit dans la logique de la faisabilité politique de la réforme, dans la mesure où la position

du régime, reflète, d'assez près, l'attitude générale des acteurs internes susceptibles d'être affectés par les politiques de la réforme.

Résistance : La question de la dévaluation

La question de la dévaluation de monnaie égyptienne a fait l'objet d'un débat intense, auquel participaient d'innombrables intervenants de toutes les tendances politiques; le refus du gouvernement de céder aux pressions du Fonds en ce domaine lui a valu l'appui de l'opposition politique ainsi que de l'élite économique du pays (*al-Hayatt*, 6/11/95). La question de la dévaluation nourrit un sentiment de patriotisme rassembleur qui se porterait à la défense de la souveraineté économique et, par corrélation, de la souveraineté nationale du pays, représentée par la devise nationale (AI, 18/7/94).

Or pour le Fonds il s'agit d'une problématique à caractère purement économique : la dévaluation pourrait être un outil efficace dans le rétablissement de l'équilibre fiscal et commercial. En se basant sur des modèles économétriques ultra compliqués, par exemple la corrélation entre l'inflation en Égypte et celle de ses principaux partenaires commerciaux, ou encore de la corrélation entre les augmentations des salaires et l'amélioration de la productivité nationale, les experts du Fonds soutiennent que la livre égyptienne est surévaluée de près de 25 % et qu'il incombe au gouvernement diminuer la valeur de la devise nationale pour ensuite laisser aux forces du marché le soin de régler le taux de change par le biais de l'offre et de la demande les taux de change. Parmi les bénéfices escomptés, le Fonds cite une

éventuelle amélioration de la balance commerciale par un double effet : d'abord par une réduction des importations en raison des coûts éventuellement plus élevés et ensuite par l'effet d'une augmentation des exportations, devenues potentiellement plus attrayantes. (*Al-Jumhouryya*, 24/9/95)

Tableau VI : La moyenne des taux de change dans les années 90.

| Année | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| £EG par \$US | 2,708 | 3,296 | 3,323 | 3,334 | 3,373 | 3,394 | 3,395 |

Source : World Bank, 1998, p. xi.

La position gouvernementale est clairement contre la dévaluation : excluant les petites fluctuations dues à l'offre et la demande, aucune modification des taux de change n'a été effectuée par le gouvernement (voir tableau VI ci-dessus). Ce dernier justifie sa résistance à cet égard en avançant les huit arguments suivants :

1. La stabilité du taux de change n'est pas la conséquence d'une intervention gouvernementale capricieuse, comme le prétendaient les experts du Fonds. Au contraire, l'intervention de la Banque centrale égyptienne dans le marché des devises visait à empêcher l'appréciation de la livre contre le dollar, et non l'inverse. En 1992, le président Mubarak dévoilait que la Banque centrale avait dû intervenir sur le marché des changes en achetant 4,5 milliards de dollars pour arrêter l'appréciation de

la livre contre le dollar (EIU-CR4, 1992, p. 15). La preuve en est l'immense accumulation des réserves internationales : plus de 18 milliards de dollars à fin de 1995¹³. Dans le même ordre d'idées, le Premier ministre Atef Sidqi défend la position du gouvernement en faisant remarquer que ladite intervention dans le marché des changes est conforme aux normes suivies par d'autres autorités monétaires ailleurs dans le monde, incluant bien évidemment la Réserve fédérale américaine (*Al-Ahram*, 12/10/95).

2. La stabilité du marché des changes a contribué à inverser la tendance de dollarisation qui avait infecté l'économie dans les années 80 (Subramanian, 1997, p. 27). D'un ratio d'utilisation de 50 %, la dollarisation est tombée à 20 % en septembre 1997. Parce qu'un taux de change volatile pousse les détenteurs de la devise nationale à trouver refuge dans les devises les plus rassurantes, notamment le dollar, il s'avère crucial de réduire cette perception des risques et de rétablir la confiance envers la devise nationale, deux objectifs que Subramanian (1997, p. 28) estime atteints par la réforme en cours.

3. Il n'est pas certain que, dans le contexte égyptien, une dévaluation pourrait aider tangiblement les exportations, ce que soutiennent les autorités du Fonds. De fait, celles-ci souffrent de contraintes multiples dont l'origine se trouve ailleurs. En ce sens le gouverneur de la Banque centrale soutient qu'il est illusoire de prétendre que les exportations profitent de la dévaluation. C'est un avis qui fait l'unanimité au sein des cercles intellectuels et dirigeants égyptiens. Pour eux la stagnation des exportations, qui ont d'ailleurs affiché un recul de 23 % entre 1992/93 et 1993/94, est une question

¹³ Pour la première fois en juin 1995, le gouvernement a prêté une somme de 100 million de dollars US, tiré de ses réserves internationales, au FMI qui les utilisera pour aider les pays en voie de

de capacité productive, de surplus, de qualité des produits et de disponibilité des marchés extérieurs; aucun de ces éléments n'est acquis (*Al-Ahram*, 13/2/95). De plus, les inévitables effets de contraction économique issus des politiques de stabilisation en vigueur depuis 1991 pourraient diminuer la demande globale dans l'économie en affaiblissant davantage les capacités productives de l'économie.

4. Par ailleurs, la dévaluation nominale et réelle de la livre égyptienne n'a pas diminué les importations, dû à la nature largement inélastique de la demande interne. De fait, les importations des produits alimentaires représentent 21 % du total des importations, celles des biens intermédiaires 46 %, et celles des biens en capital 24 % (Sayyed et al., 1998, p. 52). Dans son rapport annuel de 1997, le Fonds a admis que les intrants de production représentaient une plus forte part de la croissance des importations

5. Dans un pays où, selon le quotidien *Al-Ahram* (4/12/94), 80 % des produits de consommation de base sont importés, le risque d'une augmentation des prix aura de graves conséquences sur les coûts de la vie pour la majorité de la population. Un rapport préparé par des experts de l'Institut de planification nationale, organisme de recherche et d'études composé d'économistes et de spécialistes en faveur de l'intervention active de l'État dans l'économie, affirme que la dévaluation telle qu'envisagée par le Fonds provoquerait une augmentation de l'inflation de 8,6 % par année et des augmentations sectorielles des prix, notamment de l'ordre de 9,7 % dans les secteurs des transports, et de près de 9,4 % dans les secteurs de l'industrie et de la machinerie (*Al-Ahram*, 12/10/1995).

6. Pour justifier sa réticence, le gouvernement évoque l'expérience d'autres pays qui ont dû dévaluer leur devise (apprentissage social). La dévaluation de la lire turque développement. (*al-Hayatt*, 6/11/95).

dans les années quatre-vingts, effectuée pour satisfaire les exigences du FMI, avait créé une situation de déstabilisation, sous forme de migration massive de la lire vers les devises étrangères les plus rassurantes --notamment le dollar et le Deutschemark-- qui avait provoqué une chute libre de la devise nationale (Najjar, 1995, p. 21). Le cas mexicain est un autre exemple : la dévaluation du *peso* en décembre 1994 obligea la Banque centrale mexicaine à intervenir pour soutenir, quoique temporairement (les 19 et le 20 décembre) la devise nationale. Le coût de cette intervention s'éleva à quatre milliards de dollars (Duquette, 1999, p. 91).

7. Le gouvernement n'hésite pas à exposer l'apparente contradiction entre les demandes du Fonds : d'adhérer intégralement d'une part aux règles de l'économie de marché, et d'autre part d'intervenir dans le dossier de la dévaluation (Najjar, 1995, p. 21). Certains analystes se posent, par conséquent, des questions sur les intentions véritables du Fonds monétaire international.

8. Le Dr Ramzi Zaki, conseiller influent de l'Institut de la planification nationale, établit une corrélation pertinente entre la dévaluation et les privatisations. Le Dr Zaki affirme que les investisseurs étrangers auraient dans les faits réalisé des économies équivalant au niveau de dévaluation demandée, au moment d'acheter les compagnies du secteur public mises en vente (*Al-Ahram* 4/12/94). C'est un point de vue légitime, qui n'échappe pas à l'attention des autorités compétentes. Avec un coffre de réserves internationales amplement garni, le gouverneur de la Banque centrale égyptienne, le Dr. Ali Najm, dénonçait l'intransigeance irrationnelle du FMI concernant le dossier de la dévaluation (*Al-Ahram*, 13/2/95).

Pour conclure, il paraît évident, d'après les arguments présentés ci-dessus et la quasi-unanimité des intervenants internes, que pour ce qui est du dossier de la dévaluation, le gouvernement disposait d'une marge de manœuvre lui permettant de résister avec succès aux pressions du Fonds. La preuve en est que les administrateurs du Fonds, suite à la conclusion des consultations avec l'Égypte au titre de l'article IV du Fonds en 1996, se sont résignés, en notant avec satisfaction le progrès enregistré sur plusieurs fronts de la réforme économique : "Les administrateurs ont félicité les autorités pour l'amélioration de la performance de l'Égypte au cours des dernières années et ont salué leur intention de consolider les acquis récents en s'engageant dans un programme¹⁴ renforcé de réformes économiques." (Rapport annuel, 1997, p. 83)

Nonobstant la victoire du gouvernement dans ce dossier, il demeure que celui-ci traite avec prudence d'autres aspects de la réforme, en essayant de concilier les intérêts contradictoires des divers intervenants. L'on parle ici du dossier de la réforme du secteur public, et par corrélation des privatisations, qui d'ailleurs suscitent autant d'opinions et qui affectent, à l'encontre de la dévaluation, les intérêts d'un grand nombre d'intervenants domestiques. La faisabilité politique de la privatisation est en effet entravée par la situation qui a cours : les mises à pied résultant de toute privatisation s'annoncent d'autant plus massives en Égypte, où la politique de plein-emploi de l'État a démesurément gonflé les rangs des employés 'superflus à la tâche'; le gouvernement se montre donc très prudent, et se trouve contraint de forger des outils qui lui éviteront le risque d'une répétition des soulèvements populaires antérieurs.

¹⁴ Le programme en question est l'accord de confirmation signé avec le FMI en octobre 1996, dont les composantes sont discutées ailleurs dans le présent chapitre.

Accommodation :

Le processus de privatisation

Bien que le gouvernement égyptien ait adopté des mesures visant à résoudre la question du secteur public (déjà traitées brièvement dans le chapitre précédent), le débat sur la privatisation de ce secteur ne s'est toutefois intensifié qu'aux années quatre-vingt-dix, probablement en réaction à l'effondrement du système de gestion socialiste dans les ex-pays communistes.

Ceci dit, et avant de présenter les arguments formulés autour de cette problématique, l'on doit s'entendre sur une définition de la privatisation et délimiter clairement son champ d'action. Pour ce faire, nous nous référons à la définition formulée par son principal défenseur, à savoir la Banque mondiale :

The term privatization can have different meanings. At one level it refers to the privatization of a public enterprise, whether through divestiture or other techniques. In a narrow sense, privatization implies permanent transfer of control, whether as a consequence of a transfer of ownership right from a public agency to one or more private parties or, for example, of a capital increase to which the public sector shareholder has waived its right to subscribe. (World Bank, 1998, p. 10)

Qu'on parle de sa restructuration administrative --réelle ou cosmétique-- ou de la mise en vente massive de ses unités productives, la réforme du secteur public est, certes, un processus interactif auquel participe un ensemble d'acteurs et dont les intrants (*inputs*) ne se limitent pas aux variables économiques mais pourraient engendrer des variables juridiques, politiques et sociales. Ezra et Waterbury résument succinctement les enjeux en question

Public sector reform and privatization are public policy issues that are always embedded in other issues pertaining to structural adjustment, degrees of state economic intervention, and the regulation of the markets. They are organically linked to the quintessentially political issues of public resource allocation, the provision of collective goods, and the distribution of wealth in society. (1990, p. 1)

En Égypte, le poids écrasant du secteur public dans l'activité économique, et son rôle de 'vitrine sociale'¹⁵, placent incontestablement ce secteur au cœur des débats sur l'ajustement structurel. Il serait trop simple de s'attendre à ce que des résultats concrets se produisent par la simple adoption d'un projet de loi ou même d'un décret présidentiel. Au contraire, la réforme en question impliquerait un changement profond affectant non seulement les règlements jadis en vigueur par rapport à toute la dynamique des relations de production, mais également, et à une échelle encore plus importante, le risque de conflits d'intérêts que cette réforme pourrait générer; il s'avère donc crucial pour le gouvernement que les mesures à appliquer ne provoquent pas une opposition politique insurmontable.

L'exercice de transfert des moyens de production du public vers le privé s'avère une opération d'abord et avant tout politique, notamment du fait que la réforme fera inévitablement des gagnants et des perdants. Et comme l'affirment Haggard et Webb :

Policy reform has distributive consequences for different groups, which organize to protect their incomes and rents. Politicians respond to constituent pressures because they seek to remain in office, and they exchange policy distortions for political support.
The fate of any reform effort thus hinges on the political

¹⁵ Nous empruntons cette expression à Halimi (1994). Même si l'auteur traite du programme de dénationalisation en France, ses propos ont, en effet, des traits communs avec le cas égyptien notamment en ce qui concerne la fonction du secteur public : "Les entreprises nationalisées ont eu pour vocation du suppléer aux insuffisances du marché (...) d'assurer des missions de service public, de favoriser l'égalité des citoyens, de jouer un rôle d'aiguillon social."

balance of power between the winners and losers in the reform effort.¹⁶ (1994, p. 8)

Comme nous le verrons plus loin, le processus de privatisation déclenché dans les années quatre-vingt-dix avait été précédé par des tentatives de restructuration du secteur public dans le but d'alléger les structures pour ainsi améliorer la productivité globale de l'économie. Or, comme le soutient Waterbury (1983, p. 117) ces tentatives étaient vouées à l'échec, parce qu'elles cachaient d'importants problèmes structurels issus d'une position de monopole, d'une surcharge de la main-d'œuvre et de modes de gestion inadéquats. Ainsi peut-on déduire que les demi-mesures et le traitement superficiel des problèmes récurrents du secteur publics ne sont qu'une expression de la dure réalité de ce secteur, dans la mesure où des contraintes politiques, entre autres, empêchent l'État de s'attaquer globalement à cette question.

Malgré l'insistance des défenseurs de la privatisation, surtout les acteurs externes¹⁷, l'on comprend l'hésitation des dirigeants du pays à se plonger dans les eaux turbulentes de la privatisation, dans la mesure où celle-ci contribuerait à l'avènement d'une nouvelle réalité sociale dont les paramètres demeurent inconnus donc politiquement irréalisables. Comme le soutiennent Hall et Ikenberry : "In many respects, the current interest in privatization and public sector reform in developed and developing countries amounts to an attempt to reconstitute state power." (1989, p. 96)

¹⁶ Dans le même ordre d'idées, Lieberman (1994, pp. 569-70) soutient que : "With all the attention that is paid to the economic and technical aspects of privatization, it is sometimes forgotten that privatization is intensely political (...) It involves a massive redistribution of wealth and power."

¹⁷ Dans son étude intitulée *Private Sector Development in Egypt : the Status and the Challenges*, la Banque mondiale (1994, p. 31) affirme que : "Privatization ought to be the flagship of the economic reform program. The issue is less about quantity than about the perceived willingness to swiftly relinquish control on a continuous and growing basis."

Face à l'État, d'autres intervenants internes s'efforcent à leur tour de faire prévaloir leur point de vue, mais leur influence dépend de leur position respective. Alors que parmi les opposants se trouvent les dirigeants des entreprises d'État, le mouvement syndical et la fonction publique en général, pour ne nommer que les plus importants acteurs, ceux qui sont en faveur sont les capitalistes branchés sur les intérêts étrangers, et les dirigeants du secteur privé marginalisés par la configuration actuelle des moyens de production.

Les dirigeants des entreprises d'État craignent avec raison que le passage de leurs entreprises aux mains des intérêts privés ne laissera pas leur royaume indemne. Une restructuration administrative majeure accompagnera nécessairement le transfert des unités de production, et pourrait les menacer de la perte imminente de leur emploi, dans ce qu'on convient d'appeler un processus de *squeezing out*, surtout au sein d'entreprises affichant une piètre performance et des pertes annuelles chroniques. Le même sort pourrait être réservé aux milliers d'employés qui n'ont été affectés au secteur public que grâce à la politique de plein-emploi, et dont l'utilité et la productivité était à présent remises en question. Bref, on était en droit de s'attendre à une rude opposition de la part de ces deux groupes.

Parallèlement, il est dans l'intérêt de la fonction publique de résister au transfert de l'activité économique vers le secteur privé, puisque ce que cela signifie, pour cette immense sous-structure gouvernementale, entre autres une perte considérable d'influence et de privilèges, dans la mesure où ses dirigeants verront rétrécie leur part du gâteau bureaucratique : "Egyptian officials protect and enhance

their positions through the use of public patronage. Ministers, governors, and public sector managers seek to maintain their control of events.” (Richards, 1991, p. 1727)

Il est fort probable que suite à la réforme du secteur public, certains organismes publics d'approvisionnement, de contrôle et de distribution, incluant même des ministères tels que le ministère de l'Approvisionnement et du commerce interne¹⁸, risquent de perdre leur raison d'être au sein de la machine gouvernementale.

La demande explicite faite à l'État de se retirer du domaine de la production et la distribution des biens et services que le secteur privé est capable d'assumer, provient essentiellement des instances externes, notamment du Fonds monétaire international. Cependant, ce sont plutôt les conditions sociales internes notamment les forces susceptibles de perdre dans ce processus --par exemple les employés des entreprises désignées pour la vente-- qui façonnent la position du régime par rapport à la vente du secteur public. Coincé entre la nécessité de rationaliser son secteur public et le potentiel d'une résistance menaçante, le régime reflète dans son comportement une attitude ambiguë, qui sera suivie d'une meilleure appréciation des conditions favorables à la privatisation.

En effet, cette ambiguïté se nourrit d'abord et avant tout des déclarations du président Mubarak qui, en dépit de l'adoption par le parlement d'un projet de loi autorisant la mise en vente sélective de certaines entreprises d'État, se prononçait

¹⁸ Dans l'annexe statistique du rapport annuel de la Banque Centrale égyptienne, on trouve la liste des décisions gouvernementales que les divers ministres ont prises au cours de l'année 1990. À titre d'exemple, la décision n° 811 de 1990 du ministre de l'Approvisionnement et du commerce interne concernant les prix du riz produit localement et qui doit être livré aux instances gouvernementales et aux forces armées. Une autre décision, le n° 819 de 1990, du même ministre, a trait à la réglementation des prix du sucre distribué aux détenteurs de la carte de ration (Banque centrale de l'Égypte, 1990, p. 139-140)

contre la liquidation du secteur public, si cela risquait de porter atteinte à la paix sociale :

I wonder about those who advocate the selling of the public sector, because this would be a dangerous step taken at the cost of the simple citizen, because the private sector operates according to the needs of the market and its prices are high. So what is the simple citizen to do? Frankly, he will starve (...) The public sector regulates the private one, thus offering goods to the public at reasonable prices, because state control is a must. Selling the public sector would create a socio-economic problem. I am careful to maintain social peace and balance. (cité par Waterbury 1993, p. 142)

Face aux appels de privatisation et lors d'une rencontre avec les étudiants de l'université d'Alexandrie, le président Mubarak réitéra sa position en déclarant que : "nous ne vendons pas le secteur public; ses entreprises géantes resteront toujours la propriété de l'État : nous disons cela pour la dixième fois." (AI, 20/9/93, p. 41)

Outre le maintien de la paix sociale susmentionnée, la faisabilité politique est influencée par d'autres facteurs internes d'ordre technique et administratif qui prohibent l'accélération de la privatisation, à savoir la préparation, voire la restructuration majeure au niveau des finances, du personnel et de la gestion quotidienne des entreprises visées. De plus, il faut mettre en place les règles régissant le processus en question, tout en tenant compte des compensations à verser aux licenciés, et de la problématique de l'évaluation des effectifs. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que la prudence s'avère être l'approche privilégiée d'un gouvernement qui doit composer avec une situation sociale relativement agitée.

Dans un autre ordre d'idées, l'on assiste à une évolution, chez les dirigeants du pays, et à l'affirmation d'une volonté politique jadis absente. Comme Hinnebusch

(1993, p. 165) l'a fait remarquer : "The President now sees himself less as a cautious consensus man and more as a decisive reformer who can attract investment and get the economy moving." Il semble que le processus d'apprentissage social ait renforcé la volonté du gouvernement qui, tout en devant accommoder les intervenants interne, estime tout de même avoir réuni les conditions nécessaires à se lancer avec plus vigueur dans le processus de réforme du secteur public en vue de vendre ses unités aux intérêts privés. C'est en 1995 que le gouvernement a rendu public son intention de vendre les 314 entreprises publiques¹⁹ évaluées à plus de 85 milliards de £EG (*Al-Hayatt*, 29/4/1995). Le ministre du Tourisme, Fu'ad Sultan, a demandé au gouvernement de régler le programme de privatisation avant l'an 2000. (*Al-Ahram* 1/5/95)

Le débat s'intensifie

Malgré l'évolution de l'attitude des dirigeants, dans le dossier des privatisations, le débat sur la privatisation est loin de faire l'unanimité chez les principaux intéressés. Non seulement s'agit-il d'une question de défense des intérêts subjectifs par les perdants potentiels, mais également d'une remise en cause intellectuelle du système de valeurs et des attentes des masses quant au rôle de l'État dans l'économie et dans la société.

¹⁹ Il s'agit des entreprises largement concentrées dans le secteur industriel, mais incluant aussi les hôtels, les compagnies de distribution électrique et celles des transports routiers et ferroviaires (IMF, 1998, p. 45). Cependant la superstructure du secteur public chapeaute également les sociétés de services telles que les organes de réglementation, les institutions académiques, et les autres unités à vocation culturelle et touristique, les autorités économiques telles que celle du Canal du Suez, les compagnies pétrolières, le secteur bancaire et celui de l'assurance.

Outre l'argumentation de l'efficience, de la primauté des exportations et d'une meilleure utilisation des ressources nationales qui sous-tend l'action du Fonds (Kolko 1998, p. 7) s'ajoutent les raisons et les positions des intervenants nationaux se situant de part et d'autre du débat. On parle ici des intellectuels du milieu universitaire, des acteurs publics activement impliqués dans le processus de formulation des politiques gouvernementales, et bien évidemment de l'opposition : un débat, certes riche, qui s'est déclenché au début de cette décennie et dont nous résumons ci-dessous les points saillants. L'importance de ce débat découle du fait que non seulement il contribue à enrichir la perspective du gouvernement sur le sujet, mais aussi qu'il fait contrepoids aux pressions des intervenants externes, de sorte qu'il permet à l'État d'alléger le risque de la non-faisabilité politique des conditions du Fonds en la matière.

La question de l'équité par opposition à l'efficacité

Pour commencer, le Dr Said Najjar, considéré comme le doyen des économistes libéraux en Égypte, mène une attaque sévère contre le concept d'équité si fort défendu par les défenseurs du secteur public, en soutenant que :

Les plus démunis se sont en fait appauvris sous son règne [celui du secteur public] tandis qu'une minorité choisie et privilégiée, opérant en son sein ou par son intermédiaire, en a profité pour s'élever au sommet de la pyramide sociale (...) La justice sociale peut être réalisée beaucoup plus efficacement et à moindre coût, par la fiscalité et les dépenses publiques, comme c'est le cas dans la plupart des pays industrialisés et des pays en développement les plus avancés. (*Al-Ahram* 30/4/90)

Beaucoup d'autres obstacles qui empêchent le secteur public de bien exécuter son rôle sont aussi à l'œuvre. Selon Afifi (1991, p. 7), ces obstacles font parties des

relations de pouvoir, de sorte que le système politique se sert de la structure économique en place pour maintenir sa légitimité. Ces obstacles se décrivent comme suit ` :

1. l'ingérence constante des politiciens --népotisme, patronage, et *rent-seeking*-- dont l'intervention quasi permanente empêche l'administration des entreprises publiques de prendre les décisions les plus économiquement viables;
2. l'obligation de vendre les produits du secteur public aux prix sociaux encore déterminés par le gouvernement. Les prix sociaux sont généralement en deçà des coûts des produits en question;
3. l'obligation de produire des biens et services non-rentables pour satisfaire une clientèle politiquement importante pour le régime; on parle ici des masses urbaines qui sont en général politiquement sensibles aux coûts de la vie;
4. l'obligation d'engager du personnel non qualifié ou superflu;
5. le fait que le secteur public soit considéré comme la force motrice du développement; dans ce cas il est hors question qu'une de ses unités productives fasse faillite, quelles que soient les pertes encourues, d'où le fardeau fiscale insupportable sur le budget du gouvernement;
6. le système de mérite et de promotion du personnel n'est pas basé sur des critères objectifs de performance; au contraire, c'est souvent l'ingérence des dirigeants politiques qui détermine l'attribution des promotions, notamment au niveau des cadres et de l'administration; et enfin,

7. le secteur public est un terrain fertile pour la corruption²⁰, les transactions cachées et le développement de l'économie souterraine.

De son côté, le Dr H. Bablawi (1992, p. 107) reproche au système de planification centralisateur d'étouffer l'initiative privée et de placer les unités de production du secteur public à la merci du système politique. Il soutient que l'expansion verticale et horizontale du rôle de l'État a rendu, dans la plupart des cas, son intervention beaucoup moins efficace : "Un État plus interventionniste ne veut pas forcément dire un État plus présent ou plus efficace" (Bablawi, 1992, p. 107). L'auteur ajoute qu'en accordant au secteur privé un rôle plus actif, les modes d'intervention de l'État passeront d'un système de commande hiérarchique à une gestion selon des politiques stratégiquement établies. (p. 124)

À cette vision antagoniste du secteur public s'oppose un point de vue contraire. Ainsi pour Galal Amin, le malaise du secteur public n'est pas causé par la nature du système de propriété, mais plutôt par le système de gestion des prix, notamment les prix sociaux qui lui sont imposés et la concurrence déloyale du secteur privé étranger (*Al-Ahali*, 2/5/90). Dans un article paru dans un journal de l'opposition (*Al-Arabi*, 21/8/95), il dénonçait les arguments des défenseurs de l'économie du marché en la qualifiant d'être 'un idéal-type'²¹, Amin a fait observer qu'il serait souhaitable, sinon

²⁰ La corruption ne se limite pas aux activités du secteur public. Le secteur privé en est aussi le théâtre de cas de corruption. L'hebdomadaire économique *Al-Iktisadi* (31/10/94) affirmait que les forces de sécurité ont identifié 535 cas de corruption en 1991, 4456 cas en 1993, et 6479 cas en 1994. Certains de ces cas, comme par exemple celui de l'importation de la viande qui ne se conforme pas aux normes établies ou l'altération des dates d'expiration sur les produits alimentaires, constituent un danger certain pour la santé publique.

²¹ Dans cet article, Amin répliquait à l'article du Dr. H. Bablawi intitulé "Les fondements institutionnels de la réforme économique" (*Al-Ahram*, 10/8/95), dans lequel il soutient que le rétablissement de l'économie de marché nécessite une réforme touchant les six domaines suivants : 1) la stabilité financière et monétaire, 2) la transparence et la disponibilité de l'information, 3) l'encadrement juridique pertinent, 4) la société civile, 5) la réforme politique et 6) la confiance et la crédibilité du gouvernement.

nécessaire, de défendre le secteur public dans plusieurs domaines, au lieu de le détruire ou de le vendre en vue d'instaurer un système économique virtuel impossible dans la meilleure des circonstances.

Il faut également tenir compte du fait que les entreprises d'État avaient été privées des moyens de renouveler leurs effectifs, car tous les profits réalisés par ce secteur servaient à renflouer le déficit budgétaire de l'État. Mohamad F. Khamis, président de l'Association des investisseurs de la ville nouvelle du Dix de Ramadan et membre de l'assemblée générale de la société de portefeuille publique du textile, est d'avis que les politiques trop interventionnistes du gouvernement ont effectivement dépouillé les sociétés d'État de toute capacité décisionnelle. Selon lui, la solution n'est pas leur vente, mais l'autonomisation de leur gestion. Pour sa part, le Dr Said El-Khodary, doyen de la faculté du Commerce de l'Université de Port-Saïd, lors de l'entrevue susmentionnée, qualifie cette situation de conspiration concoctée par le régime de Sadate au début de sa politique de *l'Infitah* pour affaiblir le secteur public face à son vis-à-vis, le secteur privé, une affirmation qui ne manque pas d'alliés, surtout au sein de la Gauche. À ce propos, Ibrahim El-Issawi souligne que la Loi n° 203 de 1991 sur le secteur public des affaires, remplaçant la loi n° 97 de 1983 sur les organisations du secteur public, poursuit la décentralisation entamée par la suppression, par Sadate, des 'institutions publiques' au début de *l'Infitah* (*Al-Ahali* 19/6/1991).

En s'attaquant directement à la question des privatisations, le Dr Ibrahim al-Issawi soutient qu'il est absurde de prétendre que celles-ci vont résoudre les problèmes économiques de l'Égypte, à commencer par la stagnation du développement : "On trouve en Égypte autant d'entreprises déficitaires dans le privé que dans le public, et la

baisse de la productivité touche aussi bien les deux secteurs” (*Al-Ahali*, 17/4/91). Il ne faut pas, par conséquent, que le secteur public soit le bouc émissaire d'une situation dont les causes sont la corruption, l'absence de participation et de contrôle démocratique, l'inflation, et l'instabilité économique et politique. En ce sens, il soutient qu'un pays en voie de développement comme l'Égypte aura besoin d'une force motrice pour créer les conditions d'un développement durable et général qu'il n'est possible de réaliser que par une intervention gouvernementale active. Cependant, le degré de cette intervention doit être proportionnel à celui du sous-développement : si ce dernier est élevé, l'intervention indirecte ne suffit plus et il est nécessaire de conduire la politique économique par le biais d'un secteur public puissant.” (*Al-Ahali*, 17/4/91)

En outre, il serait politiquement néfaste de sous-estimer la question des coûts sociaux découlant d'éventuelles mises à pied dans les sociétés d'État mises en vente et dont la majorité souffre d'une surabondance de main-d'œuvre. À titre d'exemple, on estime que la vente de la compagnie Cabo (secteur du textile) dont le gouvernement détient 70 % des actions et qui est, d'ailleurs, considérée parmi les meilleures, avec des profits avant déduction de 25,9 millions £EG en 1993, risque de mettre à pied un grand nombre de ses 5500 employés²². Bref, il s'avère d'autant plus impératif de procéder avec prudence que le risque politique provenant d'une augmentation du chômage est sérieux.

²² D'après certains analystes, 20 % de la main-d'œuvre pourrait être congédiée de cette entreprise sans en affecter la productivité; une histoire récurrente dans l'entier du secteur public (*al-Hayatt*, *ibid.*). Comme le soutient Kharoufi (1995, p. 292) : “Le secteur public est aussi connu pour être un sanctuaire du chômage déguisé. Le recours à la pluriactivité - le fonctionnaire ajoutant à son activité déclarée une activité secondaire - est devenu chose courante. Une enquête ne montre-elle pas que le temps effectif de travail d'un fonctionnaire égyptien se situe entre 20 minutes et 2 heures par jour?” De son côté, Najjar (1994, 6) affirme qu'au moins 20 % des employés d'État, c'est-à-dire un million de personnes, sont une surcharge inutile faisant partie de la catégorie *disguised unemployment*.

Il existe aussi d'autres obstacles d'ordre technique. D'abord la question d'évaluation des actifs des sociétés mises en vente (AI, 7/6/93, p. 40) est un processus où l'improvisation est plutôt la règle que l'exception. Jusqu'au milieu des années 1990, ni les règles appropriées ni les procédures nécessaires à une évaluation transparente des actifs du secteur public n'avaient encore été établies (al-Jabali 1995, 449). Prenons par exemple le cas de la compagnie Misr des zones libres. Ses actifs avaient été évalués par une firme conseil égyptienne à 75 millions £EG, alors que la valeur réelle de ses actifs était de l'ordre de 200 millions £EG. En outre, la pénurie des firmes-conseil locales et le recours aux services d'experts étrangers portent un risque potentiel d'une sous-évaluation préméditée au profit d'acheteurs étrangers, dans la mesure où le capital national est incapable d'acquérir les entreprises mises en vente. (*Al-Ahram*, 14/9/1995)

Pour contourner cet obstacle, certains analystes soutiennent que la meilleure évaluation est celle déterminée par un marché boursier fort et dynamique (Afifi, 1991, p. 12) comme ce fut d'ailleurs le cas des privatisations effectuées par le gouvernement britannique dans les années 1980 (AI, 11/7/94). Or, ce marché demeure peu développé, voire quasi inexistant en Égypte, et il s'avère essentiel de le moderniser afin d'élargir la participation populaire et d'éviter qu'un monopole privé ne vienne remplacer le monopole public.

Les experts égyptiens sont d'avis que le cheminement de la privatisation dépend aussi des dispositions des investisseurs locaux et étrangers à accepter un prix juste et raisonnable pour les sociétés d'État mises en vente, sans trop insister sur un

traitement fiscal spécial ou des privilèges aboutissant à la formation de monopoles (*Al-Ahali*, 29/9/1995).

Sur ce même point al-Jabali (1995, p. 448) attire notre attention sur un phénomène 'important et dangereux' qui fait état d'une apparente solidarité entre les investisseurs de se porter moins intéressés aux sociétés mises en vente, afin de conduire à la baisse du prix suggéré des entreprises visées. Cela reflète implicitement la position du gouvernement, qui reproche au secteur privé son manque d'enthousiasme quant aux efforts gouvernementaux en matière d'ajustement. Par exemple, le ministre du Tourisme Fu'ad Sultan faisait remarquer non sans amertume que les importantes réalisations du gouvernement dans le domaine de stabilisation n'ont pas été accompagnées de réalisations semblables du côté des secteurs privés égyptien et étranger, notamment au sujet de l'amélioration de la productivité, de l'investissement et de la création d'emplois. (*Al-Ahram*, 1/5/95)

Le bilan et l'effet de la réforme économique

Bilan

Il est indéniable que le progrès de la réforme économique des années quatre-vingt-dix contraste vivement avec celui de la décennie précédente. Même s'il reste du chemin à faire, les autorités du Fonds font déjà l'éloge des efforts déployés par le gouvernement au chapitre de la réforme, en soulignant des changements socio-économiques quantitatifs et qualitatifs considérables dans plusieurs domaines de

l'économie (Subramanian, 1997; Handy, 1998). Ainsi, outre la stabilisation fiscale et monétaire amorcée dans le cadre de l'accord de confirmation de 1991, le gouvernement s'attaquait à l'ajustement structurel de l'économie sur les cinq fronts suivants : 1) la libéralisation du commerce extérieur ; 2) la réforme du système de taxation ; 3) la réforme fiscale ; 4) l'amélioration de l'environnement de l'investissement ; et 5) la privatisation (Sayyed et al., 1998). L'on ne doit pas oublier le progrès réalisé par la libéralisation du secteur agricole où, en 1997, le gouvernement restituait les mécanismes de l'offre et de la demande, en ce qui concerne la location des lots agricoles.

Pour ce qui est de la libéralisation du commerce extérieur, les mesures multiples que le gouvernement a prises dans ce domaine s'adressaient tant aux importations, en faisant diminuer la base tarifaire sur trente-cinq biens de capital dans le but apparent d'encourager les investissements, qu'aux exportations, par l'annulation des conditions d'obtention d'un permis d'exportation, la réduction de la liste des produits bannis aux exportations de trente à deux, et le traitement financier adéquat et favorable aux exportateurs par les institutions financières publiques (Sayyed, 1998, p. 10). Aussi, en mars 1994, le gouvernement a adhéré au GATT, en promettant de baisser ses tarifs douaniers au niveau fixé par ce traité. (*al-Hayatt*, 9/11/1995)

Pour ce qui est de la réforme du système de taxes il importe de noter l'ajustement continue des lois fiscales. Par exemple, le gouvernement a promulgué la loi 11 de 1991 sur la taxe générale de vente, qui venait remplacer celle de la taxe sur la consommation. À partir de 1995, le gouvernement unifia la taxe sur les revenus en soumettant toutes les sources de revenu à une seule loi, tout en baissant le plafond de

l'impôt de 65 % à 50 %. Pour le gouvernement, les nouvelles lois sur l'impôt visaient entre autres à attribuer équitablement le fardeau fiscal, à accroître les revenus de l'État, et à simplifier les procédures.

Par ailleurs, le gouvernement promulgua plusieurs projets de loi dans le but d'améliorer l'environnement général de l'investissement. L'on parle, par exemple, de la Loi 203 de 1991 sur les entreprises publiques, qui visait à libérer l'administration des unités de production du secteur public et à effectuer le transfert de certaines de ces unités au secteur privé, et de la loi 95 de 1992 qui régit le marché financier. D'autres mesures prises font référence :

i. à un allègement de la charge bureaucratique, dans la mesure du possible. Par exemple, les projets d'investissements totalisant moins de 10 millions £EG n'ont plus à suivre la démarche bureaucratique d'acceptation, sauf restrictions de sécurité nationale ou questions d'environnement.

ii. à une décentralisation administrative, de sorte que les autorités régionales (les gouvernorats) remplaceront la Commission nationale d'investissement dans l'évaluation et l'approbation des projets d'investissement dans leurs territoires respectifs. Le but de cette mesure est de diminuer le risque de conflit entre les régions et le gouvernement central (Sayyed, 1998, p. 16).

Ces mesures ont porté fruit, de sorte qu'en 1994 le pays se classait au neuvième rang des meilleurs marchés financiers faisant appel aux investisseurs étrangers, parmi les pays en voie de développement. (*al-Hayatt*, 6/11/1995)

Quant à la réforme fiscale, les actes les plus importants demeurent la libéralisation des taux d'intérêt et la stabilisation de la Livre égyptienne face aux devises étrangères,

notamment au dollar américain, en laissant les mécanismes de l'offre et de la demande déterminer leurs niveaux.

Enfin, bien que le processus des privatisations n'ait repris son élan qu'à partir de 1996 où, selon le FMI (1998, p. 3), "more than one-third of the state portfolio has been divested, and divestiture proceeds have ranked high in comparaison with other transforming economies", il ne faut pas sous-estimer les mesures entreprises par le gouvernement, surtout au début de la période en question, en vue d'établir les mécanismes d'opération d'une privatisation plus viable.

La promulgation de la loi des affaires (loi 203) visait à regrouper les entreprises du secteur public dans des sociétés de portefeuille (*holding companies*) en vue de commercialiser davantage leurs opérations et d'élargir leur autonomie de gestion et de prise de décision stratégique. Ceci a été fait par le regroupement de ces entreprises dans vingt-sept sociétés de portefeuille. En 1993, ce nombre fut réduit à dix-sept (IMF, 1998, p. 50). En outre, le gouvernement créa en 1991 le Bureau des entreprises publiques. Rattaché au bureau du Premier ministre, cet organisme se chargeait de superviser la réforme du secteur public et de mettre en place les mécanismes adéquats de privatisation (EIU-CP, 1998, p. 15). Cependant, depuis janvier 1996 tout le dossier de la privatisation a été transféré à un comité ministériel et renforçant, en conséquence, l'engagement du gouvernement et sa volonté de vendre en l'an 2000 les 314 entreprises d'État. (EIU-CP, 1998, p. 15)

Résultat, 113 de 314 sociétés d'État, soit 35 % des actifs ciblés, ont été totalement ou partiellement vendues au secteur privé, garnissant ainsi le trésor de l'État de 9 milliards £EG, une somme équivalant à 3 % du PIB (EIU, 1998, p. 15).

Cependant ces réalisations ne plaisent pas aux plus libéraux, surtout par comparaison aux deux premiers programmes d'ajustement (1991, 1993). Car pour eux, le progrès de l'ajustement dans le domaine monétaire, ce que Najjar (1995) l'appelle 'the money economy' n'a pas eu l'effet d'engrenage souhaité, en ce qui concerne la réforme de l'économie réelle. Parce que, comme le soutient Blin (1992, p. 44) certaines des réformes structurelles préconisées par le programme d'ajustement posent de délicats problèmes socio-politiques, un phénomène bien illustré par l'affirmation suivante de Krueger et Bates (1996, p. 454) : "Lying between economic circumstances and policy reform is a political process, by which the needs for economic adjustment translate into effective political demands for policy change"

Toujours est-il que l'éloge auquel le gouvernement a eu droit de la part du FMI (Subramanian 1997, Handy, 1998), ne devrait pas camoufler une réalité interne rendue complexe par une interaction dynamique entre d'un côté les conséquences économiques de la réforme et d'autre côté les agissements socio-politiques des intervenants nationaux, notamment le rôle complexe de l'opposition que nous abordons ci-dessous. À ce chapitre il convient de réitérer la corrélation entre les disparités économiques issues en partie des coûts inévitables de l'ajustement (Adedeji, 1999; Naiman et Watkins, 1999) et la réaction sociopolitique des forces sociales qui pourraient, dépendant de la sévérité de la situation, non seulement bloquer et renverser la réforme mais également menacer la stabilité politique du pays. Par exemple, nonobstant les autres facteurs qui peuvent être à l'œuvre, la crise algérienne actuelle illustre le potentiel du cercle vicieux de l'ajustement dans lequel un gouvernement risque de s'enfermer.

Les coûts socioéconomiques de la réforme en Égypte

En Égypte, selon une étude menée par des experts du FMI : “12 percent of the population lives on less than \$1 a day” (Handy, 1998, p. 42); 49 % de la population urbaine et 64,5 % de la population rurale vivent sous le seuil de la pauvreté, (Korayem, 1996, 8) et un PNB par tête reculait de US\$710 en 1987 à 600 dollars en 1991 (Faucher et Hafsi, 1994, p. 1).m Selon les critères de la Banque mondiale, ces chiffres placent l'Égypte dans le groupe des pays à faible revenu. Le maintien du système des subventions et de protection sociale y donc aussi important que le souci de faire avancer le processus d'ajustement.

Or, le programme d'assainissement des finances publiques du gouvernement et d'élimination des distorsions des prix impliquent inévitablement une augmentation des prix, et par conséquent un affaiblissement du pouvoir d'achat de la population. De plus, l'étendue des mesures d'austérité n'épargne pas forcément le système de sécurité sociale ni les transferts du gouvernement vers les divers groupes socio-économiques. Nous nous référons aux données de la Banque mondiale pour démontrer l'augmentation des coûts de vie affectant le plus les pauvres. Il s'agit de l'indice des prix à la consommation, de l'indice des prix des produits alimentaires, du ratio des dépenses publiques par rapport au PNB sur l'éducation ainsi que celui des transferts de sécurité sociale.

1. L'indice des prix à la consommation²³ : Comme le démontre le tableau ci-dessous, cet indice a grimpé, passant de 197 au déclenchement du processus d'ajustement à 341 en 1996, soit une augmentation de près de 73 pour cent (voir la figure no. 4 en annexe).

Tableau VII : Quelques indicateurs ayant trait aux coûts de vie ainsi qu'aux dépenses militaires.

| Année | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Indice du prix à la consommation (1987=100) | 197 | 227 | 254 | 275 | 318 | 341 |
| Indice du prix des produits alimentaires (1987=100) | 204 | 221 | 238 | 261 | 287 | 308 |
| Dépenses militaires (% des dép. gouv.) | 10 | 8,5 | 9,3 | 8,9 | 13,7 | ... |
| Dépenses militaires (% du PNB) | 4,1 | 4,2 | 4,3 | 4,1 | 5,7 | ... |

Source : World Bank, World Development Indicators, 1998.

2. L'indice des prix des produits alimentaires²⁴ : Encore une fois l'on note une augmentation rapide de cet indice, qui passe de 204 en 1990 à 308 en 1996 (voir tableau ci-dessus).
3. Les dépenses publiques sur l'éducation²⁵ ont pour leur part diminué, passant de 6,3 % du PIB pour la période de 1980-85, à 5 % du PIB pour la période 1990-96
4. Les dépenses publiques sur la sécurité sociale²⁶ ont aussi chuté, passant de 5,2 % du PIB en 1980-85 à 3 % du PIB en 1990-96.

²³ Définition : "The Consumer Price Index (CPI) reflects the change in the cost to the average consumer of acquiring a fixed basket of goods and services." (World Bank, 1998)

²⁴ Définition "The Food Price Index (FPI) reflects the change in the prices of foods used for private consumption in households. FPI is a subindex of CPI". (ibid.)

En revanche, comme le démontrent les données du tableau, les dépenses militaires n'ont pas souffert le même sort; au contraire, en 1995, la dernière année pour laquelle la Banque a publié des statistiques à cette rubrique, ces dépenses grimpaient de 1,6 % par rapport au PNB, un taux presque équivalent aux coupures effectuées dans les transferts de sécurité sociale. Or, la part quasi intouchable des dépenses militaires n'est pas très surprenante, pour l'observateur ou le spécialiste des affaires égyptiennes : les forces armées sont l'un des piliers les plus importants du régime, sinon le plus important.²⁷

La réforme et l'opposition

Face à un bilan d'ajustement structurel relativement réussi, au moins du point de vue du gouvernement et de ses bailleurs de fonds, se dresse une situation socio-politique moins enviable. La réforme ne se déroule pas dans un vide national; ses coûts auraient creusé davantage le fossé entre riches²⁸ et pauvres, obligeant ces derniers à chercher d'autres moyens de pallier leurs difficultés socio-économiques. Face au rétrécissement de l'intervention gouvernementale en tant que fournisseur

²⁵ Définition : "The public expenditure on education includes expenditures on public education plus subsidies to private education at the primary, secondary, and tertiary levels" (ibid.)

²⁶ Définition : "The public expenditure on social security and welfare show compensation for loss of income to the sick and temporarily disabled, payments to the elderly, the permanently disabled, and the unemployed, family and maternity, and child allowances, and the cost of welfare services such as the care for the aged, the disabled and children as percentage of government expenditures".

²⁷ Depuis la révolution de 1952, tous les présidents : Nasser, Sadate, et Mubarak ont eu une carrière militaire.

²⁸ À ce sujet, lors d'une intervention à la Foire du Livre le 18 janvier 1995, l'influent journaliste et écrivain Mohamad Heikal soutenait qu'il y a en Égypte, en 1995 : cinquante millionnaires possédant des fortunes de 100 à 200 millions de dollars; cent autres, de 80 à 100 millions; cent cinquante, de 50 à 80 millions; deux cent vingt, de 30 à 50 millions; trois cent cinquante, de 15 à 30 millions, deux mille

unique de certains produits et services, notamment dans le domaine des services sociaux, se créent d'autres formes d'intervention sociale menées essentiellement par les organismes caritatifs et les ONG parmi lesquels les groupes islamistes radicaux et modérés jouent un rôle prépondérant (Nassar, 1992, pp. 106-133) dépassant le contexte social pour être exploité à des fins politiques.

Par ailleurs, la confrontation sanglante entre l'aile radicale du mouvement islamique et les forces de l'ordre a en quelque sorte fragmenté le front de l'opposition, dans la mesure où non seulement les forces laïques mais aussi les groupes islamiste modérés, que Rouleau (1998) appelle 'les démocrates conséquents', préférant faire avancer leur cause par des moyens légitimes et à l'intérieur du système politique, se trouvaient obligés d'appuyer le régime dans sa lutte contre la violence interne perpétrés par les extrémistes.

Selon *The Economist* du 9 mai 1992 : "Religion and politics are a potent mix. Stir in poverty, joblessness and over-crowding, spice it with sectarian fanaticism and you get an explosion." On a ici une combinaison politiquement tellement dangereuse que certains analystes prédisaient l'effondrement de l'ordre public et du régime : "In sum, in the absence of meaningful economic and political reforms, the Mubarak regime may collapse, opening the door to a military takeover or to an even more dramatic political change similar to what happened in Iran during 1978-79." (Cassandra, 1995, p. 23). Le fait que ce scénario ne se soit pas concrétisé appelle une explication quant au succès relatif du gouvernement à entamer des réformes aussi

huit cents, de 10 à 15 millions; et soixante-dix mille, de 5 à 10 millions de dollars (cité dans Ahmad 1995).

poussées sans qu'elles n'aient provoqué les réactions déstabilisantes qui s'étaient produites en 1977 et en 1986.

À cette fin, évoquons trois raisonnements. Le premier met en relief un phénomène important, où l'activisme social du mouvement islamique aurait ironiquement aidé indirectement le régime, protégeant celui-ci des revendications des forces largement affectées par les mesures d'austérité draconiennes de la réforme économique. Le deuxième identifie cette confrontation sanglante quasi quotidienne comme étant la responsable de l'affaiblissement de l'opposition. Cette opposition est perplexe de se voir déchirée entre un régime rigide et fermé et une violence intolérable, excluant par conséquent toute possibilité d'une réforme politique tant revendiquée par ses leaders. Le troisième fait état des précautions entreprises par le gouvernement pour atténuer les effets de la réforme, tel le cas du Fonds pour le développement social.

Pour ce qui est du premier scénario, ce sont les associations non gouvernementales, notamment celles que chapeaute le mouvement islamique, qui mènent le jeu. Issues d'un mélange de dévouement religieux et philanthropique, d'entrepreneurship de type capitaliste et d'une finalité politique sous-jacente, et dotées des sources de financement très diverses, ces associations offrent à leur clientèle une panoplie de services.²⁹ Voici un aperçu de leurs activités.

²⁹ S. Ben-Néfissa (1995, p. 48) affirme qu'il est "faux de croire que le financement des services sociaux islamiques a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes des pays du Golfe, même si ceux-ci existent. Le phénomène est beaucoup plus complexe et il y a plusieurs systèmes de financement, allant de l'aide des pouvoirs publics à celle des grandes institutions, islamiques (banques islamiques) ou non (UNICEF, aide américaine, ambassades étrangères), jusqu'à l'autofinancement en cas de gestion efficace des services (sanitaires, éducatifs etc.) proposés, en passant par l'entraide de quartier. Des dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux États-Unis et, évidemment, des pays du Golfe, contribuent aussi à les soutenir. Il existe également un financement dispensé 'au nom de l'Islam', interne à l'Égypte; l'attrait des associations islamiques pour les donateurs privés repose à la

Politique et philanthropie

Bien que l'adaptation des pauvres aux difficultés économiques découlant des politiques de réforme structurelle prenne diverses formes, allant d'une augmentation de la charge de travail (souvent un deuxième emploi) jusqu'au réajustement des besoins élémentaires, et même à une réduction de la liste des priorités de base au sein de l'unité familiale, en passant par la solidarité communautaire comme source palliative d'entraide³⁰. Nous traiterons ici de la troisième alternative, à savoir le rôle des associations islamiques dans le domaine. Certes,

Islamic private voluntary organizations and other groups are attempting to fill the void left by a government that is increasingly unable to devote its limited resources to a plethora of problem areas: education and training, housing, health care, agricultural and industrial productivity, employment and transportation. (Sullivan, 1994, p. 58)

Face au vide créé par le retrait partiel de l'État de l'espace socio-économique, les militants islamiques, toutes tendances confondues, se sont précipités sur le front de l'entraide dans le but ultime de faire prévaloir leurs préférences sociales, et par conséquent politiques. En ce sens, l'incontournable corrélation positive entre réforme et pauvreté (voir Nassar, 1992; Korayem, 1996; Kheir Eddine et Abdel Khalek, 1992) a tendance à provoquer un sens de dérive chez une partie importante de la population, notamment les jeunes pour qui le slogan du mouvement islamique *Al-Islam huwa al-*

fois sur des motifs religieux, notamment l'obligation de faire l'aumône sous forme de *zakat*, et de *sadaqa*, et sur la confiance qu'elles suscitent en raison de leur réussite sur le terrain, perceptible et visible".

³⁰ Pour plus de détails, voir Korayem (1996, 51-68)

hal (l'Islam est la solution) représente non seulement une source de secours spirituel et moral, mais également un support économique contre la misère et la pauvreté absolue. Comme on le verra ci-dessous, les associations caritatives islamiques ont pris la relève de l'État surtout dans le domaine des services sociaux. Ce délestage implicite des responsabilités semble avoir aidé le gouvernement à poursuivre ses politiques de réforme pendant un temps où la confrontation violente entre l'aile radicale des groupes islamistes et le gouvernement provoquait une aliénation des forces modérées du mouvement islamique incluant même les Frères musulmans³¹ ainsi que celles de l'opposition laïque. Ces forces se trouvent, en conséquence, obligées de dénoncer la violence perpétrée par les extrémistes contre les symboles du pouvoir et les assises économiques du régime. Ainsi pour étoffer davantage notre proposition, nous prenons deux exemples, l'un traitant d'un dossier économique et l'autre mettant en lumière la désarticulation politique de l'opposition.

Le 12 octobre 1992, un tremblement de terre d'intensité de 5,4 à 5,9 à l'échelle de Richter secoua le pays, ayant un impact dévastateur sans précédent, surtout dans la ville du Caire. Le séisme fit 561 morts et 10 000 blessés. Pour ce qui est des dégâts matériels, 221 mosquées, 251 bâtiments gouvernementaux, et 1 087 écoles furent détruits. En outre, le gouverneur du Caire révéla que les autorités reçurent près de 51 976 plaintes portant sur des immeubles qualifiés de dangereux pour la sécurité publique. (EIU-CR4, 1992, p. 11)³²

³¹ Pour plus d'informations sur les objectifs des Frères musulmans et la stratégie des les atteindre, voir Abed-Kotob (1995).

³² Par ailleurs, le gouvernement estime, selon son ministre du Gouvernement local, que près d'un million de maisons en état de décrépitude (dû à un manque criant d'entretien ou construction minable) risquaient de s'effondrer même avant le séisme (EIU, *ibid.*).

Cette catastrophe plongea le pays dans une panique collective, mobilisant à la fois le gouvernement et les ONG³³ incluant les organisations islamiques, dans une course pour non seulement aider les victimes mais pour éventuellement gagner leur sympathie et l'appui populaire. C'est une course dans laquelle ces organisations ont marqué des points importants. (NYT, 18/10/92)

D'un côté, il y avait les diverses agences gouvernementales qui se jetaient le blâme d'une incompétence bureaucratique, ce qui a fini par pousser les sinistrés, sans abri quatre jours après le séisme, à manifester dans les rues du Caire pour demander une action gouvernementale immédiate (NYT, 18/10/92). Leur consternation était telle que le président dut lui-même intervenir, promettant de les reloger dans les semaines suivantes. Certains groupes islamistes ont promptement mobilisé leurs mécanismes d'aide en dépêchant sur les lieux des spécialistes qualifiés tels que des ingénieurs, des médecins et des *oulema* ou religieux offrant leurs services gratuitement, "to the chagrin of Government officials, fundamentalists quickly filled the void in disaster relief, opening shelters and providing medical aid in some areas within hours of the disaster." (NYT, 21/10/92)

Incompétence gouvernementale contre efficacité des islamistes, le message n'est pas passé inaperçu au sein du régime. De fait, le ministre de l'Information, S. El-Sharif, accusait les islamistes d'incitation à la manifestation et la violence (NYT, 18/10/92). Pour le gouvernement, les islamistes tentent d'exploiter une calamité humaine pour promouvoir leurs idées politiques toujours camouflées dans un message religieux

³³ Selon le ministère des Affaires sociales il y a 14 000 associations reconnues officiellement en Égypte sans compter celles qui ne sont pas enregistrées (World Bank, 1991c).

favorablement accueilli dans une société où l'Islam est un mode de vie, la foi imprégnant les mœurs et coutumes de la majorité du peuple³⁴.

À cet égard le ministre de l'Intérieur A. H. Moussa déclarait que : “The Government has enough to handle the crisis. If anyone wants to do anything, they should do it through the Government. What is this becoming, a state within the state?” (NYT, 21/10/92). L'inquiétude du régime était telle que le gouvernement passa un ordre militaire prohibant la tenue d'événements bénéfiques et de collecte de fonds sans l'obtention d'une permission gouvernementale préalable.

Par ailleurs, l'activisme des islamistes ne se limite pas aux cas d'urgence. Les associations caritatives islamiques ont développé de vastes réseaux de services sociaux partout en Égypte. L'on parle d'écoles, de garderies, de cliniques médicales, voire d'hôpitaux semi privés fournissant à la population une gamme de services professionnels à des prix abordables (Sullivan, 1994, p. 65). L'association³⁵ du Dr. Mustapha Mahmoud dans le quartier aisé de *Mouhandissine*, à laquelle nous avons rendu visite et dont nous avons observé le travail lors de notre séjour de 1995 est un exemple révélateur du type de service social fourni à la population. Portant le nom de son fondateur – le cardiologue et entrepreneur, Dr Moustafa Mahmoud-- l'association a vu le jour en 1975, à titre d'organisation philanthropique. Le complexe est composé d'une mosquée, d'une clinique externe à vocation polyvalente, d'une bibliothèque

³⁴ Le puissant écho que peut avoir le message islamique a convaincu plusieurs partis de l'opposition de l'importance d'adopter “un discours politique basé sur une certaine légitimité religieuse traditionaliste, incrustant en conséquence des valeurs rigides et incompatibles avec la réalité prévalante qui pourraient inhiber le processus de transformation démocratique” (Rapport stratégique arabe, 1995, p. 77). Même le gouvernement s'efforce de projeter l'image religieuse que représente la prestigieuse institution *Al-Azhar* et son vaste réseau de mosquées pour mousser sa légitimité populaire tout en faisant contrepoids aux islamistes. (ibid., p. 72)

³⁵ D'autres associations ayant même vocation philanthropique sont éparpillées partout en Égypte. Pour plus de détails voir Sullivan et Kotob (1999).

islamique, d'un musée géologique, d'une salle de séminaires, d'un aquarium et, depuis 1989, d'un hôpital de soixante lits dont la moitié est réservée quasi gratuitement aux plus démunis. Le corps médical est composé de quelque quatre-vingt-quatorze médecins qui reçoivent une fraction (entre 25 % et 33 %, soit 25 piastres à 1 £EG par patient) des frais perçus de la clientèle, dépendant du cas traité et du service fourni (Sullivan, 1994, 70-71). Outre les services médicaux, l'association a d'autres programmes d'aide aux pauvres incluant, par exemple, une allocation financière annuelle à quelques 8 000 familles parmi les plus démunies.

Violence et intransigeance : le dilemme de 'l'autre' opposition

Bien que les affrontements entre le l'État et le mouvement islamique, notamment les Frères musulmans, datent des années cinquante³⁶, ce n'est qu'au début des années quatre-vingts qu'ils ont pris de l'ampleur avec l'assassinat, en octobre 1981, du président Sadate par des militaires appartenant au groupe extrémiste Tanzim al-Jihad. Depuis, l'aile radicale du mouvement islamique³⁷, composée de groupes

³⁶ Le point culminant dans ces affrontements fut l'attentat perpétré par un membre des Frères contre l'ancien président Nasser en 1954, suite à quoi le régime mena une campagne de répression contre le mouvement allant jusqu'à l'exécution par pendaison du chef spirituel des Frères, Sayyed Koutob, en 1966.

³⁷ Pour ce qui est de l'aile modérée, celle-ci est représentée par les Frères musulmans, qui sont dominants notamment au sein des syndicats professionnels et des associations estudiantines universitaires. Éric Rouleau (1998, 23) décrit brièvement l'histoire tourmentée des Frères :

Mouvement tout à la fois conservateur et réformiste. Fondé en 1928 par Hassan el Banna, la confrérie a connu un parcours contrasté, tour à tour partisane de la violence ou soucieux de légalité, combattant le régime ou, au contraire, collaborant avec lui pour lutter contre l'ennemi commun du moment, qu'il soit communiste durant l'époque de la monarchie, nassérien de gauche pendant la règne de Sadate, soviétique en Afghanistan, sous le président Hosni Mubarak; tantôt encore pourchassée, tantôt tolérée, mais toujours interdite depuis un demi-siècle.

disparates souvent difficiles à démasquer³⁸, dénonce le régime qui est devenu, selon leur interprétation stricte de l'Islam et de la *Sharia*³⁹, impie et déviant des principes fondateurs de l'Islam. Partant de cette qualification 'sur mesure', le *Jihad*, la guerre sainte, notamment sa composante militaire, s'avère un devoir religieux de tous les croyants en vue du rétablissement de l'État islamique. R. Garudy a raison d'affirmer ce qui suit : "Qu'importe ce qu'un homme dit de sa foi. Ce qui importe est ce que cette foi fait de cet homme." (1993, p. 132)

Certes, le *jihad* a pris la forme d'assassinats politiques et d'embuscades, notamment en Haute-Égypte, et d'attaques contre les symboles du régime tels que les dirigeants civils et militaires et aussi les sources économiques de sa légitimité, notamment le tourisme. La liste de ces actes est trop longue pour être citée exhaustivement ici. Nous en mentionnerons toutefois quelques-uns, qui ont fait les manchettes à travers le monde.

- En 1987, trois tentatives d'assassinats politiques ont été perpétrés par les groupes islamistes. Les deux anciens ministres de l'Intérieur, Hassan Abou Basha et Zaki Badr, avaient été ciblés. L'autre attentat visait Makram Muhamad Ahmad, directeur de la maison de publication *Dar al-Hillal* et rédacteur en chef de l'hebdomadaire pro-gouvernement *al-Mussawer* (Bianchi, 1989, p. 201).
- En octobre 1990, le président du Parlement Rifa'at al-Mahjoub tomba sous les balles des Islamistes.

³⁸ Outre le Tanzim al-Jihad, il s'agit de Gamaa Islamiya, et du groupe al-Takfir wa al-Hijra.

³⁹ Un des principes guides du militantisme radical, qui d'ailleurs faisait l'objet d'un débat intense pendant des décennies au sein du mouvement islamique, est une narration (*hadith*) prophétique qui dit ceci : "Quiconque parmi vous qui voit une abomination [*munkar*] doit la corriger par la main, s'il n'est pas capable, alors par la langue (la parole), s'il n'est pas capable, alors par le cœur, et le dernier est le plus faible de la foi." (traduction libre), (Sahih Muslim, tome 1, p. 297)

- En avril 1996, 17 touristes grecs⁴⁰ périrent dans une embuscade perpétrée par des hommes armés devant un hôtel cairote.
- En octobre 1995, le président Mubarak survécut à un attentat militaire au Zaïre, alors qu'il participait à un sommet de l'Organisation de l'Unité africaine. Le Gama'at Islamiya revendiqua l'attentat.
- En septembre 1997, neuf touristes allemands trouvèrent la mort dans une fusillade à l'entrée du musée du Caire, situé en plein cœur de la capitale égyptienne.
- Le 17 novembre 1997, dans la ville touristique de Luxor, six kamikazes des groupes islamiques *Al-Gama'at Al-Islamiya*, camouflés par des uniformes militaires pour détourner l'attention des forces de sécurité, ont abattu à la mitraillette et à l'arme blanche cinquante-huit touristes de diverses nationalités. Quatre égyptiens ont été tués lors de ce massacre, avant que les forces de sécurité n'aient appréhendé les agresseurs. Il s'agit de la fusillade la plus meurtrière contre des touristes en Égypte.
- Enfin, faut-il mentionner la violence sectaire qui oppose les islamistes et les coptes en Égypte, notamment dans les milieux ruraux, où des dizaines de personnes ont été des victimes. Par exemple, dans une seule attaque contre le village Manshiet Nasser le 5 mai 1992, en voulant venger la mort d'un de leurs leaders apparemment tué par des militants coptes, les islamistes ont tué quatorze personnes et en ont blessé cinq autres, dont la majorité étaient des Coptes (NYT, 6/5/1992)

⁴⁰ Pour cet attentat, et en voulant venger l'opération israélienne contre le Liban surnommée 'Raisins de la colère' en avril 1996, les islamistes les avaient pris pour des touristes juifs.

En résumé, entre 1992 et septembre 1997, le bilan des affrontements entre les groupes radicaux et les forces de l'ordre fait état de 1 200 morts et de 1 000 blessés (EIU-CP, 1998, p. 6).

La réplique de l'État : répression et endiguement

Face à ce fléau de violence perpétrée par les groupes islamistes, la stratégie du gouvernement consiste d'abord à mener une guerre répressive sans répit, dont les composantes sont les raids policiers contre leurs cellules d'opération, les arrestations massives de leurs membres et de leurs sympathisants, l'utilisation de la torture et les procès sommaires dans des tribunaux militaires⁴¹. D'autres mesures répressives autorisées par l'état d'urgence qui demeure en vigueur depuis 1981 incluent :

L'instauration du couvre-feu, le bouclage et le ratissage de quartiers ou de localités réputés 'islamistes', la destruction de maisons ayant abrité des membres présumés d'organisations terroristes. Une loi d'exception dite 'anti-terroriste' fixe la période de la garde à vue à six mois, renouvelable à volonté, et prévoit de lourdes peines de prison pour la simple possession de publications ou de tracts appartenant à des organisations clandestines. (Rouleau, 1998, 23)

Résultat, cinquante-sept islamistes ont été exécutés entre 1992 et 1997, alors que d'après le rapport de *Egyptian Organization of Human Rights* (EOHR), le nombre de détenus en 1994 dépassait les 10 000, pour la plupart sans jugement ni procès.

⁴¹ Alors que les tribunaux militaires sont dénoncés par Amnesty International comme étant 'a travesty of justice' (in EIU-CP4, 1993, 12) ainsi que par l'Organisation égyptienne des droits de la personne (EOHR) qui affirme dans son rapport annuel de 1994 que "There have been constant complaints that these [military] courts lack many internationally recognized safeguards, notably the accused's right to prepare his defence and the lawyer's right to examine the case file. These courts, in addition, disregard complaints by the accused of torture, even when the alleged torture is backed up by forensic reports."

Un deuxième élément dans cette stratégie consiste à circonscrire l'impact de ces groupes en les discréditant auprès de l'opinion publique. L'endiguement en question prendra deux formes. La première consiste en une certaine réislamisation⁴² du régime. Définie comme “le processus de visualisation de l'Islam dans l'espace public et les contraintes formelles qui en découlent” (Ferrie, 1996, p. 151) cette réislamisation se manifeste par le rôle accru accordé à l'establishment religieux, incarné par la prestigieuse institution théologique al-Azhar⁴³. La deuxième visait à mettre sous contrôle gouvernemental, comme par une sorte de nationalisation à l'ère des privatisations, les 40 000 mosquées privées considérées comme des cellules d'opération clandestines de ces groupes (Esposito, 1995, p. 98). Il s'agit par conséquent de contrôler non seulement le lieu mais également le message, dans la mesure où le sermon du vendredi dans ces mosquées serait écrit par les fonctionnaires du ministère des affaires religieuses.

L'opposition dite légale, les partis politiques sanctionnés par le pouvoir, tout comme l'aile modérée du mouvement islamique, notamment les Frères musulmans, se trouvent coincés entre un régime politique bien décidé à détenir toutes les cartes du pouvoir en bloquant tout débouché d'exercice pacifique de politique et un phénomène de violence répugnant; elle se trouve, par le fait même, obligée d'appuyer le gouvernement dans sa lutte contre les extrémistes (Rapport stratégique arabe, 1995,

(EOHR, rapport annuel 1994, p. 9); néanmoins, le Président justifie son recours à de telles instances juridiques pour accélérer les procès des islamistes (Rapport annuel stratégique, 1995, p. 368).

⁴² Pour plus de renseignements sur le phénomène de réislamisation en Égypte, voir Ferrie (1996).

⁴³ Dans un article intitulé *The Sorrows of Egypt*, Fuad Ajami (1995, p. 77) a fait remarquer que “Historically the agent of social change, the one great instrument for transforming this old land and pushing it along, the State now seems to have slipped into a cynical bargain with some devoted enemies of the secular idea. It granted these preachers and activists cultural space as long as the more strictly political domain (the police power of the regime, its hegemony over defense and foreign affairs) was left to it.”

p. 274). Seul le parti du Travail nuance sa position en condamnant ce qu'il appelle "la violence et la contre-violence" par référence aux pratiques également condamnables des forces de sécurité. Ce parti dénonce aussi la façon du gouvernement d'appréhender cette crise seulement comme un problème de sécurité, alors que se développe un consensus social en ce qui concerne les racines socio-économiques⁴⁴ de cette problématique, étant donnée l'impasse auquel font face les jeunes. (Rapport stratégique arabe, 1995, p. 274)

Qualifier 'd'opposition' toutes les formations politiques non participantes au pouvoir serait dresser le portrait d'un ensemble cohérent de forces œuvrant de concert pour l'intérêt de la collectivité. Or la réalité nous apprend que l'opposition est divisée à bien des égards. Au sujet du processus de réforme économique, par exemple, et notamment du dossier des privatisations, les partis politiques ont pris des positions relativement divergentes. À droite du spectre politique l'on trouve le parti *al-Wafd*, représentant historique de la classe bourgeoise et des propriétaires terriens, qui affiche une animosité sans faille contre l'héritage de Nasser. Ce parti a pris une position en faveur de la privatisation, exhortant même le gouvernement à accélérer la vente du secteur public, non pas par des décisions administratives gouvernementales encore interventionnistes, mais par le biais du marché boursier et des mécanismes de l'offre et de la demande (Rapport stratégique arabe, 1995, p. 417).

⁴⁴ EIU note que même au sein du parti au pouvoir, le PND, il y a une faction importante qui exhorte le gouvernement à améliorer les conditions socio-économiques de la population (EIU-CR4, 1992, 10). Ainsi, d'autres analystes soutiennent que le fondamentalisme se nourrit de la frustration des pauvres "Fundamentalism in Egypt is an urban phenomenon. The appalling disparity between the rich and the poor in urban areas, particularly Cairo, is another contributing factor to violence. While rich Egyptians live the life of the developed world, in areas like Zamalek and Misr al-Gidida, 2 million squatters live in Cairo's cemeteries (Fandy, 1992).

En revanche, le Parti du NPUP⁴⁵ (*Tagamu'*) et le Parti Nassériste ont dénoncé la privatisation. En ce sens le Parti nassériste a établi un comité pour la défense des droits des employés dans les usines mises en vente.

Pour ce qui est du mouvement islamique, les divergences sont aussi nuancées. En se basant sur leur doctrine théologique qui interdit toute atteinte au principe de la propriété privée, et ayant été persécutés par le régime Nasser, les Frères musulmans ne se sont pas opposés aux politiques gouvernementales en matière de réforme économiques alors que le parti du Travail, également islamiste, s'opposait à la vente du secteur public.

Bref, le Rapport stratégique arabe (1995, p. 418) fait remarquer qu'il semble se développer, à l'intérieur des formations politiques de gauche comme de droite, un double discours, l'un radical et l'autre modéré vis-à-vis du régime et des politiques gouvernementales suivies.

A. L'État diversifie ses outils d'intervention

Bien que le scénario d'un effondrement de l'ordre public prévu par le dénommé 'Cassandra' (1995) ne se soit pas concrétisé jusqu'à ce jour (an 2000), le spectre d'un tel scénario reste présent dans l'esprit et les préoccupations des dirigeants égyptiens. Car depuis les émeutes de janvier 1977, le régime ne cesse de faire face à des actes de violence menés par les groupes opposants. En d'autres mots, le gouvernement a appris que pour éviter de tels scénarios cauchemardesques, il est essentiel de concevoir des moyens visant à neutraliser les causes de ces soulèvements sporadiques. Un des outils

⁴⁵ National Progressive Unionist Party.

mis en œuvre est le Fonds social pour le développement (FSD). Élaboré en étroite collaboration avec la Banque et les autres bailleurs de fonds, l'objectif principal de ce fonds a été de fournir des alternatives, surtout au sujet des pertes d'emploi, aux gens potentiellement affectés par le processus de restructuration et de l'éventuelle privatisation du secteur public. La section suivante traitera plus en détail de la structure et de la vocation du FSD.

Le Fonds social pour le développement

Mais avant de parler de la structure et la mission du FSD, il convient de rappeler que la plupart des spécialistes de l'ajustement structurel sont d'avis que les coûts des politiques de réforme économique ont tendance à engendrer des effets sociaux incontournables, notamment sur les couches défavorisées de la population (Korayem, 1996; Nassar, 1992; ESCWA, 1998). Par exemple, Naiman et Watkins (1999) notent qu'en Côte d'Ivoire les effets sociaux de l'ajustement ont été sévères : “Between 1988-1995, the incidence and intensity of poverty doubled, with the number of people earning less than \$1/day increasing from 17.8 % of the population to 36.8 %. In Abidjan, Cote d'Ivoire's largest city, the rate of urban poverty rose from 5 % to 20 % between 1993 and 1995.” (1999, p. 9)

Même les autorités du Fonds ont dû réajuster leur tir en encourageant désormais les gouvernements à entreprendre des mesures palliatives. À cet égard le Directeur général du Fonds, Michel Camdessus, déclare que :

In our programs, we have, especially in recent years, been paying considerable attention, in collaboration with the World Bank, to the

need for well-directed and cost-effective social safety nets that protect the poor and those who are most vulnerable to the adjustment and structural changes that countries need. (1994)⁴⁶

Ceci étant dit, le gouvernement égyptien et ses interlocuteurs externes, notamment le Fonds et la Banque, se sont mis d'accord pour renforcer le filet social existant en mettant en place un nouveau mécanisme de protection des plus démunis. En ce sens, le gouvernement a décrété en mars 1991 la création du Fonds social pour le développement (FSD) avec un capital initial de US\$613 millions, fournis en majorité par l'Union européenne, le PNUD⁴⁷ et d'autres donateurs bilatéraux. Une deuxième phase de \$746 millions était prévue pour janvier 1997 (EIU-CP 1997, 16). Réglementée par la Banque mondiale, la mission principale du FSD est d'aider les pauvres à surmonter les difficultés causées par la réforme économique, notamment les licenciés des entreprises publiques vendues au secteur privé (AI, 18/4/94, p. 33), puis de renforcer la capacité institutionnelle du gouvernement dans sa lutte contre la pauvreté (IMF, 1998, 44). La mise en application de ces objectifs sera effectuée par le biais d'une multitude de programmes, dont chacun cible une clientèle précise d'après une liste de critères préétablis. Ces programmes sont les suivants :

- (1) Le programme des travaux publics : ce programme vise un double objectif. D'un côté il s'agit de créer des emplois temporaires en mettant sur pied des projets d'infrastructure tels que les routes et le réseau d'irrigation dans les milieux ruraux

⁴⁶ Voir aussi IMF Survey, *Supplement on the IMF* (1997) où la position officielle du Fonds par rapport à l'insertion des mesures palliatives dans le design des programmes d'ajustement est plus nuancée : "Adjustment programs typically have an impact on income distribution, employment, and social services. While sound macroeconomic policies and effective structural reforms promote sustained growth and employment, the adjustment process itself may involve short-term social costs for vulnerable groups. Measures built into IMF-supported programs address these costs. In collaboration with the World Bank staff, the IMF staff analyzes the social implications of reform measures and advises the authorities on how best to design social safety nets and target them to assist the neediest groups."

et pauvres, dans le but d'améliorer la qualité des services de base et de l'infrastructure dont bénéficient directement les pauvres (IMF, 1998, 44). Ce programme est devenu la force motrice de création d'emplois, avec 50 000 à 70 000 emplois par année, soit près de 25 % de tous les emplois non-agricoles créés annuellement au pays, au moment où le gouvernement imposait un quasi-moratoire sur l'embauche dans la fonction publique (EIU-CP, 1997, p. 16)

- (2) Le programme de développement communautaire : ayant pour cible les familles à faible revenu, les rapatriés du Golfe⁴⁸, les jeunes chômeurs, les femmes et les enfants, ce programme visait à renforcer le sens communautaire en encourageant la participation active des ONG locaux et des associations de bénévolat aux activités sociales de leurs communautés respectives (Korayem, 1996, p. 101). Ainsi le FSD a financé quatre-vingt-quatre projets dans le cadre de ce programme, pour une valeur de 192 millions de £EG. D'autres projets à l'étude s'élevaient à 109 millions de £EG alors que 69 462 emplois permanents et 18 131 emplois à temps partiel ont été créés (Sayyed, 1998, p. 36).
- (3) Le programme des petites entreprises : il s'agit là aussi d'accélérer la création d'emplois, en facilitant l'accès des petits entrepreneurs au financement mis à leur disposition par le truchement du FSD (IMF, 1998, 44). Ce programme vise également à renforcer le sens du travail autonome en aidant ces entrepreneurs à faire face aux exigences du marché. Le financement global de ce programme s'élève à 1 354 millions de £EG, dont 417 millions pour les projets sous étude, 139 millions accordés au projets sous-contractés, alors que soixante-deux projets

⁴⁷ Programme des Nations Unies pour le Développement.

déjà en vigueur accaparent 789 millions restants. Au 30 juin 1995, le programme avait créé 95 000 emplois permanents et 40 280 emplois temporaires. (El-Sayed, 1998, p. 37)

- (4) Le programme de formation continue et de recyclage de la main-d'œuvre : ce programme est destiné à aider les licenciés des entreprises privatisées à développer de nouvelles habiletés leur permettant de réintégrer le marché de travail (AI, 18/4/94). Les projets approuvés dans le cadre de ce programme ont généré près de 1 000 emplois (El-Sayed, 1998, p. 37.)
- (5) Le programme de développement institutionnel : on l'a créé pour améliorer la capacité du gouvernement à identifier et à contrôler l'impact économique et social du processus de réforme sur les groupes défavorisés (IMF, 1998, p. 44.).

Bien que les paramètres et les mécanismes d'opération du FSD aient déjà été bien établis, il n'était pas automatique que l'action suive. Comme on le verra ci-dessous, plusieurs obstacles empêchaient la réalisation des objectifs susmentionnés. Il n'en demeure pas moins, cependant, que le gouvernement aura bénéficié, au plan médiatique, en démontrant son souci et sa volonté de protéger la population contre les effets incontournables de la réforme :

The government has earned plaudits for trying to insulate the poor from shocks. Early retirement packages and share ownership schemes have eased the lay-offs that have resulted from the privatization program so far. A government-sponsored social development fund, which aims to create unskilled jobs and kick-start micro-industries, is often touted as a model of its kind. (The *Economist*, 25/10/97, p. 45)

⁴⁸ Il s'agit de plusieurs centaines de milliers d'ouvriers, qui ont dû fuir la zone de la guerre du Golfe et regagner leur pays..

Malgré un retard dans le début de ses opérations, aucun projet n'ayant été mis en place en 1991, le FSD a contribué à la création de 350 000 emplois permanents ou temporaires, profitant à près de 19,5 millions de personnes à l'échelle du pays (EIU-CP, 1997, 16)⁴⁹.

Cependant le FSD se heurte à d'innombrables obstacles d'ordre administratif, organisationnel et même politique, ce qui limite sérieusement sa marge de manœuvre. Ne perdons pas de vue que son financement provient en grande partie des donateurs étrangers : gouvernements, institutions et organisations multilatérales. Ces dons sont généralement accompagnés de listes de conditions et de règles touchant l'attribution des ressources en question (Al-Jabali, 1995, p. 458). En outre, les modes de fonctionnement interne empêchent l'adoption rapide des projets proposés. Ces derniers doivent répondre à de nombreux critères incluant, entre autres, une étude détaillée de faisabilité qui est, pour la plupart des cas, trop coûteuse à réaliser et pour laquelle les moyens financiers font défaut. Enfin, le FSD ne traite pas avec les individus directement, mais par le biais de médiateurs publics et privés tels que les ONG et les syndicats.

À ce sujet, Al-Jabali (1995, p. 459) souligne que les membres du conseil d'administration du FSD sont eux-mêmes bénéficiaires de ses avances, sans que ses opérations ne soient assujetties à un contrôle des instances gouvernementales, alors que le directeur Salah Ayoub se porte à la défense de son institution en faisant remarquer que cette institution souffre d'un double problème. D'abord, les

⁴⁹ L'on note ici une divergence entre les chiffres établis par EIU et ceux du rapport du centre d'Étude des pays en voie de développement de l'université du Caire rédigé par El-Sayed en 1998. Pour ce dernier, le chiffre s'établissait à 176 000 emplois.

interventions politiques poussent l'administration à approuver des projets douteux dont la faisabilité et la rentabilité ne satisfont pas les critères d'acceptation en vigueur. Ensuite, il y a un problème de perception. On s'attend à ce que le FSD résolve la crise générale du chômage partout au pays, alors qu'en réalité les objectifs sont simplement d'aider les licenciés du secteur public et les rapatriés du Golfe à se réinsérer au marché du travail (AI, 18/4/94).

En conclusion, selon le Rapport du développement global en Égypte (El-Sayed, 1998), le Fonds social pour le développement n'est qu'une mesure temporaire, dotée de ressources nettement insuffisantes pour résoudre les problèmes du marché de l'emploi, et qu'il s'avère donc urgent de trouver d'autres mécanismes, initiatives et politiques gouvernementaux de création d'emploi, non seulement pour neutraliser les effets de la réforme mais également pour absorber les quelques cinq cent mille travailleurs qui se joignent annuellement au marché du travail. Or la précarité de l'emploi, conjuguée à une apparente morosité gouvernementale quant au proche avenir, exaspère éventuellement l'espace social tout en permettant de créer de nouvelles alternatives d'entraide comme les associations caritatives, notamment l'activisme islamique dont nous avons parlé plus haut.

En revenant sur les instruments d'aide sociale, notons que le gouvernement continue à subventionner une partie des produits de base dont la farine, le sucre, le thé, le gaz butane et bien autres. Malgré les problèmes chroniques d'ordre administratif tels que le gaspillage endémique, les subventions aux produits de base constituent, malgré tout, une sorte de filet de protection ou caution contre des déviations sociales potentielles, un phénomène habilement exploité par le mouvement islamiste dans sa

campagne de dénonciation du régime. À cet égard, les radicaux du mouvement islamique tentent de diriger les frustrations des jeunes et des ultra-pauvres⁵⁰ qu'ils recrutent dans les bidonvilles et les quartiers surpeuplés (*les ashwai'yate*) au Caire comme ailleurs dans le pays, vers des actes de violence irréconciliables avec les lois du pays et les traditions généralement pacifiques du peuple : “the power base of the militants lies in the slums of Cairo and in Upper Egypt, where poverty and unemployment are widespread” (EIU-CP, 1998, p. 8)

Le pattern de l'immobilisme et du changement

Dans une dynamique où l'environnement externe est intimement lié à celui de l'interne et alors que chacun de ces environnements est composé d'un ensemble d'intervenants ayant des intérêts souvent divergents, établir un lien causal entre d'innombrables variables s'avère une entreprise délicate.

Malgré ce réseau nuisible d'interactions, il se dégage une configuration composée de deux dynamiques relativement contradictoires. Il s'agit de la continuité et du changement, qui paradoxalement se nourrissent l'un de l'autre. Continuité du pouvoir et changement dans les assises de sa légitimité. Ce phénomène dénote une habilité accrue du régime de traiter les interventions de l'externe et les revendications des intervenants internes sans pour autant céder aux pressions voulant un changement dans l'espace politique. L'on parle d'un État adaptateur capable, grâce à ses expériences

⁵⁰ Korayme (1996, p. 9) définit ainsi l'ultra-pauvreté : “The ultra poverty line is defined as the level of income that is high enough to protect the destitute from being exposed to famine, but low enough to make them unable to acquire the level of consumption that provides them with the safe level of calories and protein intake in most of the days of the year.”

accumulées, d'absorber les mutations socioéconomiques et de les transformer en politiques relativement sanctionnées par les intervenants concernés.

Continuité

Lors du discours inaugural de son troisième mandat (s'échelonnant de 1994 à l'an 2000), le président Mubarak établit clairement les priorités de son régime comme suit : “Preservation of the security and stability of the homeland.” (EIU-CR4, 1993, p. 4).

Avec la sécurité et la stabilité figurant en tête de liste des priorités du gouvernement, la continuité sera à l'ordre du jour malgré les promesses de changement auxquelles le président s'est engagé. De fait, dans le discours inaugural mentionné ci-dessus, Mubarak déclare :

Je vous apporte non seulement un nouveau programme mais également une détermination à vouloir déclencher un changement global dans les systèmes de performance égyptien, pour qu'ils soient plus attentifs aux demandes de notre peuple (...) Ce changement ne peut se produire, certes, sans une injection de sang neuf qui renouvellera l'énergie au travail en lui fournissant une nouvelle expérience, de meilleures dispositions pour l'innovation et l'initiative, et une passion pour les exigences de la réforme économique et politique. (*Al-Mujtam'a al-Madani*, 1993, p. 1) (traduction libre)

L'euphorie nationale devant la perspective d'un renouvellement du système politique n'a pas duré longtemps. Trois jours plus tard, le gouvernement nouvellement formé comptait le Premier ministre Sidqi, en poste depuis 1987, et les deux tiers des anciens ministres étaient de retour (*Al-Mujtam'a al-Madani*, 1993, p. 3). Aucun changement n'avait marqué les ministères les plus importants : Affaires étrangères, Défense, Intérieur, et Information. L'éditorialiste du quotidien semi-officiel *Al-Akhabar*,

Mustafa Amin fait état de cette amertume autant chez la gauche que la droite, face à ces perspectives du changement :

The new cabinet rejected everything we demanded and wished for. We requested a reduction in the number of ministers, but they have been increased. We demanded that superfluous ministries be eliminated, but new ministries have been created. We asked for an increase in the scope of democracy and an expansion of press freedom. Yet nothing has been mentioned in the cabinet statement. (tiré de EIU-CR4, 1993, p. 10)

À ce sujet, le sociologue Saad Eddine Ibrahim estime que la déception quasi générale, sauf bien sûr au sein du Parti au pouvoir, renvoie à une rupture générationnelle qui dénote d'une rigidité injustifiée du système politique avec des conséquences néfastes illustrées par le militantisme et la violence islamistes, surtout chez les jeunes⁵¹.

Nonobstant la tenue régulière des élections législatives, et une certaine libéralisation politique telle que la présence des multiples partis politiques et l'intervention accrue du système judiciaire dans les affaires politiques⁵², l'on peut remarquer l'écrasante domination du parti au pouvoir, le PND, et la persistance du phénomène qui fait en sorte que : "Egypt is in effect a one-party state." (Korany, 1998, p. 51)

⁵¹ 75 % de la population est âgée de moins de quarante ans. (ibid.)

⁵² Par exemple : "Twice in the past 15 years, Egyptian courts have forced the dissolution of parliament by ruling that election procedures were unconstitutional" (*Economist*, 25/10/1997, p. 45)

Tableau VIII : L'affectation des sièges au parlement égyptien de 1984 à 1995.

| Année | PND | Frères Musulmans | Wafd | Travail | NPUP | Libéraux | Indépendants |
|-------|-----|---------------------|---------|---------|------|----------|--------------|
| 1984 | 390 | 8 | 50 | - | - | - | - |
| 1987 | 349 | 30 | 35 | 27 | - | 3 | 5 |
| 1990 | 360 | Boycott | Boycott | Boycott | 5 | Boycott | 79 |
| 1995 | 417 | 1 | 6 | - | 5 | 1 | 13 |

Source : Korany (1998, p. 52).

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le PND raflait 383 sièges sur un total de 444 sièges du parlement (*Majlis al-Shaab*) aux élections législatives de 1990⁵³. En 1995, le même scénario se produisait, avec 94 % des sièges gagnés par le PND, laissant à toutes les autres formations réunies, la droite, le centre et la gauche confondus, à peine 3 % de la représentation nationale, le reste allant aux indépendants⁵⁴. Il aurait pu en résulter un possibilité de débats houleux au parlement, mais en réalité la capacité de changer le gouvernement⁵⁵ ou d'amender des projets de lois était, et est toujours, sévèrement limitée (EIU-CP, 1998, 5). Et comme le soutient Rouleau (1998, p. 24), "Avec une telle majorité, l'Égypte est dans la pratique gouvernée par un parti unique, qui exclut toute alternance ou l'existence même d'un

⁵³ Ces élections ont été tenues deux ans avant la date d'échéance parce que La législature de 1987 avait été dissoute par référendum, après que la cour suprême ait déclaré anticonstitutionnelle la loi électorale régissant ces élections. (FBIS, 30/10/90, p. 9)

⁵⁴ Dans son rapport intitulé *Democracy Jeopardized : Nobody Won the Elections*, l'Organisation égyptienne des droits de la personne (EOHR) dresse un bilan plutôt sombre du déroulement et des résultats des élections de 1995 où la violence (plus de 42 morts), la fraude électorale et l'intimidation de l'électorat avait été commises à la fois par les candidats du gouvernement et par ceux de l'opposition.

⁵⁵ Pour ce qui des relations du pouvoir entre les divers organes de l'État (par ex., exécutif vs. législatif), le président jouit d'une position dominante lui accordant d'énormes pouvoirs décisionnels et de patronage "Presidential appointees include the one or more vice-presidents, the prime minister and ministers, provincial governors (who have ministerial rank), armed forces and security heads, major

contre-pouvoir susceptible de modérer l'arbitraire gouvernemental.” Réduit à son plus bas niveau de représentation parlementaire (Sandrine, 1997, p. 1) l'opposition doit cohabiter avec un État qui demeure, selon Esposito (1999, p. 101), ‘a president's state’⁵⁶ et donc irréconciliable avec les appels à une réforme politique aboutissant à une démocratisation du pouvoir.⁵⁷ Bref, comme Miller l'a souligné :

Despite a visible political openness and a facade multipartism, opposition to the regime has taken different forms and shapes. From violent confrontation with the authorities by the radical Islamic groups to decrying the results of legislative elections, the opposition groups seem unable to effectively affect the status quo whether be it political and/or economic. (1996, p. 45)

Changement

L'on parle d'abord de changements de perception, dans la mesure où depuis le début de la présente décennie, un consensus national a émergé au sujet de “la nécessité incontournable pour tenter de résoudre les problèmes internes complexes de l'économie égyptienne” (Clément, 1992, p. 103). Cette prise de conscience ne se limite

religious figures, High Court judges, university presidents, senior civil servants and other officials. The president is [also] supreme commander of the armed forces.” (EIU, 1998, p. 5)

⁵⁶ “The Egyptian Government continued to be the ‘President's state’. In the 1995 presidential elections Hosni Mubarak won by 94 percent of the vote with no opposition candidate. Both the Independent Commission of Election review and ‘rulings from the highest court in the land’ declared that serious fraud and irregularities had taken place in more than half of the 222 voting districts. The People's Assembly and the bureaucracy continued to be dominated by the government's National Democratic Party; the government maintained absolute control over the creation and continued existence of political parties. In the period from December 1995 to December 1996 the applications of would-be political parties were rejected by the government's Political Parties Committee. In 1997, it could be said that it had refused all applications to form new parties.” (Esposito, 1999, p. 101)

⁵⁷ Snyder est d'avis que : “The term democratization distinguishes between mature democracy and democratizing states. In mature democracies, government policy, including foreign and military policy, is made by officials chosen through free, fair, and periodic elections in which a substantial proportion of the adult population can vote; the actions of officials are constrained by constitutional provision and commitments to civil liberties; and government candidates can sometimes lose elections and leave office when they do. Freedom of speech, freedom to organize groups to contest elections, and reasonably equitable representation of varied view points in the media are presumed to be preconditions for a free and fair election.” (Snyder, 2000, p. 26)

pas aux détenteurs de pouvoir mais a trouvé des adhérents chez ceux qui façonnent l'opinion publique : les journalistes, les universitaires et les intellectuels. Ainsi, le Dr Taha Abdel Alim, alors vice-directeur de l'influent Centre *Al-Ahram* des études politiques et stratégiques, reconnaît que la mondialisation des concepts de l'économie du marché a eu un effet transformateur au niveau intellectuel en Égypte où les adeptes de l'approche interventionniste se convertissent graduellement en faveur des mécanismes de l'économie du marché.⁵⁸

À ce chapitre, les analystes égyptiens (Lofgren 1993, 415; AI, 6/6/94, p. 30) évoquent les bouleversements structurels qui ont secoué le système international, tel que l'effondrement du socialisme, avec toutes ses répercussions économiques ainsi que par rapport aux choix de développement pour un pays comme l'Égypte. L'on parle par exemple des pertes encourues par l'Égypte sur les marchés de l'Europe de l'Est et de l'ex-URSS, qui étaient jadis ses principaux partenaires commerciaux (AI, 1/11/93, p. 39). Enfin, ils insistent sur les bouleversements intellectuels incarnés par l'avènement de la 'pensée unique' (Ramonet, *le Monde Diplomatique*, 01/1995) par référence au néolibéralisme contemporain dont les ramifications mondiales se manifestent par l'émancipation du phénomène de 'moins d'État' et la vague de privatisations, ce que Ezra et Waterbury appellent 'International spread of the culture of privatization' (1991, p. 13)⁵⁹ dont l'effet universel est loin d'être inaperçu.

Bref, seules les modalités d'application et d'allocation des coûts de l'ajustement continuent à animer le débat intellectuel ainsi que la praxis des protagonistes de part et d'autre de l'équation de l'ajustement "Only the pace and degree of liberalisation and

⁵⁸ Entrevue personnelle (novembre 1995)

⁵⁹ Voir aussi Tanzi (1997, p. 17)

privatisation are being contested by factions of officials and capitalists in the ruling coalition.' (Hinnebusch, 1993, p. 170)⁶⁰

Un autre élément important de changement renvoie à la naissance d'une nouvelle alliance entre le pouvoir et les élites du monde des affaires (Hinnebusch, 1993). Ces dernières prônent leurs préférences à travers diverses associations d'intérêt créées à l'échelle nationale et régionale. Parmi ces associations, la *Egyptian Businessmen Association* (EBA) est la plus puissante. Fondée en 1979, EBA regroupe parmi ses rangs non seulement des hommes d'affaires mais également des dirigeants du secteur public reconvertis en entrepreneurs ou en gestionnaires du secteur privé, à condition d'avoir accumulé au moins dix ans d'expérience à un poste à haute responsabilité (Nair 1998, P. 13). D'où la forte incidence d'anciens dirigeants du secteur public qui se trouvent désormais à la tête des entreprises privées.

De plus, en illustrant la prépondérance du nouveau rôle de la classe d'affaires, trente-deux membres de l'EBA, ainsi que des membres d'autres associations telle que la Confédération des industries égyptiennes ont été nommés aux conseils d'administration et aux assemblées générales des vingt-sept sociétés de portefeuille créées dans le cadre de la loi 203 de 1991 visant à restructurer les entreprises publiques ciblées pour privatisation ultérieure dans le cadre du programme de la réforme économique (MEED, 27/3/92, p. 11).

Cette pénétration de l'EBA dans le domaine public n'est que la pointe de l'iceberg. En effet, la participation de la classe d'affaires est évidente au niveau de la

⁶⁰ Les mêmes préoccupations ont été exprimées par les autres intervenants que nous avons rencontrés lors de notre séjour au Caire en 1995, avec l'exception du Dr Said al-Khodary pour qui les politiques du gouvernement en matière de réforme vont à l'encontre de l'intérêt national de l'Égypte.

promulgation des lois pro-marché ainsi que de la formulation des politiques économiques :

While the government sends representatives to EBA, it also invites EBA members to join its deliberations. The Investment Committee of EBA presented its views to the government on how the new investment Law of 1989 should be outlined. After the issuing of this law, EBA sent a follow-up memorandum to the government suggesting 'what the executive rules and regulations should contain to fill in the gaps of the texts of the law'. After the Ministry of Economy established the main points of new unified import-export regulations in December 1990, it came to us and EBA gave them recommendations. They were satisfied with our input (...) EBA members serve on various committees: one member is on the Ministry of Industry committee; four are on the Investment Authority (GAFI⁶¹-Free Zones); there are members on the stock exchange, consultation committees for export and import, and EBA puts representatives on the government's international delegations, such as to the European Economic Community, the former Soviet Union, Saudi Arabia, Tunisia, and Finland. (Sullivan, 1994, p. 108).

D'autres associations d'affaires qui trouvent, grâce à la libéralisation de l'économie égyptienne, une oreille attentive au sein du pouvoir, sont la Chambre de commerce américaine en Égypte, au sein de laquelle se trouvent "a powerful grouping of ministers, Egyptian business leaders and American investors" (Hinnebusch, 1993, p. 167), ainsi que l'association des hommes d'affaires d'Alexandrie (ABA).

Conclusion

Ce chapitre a révélé une situation paradoxale de changement et de continuité, d'échec et de succès. Le tout se déroule dans un contexte où l'État semble avoir repris l'initiative dans sa poursuite de réforme économique.

⁶¹ General Authority of Foreign Investment

Pour ce qui est du changement, c'est le progrès macro-économique qui est le plus en évidence. Un autre signe de changement renvoie aux alliances socio-politiques que le régime s'est tissées avec la bourgeoisie locale tout en se désistant graduellement de ses engagements populistes envers son ancienne base traditionnelle de support que sont les masses urbaines et les pauvres, et ceci en dépit des affirmations contraires du président Mubarak (*Al-Ahram International*, 30/4/1999). En revanche, sur le plan du contrôle du pouvoir, l'on note la continuité notamment par rapport à la domination de l'échiquier politique par le parti au pouvoir, le PND et la marginalisation politique accrue des forces de l'opposition.

Comme nous l'avons illustré, le succès du gouvernement en matière de réforme économique est attribuable à une combinaison de facteurs. Tout d'abord, il y a la réduction considérable de la dette extérieure de l'Égypte et les promesses de la réduire davantage si le gouvernement réussit à satisfaire les conditions du Fonds. Ensuite, le rôle socio-économique des associations de bienfaisance, notamment celles des islamistes, contribuait à atténuer les revendications des masses face au fardeau des mesures d'austérité issues du processus de réforme économique. Autrement dit, l'élargissement du rôle des organisations de la société civile semble avoir contribué au renforcement de l'autonomie de l'État dans la mise en œuvre de ses politiques publiques.

Mais, faut-il encore le rappeler, les rapports entre l'État et la société civile sont loin d'être à leur apogée. Le bras de fer par lequel le gouvernement contrôle le champ social est dénoncé à la fois par les observateurs et les militants. À ce sujet, Sullivan et Kotob (1999, p. 134) estiment que : “the result of such tight control over social and

political activities, plus a limited liberalization of the economy, is a continuing authoritarian political system dominated by a single political party and backed by the national security organs”⁶². Par conséquent, Ibrahim (1996, p. 135) affirme que malgré les éloges qu’il se fait lui-même, le gouvernement dirige une réforme qui demeure inachevée sur le plan économique alors que la frustration règne sur les plans politique et social :

What is left is the unfinished business of a blocked society, a thwarted democracy, and an almost-but-not-quite reformed economy. The key to breaking out of this pattern is to create the kind of free environment that will invigorate civil society and increase the pace of democratization.

Finalement, il reste à voir si le régime appréciera suffisamment l’indissociable interaction qui existe entre le développement économique durable et la participation active d’une société civile libéralisée du joug de la tutelle étatique, telle qu’elle s’est produite, d’ailleurs, dans d’autres pays ayant eu des systèmes économiques semblables, et qui fait appel, éventuellement, à une démocratisation du système politique.

⁶² Bush (1999) est arrivé à une conclusion semblable au sujet de l’autorité : “Most disturbing of all, however, is the issue of Egypt’s increased authoritarian polity. Market liberalization has been accompanied not by improved governance arrangements and democracy, but by political deliberalisation.” (p. 7)

Conclusion générale

Conclusion générale

Rétrospective et perspective

Is there life after adjustment? You might think, at first, that life only begins after adjustment, but on reflection, you realize that all life is adjustment. (Streeten, 1995)

Introduction

Cette thèse se donnait pour objectif d'analyser le processus de la réforme économique en Égypte et de faire ressortir les principaux déterminants relatifs à la capacité de l'État de poursuivre les politiques d'ajustement. Celles-ci doivent être construites de sorte qu'elles répondent à la fois aux exigences des acteurs externes, avec leurs conditions et leurs objectifs, et à celles des intervenants internes ayant eux aussi leurs objectifs et revendications. Il convient de rappeler que les objectifs immédiats des uns ne convergent pas nécessairement avec ceux des autres. D'où la tâche difficile à laquelle fait face l'État dans ses efforts de produire des politiques d'ajustement politiquement faisables.

Il est prématuré de s'attendre à ce que la réforme en question résolve tous les problèmes structurels auxquels fait face l'économie égyptienne, étant donnée l'approche hétérodoxe du gouvernement en la matière. Cette réforme est une entreprise de longue haleine, un processus continu, comme l'a reconnu le président Mubarak lors d'une récente entrevue télévisée¹.

¹ Cette entrevue fut accordé à Charlie Rose à l'occasion de la visite officielle de Mubarak à Washington au début juillet 1999.

La reconstruction des étapes de la réforme économique en Égypte nous a aidé non seulement à mettre à l'épreuve nos postulats de recherche, mais également de repenser les rapports de l'État avec la société civile et l'impact de ces rapports sur le processus de développement global du pays. À ce chapitre, il convient de réitérer l'argument valorisant le renforcement mutuel de l'État et de la société civile comme étant, peut-être, la combinaison gagnante, que ce soit en termes de l'agenda de la réforme ou en termes des perspectives socioéconomiques de l'Égypte à moyen et à long terme. Il ressort en effet de l'analyse empirique effectuée dans les chapitres précédents qu'un tel renforcement mutuel sera sans doute bénéfique à la fois pour l'achèvement de la réforme et, par corrélation, pour la crédibilité du gouvernement auprès de ses interlocuteurs externes. À l'ère de la mondialisation, ces derniers auront probablement tendance à être davantage engagés, implicitement ou explicitement, dans la formulation et l'exécution des politiques gouvernementales, ne serait-ce que pour protéger les intérêts et les capitaux qu'ils avaient déjà investis dans l'économie égyptienne.

Dans les sections suivantes, nous procéderons d'abord à une synthèse des argumentations théoriques qui ont nourri le débat et influencé profondément à la fois les choix de développement et le choix des outils d'intervention du gouvernement égyptien. Nous traiterons ensuite de l'inévitable tension sous-tendant les rapports entre la conditionnalité rattachée aux subventions du Fonds et la faisabilité politique interne de la réforme. Cette tension est évidente tout au long des trois périodes traitées (chapitres deux, trois et quatre). Parallèlement, le changement observé au niveau économique et dans les relations de production est mis en contraste avec les schémas

de continuité au niveau des institutions, de la non-démocratie, et de l'État actif. Nous proposerons, pour clore, quelques pistes de recherche, applicables à d'autres pays ayant dû faire face à des défis semblables ou offrant le potentiel de contribuer au débat sur l'ajustement et le développement, en vue de contribuer à l'avancement de la connaissance.

L'État et la question du développement : le débat se poursuit

Au-delà de la vision simpliste qui verrait l'État comme un instrument au service d'une classe dominante, plusieurs nuances conceptuelles signalent une différenciation tant au niveau de ses structures que de son rôle dans la société. Qu'on parle comme Levy (1988) de 'l'État prédateur'² qui ponctionne les ressources nationales au profit d'une classe dirigeante égoïste, ou comme Kwadow (1996), Putterman et Rueschemeyer (1992) de 'l'État développementaliste' qui se charge de la conception et de l'exécution du projet de développement global, ou enfin comme Myrdal (1965) ou Amin (1993) de 'l'État mou' (*soft state*)-- mou sans être nécessairement non-autoritaire (Streeten, 1995), cette entité, en tant qu'agent responsable, directement ou indirectement, du sort de l'économie à l'intérieur de l'espace géographique où il exerce souverainement ses pouvoirs, fait l'objet d'études et d'analyses systématiques abondantes qu'il s'avère impossible de traiter ici avec tout le détail qu'elle mérite. Il convient néanmoins d'identifier les principales tendances théoriques qui ont affecté non seulement la perception des dirigeants des pays en

développement mais aussi leurs choix et stratégies économiques dont les conséquences ont engendré le processus de transformation structurelle en cours.

De fait, le cheminement de l'économie politique de l'Égypte correspond, semble-t-il, à cette évolution théorique de la question de l'État. Alors que dans les années cinquante et soixante l'accent était mis sur la construction et la consolidation de l'État, notamment dans les pays nouvellement libérés de la tutelle du colonialisme, les années soixante-dix et quatre-vingts ont d'abord témoigné d'une nouvelle vague théorique faisant appel au démantèlement quasi systématique de l'intervention étatique dans l'économie. Selon Evans : "Real shifts in the development agenda and negative appraisals of past performance interacted with changes in the ideological and intellectual climate to bring to the forefront of the developmental debate the question of whether the state should even try to be an active economic agent." (1992, p. 140). Ensuite l'approche minimaliste - *smaller is better* a été mise au défi par les protagonistes de l'approche *state-centric* (Evans, Rueschemeyer et Skocpol, 1985), et donc de l'importance de l'autonomie de l'État vis-à-vis des revendications des groupes d'intérêt. Le message de cette contre-offensive se résume comme ceci : "Dismantling the state is not the answer. It must be reconstituted." (Evans, 1992, p. 141)

Enfin, l'on assiste depuis quelques années à une nouvelle conception théorique s'intéressant à 'l'État dans la société' au lieu de 'l'État vis-à-vis la société'. Le résultat de l'interaction dynamique entre les deux entités ne devrait pas être perçu comme un jeu à somme nulle où les gains de l'un se font aux dépens de l'autre, mais plutôt d'un

² Krueger (1993, p. 62) définit l'État prédateur comme suit : "The predatory state (...) is one in which those in power are viewed as 'predators' who are only marginally concerned with the welfare of their citizens except in so far as that permits a greater gain for those who are governing."

jeu à somme positive produisant ainsi un **renforcement mutuel** de l'État et des forces sociales. Cette approche, prétendent ses défenseurs, aurait des effets bénéfiques pour la réforme et le développement (Wang 1999; Migdal, Shue et Kohli, 1994). D'autant plus que la notion de la société civile, dite 'capital social' (Evans, 1997a) gagne désormais du terrain comme constituant le *missing link* (World Bank, 1995) enfin identifié, de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement durable.³ L'importance de prendre en considération ce phénomène est illustré par Streeten (1992, p. 20), qui pose cette société civile entre l'État et le marché, là où elle sera en mesure de jouer un rôle médiateur entre les deux en les aidant à entretenir des rapports plutôt constructifs :

States and markets do not exhaust the players in this game. Frequently, although they need each other, they also weaken and undermine each other. States damage markets by regulations, licensing and bureaucratic red tape. Markets tend to corrupt governments. Therefore, there is a need for the civil society that can contribute to more constructive relationships between the two.

Le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde (1997) se démarque de ses positions minimalistes antérieures pour réclamer un renforcement des capacités de l'État comme étant un *sine qua non* du développement du capital humain : "For human welfare to be advanced, the state's capability – *defined as the ability to undertake and promote collective actions efficiently* – must be increased." (Banque mondiale, 1997, p. 3. Italiques dans l'original). En effet, les rapports qu'entretient l'État avec son milieu social, plus particulièrement au sujet du processus

³ Pour plus de renseignements sur le concept de capital social voir Harriss (1997) ainsi que l'article intitulé *Social Capital* paru au site web de *Civic Practices Network* : www.cpn.org/sections/tools/models/social_capital.html

de développement, demeurent toujours un enjeu stratégique dont les analystes ne cessent de débattre l'utilité, à la lumière des résultats fort différenciés au chapitre du développement survenus dans les pays en voie de développement. Du miracle asiatique (World Bank, 1993) à la crise quasi perpétuelle de l'Afrique sub-saharienne, et malgré les obstacles externes au développement, les obstacles internes sont attribués à la nature du rôle de l'État au sein de l'économie et de la société.

Pour ce qui est de l'Égypte, son parcours de développement a connu en effet autant de changements dans la deuxième moitié de ce siècle. En effet, la révolution de 1952 a été un point tournant. Non seulement le nouveau régime a-t-il procédé au démantèlement de la monarchie, mais il a également entrepris une vaste campagne de réforme agraire dont le but était, entre autres, de déclencher une redistribution massive des ressources en faveur des *fellahin* et des masses urbaines. Les nationalisations massives des moyens de production, suivies par l'adoption de la stratégie étatique d'industrialisation par substitution aux importations ont fini par créer une économie fortement contrôlée par l'appareil de l'État. Les vastes responsabilités issues des politiques populistes du régime et de sa stratégie de développement introverti ont nécessité la création d'un très large appareil d'État et d'une bureaucratie hypertrophique qui étaient, au moins partiellement, responsables de l'impasse du processus de développement.

Outre le rôle paradoxal attribué à l'appareil d'État dans cette impasse, des propositions fatalistes d'inspiration culturaliste semblent avoir associé le phénomène du sous-développement à un ensemble de facteurs sociaux incrustés dans les mœurs et

les coutumes de la population (Tuma, 1988)⁴. Ajoutons à cela un autre paradoxe, à savoir celui de la légitimation et de l'accumulation (Waterbury, 1983, p. 20), où les politiques distributives, notamment les subventions massives aux produits de consommation et l'accès universel à l'éducation et aux soins de santé, constituaient un drainage des ressources nationales. Parallèlement, le processus d'accumulation, indispensable à la poursuite d'une stratégie de développement indépendante, se ferait aux dépens de certains secteurs dans l'économie, notamment celui de l'agriculture, à la faveur d'un autre, comme par exemple celui de l'industrie. Ajoutons à cela la guerre de 1967, qui fut un coup très dur à toute la vision 'développementaliste' autarcique jadis poursuivie par l'État.

Cela dit, bien que l'État en tant qu'acteur dominant soit présent dans la vie des égyptiens depuis des millénaires, il n'en demeure pas moins que dans les années cinquante et soixante cette présence a connu une expansion sans précédent, de sorte que la construction et la consolidation de l'État étaient quasiment indissociables de la mise en œuvre du projet de développement.

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, surtout à partir de l'adoption de *l'Infitah* en 1974, le discours officiel s'est converti, quoique graduellement, en valorisant davantage les vertus des lois du marché et signalant les défaillances de l'économie dirigée. Changement de discours nonobstant, le vrai travail de mettre en

⁴ E. Tuma (1988) estime que le développement économique en Égypte souffre de ce qui l'appelle le phénomène du *IPI behavior*. Il le résume comme suit : "Indecision, Procrastination, and Indifference may exist in different countries and situations as separate behavioral characteristics without causing obstacles to development. It is when they prevail in combination that they represent a deep-seated pattern of behavior or a doctrine whose implications may be strategically significant in the process of development both in positive and negative ways. Put in a nutshell, IPI behavior pattern says : You do things if God wills, but if you don't do them it is because God dit not will you to; you do things when you have to, for why do today when you can leave till tomorrow, and if you don't do them at all or not as well as you should, don't worry about it because it does not matter anyway." (pp. 1187-8).

application les nouvelles idées, c'est-à-dire de libéraliser l'économie de la mainmise étatique, se heurte aux intérêts des groupes et des forces bénéficiant du statut quo. D'ailleurs, comme l'a souligné Corm (1993, p. 67) "(...) les États devenus boulimiques ne peuvent aussi rapidement maigrir et fondre en poids sans remettre en cause les équilibres sociaux très instables sur lesquelles ils reposent." Il s'agit bien évidemment d'une question de faisabilité politique, dont seul l'État est en mesure d'assurer les conditions nécessaires.

Cependant, bien que la construction de cette faisabilité politique soit l'apanage du gouvernement, il n'est pas évident cependant que ce dernier puisse concilier facilement les multiples revendications contradictoires provenant des acteurs internes et externes. Cela dit, comme nous le verrons ci-dessous, la conditionnalité du FMI entre en collision avec la faisabilité politique. Il fallait donc que le gouvernement ait appris à concevoir de nouveaux instruments de contrôle pouvant lui permettre d'assurer la faisabilité politique de l'ajustement.

Le *clash* entre la conditionnalité et la faisabilité politique :

le parcours de la réforme en Égypte

Avant d'analyser les résultats auxquels nous sommes arrivés, il convient de rappeler nos postulats de recherche, qui sont les suivants :

Depuis que la réforme économique d'un pays implique généralement l'intervention d'un ou de plusieurs acteurs externes, notamment le FMI, la forte pression exercée sur le pays par ces acteurs a inévitablement pour effet de déstabiliser les rapports entre l'État et la société civile. Donc l'hypothèse de base de cette

recherche est que l'État, ayant comme priorité le maintien de la stabilité sociopolitique, doit être en mesure d'intérioriser l'intervention externe susmentionnée pour pouvoir mieux gérer ses rapports avec la société civile au cours du processus d'exécution de ses politiques d'ajustement. En d'autres mots, toute politique de réforme dont la faisabilité politique n'est pas assurée ne sera pas adoptée même si les conséquences économiques de cette politiques s'avéraient bénéfiques pour le pays (Haggard, Morrison et Lafay, 1995; Haggard and Kaufman, 1992).

Il s'avère donc que l'État, face à une nouvelle donne, procède à une reconfiguration de ses priorités en matière de réforme, reconfiguration qui se fait dans une dynamique d'apprentissage social issue à la fois de l'environnement interne et de l'environnement externe.

Ceci étant dit, les conditions imposées par le FMI à l'Égypte se sont heurtées aux problèmes de faisabilité des programmes d'ajustement proposés; on a vu que les recettes d'austérités faisant partie essentielle de ces programmes avaient provoqué en 1977 un soulèvement populaire. Cet épisode de confrontations sanglantes entre les forces de l'ordre et les manifestants aura pour des années à venir une influence sur le comportement du gouvernement et ses politiques d'ajustement.

Il est à noter que nonobstant la reconstruction du réseau d'alliance du régime de Sadate, où le président s'appuyait davantage sur la nouvelle bourgeoisie ascendante et sur les forces islamistes (Al-Sayyid, 1993, p. 238), la faisabilité politique de la réforme ne faisait vraiment pas partie des préoccupations immédiates du gouvernement. D'un côté, cette bourgeoisie née de *l'Infitah* n'était en mesure ni de prédire les conséquences des mesures d'austérité ni d'atténuer ou de neutraliser la réaction des masses contre le

gouvernement. Pour ce qui est des forces islamistes, non seulement font-elles parties du paysage politique et social en Égypte depuis les années vingt (Ramadan, 1993), mais dû au fait qu'elles furent assujetties sous Nasser à des campagnes de persécution systématique, Sadate avait cru y trouver un allié solide pour faire contrepoids à la fois à la gauche et aux nasséristes opposés à la stratégie d'ouverture. Or la politique étrangère du régime, notamment ses initiatives de paix envers Israël, a poussé les Islamistes vers une position de confrontation avec le régime, dont le point culminant fut l'assassinat du président Sadate en octobre 1981.

Pourquoi le régime ne cherchait-il pas à s'assurer de la faisabilité politique de ce programme? Il semble que le gouvernement, sa marge de manœuvre se trouvant rétrécie par les conditions posées par le Fonds monétaire international, avait sous-estimé --manque d'expérience et de connaissance pertinente au titre de la gestion de ses rapports avec son environnement interne-- la réaction des masses qui, d'ailleurs, jamais auparavant ne s'étaient exprimées d'une façon aussi virulente et violente.⁵

Par ailleurs, l'échec du gouvernement en termes de l'évaluation de la situation socio-économique interne, et notamment de la capacité des forces sociales affectées de supporter les mesures appliquées, s'est traduit par l'échec de la mise en œuvre des mécanismes nécessaires à rendre politiquement faisable son programme. Ceci dit, si le gouvernement avait pu ou avait su interioriser les mesures d'austérité, les réactions auraient été nettement moins violentes et déstabilisatrices de l'ordre et de la stabilité politique. En d'autres mots, en ayant le monopole des rapports avec l'externe tout en

⁵ En effet, les premières déclarations officielles à l'égard des émeutes de janvier 1977 faisaient état d'un complot mené par les communistes qui exploitaient le mécontentement populaire à l'égard de la situation économique pour se livrer à des actes de violence dans le but de renverser le régime. (MERIP Reports, no. 56, 1977, p. 6)

étant le principal meneur du jeu à l'interne, le gouvernement a dû apprendre, au fil du temps, comment se placer au sein du jeu bi-dimensionnel entre ces deux environnements. (Putnam, 1988)

L'impact des émeutes de janvier 1977 a eu, pour sa part, un effet allant au-delà de l'effondrement du programme d'ajustement. Depuis lors, l'attitude du gouvernement en matière de réforme reflète cette nouvelle réalité, dans la mesure où toute tentative d'ajustement, si originale soit-elle et quelle que soit son origine, sera traitée en fonction de son effet potentiel sur la situation sociopolitique interne. Nous croyons que cette nouvelle réalité explique largement l'approche gradualiste privilégiée par Mubarak et son équipe gouvernementale.

Dans les années quatre-vingts, la réforme économique fut marquée par la persistance du statut quo. À cet égard, Al-Sayyid (1993, p. 241) prononce un jugement plutôt sombre : “in terms of economic growth the 1980s could be considered as a lost decade for Egypt.” D'autres analystes affirment que le régime n'avait ni la volonté ni la capacité d'agir au chapitre de la réforme économique. Selon Holt et Roy (1993, p. 216) : “Perhaps the government fears that it cannot survive the reforms and thus will not act; alternatively it may not have the capacity to make the necessary decisions, and thus cannot act”

Obligé, en raison du fardeau lourd de sa dette extérieure, de traiter avec le FMI, le gouvernement dut conclure en 1987 une entente dont les conditions dépassaient, selon certains analystes (Holt et Roe, 1993, p. 213), sa capacité de les mettre en exécution. L'échec du gouvernement d'exécuter les mesures d'ajustement

dans les délais prévus causa l'effondrement de l'entente, et on vit alors les deux parties (le Fonds et le gouvernement égyptien) se jeter l'un l'autre le blâme pour cet échec.

Traumatisé par les événements de 1977, par l'assassinat de Sadate en 1981, par les émeutes des forces de sécurité en 1986 ainsi que par les confrontations quasi quotidiennes avec les groupes islamistes, le gouvernement justifia sa position de ne pas poursuivre les réformes exigées par crainte de fragiliser davantage la stabilité sociale. Voilà une dynamique d'apprentissage social qui influence de façon marquée la prospective de faisabilité politique de l'ajustement. L'épreuve de force entre le gouvernement et les marchands de devises étrangères et la subséquente démission du ministre de l'Économie ont également été un exemple révélateur quant aux limites de la marge de manœuvre du gouvernement.

Comme le gouvernement était incapable d'assurer la faisabilité politique de la réforme durant cette période, il n'est pas surprenant que son attitude se soit traduite par des tentatives de résister au FMI, en vue d'atténuer sinon de neutraliser la conditionnalité du Fonds. De fait, le régime évoquait fréquemment le potentiel d'une résistance politique insurmontable aux conditions imposées par l'externe. Pour faire prévaloir son point de vue, le gouvernement n'hésitait pas à se servir de son capital politique géostratégique auprès des pays industrialisés, notamment des États-Unis, afin d'obtenir un traitement moins contraignant de la part de ses créanciers. Rappelons qu'un haut fonctionnaire du Fonds démissionna pour protester contre les interventions 'stratégiques' des responsables américains auprès du FMI pour le compte de l'Égypte.

Enfin, pour ce qui est des années quatre-vingt-dix, contrairement aux deux périodes précédentes, elles témoignent d'un succès relatif du gouvernement dans

l'exécution des programmes d'ajustement conclus avec l'externe.⁶ À quoi attribue-t-on cette bonne performance? Bien qu'on puisse identifier une conjoncture financière très favorable en raison de l'annulation d'une partie importante de la dette extérieure de l'Égypte et du rééchelonnement du reste, d'autres éléments importants en sont aussi responsables. Signalons d'abord d'un ensemble de mesures mises sur pied par le biais de nouveaux outils d'intervention, qui ont aidé le gouvernement à circonscrire le risque d'une résistance politique infranchissable contre la réforme. Parmi ces outils d'intervention, on trouve les suivants :

- i. L'établissement du Fonds social de développement (FSD), dont les objectifs étaient d'atténuer les effets de l'ajustement, notamment ceux du programme de privatisation, où des milliers d'employés risquaient de perdre leur emploi, en mettant à la disposition de ces employés une gamme de programmes de formation, des compensations aux employés voulant prendre des retraites anticipées, et de nouveaux débouchés d'emplois.
- ii. Le maintien de la politique répressive à l'égard des opposants islamistes engagés dans une guerre 'sainte' contre d'une part les symboles du pouvoir tels que les dirigeants politiques et militaires, et d'autre part les sources de survie économique du pouvoir, à savoir les touristes. Il est ironique que la violence commise par les radicaux a eu pour effet de diviser l'opposition en obligeant les modérés tant religieux que laïques à la dénoncer publiquement et à appuyer la politique répressive du gouvernement dans sa lutte continue contre eux.

⁶ Pourtant H. Barkey (1995, p. 123) prédisait que le gouvernement avait intérêt à éviter l'enclenchement de la réforme. Il affirme ceci : "The relative stability of the current balance-of-payments situation, brought about in part by the debt forgiveness that followed the Gulf War, is a powerful disincentive for the government to act."

iii. L'opposition, étant déchirée entre une droite en pleine crise et une gauche en faillite comme l'a qualifié Amin (1990), le régime se sent moins pressé d'entreprendre les réformes politiques revendiquées par l'opposition. Cette subsistance de la classe dirigeante au pouvoir ne concorde pas avec les arguments de certains analystes (Waterbury, 1993, p. 261) qui affirment qu'il faut un *change team*, qui serait à l'abri des revendications des groupes d'intérêt, pour pouvoir mener à bout le processus de réforme. Or en Égypte, c'est l'équipe au pouvoir, à savoir le Président et ses principaux lieutenants, qui mène le jeu de la réforme depuis près de deux décennies.

Ajoutons à cela l'activisme socio-économique accru des ONG, notamment des islamistes. Ces derniers se sont d'ailleurs précipités pour remplir le vide créé par le retrait de l'État de certaines fonctions et domaines socio-économiques. Se servant de leur activisme pour faire prévaloir leur agenda politique, l'action des islamistes et des autres ONG a fini par aider le gouvernement à consolider davantage l'enjeu de la faisabilité politique en affaiblissant, voire même en neutralisant, les revendications des forces sociales affectées par la réforme.

Le paradoxe du changement et de la continuité

Le changement structurel que représente le désengagement de l'État de l'économie n'empêche pas la persistance de certains patterns de continuité. À cet égard, B. Korany a raison d'affirmer que les changements survenus depuis 1952 ne sont "qu'une expression des patterns de continuité dans l'autorité politique centrale et la culture

politique.” (1990, p. 247). Ces schémas de continuité sont évidents dans au moins trois domaines qui sont les suivants :

- 1- Continuité de l'État actif : En effet, il revient toujours à l'État de définir ses priorités économiques et de traiter avec les acteurs externes en ce qui concerne la gestion globale de l'économie et de la société. La présence de l'État dans la société est loin d'être circonscrite. Le projet de loi sur la vie associative récemment débattu au parlement (*Al-Ahram International*, 30 avril 1999) et qui impose des contraintes étouffantes aux organisations de la société civile démontre l'ampleur de la présence étatique dans la société.
- 2- Continuité de la non-démocratie : Bien que le gouvernement tienne régulièrement des élections législatives et des consultations populaires et nonobstant le multipartisme politique en vigueur depuis la deuxième moitié des années soixante-dix, ceci ne s'est jamais traduit par une démocratisation réelle du système politique en Égypte, dans la mesure où il y a un transfert pacifique du pouvoir. Bien au contraire, c'est quasiment la même classe dirigeante, notamment le président, son parti le PND, et le reste de l'élite gouvernante qui contrôle le pouvoir depuis bientôt deux décennies, en empêchant les autres forces sociales de participer activement et librement au processus politique (Esposito, 1999; Bush, 1999). Dans ce sens la conclusion de Duquette (1999, p. 28) vient confirmer la difficulté d'avoir une démocratie bien implantée en l'absence de la participation active de la société civile :

We do not believe that a democracy, as a more or less institutionalized system composed of conflicting ideologies, competing political teams, and alternative policy blueprints, can be understood without taking into account its interactions with

civil society, the representatives of organized labor and non-governmental organizations.

- 3- Continuité institutionnelle : il semble que le processus du *social learning* ait aidé la classe dirigeante à effectuer la transition économique, sans pour autant céder l'autorité de la gouverne ni les institutions qui la supportent. Bref, le changement économique a failli générer le changement institutionnel qui servira par conséquent à engendrer un changement politique.

Perspective

De cette thèse dont le sujet se situe, rappelons-le, à l'intersection de plusieurs environnements et disciplines, se dégagent de nombreuses avenues de recherches à la fois théoriques et empiriques, qui sont les suivantes :

La première piste de recherche renvoie à la possibilité d'appliquer le même cadre d'analyse à d'autres cas empiriques et d'autres pays ayant vécu des expériences similaires en terme de développement axé sur une intervention massive de l'État suivi d'un processus de réforme auquel participent activement des acteurs externes à travers le mécanisme de la conditionnalité.

La nuance que nous avons apportée au phénomène de renforcement mutuel entre l'État et la société, à savoir le renforcement mutuel **néгатif** par opposition à celui effectué dans un contexte coopératif mené par un État ayant une machine administrative efficace, mérite une analyse plus poussée afin de pouvoir développer

les mécanismes et les outils permettant de mesurer la capacité des forces sociales de remplir le vide créé par le retrait de l'État sans pour autant provoquer une implosion sociale. Le fait qu'il est difficile d'anticiper *a priori* les réactions des forces sociales au délestage effectué rend très pertinent cette piste de recherche.

Il est également important de réévaluer l'apport de l'environnement externe et de réexaminer, en particulier, l'utilité de la conditionnalité qui demeure un élément clé en ce qui concerne la faisabilité politique des programmes d'ajustement. Bien que les autorités du Fonds soutiennent qu'il est de la prérogative du gouvernement sollicitant ses crédits de concevoir le programme d'ajustement le mieux adapté à la situation interne, la réalité est que l'ajustement reflète dans la quasi-totalité des cas la vision du Fonds plutôt que celle du gouvernement.

Le succès des politiques de réformes économiques en Égypte dans les années quatre-vingt-dix soulève la question importante de l'indissociable relation entre réforme économique et démocratisation (Ethier, 1997, Haggard et Kaufman, 1995, Przeworski, 1991). La réforme économique serait-elle incomplète sans une réforme politique, voire même une réforme constitutionnelle? Le succès économique ne se traduit-t-il pas par une perpétuation de l'ordre politique établi, dans la mesure où les réalisations du gouvernement vont légitimer en quelque sorte la mainmise de la classe dirigeante au pouvoir?

Enfin, est-il possible de concevoir une stratégie de développement économique purement indigène qui tienne compte des spécificités internes économiques, historiques et sociales du pays? Et sinon, pourquoi? Il semble évident que l'Égypte, comme d'ailleurs la plupart des pays en voie de développement, est en quelque sorte un champ d'expérimentation conceptuelle qui ne cesse de subir les effets des bouleversements théoriques survenus dans la deuxième moitié du vingtième siècle. Mais une telle construction est-elle faisable, dans le contexte de la mondialisation dont nous sommes actuellement témoins? C'est une piste qui mérite certes d'être explorée.

Bibliographie

Bibliographie

ABDALLAH, Ismaïl, S. (1992) *Misr al-lati Nouridouha* (L'Égypte que nous voulons).
Le Caire, Dar al-Shourouk.

ABDALLAH, Nazem. (1984) "Egypt's Absorptive Capacity During 1960-1972"
International Journal of Middle East Studies, 16:2, pp. 177-198.

ABDALLAH, Sana'a F. (1998) "Qanoun al-Ijarat al-Zira'ya al-Jadid wa Mu'ashirat
attahawoul fi al-Mujtama' al-Misri, (La nouvelle loi de location agricole et les
indices de changement dans la société égyptienne); *Al-Mustakbal al-Arabi*,
(mars) pp. 46-65.

ABDEL-KHALEK, Gouda. (1995) "Structural Reform or Dutch Disease: On the
Macroeconomic Effects of Egypt's ERSAP", *Occasional Economic Papers*,
Center for Economic and Financial Research and Studies, Cairo University.

---- (1982) "The Open Door Economic Policies In Egypt: Its Contribution to
Investment and Its Equity Implications" in Malcolm KERR and El-Sayed
YASSIN: *Rich and Poor States in the Middle East: Egypt and the New Arab
Order*. BoulderColorado, Westview Press.

ABDEL-KHALEK, Gouda and KHEIR-EDDINE, Hana. dir. (1994) *Al-Islah al-
Iktissadi wa-atherouhou al-Taouzyya*, (La réforme économique et ses effets
distributifs [en Égypte]), les travaux de la conférence du Département de
L'Économie, Université du Caire 21-22 Novembre 1992. Le Caire, Dar al-
Moustakbal al-Arabi.

ABDEL-KHALEK, Gouda. et TIGNOR, Robert, dir. (1982) *The Political Economy of
Income Distribution in Egypt*; New York, Holmes and Myers.

ABDEL-FADIL, Mahmoud et ROUSSILLON, Alain. (1990), "l'Égypte aujourd'hui,
Présentation", *Revue Tiers Monde*, tome XXXI, no. 121, (janvier-mars), pp. 7-
14.

ABED-KOTOB, Sana. (1995) "The Accommodationists Speak: Goals and Strategies
of the Muslim Brotherhood of Egypt", *International Journal of Middle East
Studies*, no. 27, pp. 321-339.

ABOU-ALI, M. Sultan. dir. (1993) *Tahrir al-Iktissad al-Masri* (La libéralisation de
l'économie égyptienne), le Caire, XVIe conférence annuelle des économistes
égyptiens, 12-14 décembre. 1991.

- ABOYADE, Oje. (1994) "Governance, Structural Adjustment and Transformation", *IDS Bulletin*, 25:3, pp. 9-15.
- ABU S'EDA, Hafez. (1995) *Democracy Jeopardized: Nobody Passed the Elections*. The Egyptian Organization for Human Rights' Account of the Egyptian Parliamentary Elections 1995. Cairo.
- ADEDEJI, Adebayo. (1999) "Les politiques d'ajustement structurel en Afrique", *Revue internationale des sciences sociales*, décembre, no. 162, pp. 595-603.
- AFIFI, Sadiq M. (1991) "Al-takhsissya wa Islah al-Iktissad al-Misri" (La privatisation et réforme économique en Egypte), *les Cahiers stratégiques* (serie), le Caire, *Al-Ahram*,
- AJAMI, Fouad. (1995) "The Sorrows of Egypt" *Foreign Affairs*; September/October, pp. 72-88.
- AL-AHRAM Centre d'études stratégiques et politiques: *Al-Takrir al-Istratigy al-Arabi (Le Rapport stratégique arabe)*, Le Caire, Dar al-Ahram. (Annuel)
- AL-ISSAWI, Ibrahim, ABDEL-KHALEK, Gouda, et ABDALLAH, Ismail. S. (1978) *Al-Iktissad al-Masri fi rbu'i Qarn*. (L'économie égyptienne en un quart de siècle: Étude analytique des évolutions structurelles). Le Caire, al-Hay'a al-Misry'a al-Amma Lil kitab.
- AL-SAYYID, Mustapha K. (1993) "A civil Society in Egypt", *Middle East Journal*, 47:2, Spring, pp. 228-242.
- ALESINA, A. et PEROTTI, R. (1995) "The political economy of budget deficits", *Staff Papers*. Washington D,C. International Monetary Fund.
- ALLISON, Graham. (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA, Little Brown.
- AMIN, Galal. (1995) *Egypt's Economic Predicament: A Study in the Interaction of External Pressure, Political Folly and Social Tension in Egypt, 1960-1990*. London, E.J. Brill
- (1993) *Adda'oula al-Rakhwa fi Misr* (L'État mou en Égypte), le Caire, Maktabat Madbouli.

- (1981) "Some Economic and Cultural Aspects of Economic Liberalization in Egypt", *Social Problems*, n° 28, pp. 430-441.
- ANSARI, Hamied. (1987) "Egypt: Repression and Liberalization", *Current History*. 86:516, pp. 77-80.
- ATLAM, Baher M. (1993) "Athar Barnamaj al-Islah ala takhfid ajz al-mouwazana fi Misr", (L'impact du programme d'ajustement sur la réduction du déficit budgétaire en Egypte) *Misr al-Mou'assira*, n°. 431, pp. 5-31
- AYUBI, Nazih. (1997) "Etatisme Versus Privatization: The changing Economic Role of the State in Nine Arab Countries" in Heba Handoussa dir. *Economic Transition in the Middle East: Global Challenges and Adjustment Strategies*, Cairo, The AUC Press.
- (1995) *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East.*, London, New York, I.B. Tauris Publishers.
- (1989) *Ad-daoula al-Markazia fi Misr*, (L'Etat centralisé en Égypte), Beyrouth, Markaz Dirasat al-Wahda al-Arabia,
- (1982) "Implementing Capability and Political Feasibility of the Open door policy in Egypt" in KERR, M. et YASSIN, S. dir. *Rich and Poor States in the Middle East: Egypt and the New Arab order*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- BABLAWI, Hazem. (1992) *Al-tagheir Min Ajl al-Istikrar*, (Du changement pour la stabilité), Le Caire, Dar al-Shourouk.
- (1987) "The Rentier State in the Arab World", *Arab Studies Quarterly*, 9:4, (Fall), pp. 383-398.
- BADE, Onimode, dir. (1989) *The IMF, the World Bank and the African Debt: The Social and Political Impact*, London, Zed Books.
- BAILEY, Elizabeth E. dir. (1987) *Public regulation: New Perspective on Institutions and Policies*, Cambridge, MIT Press.
- BAKER, Raymond. (1990) *Sadat and After: Struggles for Egypt's Political Soul*. Cambridge, Mass, Harvard U. P.
- BANQUE Centrale de l'Égypte : *Rapport annuel* (En arabe)

- BAYDAS, M., BAHLOUL, Z, et ADAMS, D.W. (1995) "Informal Finance in Egypt: Banks Within Banks", *World Development*, 23:4, pp. 651-661.
- BERG, E. and SHIRLY M. (1987) *Divestiture in Developing countries*, World Bank Discussion Papers, Washington D.C, The World Bank.
- BERTHELÉMY, Jean-Claude. (1993) *L'endettement du Tiers Monde*, Paris, publications "Que Sais-Je".
- BIANCHI, Robert. (1989) *Unruly Corporatism : Associational Life in Twentieth-Century Egypt*. New York, Oxford, Oxford University Press.
- BIENEN, Henry S. et GERSOVITZ, Mark. (1986) "Consumer Subsidy Cuts, Violence and Political Stability". *Comparative Politics*, 19:1 (October), pp. 25-44.
- BIRD, Graham. (1996) "The IMF and Developing countries: A Review of the Evidence and Policy Actions". *IO*, 50:3, Summer, pp. 477-511.
- BIRD, Graham et ROWLANDS, Dane (1995) "The Analytic Effect of Lending by the International Financial Institutions". *World Economy*, 20:7, pp. 967-992.
- BLIN, Luis, dir. (1993) *L'économie égyptienne : Libéralisation et insertion dans le marché mondial*. Paris, l'Harmatan
- BORATAV, Korkut. (1994) "Réforme de l'État et développement économique: Réflexions sur le cas de quelques pays du Moyen Orient", *Revue du Tiers-Monde*, 35:139, pp. 613-642.
- BRANDT, Willy, dir. (1980) *Nord-Sud, un programme de survie: Rapport de la commission indépendante sur les problèmes de développement international*. Paris, Gallimard
- BRAUD, Philippe. (1996) *Sociologie Politique*, Paris, L.G.D.J.
- BROWN, Richard. (1992) "The IMF and the Paris Club Debt Rescheduling: A Conflicting Role?", *Journal of International Development*, (May-June) n° 4, pp. 291-313.
- BRUMBERG, Daniel. (1995) "Authoritarian Legacies and Reform Strategies in the Arab World", In BREYNEN, R., KORANY, B., et NOBLE, P. *Liberalization and Democratization in the Arab World*. Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

and Democratization in the Arab World. Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

- BRUTON, Henry. J. (1983) "Egypt's Development in the Seventies", *Economic Development and Cultural Change*, 31:4, pp. 679-704.
- BROOKS, Geraldine. (1989). "Half a Loaf: Lavish US Food Aid to Egypt Has Bought Peace, But Little Else; Subsidized Commodities Distort Economy, Stifle Efforts Toward Reform, Issue for Mubarak and Bush". *Wall Street Journal*, April 3, 1989.
- BURNS, J. William. (1995) *Economic Aid and American Policy Toward Egypt*. Albany, State University of New York Press.
- BUSH, Ray. (1999) *Economic Crisis and the Politics of Reform in Egypt*. Westview Press.
- BUTTER, David. (1993) "Egypt's Perpetual Crisis", *MEED*, (6 August), pp. 4-5.
- CABRILAC, Bruno. (1992) "Les spécificités de l'économie égyptienne", *Egypte - Monde arabe*, n° 12-13, 4e trimestre 1992, 1er trimestre 1993, pp. 11-20.
- CAIRO Papers in Social Science (1993) *The Economics and Politics of Structural Adjustment in Egypt*, Third Annual Symposium, Vol. 16, Monograph 3. Fall. 63 pages.
- CAPORASO, James et LEVINE, David. (1992) *Theories of Political Economy*, New York, Cambridge University Press.
- CASSANDRA.* (1995) "The Impending Crisis in Egypt", *International Journal of Middle East Studies*, 49:1, Winter, pp. 9-27
- CHASE, R., HILL, E., et KENNEDY, P., (1996) "The Pivotal States and U.S. Strategy", *Foreign Affairs*, 75(1), Jan-Feb., pp. 33-51.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. (1994) "Au service des bailleurs de fonds", *Le Monde Diplomatique*, décembre.

* En dépit de sa politique de ne pas accepter d'articles signés pseudonyme, la revue a donné une autorisation spéciale à l'auteur : "because the author has legitimate grounds for retribution" (p. 7).

- CLÉMENT, Françoise. (1998) "Libéralisation du rapport salarial en Egypte", *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 162, oct.- déc., pp. 39-56.
- (1992) "Genèse d'une réforme : du discours à la réalité", *Egypte – Monde arabe*, n° 9, 1er trimestre, 1992, pp. 103-163.
- COHEN, Benjamin. (1982) "Balance of Payments financing: Evolution of a Regime" In KRASNER Stephen: *International Regimes*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- COMMANDER, Simon. (1989) "Egypt: Some Issues in Agricultural Sectoral Policy", dans Charles TRIPP et OWEN, Roger dir. *Egypt Under Mubarak*. Center for Near and Middle Eastern Studies, London, Routledge.
- COOPER, Mark. (1979) "Egyptian State Capitalism in Crisis: Economic Policy and Political Interests", *International Journal of Middle East Studies*, No. 10, pp. 481-515
- (1982) *The Transformation of Egypt*. London and Canberra, Croom Helm.
- COOPER, Richard N. (1992) *Economic Stabilization and Debt: in Developing Countries*; Cambridge MA, MIT Press.
- CORM, Georges. (1993) *Le Nouveau désordre économique mondial: Aux racines des échecs de développement*; Paris, la Découverte.
- (1982) "L'Endettement des pays en voie de développement: Origine et mécanismes" dans J.C. Sanchez Arnau (coord) *Dette et développement*; Paris, éditions Publisud.
- COX, Andrew. (1988) "The Old and the New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-Making" *Political Studies*, XXXVI, pp. 294-308.
- COX, Robert et JACOBSON, Harold. (1974). *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*. New Haven, Ct Yale University Press.
- DAHL, Robert. (1971) *Qui gouverne?* Paris Colin.
- DALE, William. (1983) "Financing and Adjustment of Payments imbalances", in WILLIAMSON, John. dir. *IMF Conditionality*, Washington D.C., Institute for International Economics.

- DAUVRÈGNE, Alain. (1988) *Le Fonds Monétaire International: Un monde sous influence*. Paris, A. Moreau.
- DELL, Sydney S. (1981) *On Being Grandmotherly, The Evolution of International Monetary Fund Conditionality*. Princeton NJ. Princeton University Press.
- DESSOUKI, Ali-E. Hillal. (1991) "The Public Sector in Egypt: Organization, Evolution and Strategies of Reform"; in H. HANDOUSSA, and G. POTTER, (dir), *Employment and Structural Adjustment in Egypt*. Cairo, American University of Cairo Press.
- DEUTSCH, Karl. (1984) *Politics and Government: How People Decide their Fate*. Boston, Houghton Mifflin.
- DORNBUSCH, Rudiger, dir. (1993) *Policy Making in the Open Economy: Concepts, and Case Studies in Economic Performance*. Published for the World Bank. Oxford University Press.
- DUQUETTE, Michel. (1999) *Building New Democracies: Economic and Social Reform in Brazil, Chile, and Mexico*, Toronto, University of Toronto Press.
- ECONOMIST, The (1997) *A Revolution to End the Revolution: Egypt's Gradual Adoption of Free-Market Policies is Overturning More Than 40 Years of State Power - So Far Peacefully*. 25/10/1997, p. 45.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Egypt: Country Profile*, Annual.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Egypt: Country Report*, Quarterly.
- EDWARDS, Sebastian. (1989) *On the Sequencing of Structural Reforms*, OECD working paper n°. 70.
- EGYPTIAN ORGANIZATION OF HUMAN RIGHTS. (1994) "The Human Rights Situation in Egypt", *Annual Report*, Cairo, Egypt.
- EL-NAJJAR, Said, dir. (1995) "Al-Islah al-Iktissadi wa al-Mafahim al-Khati'a" (La réforme économique et les faux concepts", *Lettres du Nouveau Forum*. Le Caire.
- (1994) "Politics and Economic Reform in Egypt", *Paper presented to Nineteenth annual symposium organized by the Center for Contemporary Arab Studies*.

- dir.(1989) *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, Washington D.C, The International Monetary Fund.
- EL-SAYED, M.K., BARADI,, M. LAISSI, H., JAWHARI, H. (1998) *Taqrir al-Tanmiya al-Shamila fi Misr* (Report on Global Development in Egypt), Cairo, Center for the Study of Developing Countries,
- ESCWA. (1998) *Impact of Economic Reform Policies on poverty in Selected ESCWA Member Countries, Egypt, Jordan and Yemen*, New York, United Nations.
- ESPOSITO, John. (1995) *The Islamic Threat: Myth or Reality*. New York, Oxford University Press. Aussi, l'édition de 1999.
- ETHIER, Diane. (1997) *Economic Adjustments in New Democracies : Lessons from Southern Europe*. New York, St. Martin Press.
- EVANS, Peter, ed., (1997a) *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkley, International and Area Studies, University of California.
- (1997b) "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". *World Politics*, 50 (October 1997), pp. 62-87.
- (1992) "The State as problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in Stephan HAGGARD et Robert KAUFMAN: *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N.J, Princeton University Press.
- EVANS, P., JACOBSON, H., et PUTNAM, R. (1994) *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkley, University of California Press.
- EVANS, Peter, RUESCHMEYER, Dietrich. et SKOCPOL, Theda. (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge, U.K, Cambridge University Press.
- EZRA, Suleiman et WATERBURY, John. (1990) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- FANELLI, José et FRANKEL, Roberto. (1994) "Gradualisme, traitement de choc et périodisation" *Revue Tiers Monde* 35:139, (Juil-Sep), pp. 581-611.
- FANDY, Mamoun. (1993)"Tensions Behind the Violence in Egypt", *Middle East Policy*, 2:1, pp. 25-34.

- FAUCHER, Philippe et HAFSI, Taeib. (1994) "Foreign Direct Investment in Egypt", *the World Bank Foreign Investment Advisory Service*, Washington D.C.
- FELDSTEIN, Martin. (1998) "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, (March/April), p. 20-33.
- FERRIE, J. Noel, dir (1996) "Égypte: le paradoxe de la réislamisation. La place de la religion dans la vie moderne". *Monde arabe, Maghreb – Machrek*, jan-fév., p. 3-50.
- GAMBLIN, Sandrine, coord. (1997) *Contours et détours du politique en Égypte, les élections législatives de 1995*. Paris, l'Harmatan.
- GARAUDY, Roger. (1993) *Avons-nous besoin de Dieu*, Paris, Desclée de Brouwer.
- GHALI, Boutros, B. (1997) *Tarik Misr Ila al-Kuds* (Egypt's Road to Jerusalem: A Diplomat's Story of the Struggle for Peace in the Middle East), Cairo, *Al-hram* publishers.
- GOLD, Joseph. (1979) *Conditionality*., Washington D.C, International Monetary Fund.
- GHONEIM, Adel. (1986) *Al-Namouzaj al-Misri li-Ra'asmaliat al-Daoula al-Tabiat, Dirasat fi al-tagheirat al-Iktsadiat wa al-Tabakatiat fi Misr 1974-1982*, (Le modèle égyptien du capitalisme dépendant, étude sur les changements économiques et les classes en Égypte). Le Caire, Dar al-Moustakbal al-Arabi.
- GUITIAN, Manuel. (1981) *La conditionnalité du Fonds Monétaire International: Évolution des principes et des pratiques*, Washington D.C. Fonds Monétaire International.
- GUISLAIN, Pierre. (1997) *The Privatization Challenge : A Strategic, legal, and Institutional Analysis of international Experience*. Washington, D.C., World Bank.
- GWIN, Catherine et FINEBERG, Richard. (1989) *Pulling Together: The IMF In A Multipolar World*, New Brunswick, USA, Transaction Books.
- HAGGARD, Stephan. (1985) "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility", *IO*, 39:3, pp. 505-534.

- HAGGARD, Stephan et KAUFMAN, Robert. (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey, Princeton University Press.
- dir. (1992) *The Politics of Economic Adjustment*; New Jersey, Princeton University Press.
- HAGGARD, S., LAFFAY J.D. et MORISSON, E (1995) *La faisabilité politique de l'ajustement structurel dans les pays en développement*. Paris, OCDE.
- HAGGARD, Stephan. et WEBB, Steven. (1994) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*. A World Bank Book, Oxford University Press
- HALL, John. et IKENBERRY, John. (1989) *The State*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- HALL, Peter. (1993) "Policy Paradigms, Economic Ideas and the State", *Comparative Politics*, (July), pp. 1-24
- (1986) *Governing the Economy*, New York, Oxford University Press.
- HAMADI, Saadoun. (1995) "Al-Aql wal-Nahda" (la raison et la renaissance), (en arabe), *Al-Moustakbal al-arabi*, no.194. pp. 43-55.
- HANDOUSSA, Heba. et POTTER, Gilian. (1991) *Employment and Structural Adjustment*, Cairo, American University of Cairo Press.
- HANDY, Howard et Staff Team. (1998) *Egypt Beyond Stabilization: Toward A Dynamic market Economy*, Occasional Paper # 163. Washington D.C., The IMF.
- HANSEN, Bent. (1991) *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Egypt and Turkey*, A World Bank Comparative Study. Oxford University Press.
- HANSEN, Bent et NASHASHIBI, Karim. (1975) *Egypt*, New York, Columbia University Press.
- HARIK Illya. (1997) *Economic Policy Reform in Egypt*, Orlando, Fl. University of Florida Press.
- HARRISS, John. (1997) "Missing Link or Analytically Missing? The Concept of Social Capital". *Journal of International Development*, 9:7, pp. 919-937.

- HASSAN, Essam El-Din M. (1994) "The Human Rights Situation in Egypt", *Egyptian Organization of Human Rights (EOHR)*, The Annual Report. Cairo.
- HAYKAL, Muhammad H. (1995) *Secret Channels: The Inside Story of Arab-Israeli Peace Negotiations*, New York, Harper Collins pub.
- (1986) *Malffat al-Soueiss* (les documents du Suez), Beyrouth, Dar Ashourouk,
- (1983) *Autumn of Fury : The Assassination of Sadat*, New York, Random House.
- HINNEBUSCH, Raymond Jr. (1988) *Egyptian Politics Under Sadat: The Post Populist Development of an Authoritarian Modernizing State*. Boulder, L. Rienner publishers.
- (1993) "the Politics of Economic Reform in Egypt", *Third World Quarterly*, 14:1, 159-170.
- HOLT, Robert et ROE, Terry. (1993) "The Political Economy of Reform: Egypt in the 1980s", in BATES, R. et KRUEGER. A. dir.: *Economic and Political Interaction in Economic Policy Reform*, Cambridge Ma. Blackwell Publishers.
- HOSSEIN, Adel. (1981) *Al-Iktissad al-Misr Mina al-Istiklal Ila al-Tabai'ya* (L'économie égyptienne de l'indépendance à la dépendance), 2 tomes, le Caire, Dar al- Shorouk.
- HOSSEINZADEH, Esamil. (1988) "How Egyptian State Capitalism Reverted to Market Capitalism", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 10, pp. 299-318.
- IBRAHIM, Saad Eddine. (1996) "Reform and Frustration in Egypt", *Journal of Democracy*, 7:4, pp. 125-135.
- (1982) *The New Arab Social Order : A study on the Social Impact of Wealth*, London, Croom Helm.
- dir. (1981) *Misr fi Roub'i Qarn; 1952-1977* (l'Égypte en un quart de siècle), Beyrouth, Markaz Dirassaat al-Wahda al-Arabia
- IKRAM, Khalid, sous la direction de. (1980) *Egypt : Economic Management in a Period of Transition*. Report of the World Bank mission to Arab Republic of Egypt. JohnHopkins University Press.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND. (1997) "Conditionality: Fostering Sustained Policy Implementation", *IMF Survey, Supplement on the Fund*, September.
- JABALI, Abdul-Fattah. (1995) "Assiyassa al-ikitissadia wa al-Ada'a al-Tanmawi" (La politique économique et la performance de développement), dans le *Al-Taqrir al-Istratigi al-Arabi, Al-Ahram*, le Caire, pp. 444-464.
- JABBER, Paul. (1986) "Egypt's Crisis, America's Dilemma", *Foreign Affairs*. No. 64, pp. 960-980.
- KAHLER, Miles. (1994) "Bargaining With the IMF" in Evans, p. Jacobson, H. et Putnam, R. *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.
- KAZANCIGIL, Ali. (1998) "Gouvernance et science: Modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché", *Revue internationale des science sociales*, no. 155, pp. 74-84.
- KENEN, Peter. B. (1990) "Organizing Debt Relief: The Need for a New Institution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, pp. 7-18.
- KEOHANE, Robert et MILNER, Helen. (1996) *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge Ma. Cambridge University Press.
- KHAROUFI, Mostafa. (1995) "la crise du Golfe : une aubaine pour l'Égypte?", *Egypte - Monde arabe*,
- KILLICK, Tony. (1995) *IMF Programmes in Developing Countries : Design and Impact*. London, Routledge.
- (1989). *A Reaction too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*; London, Overseas Development Institute.
- (1984) *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World*, London , Overseas Development Institute.
- KOHLI, Atul. et SHUE, Vivienne. (1994) "State Power and Social Forces: on Political Contention and Accommodation in the Third World", in MIGDAL J., KOHLI, A. et SHUE, V. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.

- KOLKO, Gabriel. (1998) "Mais exportez donc ! Dit le FMI", *le Monde Diplomatique*, (mai), p. 7.
- KORANY, Bahgat. (1998) "Restricted Democratization from Above: Egypt", dans Korany, B., Brynen, R. et Noble, P. *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, volume 2, Comparative Experiences*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.
- (1990) "La Vallée du Nil", dans FLORY, Maurice. Dir. *Les régimes politiques arabes*, Paris, PUF, pp. 203-287.
- KORAYEM, Karima. (1996) "Structural Adjustment, Stabilization Policies, and the Poor in Egypt", *Cairo Papers in Social Science*. 18:4. Winter, pp. 85-96.
- KRUEGER, Anne. (1993) *The Political Economy of Economic Policy Reform*, Cambridge Ma, MIT Press.
- KRUEGER, Anne et BATES, Robert. (1993): *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries.*, Blackwell, Oxford U.K., and Cambridge, MA.
- LAFAY, Jean-Dominique et LECAILLON, Jacques. (1993) *The Political Dimension of Economic Adjustment*; Development Center, OECD
- LALL, Sanjaya. (1997) "TNCs: The new custodians of development". In Roy CULPEPER, Albert BERRY, et Frances STEWART. Eds. *Global Development: Fifty Years after Bretton Woods*. New York, St. Martin Press. 169-191.
- LAIDI, Zaki. (1992) *Al-Tarikh al-Sirri li al-Bank al-Daouli* (Enquête sur la Banque Mondiale), Le Caire, Dar Sina'a Li Annasher.
- LEANDRO, J.E., SCHAFER, H., et FRONTINI G. (1999) "Toward a More Effective Conditionality: An Operational Framework", *World Development*, 27:2, pp. 285-299.
- LEILA, Ali; YASSIN, El Sayed; et PALMER, Monte. (1986) "Assessing Attitudes of Egyptian Bureaucrats Toward Public Service and the Egyptian Public", *International Review of Administrative Sciences*, 52:3, pp. 325-345
- LEVI, Margaret. (1988) *Of Rule and Revenue*, Berkley, University of California Press.

- L'HÉRITEAU, Marie-France. (1986) *Le Fonds monétaire international et les pays de tiers monde*. Paris, Presses Universitaires de France.
- LIEBERMAN, Ira W. (1994) "Privatization in Latin America and Eastern Europe in the Context of Political and Economic Reform", *The World Economy*, 17:4, (July), pp. 551-575.
- LINDBLOM, Charles. (1977) *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- LIPPMAN, Thomas. (1989) *Egypt After Nasser: Sadat, Peace, and the Mirage of Prosperity*. New York; Paragon House.
- LÖFGREN, Hans. (1993) "Economic Policy in Egypt: A Breakdown in Reform Resistance?" *International Journal of Middle East Studies* 25:3, pp. 407-421.
- (1993) "Egypt's Program for Stabilization and Structural Adjustment: An Assessment", *Cairo Papers in Social Sciences*, 16(3), Fall, 1993, pp. 20-37.
- LORENZ, Joseph. (1990) *Egypt and the Arabs*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- MABRO, Robert. (1974) *The Egyptian Economy, 1952-1972*. Oxford, Clarendon Press.
- MANLY, John, F. (1983) "Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. *American Political Science Review*, Vol. 77, pp. 368-389.
- MANZETTI, Luigi. (1993) "The Political Economy of Privatization Through Divestiture in Lesser Developed Economies", *Comparative Politics*, (July), pp. 429-455.
- MARCH, James et OLSEN, John. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press.
- (1984) "The New Institutionalism", *American Political Science Review*, no. 78, pp. 853-874.
- MAURO, Paolo. (1977) *Why Worry About Corruption?* Washington D.C., International Monetary Fund.
- METZ, Helen C. (1991) *Egypt: A Country Study*. Washington D.C., Federal Research Division,

- MIGDAL, Joel S., KOHLI, Atul et SHUE, Vivienne, dir. (1994) *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge MA. Cambridge University Press.
- MINGST, Karen A. et KARNIS, Margaret P. (1995) *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder, Co. Westview Press.
- MOENCH, Richard U. (1988) "Oil, Ideology, and State autonomy in Egypt; *Arab Studies Quarterly*, 10:2, pp. 176-192.
- MOORE, Henry-C. (1986) "Money and Power: The Dilemma of the Egyptian Infitah", *Middle East Journal*, 40: 4, pp. 634-50.
- MIGDAL, Joel. (1988) *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton NJ., Princeton University Press.
- Miller, Judith. (1996) *God Has Ninety-Nine Names*. NY., New York, Simon and Schuster.
- MURSI, Fuad. (1982) *Attakhalluf wa-Tanmia : Dirasat fi al-tatawor al-iktissadi* (le sous-développement et le développement : Étude du progrès économique), Beyrouth, Dar al-Wahda.
- MYRDAL, Gunnar. (1968) *The Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*, New York, pantheon.
- NASSAR, Heba A. (1992) "les conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel en Égypte", dans ABDEL Khaled, G et KHEIR EDDINE, dir. *la réforme économique et ses effets distributifs*, le Caire (en arabe).
- Néfissa, Sarah Ben. (1995) "Associations égyptiennes : Une libéralisation sous-contrôle, *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, no. 150, oct.-déc., pp. 40-56.
- NIBLOCK, Timothy. (1993) "The Egyptian Experience in Regional Perspective : International Factors and Economic Liberalisation in the Arab World", in Louis Blin : *L'économie égyptienne : Libéralisation et insertion dans le marché mondial*, Paris, l'Harmatan
- OLSON, Mancur. (1982) *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

- (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- OWEN, Roger. (1992) *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, New York, Routledge.
- PARFITT, Trevor. (1993) "The Politics of Adjustments in Africa with Special Reference to Egypt", *Cairo Papers in Social Sciences* 16:3, pp. 4-19.
- PAYER, Cheryl. (1975) *The Debt Trap : The IMF and the Third World*, New York, Monthly Review Press.
- PHILLIPS, Jeffery. (1987) "Mubarak in the Middle", *Africa Report*, September-October, pp. 61-64
- POSUSNEY, Marsha. P. (1997) *Labor and the State in Egypt : Workers, Unions, and Economic Restructuring*. New York, Columbia University Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1991) *Economic Reform in New Democracies: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- (1990) *The State and the Economy Under Capitalism*, London, Harwood Academic Publisher.
- PUTNAM, Robert. (1988) "Diplomacy and Diplomatic Politics: The Logic of Two-Level Games", *IO*. No. 42, pp. 427-460 (Summer).
- PUTTERMAN, Louis et RUESCHEMEYER, D., dir. (1992) *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?* Boulder, Co. and London, Lynne Rienner Publishers.
- QUANDT, William. (1998) *Between Ballots and Bullets: Algeria's Transition from Authoritarianism*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- (1990) *The United States and Egypt: An Essay on Policy for the 1990s*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- RAMADAN, Abdel-Azim. (1993) *Al-Ikhwan al-Muslimun wa al-Tanzim al-Sirri* (Les Frères musulmans et l'Organisation secrète), le Caire, al-Hay'a al-Misryya al-Amma lil Kitab.

- RAMAMURTI, Ravi. (1999) "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?", *World Development*, 27:1, pp. 137-155.
- REMMER, Karen L. (1997) "Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis", *World Politics*, 50 (October), pp. 34-61.
- RICHARDS, Alan (1991) "The Political Economy of Dilatory Reform" *World Development*, 19:2, pp. 1721-1730.
- RICHARDS, Alan et WATERBURY, John. (1990) *The Political Economy of The Middle East; State, Class and Economic Development*; Boulder Colorado, Westview Press.
- ROULEAU, Eric. (1998) "Les impasses des islamistes en Égypte", *Le Monde Diplomatique*, (janvier), pp. 22-23.
- ROUBAN, Luc. (1995) "Les mutations de l'État: Rythmes et raisons", *Revue française de science politique*, 20:1, pp. 158-165.
- SACHS, Jeffery. (1983) "Strengthening the IMF Programs in Highly Indebted Countries", dans GWIN. K et FINEBERG., dir. *Pulling Together The IMF in a Multipolar World*, New Brunswick, Transaction Books
- dir. (1989) *Developing Country Debt and the world Economy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- SADOWSKI, Yehia. (1991) *Political Vegetables: Businessman and Bureaucrat in the Development of the Egyptian Economy*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- SAID, Mona; HA-JOON Chang et SAKR, Khaled. (1997) "Industrial Policy and the Role of the State in Egypt: The Relevance of the East Asian Experience", dans HANDOUSSA Heba, dir, *Economic Transition in the Middle East: Global Challenges and Adjustment Strategies*. Cairo, American University of Cairo Press.
- SARWAR, Lateef, K. (1995) *The Evolving Role of the World Bank: Helping Meet the Challenge of Development*. Washington D.C., The World Bank
- SATLOFF, Robert B. (1988) *Army and Politics in Mubarak's Egypt*. Washington D.C., Washington Institute for Near East Policy.

- SAYYID, Mustafa Kamel As- (1991) *Privatization: The Egyptian Debate*. Cairo, American University of Cairo.
- SCHADLER, S., ROZWADOWSKI, F., TIWARI, S., et ROBINSON, D. (1993) *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience Under the Enhanced Structural Adjustment Facility*, Occasional paper n^o. 106, Washington D.C.; IMF.
- SCHWEDLER, Jillian. dir. (1995) *Toward Civil Society in the Middle East*. Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers.
- SEVIGNY, David. (1990) *Le Club de Paris : Vu de l'intérieur*, Ottawa, L'Institut Nord-Sud.
- SHIRLEY, Mary M. (1999) "Bureaucrats in Business: The Role of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprises. *World Development*, 27:1, pp. 115-136.
- SIDELL, Scott (1998) *The IMF and Third-World Political Instability : Is There A Connection*. Basingstoke, Macmillan.
- SINHA, Radha (1995) "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues", *World Development*, 23:4, pp. 557-575.
- SINGH, Ajit et WEISSE, Bruce A. (1999) "Le modèle asiatique: Une crise sans surprise?", *Revue internationale des sciences sociales*, no. 160, pp. 229-242.
- SKOCPOL, Theda et FINEGOLD, Kenneth. (1982) "State Capacity and Economic Intervention in the Early New-Deal", *Political Science Quarterly*, no. 97, pp. 255-278.
- SMITH, Martin J. (1990) "Pluralism, Reformed Pluralism and Neo-Pluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies*, Vol. 38, pp.302-322.
- SNYDER, Jack. (2000) *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York, W.W. Norton & Co.
- SPRINGBORG, Robert. (1998) "Egypt: Repression's Toll", *Current History*, 97:615, pp. 32-37
- (1989) *Mubarak's Egypt: Fragmentation of Political Order*, Boulder and London, Westview Press,

- STALLINGS, Barbara. (1992) "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform", in HAGGARD, S., et KAUFMAN, R., (dir) *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey, Princeton University Press
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, et LONGSTRETH, Frank, dir. (1992) *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press
- STREETEN, Paul. (1995) *Thinking About Development*. Cambridge MA., Cambridge University Press.
- (1992) "Against Minimalism", dans PUTTERMAN, Louis et RUESCHEMEYER, D., dir. *State and Market in Development; Synergy or Rivalry?* Boulder, Co. and London, Lynne Rienner Publishers.
- SUBRAMANIAN, Arvind. (1997). *The Egyptian Stabilization Experience: An Analytical Retrospective*. IMF Working Paper, Washington D.C, The International Monetary Fund.
- SULLIVAN, Denis. (1996) "American Aid to Egypt, 1975-1996: Peace Without Development", *Middle East Policy*, 4:4, pp. 36-49.
- (1994) *Private Voluntary Organizations in Egypt: Islamic Development, private Initiative and State Control*. Tampa Fl., University Press of Florida
- (1990) "the Political Economy of Reform in Egypt", *International Journal of Middle East Studies*. Vol. 22, pp. 317-334.
- SULLIVAN, Denis et ABED-KOTOB, Sana'. (1999) *Islam in Contemporary Egypt: Civil Society Vs. the State*, Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers.
- SWEDBERG, Richard. (1987) "The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF the World Bank" in Miljan, Toivo (dir): *The Political Economy of North-South Relations*, Peterborough, Canada, Broadview Press.
- TANZI, Vito. (1997) "The Changing Role of the State in the Economy : A Historical Perspective", *IMF Working Paper /97/114*. Washington D.C., the IMF.
- TAYLOR, Lance. (1997) "The Revival of the Liberal Creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy", *World Development*, 25:2, pp. 145-152.
- (1988) *Varieties of Stabilization Experiences*. NEW YORK, Clarendon Press.

- TUMA, Elias A. (1988) "Institutionalized Obstacles to Development: The Case of Egypt", *World Development*, 16:10, pp. 1185-1198.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. (1997) *Egypt Report on Human Rights Practices for 1997*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, January 30, 1998.
- WAHBA, Mourad. (1993) "The Nationalization of the IMF: The Nature and Evolution of the Official Discourse on Economic Reform in Egypt, 1987-1991", *Cairo Papers in Social Science*. Vol. 16, monograph 3, pp. 51-62.
- VANDEWALLE, Dirk. (1988) "Egypt And Its Western Creditors", *Middle East Review*, 20:3, pp. 26-32.
- WALLERSTEIN, Immanuel. (1991) *Unthinking Social Science*, Cambridge, UK, Polity Press.
- WANG, Xu. (1999) "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits". *Comparative Politics*, 31:2 (January), pp. 231-249.
- WATERBURY, John. (1999) "The Long Gestation and Brief Triumph of Import-Substituting Industrialization", *World Development*, 27:2, pp-341
- (1989) "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", dans NELSON, J., et al, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Oxford UK, Transaction Books.
- (1983) *The Egypt of Nasser and Sadat: The political Economy of Two Regimes*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- (1978) *Egypt: Burdens of the Past, Options for the Future*. Hanover, N.H., The American Universities Field Staff.
- WEINBAUM, Marvin. (1986) *Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid*, Boulder and London, Westview Press.
- (1983) "Politics and Development in Foreign Aid: U.S. Economic Assistance to Egypt, 1975-1982. *Middle East Journal*, 37:4, pp. 636-655
- WEINBAUM, Marvin et NAIM, Rachid. (1984) "Domestic and International Politics in Egypt's Economic Policy Reforms", *Journal of Arab Affairs*, 3:2, pp. 157-188.

- WILLIAMSON, John, dir. (1983) *IMF Conditionality*, Washington D.C, Institute for International Economics,
- WOOD, Robert. (1980) "Foreign Aid and the Capitalist States in Underdeveloped Countries", *Politics and Society*, 10:1, pp. 1-34.
- WORLD Bank. (1997a) *The State in a Changing World.* , World Development Annual Report. Washington, D.C., The World Bank.
- (1996) *Arab Republic of Egypt: Structural Adjustment Loan (3353-EGT)*, Implementation Completion Report, for Official Use Only, Report No. 15279. January 22. Washington D.C., The World Bank.
- (1995) *Bureaucrats in Business*, New Jersey, Princeton University Press.
- (1994) *Private Sector Development in Egypt: The Status and the Challenges*, Report no. 12402-EGT. (February). Washington D.C., The World Bank.
- (1993) *The East-Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, The World Bank.
- YARROW, Georges. (1999) "A Theory of Privatization, Or Why Bureaucrats are Still in Business", *World Development*, 27:1, pp. 157-168.
- ZALOOUK, MALAK. (1989) *Power Class and Foreign Capital in Egypt: The Rise of the New Bourgeoisie*, London Zed books.
- ZAKI, Ramzi. (1988) *Ad-Douyouun wa al-Istiklal* (Les dettes et l'indépendance; avec une étude de l'état actuel de l'endettement de l'Égypte), le Caire, Maktabat Madbouli.
- ZUNES, Stephen. (1996) "The Strategic Functions of U.S. Aid to Israel", *Middle East Policy*, 4:4, pp. 90-101.

Mémoires et Thèses:

- ABDEL-AZIM, Zeinab M. (1997) *Syassat Misr al-Kharigia Tijah al-Wilayat al-Muttahida* (La politique étrangère égyptienne envers les États-Unis), Beyrouth, thèse publiée par Markaz Dirassat al-Wahda al-Wahda al-Arabia.

BASIOUNI I. Hamadah. (1993) *Dawr Wassa'el al-Itissal fi Sin'e al-Qarar fi al-Watan al-Arabi* (Le rôle des systèmes de communication dans la prise de décision dans le monde arabe), Beyrouth, thèse publiée par Markaz Dirasat al-Wahda al-Arabia.

LAUZON, Eric. (1995) *Les décisions du fonds monétaire international (FMI) : reflet de la volonté de la communauté internationale ou de celle de l'hégémonie américaine*", mémoire, Université de Montréal.

OSEI-KWADWO, Edward (1995) *Bringing the Developmental State Back in: Ghana, 1982-1994*. These, Carlton University,

Documents électroniques

CAMDESSUS, Michel. (1998) *The IMF and Good Governance*, Address by the Managing Director of the International Monetary Fund at Transparency International (France) Paris, January 21, 1998, on line, site consulted on 14/4/1998.

---- (1994) *International Cooperation for High Quality Growth: The Role of the IMF at 50*. A Speech Given Before the Debating Club, Complutense University, Madrid, Spain, on line, site consulted on 14/4/98. www.imf.org

CHOCHRANE, Susan H. et MASSIAH, Ernest H. (1995) *Egypt: Recent Changes in Population Growth, Their Causes and Consequences*, on line, site consulted on 8/10/1996. www.worldbank.org/html/hcovp/pbnflash/HROWP49. 18 pages.

FISHER, Stanly. (1997) *Statement by the First Deputy Managing Director of the International Monetary Fund at the Middle East/North Africa Economic Conference*, on line, Doha, Qatar, November 16-18, 1997, site consulted on 30/3/ 1998; www.imf.org

HALIMI, Serge. (1994) "Brader le bien public : La flambée des privatisations", *Le Monde Diplomatique*, (février), en ligne, site consulté en 14/12/1994, www.ina.fr/CP/MondeDiplo/

ILLARIONOV, Adrei. (1998) *Russia and the IMF*. Testimony Before the General Oversight and Investigations Subcommittee of the Banking and Financial

Services Committee of the United States House of Representatives. On line, document available at www.cper.com, site consulted on 20/4/2000.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. (1998), Rapport annuel, on line version, site consulted on 16/6/1999, www.imf.org

---- (1997) *IMF Executive Board Completes Internal Review of ESAF*, News brief No. 97/14 July 1997, on line, Washington D.C., IMF, site consulted le 30/3/1998. www.imf.org

---- (1997) *Conditionality: Fostering Sustained Policy Implementation* [on line]. IMF Survey Supplement. Sept. 1997, Washington D.C., IMF, on line, site consulted on 14/4/1998, www.imf.org

---- (1996) *IMF Approves 24-month Stand-by Credit for Egypt*, Press Release No. 96/50. October 11, 1996. Washington D.C., the IMF, on line. Site consulted on 30/3/1998, www.imf.org.

NAIMAN, Robert and WATKINS, Neil. (1999) A Survey of the Impacts of IMF Structural Adjustment in Africa: Growth, Social Spending, and Debt Relief. On line, site consulted on 20/4/2000, document available at: www.cper.com,

NAIR, Sami. (1997) *Bouleversement au sud de la Méditerranée: Pourquoi cette montée de l'Islamisme*. *Le Monde Diplomatique*, (août) P. 13. CDROM, 1987-1997.

SID-AHMAD, Mohamad. (1995) Menace sur l'Égypte: Une année charnière dans un environnement bouleversé. *Le Monde Diplomatique*, (mars) P. 11, CDROM, 1987-1997.

---- (1987) La diplomatie égyptienne écartelée. *Le Monde Diplomatique* (août), P. 8, CDROM, 1987-1997.

STIGLITZ, Joseph. (1998) *Redefining the Role of the State: What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made?* [on line], Paper Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute. Tokyo, Japan, March, 17, site consulted on 29/4/1998, www.imf.org.

USAID (1996) *Egypt: FY (Fiscal Year) 1996 Economic Support Funds Request*. On line document, site consulted on 22/10/1997, gopher://gaia.info.usaid.gov:70/00/sup

---- (1994) *Capital Projects: Egypt Case Study*. AID Evaluation, technical report no. 20, site consulted on 8/8/96. <gopher://gaia.info.usaid.gov:70/00/sup>

WORLD BANK. (1998) *World Development Indicators (WDI)*, CDROM.

---- (1997b) *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank: Poverty Reduction and Economic Management.*, Washington D.C., World Bank. September, On line, site consulted on 30/3/1998, format PDF; www.worldbank.org

WICHTERMAN, Dana. (1994) *Export and Investment Promotion in Egypt and Morocco: A Review of USAID Experience*, (Document Number PN-AAX-289), Center for Development Information and Evaluation, Washington D.C., USAID, on line, site consulted on 14/8/1996, [Gopher://gaia.info.usaid.gov](gopher://gaia.info.usaid.gov).

Périodiques

- | | |
|--------------------------------|------------------------------------|
| 1- Africa Report. | 12- Assafir. |
| 2- Al-Ahali. | 13- Economist. |
| 3- Al-Ahram. | 14- EIU-CP. |
| 4- Al-Ahram al-Iktissadi (AI). | 15- EIU-CR. |
| 5- Al-Ahram International. | 16- FBIS. |
| 6- Al-Ahrar. | 17- IMF Survey ou Bulletin du FMI. |
| 7- Al-Akhbar. | 18- MEED. |
| 8- Al-Arabi. | 19- MERIP Reports. |
| 9- Al-Hayat. | 20- NYT. |
| 10- Al-Jumhuryya. | 21- Wall Street Journal. |
| 11- Al-Shaab. | |

Annexes

Annexe no. 1

Exemple illustratif de la lourdeur bureaucratique en Égypte

[Tiré de Oweiss (1990, p. 49)]

Steps Required To Establish a Tourist Project in Cairo :

A. District Government

1. Approval of District Security
2. Approval of the District Planning Committee
3. Approval of the District General Committee
4. Approval of the District People's Local Council
5. Approval from the President of the Local District Government

B. Cairo government

1. Licenses Department
2. Office of the Undersecretary of the Ministry
3. Planning Committee
4. Security Committee
5. Undersecretary of the Ministry of Housing prepares a report to the People's Local Council at the government of the city of Cairo
6. Approval of the Planning Committee of the People's Local Council
7. Approval of the Security Committee of the People's Local Council
8. Approval of the People's Local Council, which usually meets once a month
9. Approval of the Executive Council
10. Approval of the Governor of Cairo
11. Deputy Governor of Cairo informs Department for the Encouragement of Tourism
12. Department for the Encouragement of Tourism informs the Department of Licenses at the Ministry of Tourism
13. Undersecretary of the Ministry of Tourism issues the final licensee.

Annexe no. 2

Les vastes pouvoirs du président de la république d'Égypte

[Tiré de : *Égypt, Country Study*, Federal Research division, adresse internet : [www.lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy@field\[docid+eg0125\]](http://www.lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy@field[docid+eg0125])].

The president has broad constitutional powers. The president appoints vice presidents, prime ministers, and the Council of Ministers--the cabinet or "government." He enjoys a vast power of patronage that makes legions of officials beholden to him and ensures the loyalty and customary deference of the state apparatus. Presidential appointees include army commanders, the heads of the security apparatus, senior civil servants, heads of autonomous agencies, governors, newspaper editors, university presidents, judges, major religious officials, and public sector managers. Through the Council of Ministers, over which he may directly preside, the president commands the sprawling state bureaucracy and can personally intervene at any level to achieve his objectives if the chain of command proves sluggish. Because the levers of macroeconomic policy--banks, the budget, and the large public sector-- are under government control, broad responsibility for running the economy is within the presidential domain. This responsibility carries with it heavy burdens, because as head of the state the president is expected to provide for the welfare of the vast numbers of people dependent on it.

A large presidential bureaucracy, managed by a ministerial level appointee, is a personal instrument of control over the wider bureaucracy. It is made up of personal advisers, troubleshooters, and lieutenants with specialized supervisory functions. Under Nasser it had bureaus for intelligence, economic planning, presidential security, administrative control, and foreign affairs. Under Sadat it swelled into a small bureaucracy in its own right made up of about 4,000 functionaries, many of them supporting the elaborate entourage and presidential household he created. Stretching out from this presidential bureaucracy are a multitude of presidentially appointed specialized national councils for production, social affairs, science, and the like, which bring the state and interest groups together under presidential patronage and expand presidential influence into every branch of society.

The president bears primary responsibility for defense of the country and is the supreme commander of the armed forces. Having, to date, always been an ex-officer, he typically enjoys personal influence in the military. He presides over the National Security Council, which coordinates defense policy and planning, and he may assume operational command in time of war. He may declare war with the approval (in practice automatically given) of the parliament, conclude treaties, and issue decrees on national security affairs. Foreign policy is a "reserved sphere" of the presidency. Presidents have typically been

preoccupied with foreign policy and have personally shaped it.

Finally, the president is chief legislator, the dominant source of major policy innovation. The president can legislate by decree during "emergencies," a condition loosely defined, and when parliament is not in session. He can also put proposals to the people in plebiscites that always give such propositions overwhelming approval. Finally, the president normally controls a docile majority in parliament, which regularly translates his proposals into law. His control of parliament stems from his ability to dismiss it at will and from his leadership of the ruling party that dominates parliament. He also enjoys a legislative veto.

Annexe no. 3

Liste des personnes rencontrées.

ABDEL-ALIM, Taha, vice-directeur du Centre d'études politiques et stratégiques au Caire.

ABDALLAH, Isamil Sabri, président, Forum du Tiers Monde.

ABDEL-KHALEK, Gouda, professeur, Faculté de l'économie et de science politique, Université du Caire.

AL-KHODARY, Said, Professeur, Doyen de la Faculté du commerce, Université du Port-Said.

AL-JABALI, Abdul-Fattah, responsable du Département de l'économie, Centre Al-Ahram d'études politiques et stratégiques arabes.

AL-MARAGHI, Mahmoud, rédacteur en chef, Journal al-Arabi.

KHEIR-EDDINE, Hana', Professeure, directrice du Département de l'économie, Faculté de l'économie et de science politique, Université du Caire.

HANDOUSSA, Heba, Professeure à l'Université américaine au Caire, et directrice du Centre d'études économiques pour les pays arabes, la Turquie et l'Iran.

NAJJAR, Said, professeur à l'Université américaine au Caire et président du Nouveau Forum.

UTHMAN, Mohamad Uthman, Conseiller à l'Institut national de planification.

SAYED, Moustapha, professeur, Faculté de l'économie et de science politique, Université du Caire.

YOUSSEF Ahmad, Ahmad, Directeur des études politiques, Centre des recherches et d'études arabes, la Ligue arabe.

Annexe no. 4.

Profil d'un pays ayant besoin d'ajustement structurel. Tiré de : K.Mingst et M. Karns (1995, p. 115)

Profile of a country in need of structural adjustment

- Large balance-of-payments deficit
- Large external debt
- Overvalued currency
- Large public spending and fiscal deficit

Typical goals of structural adjustment programs

- Restructure and diversify the productive base of economy
- Achieve balance of payments and fiscal equilibrium
- Create a basis for noninflationary growth- Improve public sector efficiency
- Stimulate growth potential of the private sector

Typical structural adjustment policies

A- Economic reforms

- Limit money and credit growth
- Devalue the currency
- Reform the financial sector
- Introduce revenue-generating measures
- Introduce user fees
- Introduce tax code reforms
- Eliminate subsidies, especially for food
- Introduce compensatory employment programs
- Create affordable services for the poor

B- Trade liberalization reforms

- Remove high tariffs and import quotas
- Rehabilitate export infrastructure
- Increase producers' prices

C- Government reforms

- Cut bloated government payroll
- Eliminate redundant and inefficient agencies
- Privatize public enterprises
- Reform public administration and institutions

D- Private sector policies

- Liberalize price controls
- End government monopolies.

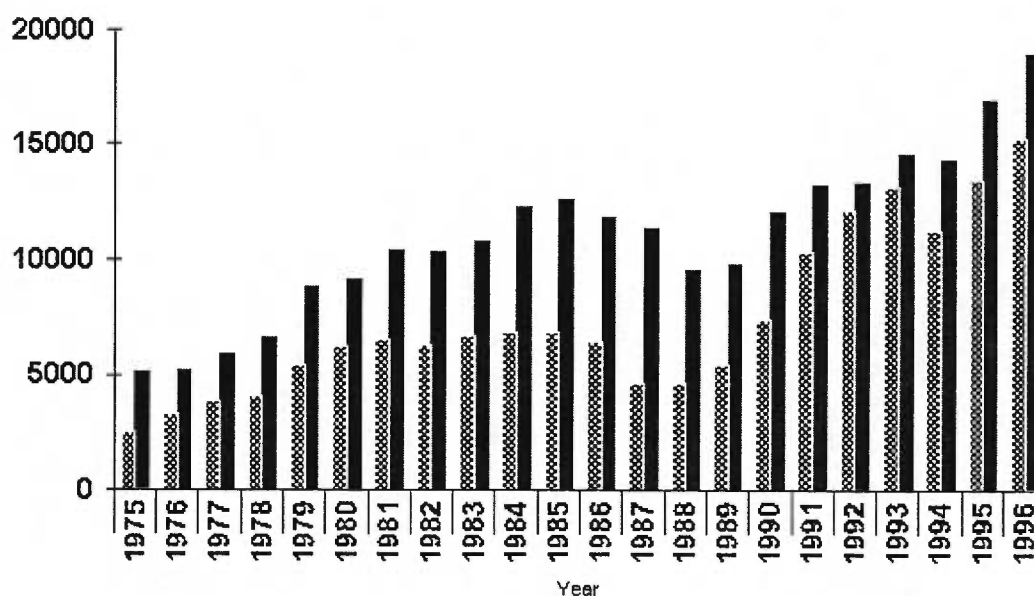
Annexe no 5 : Figures

[Les figures qui suivent ont été construites à partir des données de la Banque mondiale, tirées du CDROM *World Development Indicators*]

Figure no. 1

L'écart entre les importations et les exportations

Egypt, Arab Rep.



▨ Exports of goods and services (BoP, current US\$)

■ Imports of goods and services (BoP, current US\$)

Definitions

Imports of goods and services represent the value of all goods and other market services provided to the world. Included is the value of merchandise, freight, insurance, travel, and other nonfactor services. Factor and property income (formerly called factor services), such as investment income, interest, and labor income, is excluded.

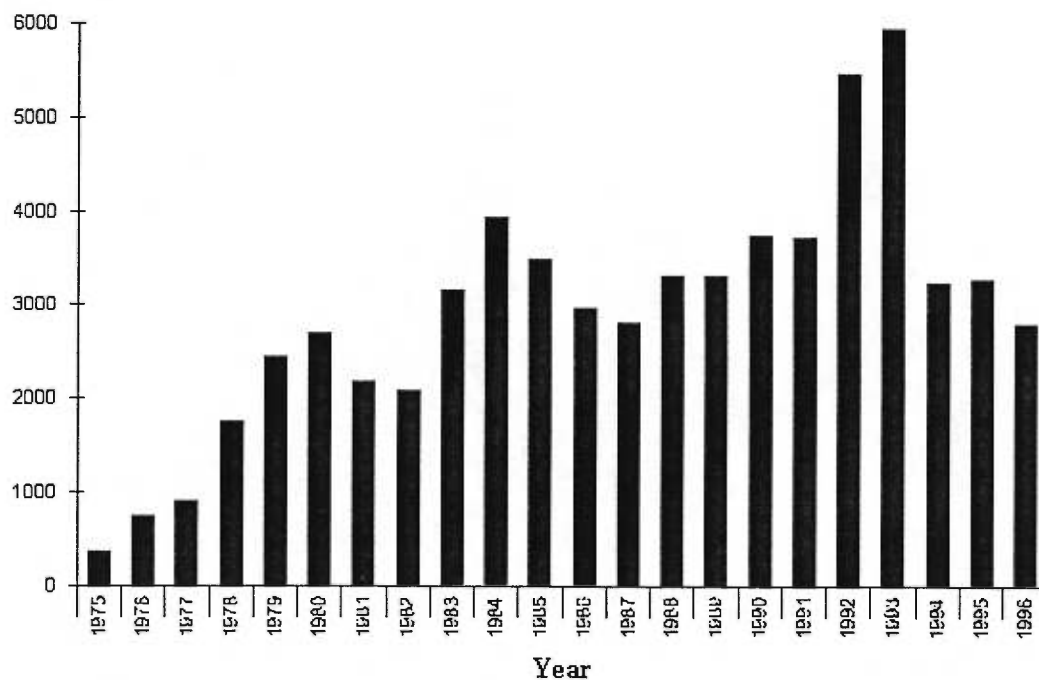
Exports of goods and services represent the value of all goods and other market services provided to the world. Included is the value of merchandise, freight, insurance, travel, and other nonfactor services. Factor and property income (formerly called factor services), such as investment income, interest, and labor income, is excluded.

Figure no. 2.

Les transferts des travailleurs égyptiens· (En millions de dollars)

Egypt, Arab Rep.

■ Workers' remittances, receipts (BoP, current US\$)

**Definition**

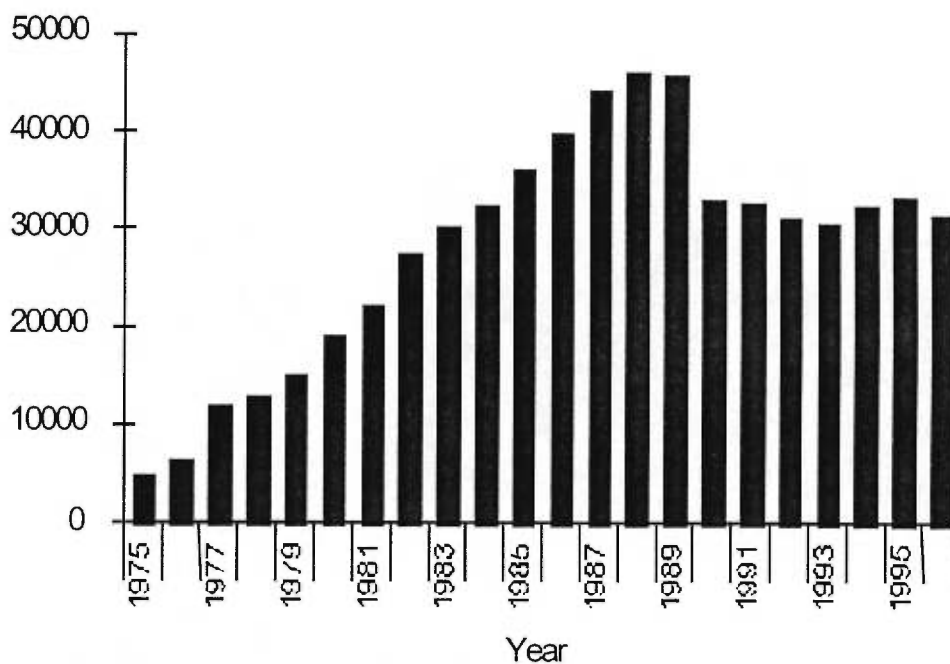
Workers' remittances are current transfers by migrants who are employed or intend to remain employed for more than a year in another economy in which they are considered residents. Some developing countries classify workers' remittances as a factor income receipt (and thus as a component of GNP). The World Bank adheres to international guidelines in defining GNP, and its classification of workers' remittances may therefore differ from national practices. This item shows receipts by the reporting country. Data are in current U.S. dollars.

Figure no. 3.

La dette extérieure de l'Égypte (en millions de dollars)

Egypt, Arab Rep.

External debt, total (DOD, current US\$)



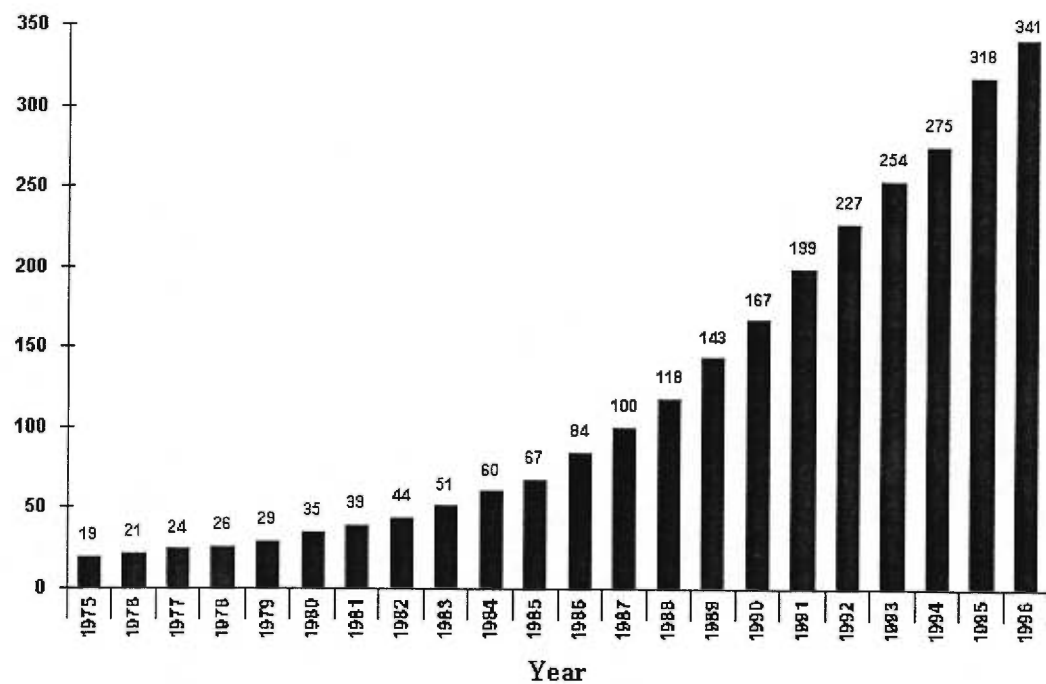
Definition

Total external debt is debt owed to nonresidents repayable in foreign currency, goods, or services. Total external debt is the sum of public, publicly guaranteed, and private nonguaranteed long-term debt, use of IMF credit, and short-term debt. Short-term debt includes all debt having an original maturity of one year or less and interest in arrears on long-term debt. Data are in current U.S. dollars (millions).

Figure no. 4.
L'indice des prix au consommateur (1987=100)

Egypt, Arab Rep.

■ Consumer price index (1987 = 100)

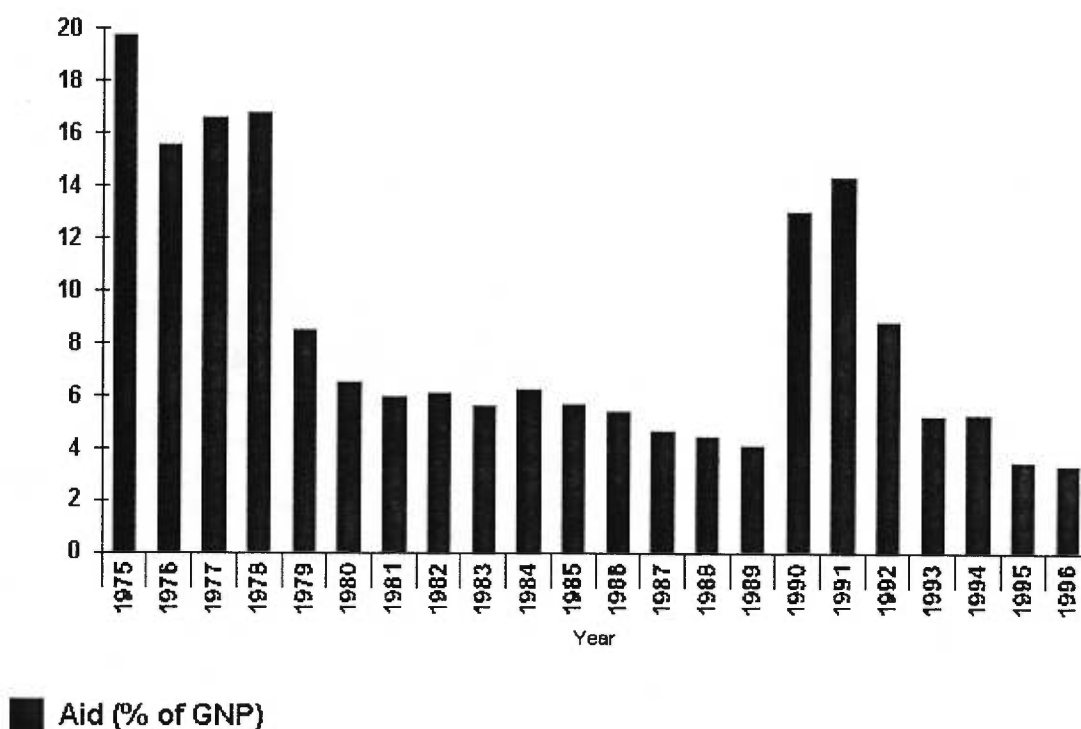


Definition

Consumer price index reflects changes in the cost to the average consumer of acquiring a fixed basket of goods and services.

Figure no. 5.
Le niveau d'aide étrangère par rapport
Au PNB.

Egypt, Arab Rep.

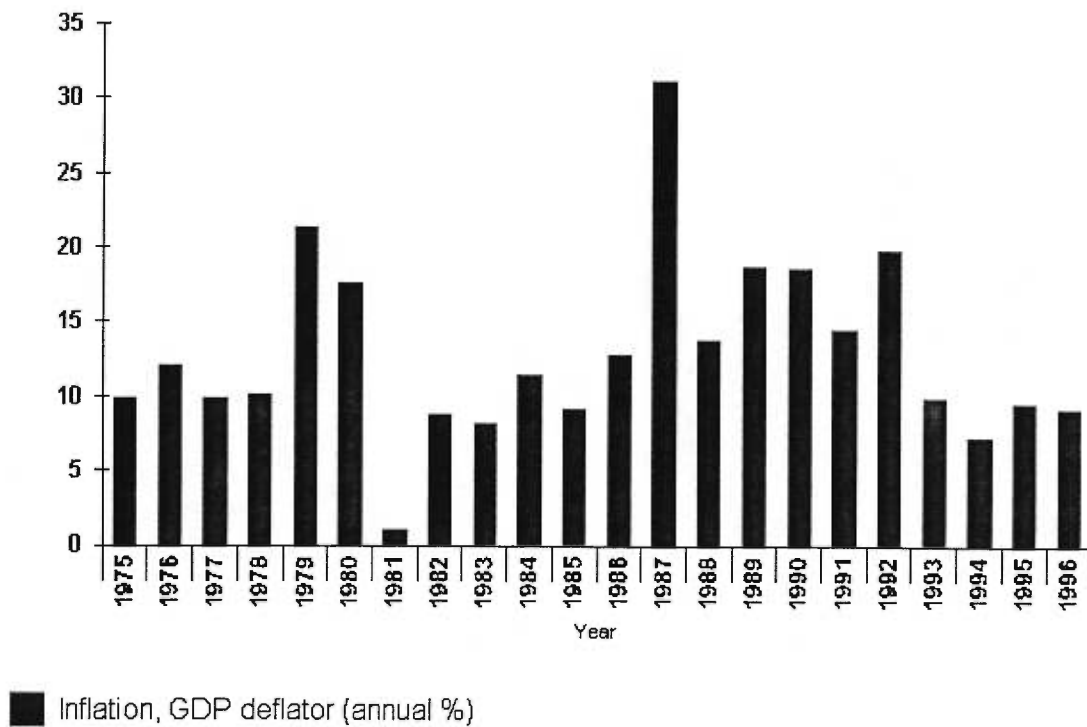


Definition

Official development assistance (ODA) consists of net disbursements of loans and grants made on concessional terms by official agencies of the members of DAC and certain Arab countries to promote economic development and welfare in recipient economies listed as developing by DAC. Loans with a grant element of more than 25 percent are included in ODA. ODA also includes technical cooperation and assistance. Official aid refers to aid flows from official donors to the transition economies of Eastern Europe and the former Soviet Union and to certain advanced developing countries and territories as determined by DAC. Official aid is provided under terms and conditions similar to those for ODA. Aid dependency ratios are computed using values in U.S. dollars converted at official exchange rates

Figure no. 6.
Le taux d'inflation, 1975-1996.

Egypt, Arab Rep.



Definition

Inflation as measured by the annual growth rate of the GDP implicit deflator. GDP implicit deflator measures the average annual rate of price change in the economy as a whole for the periods shown