

« DÉVELOPPEMENT » ET « JUSTICE SOCIALE » DANS UNE ÉCONOMIE SOUS PERFUSION : LES ENJEUX DES SUBVENTIONS EN ÉGYPTÉ

« — Quels sont ces gens, et pourquoi crient-ils ?
— Majesté, ils n'ont plus de pain.
— Plus de pain ? Qu'ils mangent de la brioche ! »

« *In lam tajid khubzan, fa-kul baqlawa* »
(Si tu ne trouves pas de pain, mange
de la baqlawa, proverbe égyptien).

Depuis le début des années 70, la question des subventions gouvernementales à la consommation populaire constitue le véritable nexus de la politique égyptienne. Non que le soutien au prix des denrées de première nécessité soit chose nouvelle en Égypte : la première inscription au budget de l'État de montants destinés à soutenir les prix remonte à 1945, avant même la Révolution de juillet et concernait — déjà — le pain et les fèves, à hauteur d'1 million de £EG (1). Tout au long des années 50 et 60, les montants affectés aux subventions se sont accrues régulièrement, tout en se diversifiant, jusqu'à atteindre 43,3 millions de £EG en 1970-71 mais sans jamais apparaître comme « problème » aux gestionnaires de l'économie égyptienne alors même que les comptes nationaux, surtout après la guerre de 67, accusaient des déficits de plus en plus considérables (2). Plusieurs facteurs pouvaient justifier une minimisation relative de la question des subventions : concernant pour l'essentiel, jusqu'à la fin des années 60, des denrées produites localement elles s'inscrivaient dans la logique faite sienne par la Révolution de redistribution de la richesse nationale, tant au bénéfice des producteurs qu'à celui des consommateurs. D'autre part, dans le réseau des relations commerciales entre l'Égypte et les pays de l'Est, le soutien de l'État au

(1) *Bilan social global de la société égyptienne, 1952-1980*, Le Caire, Centre National de Recherche sociale et Criminologique (CNRSC) 1985, p. 240 (en arabe).

(2) Pour un bilan des transformations économiques de l'Égypte au cours des années 70 voir, par exemple : Adel HUSAYN, *L'économie égyptienne, de l'indépendance à la sujétion*, (2 vol.) Le Caire, 1982 (en arabe) ; Ramzi ZAKI, *Études sur la crise économique de l'Égypte*, Le Caire, 1983 (en arabe).

prix de certaines denrées importées se traduisait dans les termes des différents « trocs » conclus avec ces partenaires, sans apparaître comme aggravation de la balance des paiements extérieurs de l'Égypte. En d'autres termes, dans le contexte des années 50 et 60, le rôle redistributif des subventions, en même temps que les modalités de l'intervention étatique dans le soutien aux prix pouvaient masquer leur coût réel — coût économique, représenté par le manque à gagner dans les échanges commerciaux et les investissements différés (3) ; coût social, en habituant progressivement la société égyptienne à cette prise en charge directe par l'État d'une part de plus en plus élevée du coût de reproduction de la force de travail égyptienne. En 1974, les subventions directes de l'État aux denrées de première nécessité (cf. infra) représentent 9,8 % du revenu moyen par habitant (4).

Mais depuis le début des années 70, la question du rôle des subventions dans l'économie égyptienne se formule en des termes radicalement nouveaux, tant quantitativement que qualitativement. Quantitativement, parce que les montants engagés perdent progressivement toute commune mesure avec ceux qu'avaient connus l'ère nasserienne dans le contexte du dirigisme économique : 2,5 milliards de £EG pour l'exercice 1985-86, en ne retenant que les subventions directes — 7 % du PNB — qui viennent alourdir, s'il en était besoin, le déficit budgétaire (5,5 millions de £EG en 1984-85, soit 15 % du PNB) en même temps que l'endettement international de l'Égypte (31 milliards de \$ au mois de juin 1984 selon les calculs du FMI, non compris la dette aux pays de l'Est) (5). Nous reviendrons sur ces données dans ce qui suit, nous contentant de souligner ici leur principale signification : depuis la fin des années 70, l'Égypte est engagée dans une spirale qui fait que les déficits budgétaires — et notamment ceux creusés par les subventions — sont comblés par un surcroît d'endettement extérieur, qui à son tour se traduit par une aggravation des déficits budgétaires pour faire face aux emprunts.

« Qualitativement », trois données résument le contexte dans lequel se pose le problème des subventions à la consommation populaire depuis l'adoption par le régime du président Sadate de la politique dite de l'« Ouverture économique » (*Infitah*), et singulièrement depuis l'accession au pouvoir de son successeur, à la suite de l'« événement de la tribune » (6), le 6 octobre 1981 :

— D'une part, au plan intérieur, la question du maintien ou de la suppression des subventions aux denrées de première nécessité conditionne les relations entre l'État et la société — les masses urbaines, qui n'ont certes pas besoin d'avant-gardes « communistes » ou « islamistes » pour exprimer, y compris violemment, leur refus de voir encore réduire leur niveau de vie déjà précaire. En schématisant, on pourrait dire que les masses égyptiennes semblent prêtes à

(3) Sur les termes des échanges commerciaux entre l'Égypte et les pays de l'Est, cf. Adel HUSAYN, *op. cit.* p. 48 et s.

(4) *Bilan*, p. 494.

(5) Ces données sont tirées du rapport de juin 1985 établi par les experts du FMI, document théoriquement confidentiel mais dont de larges extraits ont été publiés par le *New York Times* (5.8.85).

(6) Euphémisme par lequel on désigne pudiquement dans la presse égyptienne l'assassinat d'Anouar al-Sadate au cours du défilé militaire commémorant le déclenchement de la guerre d'octobre 1973.

laisser le gouvernement « assainir » comme il l'entend le cours de l'économie égyptienne pour autant que leur minimum vital soit préservé — ce qui est le cas à l'heure actuelle au prix précisément des subventions — et que ne soit pas perdu tout espoir de mobilité sociale individuelle. D'où la difficulté pour les autorités, non seulement de réduire la redistribution des ressources qui s'opère par le canal des subventions, mais aussi d'en « moraliser » la répartition : dire que les subventions étatiques, dans leur acceptation la plus large, font « système » dans l'économie égyptienne — et ce depuis plus de 20 ans — implique de se représenter le détournement de l'argent de l'État (7) comme une partie intégrante de ce système et comme l'une des conditions de son « bon » fonctionnement ;

— D'autre part, par ses incidences sur les déficits budgétaires et l'endettement du pays, la question des subventions, avec celle du taux de conversion de la monnaie égyptienne conditionne les relations de l'Égypte avec le monde extérieur et pèse sur l'assistance économique qu'elle peut espérer de ses principaux partenaires : les États-Unis, la Banque mondiale et le FMI — les trois Sœurs selon l'expression de Adel Husayn (8) — qui font de l'« assainissement » de l'économie égyptienne selon leurs recettes la condition de la poursuite des transfusions monétaires dont bénéficie l'Égypte ;

— Enfin, la question des subventions est, depuis les 18 et 19 janvier 1977, au cœur du débat politique en Égypte, véritable « analyseur » du consensus/dissensus qui caractérise les relations entre les partis en même temps que les relations de ceux-ci avec le pouvoir. La revue marxiste-nassérienne *al-Tali'a* écrivait au lendemain des émeutes qui avaient soulevé l'Égypte « du Caire à Assouan » : « Il existe un consensus sur le fait que les événements du 18 et du 19 janvier ont éclaté tout d'abord comme la réaction spontanée des masses trop longtemps opprimées. Quels que soient les développements qui ont pu se produire par la suite, et qui ont changé le cours des manifestations, ces événements ont causé un choc dans la vie politique égyptienne et constituent un tournant historique qui nous impose à tous de nous interroger sur la responsabilité de chacun dans ces événements » (9). On peut trouver confirmation de la centralité de cette question dans la demande adressée par le président Mubarak à la direction de chacun des partis politiques de lui adresser un rapport précisant leurs analyses et leurs recommandations sur la question des subventions : cette demande avait été interprétée à l'époque comme la manifestation du souci du nouveau régime d'obtenir un consensus sur ses options politiques essentielles. Significativement, de toutes les organisations politiques, seul le Parti National, parti du gouvernement, s'était révélé incapable de produire un tel document — pour des raisons qui sont précisément l'objet de la présente étude.

(7) Détournement direct (revente au marché noir, main-mise sur les terrains de l'État, fausses factures, utilisation privée d'équipements collectifs...) ou encore détournements indirects (heures de travail, fraude fiscale, contrebande...). Sur cette question, voir par exemple Mahmoud ABD AL-FADIL, « Mesures et composantes de l'économie cachée » et mouvements de capitaux noirs dans l'économie égyptienne (1948-74) dans le cadre d'un système développé de la comptabilisation nationale », in *l'Égypte contemporaine*, 400, avril 1985 (en arabe).

(8) Adel HUSAYN, *op. cit.* p. 338 et s.

(9) *al-Tali'a*, 2 février 1977, p. 59. Les articles consacrés par cette revue aux événements de janvier devaient provoquer, quelques semaines plus tard, la révocation de sa rédaction et sa transformation en une publication « scientifique » pour la jeunesse.

Les événements qui ont secoué l'Égypte en 1977 — préfigurant par leur « scénario » même les émeutes marocaines de juin 81 et février 84, ou tunisiennes de janvier 84 — tout comme les incidents qui continuent d'éclater ici ou là en Égypte (10), tout comme aussi la prudence avec laquelle les autorités égyptiennes entreprennent de mettre en application sans le dire (à l'intérieur), tout en le disant (à l'extérieur) les instructions du FMI posent une série de questions dont le point commun est de renvoyer aux légitimités dont peut se prévaloir le pouvoir égyptien pour tenter d'imposer à la population sa conception du devenir de l'Égypte — économie et société — en même temps que le système d'alliances indissociable de cette représentation :

— Pourquoi les subventions ? Trois ans après la guerre d'octobre 1973 qui avait relégitimisé le régime du président Sadate (11), les émeutes de janvier 77 posent la question de la marge politique, économique et sociale du pouvoir en Égypte. Plus précisément, les subventions — dont la suppression avait donné le signal du soulèvement populaire — posent la question des modalités de l'articulation à la roue du développement économique et social du pays de ces fractions innombrables de la population qui, sans elles, plongeraient au dessous du seuil du « minimum vital ».

— Pourquoi est-il nécessaire de les supprimer ? les risques courus en 1977 par l'État égyptien — encore que non dépourvus d'ambiguïté — tout comme ceux qu'il continue à courir pour « rogner » sur leurs montants traduisent le jeu des pressions inverses qui s'exercent sur le pouvoir : pressions sociales qui poussent à augmenter sans arrêt le volume des subventions pour — au moins — maintenir le niveau de vie de la population ; pressions économiques et « diplomatiques » qui incitent à les réduire, voire à les supprimer, pour rendre possible une articulation « productive » de l'Égypte dans la division internationale du travail ; pressions politiques entretenues par l'incapacité du pouvoir à trancher clairement entre ces deux logiques et qui font de la question des subventions la zone de fragilité maximum du régime de Hosni Mubarak.

— Pourquoi les supprimer semble impossible en l'état actuel des choses en Égypte ? On peut souligner que, de toutes les « recommandations » formulées par le FMI à l'égard des autorités égyptiennes, celles portant sur la nécessité impérative de supprimer les subventions, ou du moins de les réduire de façon drastique, sont les seules auxquelles ces autorités ont jusqu'à présent réussi à se soustraire sans provoquer le tarissement de l'assistance financière de cet organisme à l'Égypte. Et cela précisément en faisant valoir auprès des responsables du Fonds les risques « géopolitiques » que présenterait pour l'Égypte un retour trop brutal à la « vérité des prix ». Quoi qu'il en soit, les experts du FMI manifestent de plus en plus clairement, dans leur rapport de 1985, leur impatience grandissante devant

(10) Comme ceux qui ont éclaté en octobre 1984 à Kafr al-Dawwar (voir par exemple *al-Ahali* du 3.10 et des jours suivants), ou encore, en novembre de la même année, les troubles qui avaient éclaté à la suite de la mort accidentelle d'un étudiant sous les roues d'un véhicule de police et qui a servi de prétexte à une remise en cause des conditions de vie dans les cités universitaires.

(11) Ghali SHUCRI, *Égypte, contre-révolution* Paris 1979, a analysé le mécanisme et les limites de cette relégitimation.

les « tergiversations » des dirigeants sommés, en termes tout juste diplomatiques, de mener à son terme l'« assainissement » de l'économie égyptienne : « The (FMI) staff is sympathetic to the effect that increase in the prices of basic consumer goods have on lower income families. However, given the size and prevasiveness of explicit and implicit consumer subsidies, a pragmatic approach needs to be followed to alleviate their budgetary burden and reduce their distorting impact on coproduction and saving, including better targeting of subsidies and limiting them to a few essentials » (12).

I. — LES SUBVENTIONS CONDITION DE L'INFITAH

L'irrésistible gonflement des montants comptabilisés comme subventions (voir tableau I) à partir de 1973 (13) dans un contexte où le taux de croissance de l'économie égyptienne se maintenait autour de 10 % par an, pose deux questions fondamentales :

— comment cette croissance s'est-elle traduite en termes de développement « réel », c'est-à-dire au niveau de la capacité de l'économie égyptienne à satisfaire les besoins fondamentaux d'une population de plus en plus nombreuse, de plus en plus urbaine et de plus en plus jeune ?

— Comment cette croissance a-t-elle été répartie en termes de niveaux de vie, d'accès aux services (santé, éducation...) et d'occasions de mobilité sociale ?

TABLEAU I

Les subventions dans l'évolution des dépenses de l'État 1970-1982
(en millions de £EG)

Années	Subventions et dépenses d'abaissement du coût de la vie	Dépenses courantes du gouvernement	%
1970-71	40	—	—
1971-72	57	—	—
1973	113	—	—
1974	433	1 435	30,2
1975	643	2 079	30,9
1976	554	2 340	23,7
1977	605	2 526	23,9
1978	680	3 104	21,9
1979	1 177	4 237	27,7
1980-81	1 563	5 707	27,4
1981-82	2 000	6 988	28,6

Source : Ramzi ZAKI, *Études sur la crise économique de l'Égypte*, le Caire, 1983, p. 76.

(12) FMI, *Staff Report*, juin 1985, p. 22.

(13) Et singulièrement à partir de 1979, année où un taux de conversion plus « réaliste » de la livre égyptienne par rapport au dollar (1 \$ = 70 piastres au lieu de 1 \$ = 40 piastres) a été instauré.

L'incloturable débat sur ce qu'il faut ou non considérer comme « subventions » pourrait en lui-même fournir la matière à de nombreux articles (14) : révélateur des enjeux économiques et sociaux de leur maintien ou de leur suppression, s'y reflètent avant tout autre chose les différentes philosophies économiques en compétition sur le terrain égyptien.

— D'une part apparaissent — ce sont les plus « voyantes » — les subventions accordées par l'État aux produits alimentaires de consommation courante (cf. tableau II) ainsi qu'à l'essence et au butagaz. Produites localement ou importées et commercialisées par le canal du ministère de l'Approvisionnement, soit sur présentation de cartes d'approvisionnement (sucre, huiles de ménage, thé, viandes et poulets congelés...), soit librement (pain, lentilles, riz, *foul*...), ces denrées comptent pour plus des deux tiers de l'ensemble de la facture des subventions qui a dépassé, selon les experts du FMI, la barre des deux milliards de dollars depuis le début des années 80 (cf. tableau II).

— Subventions « indirectes », la facturation « à perte » de l'électricité ou encore la mise sur le marché, à des prix inférieurs aux coûts de production de marchandises produites par les entreprises du secteur public, identifiées par le « manque à gagner » supporté par l'État.

— Subventions « implicites » ou « invisibles », la mise sur le marché de facteurs de production — ciment et fer de construction, papier, engrais et pesticides, semences... —, ou le bénéfice consenti à certaines activités (15) de contracter des emprunts à des taux d'intérêt plus bas que ceux en vigueur sur le marché, ou encore les multiples exemptions fiscales ou douanières consenties par l'État à tel ou tel secteur de l'économie.

Il va sans dire que les avis divergent quant aux coûts, aux enjeux et aux effets propres de chacun de ces postes de la subvention dans la situation actuelle de l'économie égyptienne.

— D'une part, une logique que l'on pourrait dire « intégrative » qui, tout en prenant acte — du bout des dents — du rôle des subventions dans le maintien du niveau de vie des classes les plus défavorisées au dessus du minimum vital, analyse les effets négatifs en chaîne de ce qui apparaît comme une distorsion fondamentalement « perverse » des mécanismes de fixation de la valeur en Égypte. On peut trouver dans le Country Development Strategy Statement défini par l'agence de coopération américaine (US AID) pour 1981 une formulation particulièrement significative de cette logique, qui est aussi celle du FMI depuis

(14) La *Revue de la Presse égyptienne* publiée par le CEDEJ a consacré dans son numéro 16-17 de mai 1985, un dossier à cette question, où apparaît clairement cette difficulté à cerner le concept même de subvention, sinon sa pratique dans l'économie égyptienne. L'humour populaire s'est emparé, à sa façon, de cet incloturable débat : « Dépêchons-nous d'aller faire la queue... Il paraît qu'ils vendent des subventions à la coopérative ! ».

(15) L'hebdomadaire *al-Ahram al-Iqtisadi* (AI), ainsi que la plupart des organes de l'opposition égyptienne ont fait de la critique du « paradis fiscal » égyptien l'un de leurs principaux thèmes de campagne. Voir, par exemple AI, 876, 28.10.85, p. 21 et s. ; *Subventionner les pauvres... ou subventionner les riches ?* rapport du Parti du Rassemblement sur les subventions, série *Kutub al-Ahali* 1985. Ce document a également été publié in *al-Tali'a*, 2, avril-juin 1985 (il s'agit de la réparation de cette revue, fermée en 1977 cf. note 9).

TABLEAU II
Subventions gouvernementales aux produits alimentaires
 (en milliers de livres égyptiennes [£EG])

	1975	1977	1979	1981-82	1983-84
Blé local	6 156	5 943	6 562	7 211	2 013
Blé importé	225 409	113 653	403 930	618 169	645 820
Farine locale	1 817	11	—	—	—
Farine importée	27 458	31 452	136 621	181 764	202 636
Levain	—	—	—	779	2 597
Mais importé	31 116	40 111	40 658	160 061	276 666
Riz local	—	—	—	50 644	87 945
Haricot local (<i>ful</i>)	—	10	1 567	7 998	17 506
Haricot importé	4 844	2 060	7 244	22 721	702
Lentilles locales	72	357	730	28	11
Lentilles importées	6 204	9 082	11 507	29 215	9 732
Pois	—	369	19	119	—
Sésame local	26	—	—	541	613
Sésame importé	2 060	724	1 348	5 932	7 012
Huile locale	156	—	3 318	6 336	1 529
Huile importée	71 974	47 332	104 087	127 349	183 007
Graisses végétales	—	—	650	3 351	10 464
Beurre	—	—	—	4 544	—
Graisses animales	—	36 603	69 055	112 370	123 478
Acides gras	652	4 240	5 296	—	—
Sucre local	565	—	—	41 745	68 138
Sucre importé	20 271	—	6 548	127 623	36 783
Thé	—	26 698	56 225	28 958	60 793
Café	318	5 916	—	—	—
Veau sur pied (imp.)	—	347	—	17 207	29 777
Foie	—	—	—	—	584
Mouton sur pied	324	—	—	1 249	803
Chameau sur pied	—	—	48	—	—
Viande	17 749	—	—	—	—
Viande congelée (imp.)	—	19 257	45 572	135 868	144 515
Viande en conserve	204	1 184	—	64	—
Volailles locales	—	—	—	46	—
Volailles cong. imp.	352	—	1 757	25 096	8 953
Poisson local	—	—	—	—	435
Poisson congelé	983	499	2 036	11 864	30 149
Poisson en conserve	—	—	228	30	85
Lait concentré	76	—	41	83	—
Lait en poudre	—	—	—	320	425
Fromage	43	9	49	532	6 121
Œufs	—	—	—	1 621	902
Fruits secs	—	—	—	—	701
Sauce tomate	—	—	—	316	—
Autres	4 940	—	191	41 724	407
Total	423 769	348 781	905 059	1 779 236	2 012 143

Source : Fawzi Halim RIZQ, « La vérité sur les subventions directes aux produits alimentaires et leur rationalisation », 10^e congrès des Économistes Égyptiens, le Caire, novembre 1985, pp. 11 et 12.

les premiers contacts entrepris par les autorités égyptiennes en direction de cet organisme en 1976 : « In essence, Egypt's employment situation and the structure of Egypt's prices and associated implicit and explicit subsidies are two manifestations of a common problem. Both prices and employment are serving social objectives at the expense of allocative efficiency.

The problem is not merely of academic interest. If Egypt is to begin the process of supplementing foreign exchange earnings from petroleum through the development of efficient tradeable goods production in Industrial and Agricultural sectors, there must be a shift in employment and investment toward areas in these sectors where Egypt has a comparative advantage. To generate this shift the structure of relative prices must be made right — must be allowed properly to signal where Egypt comparative advantages lie. In the Egyptian context, this means that many subsidized prices will have to rise. » (16) En d'autres termes, l'intervention de l'État au nom de considérations de justice sociale et de stabilité politique suscite une distribution non-économique du capital et de la force de travail en même temps que des distorsions dans les orientations de la consommation, d'autant plus préjudiciables au « développement » de l'Égypte qu'elle ne repose pas sur des ressources réelles de l'État. On retrouve ici l'argument principal du monétarisme selon lequel toute activité économique ne se soutenant pas de sa propre rentabilité ne peut être que contre-productive, le principe même de la subvention apparaissant comme d'autant plus pernicieux qu'elle concerne précisément des denrées et des services de première nécessité, entrant dans la composition du coût réel de l'ensemble des richesses et services produits dans le cadre de l'économie considérée. En rendant indissociables le problème de la structure des prix et celui des conditions de mobilisation de la force de travail égyptienne, l'argument met en évidence le rôle des subventions — et donc de l'intervention de l'État — comme « principe structurant » de l'économie égyptienne, contrariant le jeu des lois du marché, implicitement présenté comme garant d'« efficiency » économique. Plus loin, l'argument désigne la liaison organique entre le système des subventions et les conditions de mobilisation des ressources et du travail par le secteur public : production à perte et bas salaires ne peuvent coexister, d'un côté comme de l'autre, que grâce à l'État qui comble les déficits.

Prenant le contre-pied de cette lecture « intégrative » des effets pervers des subventions, et en Égypte même, des voix se font entendre qui mettent l'accent sur la nécessité structurelle des subventions étatiques à la consommation populaire, dans le contexte de l'articulation à marches forcées de l'Égypte dans la division internationale du travail. Mahmoud Abd al-Fadil, et avec lui nombre d'analystes égyptiens, s'interroge sur l'existence d'UNE ou de DEUX économies égyptiennes, ajoutant qu'« il n'est pas concevable que les gens continuent à recevoir l'échelle des revenus des années 60 alors qu'ils sont confrontés quotidiennement, sur les marchés, à l'échelle inflationniste des prix des années 80. » (17) Dans cette

(16) US AID, *Egypt, Country development strategy statement*, Le Caire, janvier 1981, p. 16 et s.

(17) Mahmoud ABD AL-FADIL, *Observations sur la question économique égyptienne*, le Caire, 1983, p. 75 et s.

perspective, le maintien des subventions — ou plutôt l'impossibilité de les supprimer — se justifie en considération de leur fonction de « trait-d'union », rendant supportable, sinon viable, la cohabitation entre deux secteurs de l'économie et de la société aux intérêts contradictoires : le secteur « interne » ou « local » qui « englobe les activités économiques et les flux de marchandises et de services dont bénéficient les titulaires de revenus engendrés dans le cadre de l'économie locale », d'une part, et de l'autre, le secteur de l'économie « ouverte » qui « recouvre les activités, les services et les flux de marchandises dont profitent ceux dont les revenus s'engendrent en dehors de l'économie nationale, ou en liaison avec les activités du secteur économique étranger ou « mixte » en Égypte même. L'échelle des revenus dont bénéficie ce secteur ne traduit rien d'autre que les capacités de paiement des économies pétrolières, d'une part, des sociétés étrangères ou mixtes, de l'autre ». (20) Dans cette logique, l'important n'est pas tant le coût des subventions ou la façon dont elles sont financées que la fonction qu'elles remplissent dans le processus de redistribution des ressources disponibles et l'identité des bénéficiaires. Les partisans de cette logique distinguent les subventions qui bénéficient à la consommation des familles de celles qui profitent principalement au secteur des affaires : les redistributions dont bénéficient les premières n'apparaissent « exorbitantes » que dans la mesure où les privilèges et exemptions accordés par l'État au second se traduisent par l'incapacité du Trésor à financer sur ses ressources propres un minimum de justice sociale. Les subventions apparaissent ici comme la contrepartie d'un régime fiscal pénalisant les revenus modestes — ceux précisément engendrés dans le cadre de l'économie « locale » — au bénéfice des hauts revenus « spéculatifs » engendrés « off-shore » au profit desquels jouent la politique monétaire de l'État et le contexte inflationniste de l'économie égyptienne. Une contrepartie quelque peu illusoire, si l'on en croit certains analystes qui soulignent que les détenteurs de revenus modestes — fonctionnaires, employés du secteur public, etc. — représentent les principaux et plus réguliers contributeurs aux ressources fiscales de l'État, dans la mesure où leurs impôts sont retenus à la source et dans la mesure où ce sont eux qui acquittent la part la plus importante des taxes à la consommation. Ramzi Zaki établit ainsi que, sur la période 1970-78, la part des subventions reçues par les titulaires de revenus moyens ou inférieurs se situait seulement à hauteur de 49 % des impôts et taxes acquittés par eux (cf. tableau III). D'où il déduit que « les catégories de revenus modestes qui profitent au premier chef des subventions sont également celles qui participent le plus directement à leur financement, dans une proportion qui dépasse même la valeur des marchandises et des services subventionnés dont ils bénéficient. D'aucun en déduiront qu'il n'y a pas là soutien aux revenus limités puisque ceux-ci payent plus qu'ils ne reçoivent » (18).

Les arguments opposés échangés par les partisans de ces deux logiques inverses désignent, en même temps qu'ils les dissimulent, les dimensions structurelles de la question des subventions. Nous aborderons dans ce qui suit deux des principales « polarisations » de ce débat, qui résument tout à la fois la nécessité impérative du maintien du système et la gravité des effets destructurants de ce maintien dans le contexte actuel de l'économie égyptienne.

(18) Ramzi ZAKI, *op. cit.* p. 85.

TABLEAU III

*Pourcentage des subventions par rapport aux impôts indirects
et aux impôts sur les salaires
(en millions de livres)*

Année	Impôts indirects	Impôts sur les salaires et retraites	Total de (1 et 2)	% des subventions par rapport à (1 et 2)
1970-71	421	24	445	8,9
1971-72	640	25	675	8,4
1973	453	29	482	23,4
1974	477	29	506	85,6
1975	694	26	720	79,3
1976	828	42	870	62,7
1977	1 010	46	1 056	57,3
1978	1 205	39	1 244	55,0
Moyenne sur la période considérée : 49 %				

Source : Ramzi ZAKI, *op. cit.* p. 86.

1. DU BLÉ OU DES FRAISES

On ne saurait s'étonner de trouver le blé — le pain — au centre du débat sur les subventions. En 1981, la facture du soutien gouvernemental aux prix du blé et de la farine a atteint, selon le rapport du parti du Rassemblement, 808 millions de £EG, soit 55 % du montant global des subventions, plus de 70 % de l'ensemble des subventions alimentaires. De plus, il s'agit de denrées importées dans une proportion croissante, le gonflement des subventions apparaissant en quelque sorte parallèle à la diminution de la production locale : en 1974, environ 40 % du blé consommé en Égypte était produit sur place, 2,8 millions de tonnes étant importées pour satisfaire une consommation globale de 4,7 millions de tonnes. En 1980, la couverture par l'agriculture égyptienne des besoins en blé du pays n'est plus que de 24 % (pour une consommation globale passée à 8,2 millions de tonnes) ce qui se traduit par une hausse de près de 120 % des tonnages que l'Égypte doit se procurer sur le marché international (cf. tableau IV) (19). Un certain nombre de paramètres permettent de caractériser plus avant cette croissance vertigineuse de la consommation égyptienne de blé, dont les causes ne sauraient être réduites au seul accroissement démographique (2,2 %). En fait, depuis la fin des années 70, la consommation de blé augmente de près de 5 % en moyenne par an, soit deux fois plus vite que le taux de croissance de la population. De surcroît, et alors même que la diète égyptienne se diversifiait de plus en plus, intégrant notamment dans des proportions croissantes le riz (36 kg/an/habitant

(19) Sur les déficits de la production céréalière, en particulier, et sur les besoins alimentaires de l'Égypte, voir Mustafa Nur al-Din 'ATIYA, « le problème alimentaire de l'Égypte », *Fikr*, 1, janvier 1984 ; Muhammad ABU MANDUR, « Les déficits de la production alimentaire en Égypte, causes, manifestations et alternatives », *Fikr*, 4, février 1985.

TABLEAU IV
*Évolution des importations de blé,
 farine, maïs et féculents*
 (en tonnes métriques, valeur en milliers de dollars)

	1970	1973	1975	1977	1979	1980
Blé :						
quantité	850 745	1 489 897	2 680 588	3 346 000	3 608 596	4 416 945
valeur	47 336	138 471	544 449	455 000	505 000	839 000
Farine de blé :						
quantité	274 794	226 987	521 400	719 000	934 465	724 377
valeur	18 292	226 670	118 877	149 800	215 000	196 000
Maïs :						
quantité	73 293	67 025	417 552	590 900	493 879	596 163
valeur	4 441	6 288	69 333	76 706	44 790	102 516
Féculents :						
quantité	—	—	150 906	68 593	68 671	87 489
valeur	—	—	37 540	13 986	8 644	10 339

Source : FAO, *Annuaire du commerce 1970-80*.

en 1981-82 contre 21 kg en 1964-65), les pommes de terre (18 kg en 1981-82 contre 7 kg en 1964-65) ou encore les légumes verts (144 kg contre 86) la consommation de blé par habitant n'a cessé de croître, passant de 143 kg en 1964-65 à 180 kg en 1981-82, pour dépasser 200 kg en 1983 (20). Une autre donnée permet de se faire une idée plus précise de l'évolution qualitative de cette consommation : alors qu'entre 1973 et 1981 les importations de blé en grain augmentaient de 83 %, les importations de farine augmentaient, elles, de plus de 200 %. Cette croissance différentielle apparaît comme l'une des caractéristiques principales de l'évolution de la consommation des principaux produits subventionnés — le blé tout d'abord, mais aussi le sucre, la viande... dans le contexte de l'*Infitah*, elle traduit tout à la fois la diversification des demandes alimentaires des classes aisées (gâteaux, sucreries...), et la part croissante des produits subventionnés dans le régime alimentaire des bas revenus, contraints par l'inflation et le niveau des prix « libres » à resserrer sans cesse l'éventail des produits consommés. Ces divers aspects tendent à faire des subventions gouvernementales aux prix du blé une sorte de « cas d'école » fournissant aux partisans des deux logiques que nous avons évoquées la matière d'argumentation inverse. D'une part, les adversaires du système des subventions mettent l'accent sur les aspects irrationnels de la consommation pour faire apparaître les effets catastrophiques du soutien au prix du blé tant dans le processus d'allocation des ressources disponibles que dans la production des denrées subventionnées. Détournements et gaspillages tendent à apparaître dans cette perspective comme une sorte de normalité de la subvention :

(20) Fawzi Halim RIZQ, « La vérité sur les subventions directes aux produits alimentaires et leur rationalisation, 10^e congrès des Économistes égyptiens, le Caire, novembre 1985 (polycopié).

selon une enquête publiée par le quotidien *al-Ahram* d'après une étude réalisée par le Centre national pour la planification, les habitants du grand Caire jettent à eux seuls à la poubelle 4,8 millions de galettes de pain par jour, soit l'équivalent de 43 000 tonnes de blé, pour un montant de 70 millions de dollars (21). La même logique invoque l'utilisation « anti-économique » du blé ou de la farine industrielle pour l'alimentation du bétail, celle-ci revenant moins cher aux éleveurs que le fourrage. Que l'on reporte les causes de ces gaspillages à la négligence des consommateurs, encouragée par le faible coût nominal de ces denrées, ou à la mauvaise qualité de ces dernières et à l'abondance du déchet ou encore à l'irresponsabilité des agents économiques, l'argument désigne le cercle vicieux du soutien aux prix : les subventions augmentent parce que la consommation croît ; la consommation croît parce que les subventions augmentent.

En d'autres termes le problème de l'Égypte en matière alimentaire n'apparaît pas tant comme celui de la production du blé que comme celui de son incapacité, **du fait des subventions que s'oblige à payer l'État égyptien**, à financer sans déficit budgétaire ses besoins effectifs en céréales. D'où la priorité donnée, dans cette logique aux mesures visant à améliorer, non pas tant la capacité de production alimentaire de l'Égypte que sa situation financière. Des voix se font ainsi entendre, ici ou là, pour recommander la réduction ou même l'abandon de la production de blé au profit de cultures « spéculatives » (primeurs, fruits, fleurs...) destinées au marché européen et dont les recettes permettraient de couvrir les besoins en céréales de l'Égypte : « Des fraises contre du blé », la formule résume tout à la fois l'une des options suggérées à l'Égypte et les sarcasmes avec lesquels les masses égyptiennes accueillent les recommandations de l'expertise internationale mobilisée pour trouver une solution au problème économique majeur du pays : nourrir sa population.

On débouche ici sur l'« impensé » que recouvre cette problématique — la « guerre du blé » (22) dont l'Égypte est la cible — sur lequel les partisans d'une défense de la « sécurité alimentaire » du pays s'efforcent de concentrer les projecteurs : « Le blé n'est pas une marchandise ordinaire mais une denrée stratégique, politique au premier chef, aussi importante dans le système des relations internationales que les armes. » (23) Dans cette perspective, le problème des subventions gouvernementales au prix du blé n'apparaît plus tant comme un problème budgétaire que comme celui de la baisse de la production céréalière dont les subventions constituent, dans leur forme actuelle, l'un des principaux facteurs déterminants : les subventions augmentent parce que la production baisse ; la production baisse parce que les subventions augmentent. Le cercle vicieux ainsi désigné inverse en quelque sorte les termes de celui qu'identifiait la logique

(21) *al-Ahram*, 12.9.1985, p. 3.

(22) Le quotidien *le Monde* (15-16.9.1985) rapporte ainsi le marché conclu entre l'Égypte et les États-Unis, celle-ci se portant acquéreur de 175 000 tonnes de blé à un prix « bonifié » de 180 \$ la tonne, dans le cadre d'un programme promotionnel intitulé BICEP — Bonus incentive commodity export program — prévoyant des subventions en nature aux exportations agricoles américaines de 2 milliards de \$, visant les marchés où la CEE exporte du blé et des produits dérivés à des prix subventionnés, faisant ainsi une « concurrence déloyale » aux exportateurs américains.

(23) Rapport sur les subventions du parti du Rassemblement, *al-Tali'a*, 2 avril 1985, p. 50 et s.

TABLEAU V
*Évolution des surplus et des déficits
 pour les principales denrées alimentaires*
 (pourcentage par rapport à la production effective)

	Années		
	1960	1974	1980
Blé + farine	30,2	58,4	75,2
Mais	6	13,4	22,6
Foul	9,6	2,7	14,1
Lentilles	7,7	15,2	90,8
Sucre	(14)	4	25
Huiles	4,6	63,7	66
Viande rouge	5,5	0,3	25
Viande blanche	0	0,9	35,8
Produits laitiers	7,5	7,5	31,8
Poisson	5,5	14,7	46,4

Source : Muhammad ABU MANDUR, « Le déficit alimentaire en Égypte », *FIKR*, 4, février 1985 (les parenthèses indiquent un surplus).

monétariste en faisant de la capacité de l'Égypte à limiter sa dépendance alimentaire vis-à-vis de l'étranger l'axe de toute solution au problème des subventions. Les partisans de cette approche mettent ainsi en évidence les mécanismes qui aboutissent à réduire la production céréalière en Égypte et qui constituent en même temps les principaux paradoxes de la politique agricole du gouvernement. D'une part, les conditions d'acquisition de la récolte par les autorités agricoles : en 1984, le prix fixé par l'État pour l'achat aux paysans de l'*ardab* (198 litres) de blé était de 16 £EG, soit environ 107 £EG pour une tonne de grains, alors que le prix moyen du blé importé s'établissait à 190 dollars la tonne, soit près du double du prix d'acquisition au paysan. Cette situation pose une question fondamentale : pourquoi le paysan égyptien prend-il ou ne prend-il pas la décision de cultiver du blé — en dehors des rotations obligatoires imposées par l'État, et qui devraient concerner, en 1985-86, 1 400 000 *feddans*, soit un tiers de la surface mise en culture. D'une part, son prix d'acquisition rend singulièrement « répulsive » la culture du blé par rapport au revenu dégagé par l'ensemble des cultures alternatives : 200 £EG par *feddan* pour le lin, 150 £EG pour le *barsim*, pour ne rien dire des légumes et des fruits. De surcroît, et compte tenu du fait que les paysans cultivent les céréales — en dehors des mêmes livraisons obligatoires — pour satisfaire leurs besoins personnels — autoconsommation et élevage —, la mise sur le marché par l'État de ces mêmes céréales en dessous du coût de production, incite les paysans à s'en tenir strictement aux quotas imposés, et plus même, à faire tout leur possible pour échapper aux rotations obligatoires. On en arrive ainsi à cette situation paradoxale soulignée par le rapport du parti du Rassemblement : « Les subventions payées par le Trésor égyptien (pour soutenir le prix du blé à la consommation) sont, en dernière analyse, une subvention aux agriculteurs américains qui vendent leur production de blé au gouvernement des États-Unis à des

TABLEAU VI
*Évolution de la production et des superficies
 pour les principaux produits agricoles*

Denrées	Production (milliers de t.)			Superficies (milliers de feddans)		
	1970	1980	% hausse ou baisse	1970	1980	% hausse ou baisse
Blé	1 516	1 796	18,5	1 305	1 326	1,6
Lentilles	33	6	(18,9)	47	15	(68)
Foul	277	212	(23,5)	330	276	(16,4)
Barsim	—	—	—	2 748	7 212	(16,2)
Coton	8 914	8 941	0,3	1 627	1 244	(23,5)
Riz	2 604	2 384	(8,4)	1 142	956	(16,3)
Légumes	—	—	—	747	1 109	(16,3)
Fruits	—	—	—	243	361	(48,6)
Viande rouge	248	336	35,5	—	—	—
Volailles	96	136	41,7	—	—	—
Lait	1 589	1 865	17,4	—	—	—
Œufs	50	80	60,0	—	—	—

Source : Muhammad ABU MANDUR, *op. cit.* p. 114 (les parenthèses indiquent une diminution).

prix supérieurs à ceux du marché mondial, et auquel nous le rachetons aux prix qu'il fixe comme il l'entend. Pour clarifier ce point, il suffit d'imaginer que l'on aurait pu payer le même prix au producteur local tout en maintenant la subvention au prix du pain pour que celle-ci constitue dans le même temps le moyen d'un développement de la production agricole en Égypte. » (24) L'orientation des investissements confirme, de ce point de vue, cet abandon du blé qui caractérise, pour ses critiques, la politique agricole égyptienne. Sous la désignation de « projets pour la sécurité agricole, le gouvernement égyptien a en effet mis en place, depuis la fin des années 70, une politique de soutien aux investissements dans le domaine de l'agro-alimentaire, comportant des facilités financières, des mesures d'incitation fiscale et des privilèges concernant l'approvisionnement des principaux intrants de la production (engrais, aliments, pesticides...), mesures qui ont bénéficié essentiellement à des projets d'élevage de volailles ou de bétail, à des laiteries ou à la production de primeurs beaucoup plus qu'à la production céréalière, dont l'acréage est resté à peu de choses près constant depuis 1973. Ce qui signifie grosso modo deux choses : d'une part, que l'essentiel des terres nouvelles a été consacré à des productions « spéculatives », échappant à toute planification de l'agriculture égyptienne, et d'autre part, que cette réorientation a profité en priorité, compte tenu des coûts de production dans ces secteurs et des délais de rapport de l'investissement, aux couches aisées de la population des campagnes ou aux investisseurs urbains à la recherche de placements sûrs (25).

(24) *id.* p. 48.

(25) Cf. Abd al-Basit ABD AL-MUTTI, « L'État et le village égyptien, étude sur la reproduction des distinctions sociales », in *Qadaya fikriya*, 1, juillet 1985, p. 94 et s.

Où l'on voit s'esquisser l'une des contradictions majeures du débat entre l'Égypte et le FMI : le « libéralisme » préconisé par ce dernier — entendu au sens du renoncement de l'État à intervenir dans les mécanismes de fixation des prix au nom de la vérité de ces derniers, et qui se traduit par la réorientation de la production agricole égyptienne au détriment du blé, en vertu de la loi du profit bien compris — est précisément ce qui engendre la nécessité même des importations, et, partant, la nécessité de la subvention du prix du blé à la consommation.

2. D'OÙ L'INFLATION VIENT A L'ÉGYPTÉ ?

Prise au niveau de ses relations avec le problème du soutien gouvernemental aux prix et à la consommation, la question de l'inflation en Égypte risque fort d'apparaître, au premier abord comme une pure et simple réitération de l'un des plus anciens problèmes philosophiques que se soit posé l'humanité : celui de l'antécédence de la poule ou de l'œuf. La vague de hausse des prix qui frappe l'Égypte de plein fouet depuis 1975 — estimée à 30 % pour 1983 par l'ambassade américaine au Caire — est-elle le résultat ou l'un des résultats de la politique gouvernementale de soutien à la consommation et aux entreprises déficitaires du secteur public ? Ou bien les subventions elles-mêmes ne sont-elles qu'une réponse à la hausse des prix, remède peut-être pire que le mal appliqué par les autorités pour faire face à l'inflation importée et empêcher une dégradation socialement et politiquement trop dangereuse des conditions de survie des classes populaires ? En d'autres termes, les subventions alimentent-elles l'inflation en creusant toujours d'avantage le gouffre des déficits budgétaires, comblés par l'emprunt ou en faisant tourner la planche à billets ? Ou au contraire, contribuent-elles, avec le blocage des loyers, ou en permettant de contenir la hausse des salaires, à maintenir l'inflation à un niveau supportable par l'économie et la société égyptienne ?

Ainsi posée, la question de l'origine et des causes de l'inflation égyptienne risque fort de rester indécidable. D'une part, on peut faire valoir à l'appui de la première hypothèse le gonflement accéléré de la masse monétaire, indice révélateur du choix par les autorités économiques égyptiennes d'une réponse inflationniste à la crise budgétaire chronique à laquelle elles font face : entre 1973 et 1979, l'ensemble des moyens de paiement en circulation est passé, selon la Banque centrale égyptienne, de 1 216 millions de £EG à 4 097,7 millions, soit une augmentation de 23 % par an, à rapprocher des 8,2 % de taux officiel moyen de croissance du PIB au cours de la même période (26). Un taux de croissance des liquidités qui aurait même atteint en 1981-82 le niveau record de 44 % selon les experts du FMI (27). Dans cette logique, l'inflation égyptienne s'engendre prioritairement — outre le caractère inflationniste de la phase de « reconstruction » de l'économie égyptienne après sa phase d'« asphyxie dirigiste » — dans les erreurs

(26) Ibrahim al-'ISAWI, « Quel est le taux réel de l'inflation en Égypte ? », *al-Ahram al-Iqtisadi*, 876, 28.10.85, p. 18 à 20.

(27) FMI *op. cit.* p. 7.

de gestion commises par les autorités économiques égyptiennes dans l'utilisation faite des revenus du pétrole et du canal de Suez : « Expenditures based on Suez canal and petroleum revenues are quite unlike expenditures based on taxes paid by domestic Egyptian economic units. In the latter case, there is one for one substitution of government expenditures for the expenditures of domestic Egyptian economic units. In the former case, this is not true. For the most part, the revenues are received from economic units whose income is not spent in Egypt. (...) The inflationary implications of these revenue sources will need to be far better recognized by the government if inflation is to be controlled. Neither current nor capital investment expenditures based on these sources can be financed in a non inflationary manner. (...) These observations have important implications for non inflationary financing of Egyptian ambitious investment plans in the current five-year period. Much heavier reliance must be placed on either subsidy reduction, tax increase, promotion of voluntary private savings or a combination of them than on either bank finance, canal/petroleum revenues or foreign borrowing to pay for local currency costs. » (28) En d'autres termes, l'économie égyptienne est frappée par l'inflation, non pas tant parce que le pays importe trop, mais parce que la politique monétaire des autorités se traduit par une allocation « irrationnelle » des ressources justifiée au nom d'une politique de « justice sociale » que l'Égypte ne peut se permettre : « With respect to government outlays, it is likely that defense spending can be lowered appreciably in the near term ; and investment — entendons ici : les importations — can be reduced only at the expense of growth. Subsidies, therefore become logical targets for reduction of expenditures. » (29).

A l'inverse, à partir de l'analyse de l'évolution des prix à la consommation, et de celle de la consommation des ménages (cf. tableau VII), les partisans de la seconde approche font valoir l'importance du rôle des subventions dans le ralentissement du processus de redistribution du produit national induit par la vague inflationniste : au cours des années 70, la part des salaires dans le PIB est passée de 46,8 % à 30,4 %, au bénéfice des revenus non-salariaux, rendant encore plus crucial le rôle correctif des subventions et du contrôle gouvernemental des prix (par exemple le blocage des loyers) dans le maintien du pouvoir d'achat des salariés (30).

Toutes les denrées ou presque, listées dans le budget-consommation du tableau VII sont subventionnées, et compte tenu du caractère moyen du revenu considéré (qui correspond à la rémunération d'un fonctionnaire — maître d'école, employé de bureau, ouvrier qualifié du secteur public — en milieu de carrière), et même si l'on peut s'interroger sur le caractère de « première nécessité » de la viande et du poisson consommés par cette famille-type, ce tableau fait apparaître clairement le rôle des subventions, si ce n'est dans le blocage de l'inflation elle-même, du moins comme facteur de blocage de l'augmentation du coût de la vie. L'inflation devient dans cette logique un effet de l'« extraversion » de l'écono-

(28) US AID, *op. cit.*, annexe XIII, p. 16 et s.

(29) *id.* p. 12.

(30) Ramzi ZAKI, *op. cit.*, p. 69 et s.

TABLEAU VII
*Comment vit une famille composée de 5 personnes
 avec 125 £EG par mois*

Denrée	Consommation mensuelle moyenne	Valeur livres/ piastres
Pain	450 galettes	9,000
Foul	25 piastres par jour	7,50
Macaroni subventionné	5 kg × 25 piastres	1,25
Lait	8 kg × 1 livre	8,00
Lentilles	4 kg × 80 piastres	3,20
Œufs	75 unités, soit 1/2 œuf par jour et par personne	5,25
Fromage blanc	3 kg × 1,70 livre	5,10
Sucre	8 kg (carte d'approvisionnement)	1,60
Thé	10 paquets (carte d'approvisionnement)	0,725
Huile	5 kg × 13 piastres	0,65
Riz	15 kg (dont trois sur carte d'approvisionnement)	5,36
Savon pour lessive	9 × 4 piastres	0,36
Savon pour toilette	5 × 8 piastres	0,40
Viande	2 kg subventionnés + 4 kg achetés à la coopérative	13,00
Poisson	5 kg sardines × 32 piastres 5 kg × 90 piastres (coopérative) 5 kg × 42 piastres	8,20
Poulet	1 × 2 livres	2,00
Poulet local	1,90 × 2	3,80
Fruits secs	1 boîte de 2 kg	2,60
Légumes	50 piastres × 30 jours	15,00
Fruits	1 kg de raisin/semaine × 50 p.	2,00
Électricité		2,00
Pétrole		0,60
Butagaz	1 bonbonne	1,00
Vêtements	tissu sous-vêtement pour 3 personnes, 1 fois par an 1 pantalon + 1 chemise × 3 personnes, 1 fois dans l'année	4,05 5,00
Vêtements de l'épouse	une robe d'intérieur + une robe de sortie	2,00
Chaussures	une paire par personne (prix moyen 10 livres)	4,00
Transports	(chef de famille + 2 élèves)	7,50
Fournitures scolaires		3,00
Total :		124,34

N.B. : Aucun membre de la famille ne doit être malade ou se rendre en consultation dans un hôpital ou chez un médecin.

La famille ne doit pas recevoir d'invités.

Ce budget ne comporte aucun poste pour l'achat de journaux ou de revues.

La famille ne doit posséder ni télévision, ni réfrigérateur, ni ventilateur.

Le loyer n'est pas compris dans ce budget.

Source : *Al-Ahram Al-Iqtisadi*, 877, 4.11.1985, p. 7.

TABLEAU VIII
*Évolution de la part des salaires
 et des revenus de la propriété dans le PIB,
 évolution des prix 1970-79
 (en prix constants)*

Année	Part des salaires %	Part des revenus de la propriété %	Évolution des prix 1966-67 = 100		
			Prix consommateurs (ville)	Prix consommateurs (campagne)	Prix de gros
1970	46,8	53,2	112,8	119,4	117,4
1971	50,3	49,7	113,6	117,9	118,4
1972	49,6	50,4	116,3	117,6	123,0
1973	50,4	49,6	122,4	131,2	135,8
1974	44,8	55,2	135,7	149,6	152,7
1975	46,7	53,3	148,9	167,9	161,8
1976	41,9	58,1	171,2	195,9	178,5
1977	39,6	60,4	191,1	220,7	196,9
1978	36,5	63,5	212,6	238,4	218,1
1979	30,4	69,6	233,5	265,8	—

Source : Ramzi ZAKI, *op. cit.* p. 80.

mie égyptienne : l'« Ouverture » de l'Égypte a coïncidé avec l'explosion de l'inflation mondiale et avec la dévaluation de la livre égyptienne au moment même où le marché commençait à prendre une importance de plus en plus grande. Il en est résulté une pression à la hausse sur les prix, induite par les tentatives de réajuster l'échelle des prix relatifs affectés par l'inflation elle-même (cf. tableau VIII). Ce qui à son tour s'est traduit par une pression quasi irrésistible sur le gouvernement pour l'amener à augmenter, en réponse à l'inflation, les montants des subventions.

Le principal mérite de ces arguments inverses et qui tendent à se détruire mutuellement est de permettre la mise en évidence de la nécessité à la fois structurelle et conjonctuelle de l'inflation dans l'Égypte de l'*Infitah* en même temps que le caractère fondamentalement contradictoire des options suggérées aux dirigeants égyptiens pour en ralentir le rythme et en combattre les effets :

— D'une part, le gonflement de la masse monétaire et la multiplication des moyens de paiement sur le marché financier égyptien apparaît pour une large part comme l'un des effets directs des « conditions » mises par les États industrialisés et le FMI lui-même à la reprise de leurs relations économiques avec l'Égypte. L'Ouverture économique a en effet été avant toute autre chose l'ouverture du marché égyptien à l'activité des banques étrangères — branches de banques étrangères « off shore », banques mixtes associant des établissements étrangers à des banques nationalisées ou à des banques privées égyptiennes, et autorisées à opérer en devise locale, sans parler du marché noir, ou « libre », des devises (31)

(31) Sur l'activité des banques étrangères en Égypte, voir Adel HUSAYN, *op. cit.* vol. 1, p. 71 et s.

—, avec pour résultat de rendre de moins en moins contrôlable l'évolution de la masse monétaire. En fait, en laissant une liberté de manœuvre quasi intégrale à ces banques, conformément aux intérêts des partenaires occidentaux du pays, les dirigeants égyptiens se privent d'un levier d'une importance capitale dans la lutte contre l'inflation : le contrôle du crédit et de l'utilisation de l'épargne — y compris celle, stratégique, des travailleurs expatriés — drainée par elles et aussitôt remise en circulation à un rythme accéléré. Selon Sabri Abu Zayd, la part de l'emprunt bancaire dans la création de moyens de paiement serait passée de l'indice 165 en 1974 à 329 en 1977, pour bondir à 1369 en 1983, la part du secteur privé dans cette manne de crédits nouveaux augmentant en même temps que leur volume (32).

— Cette irrésistible expansion du secteur privé, si ce n'est encore au détriment du secteur public — la dénationalisation ne semble pas à l'ordre du jour dans l'Égypte de Hosni Mubarak, à la différence de son prédécesseur (33) —, du moins au dépens de son rôle moteur dans l'orientation de l'économie, et qui apparaît elle aussi comme l'une des exigences fondamentales des partenaires occidentaux du pays, constitue la deuxième donnée fondamentale de l'inflation égyptienne. En effet, de nombreux indices attestent, après plus de dix ans d'Ouverture économique, de la permanence du caractère « non-productif » du secteur privé, alors même qu'il participe de façon de plus en plus conséquente à la constitution du PIB : si, sur 760 projets d'entreprises effectivement engagés au 31.12.84 sous le régime des lois de l'*Infitah*, 274 ont un caractère « industriel » — il s'agit pour l'essentiel d'industries alimentaires, pharmaceutiques ou produisant pour le bâtiment —, engageant un capital global de près de 860 millions de £EG et créant 85 000 emplois, 217 entreprises sont des sociétés d'investissement, d'import-export ou de tourisme, avec un capital global de 496 millions de £EG, 37 sont des projets agro-alimentaires et 99 des entreprises de construction (34). C'est ici directement l'activité du secteur privé lui-même — donné comme modèle de rationalité économique aux dirigeants égyptiens tant par le « ministère de l'ombre » de l'US AID que par les censeurs du FMI — qui apparaît « inflationniste ». Le paradoxe de cette situation étant peut-être que plus ces activités créent d'emplois, participant par là, avec l'émigration, à la solution de l'un des problèmes les plus cruciaux de l'économie égyptienne, celui de l'emploi, plus ils démultiplient les effets de l'inflation, accroissant la consommation en même temps qu'ils contribuent — négativement — au rétrécissement du produit « réel » de l'activité économique ;

— *Last but not least*, alors même que le FMI fait de la consolidation et de la réduction des déficits budgétaires la condition *sine qua non* de l'assainissement de l'économie égyptienne, l'ensemble des mesures qu'il préconise tendent à réduire

(32) Sabri Ahmad ABU ZAYD, « La crise économique mondiale et son impact sur les problèmes de l'inflation et les dettes extérieures de l'Égypte », *l'Égypte contemporaine*, 399, janvier 1985, p. 48 et s. (en arabe).

(33) Sur le rôle du secteur public et les enjeux qui s'attachent à son maintien, voir Alain ROUSSILLON, « Continuités et ruptures dans l'Égypte de l'*Infitah*, le secteur public en question », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 21, 1982.

(34) « Les projets de l'*Infitah*... Où allons-nous ? » *al-Ahram al-Iqtisadi*, 881, 21.12.85, p. 60 à 63.

les recettes de l'État, exposé à une double pression contradictoire : pression dans le sens d'une réduction des importations, qui signifie au premier chef une diminution des recettes douanières ; pression dans le sens d'une libéralisation économique et de l'encouragement du « secteur des affaires », interdisant l'augmentation des prélèvements fiscaux ou douaniers sur l'activité du secteur privé. Plus largement, la « libération » du secteur du commerce extérieur, qui fait partie des exigences fondamentales du programme de stabilisation du FMI crée l'« espace » où convergent les flux de devises « libres » (épargne des travailleurs migrants, facilités financières consenties par les banques d'affaires...) et la nouvelle demande de consommation : le système d'importation dit « sans transfert de devises » (own-exchange system) (35) — qui signifie que les importateurs ne sont pas tenus de passer par les circuits bancaires officiels pour se procurer les montants nécessaires au financement de leurs opérations constitue ainsi tout à la fois la principale « justification » économique à l'activité du marché noir et le principal canal par lequel peuvent s'engouffrer en Égypte les productions les plus raffinées de la société de consommation occidentale.

Mustafa al-Sa'id, ministre de l'Économie nommé par Hosni Mubarak au début de son mandat précisément pour « assainir » l'économie égyptienne a perdu sa place au début de l'année 1985 pour avoir voulu lutter contre le marché noir des devises et réactiver des « commissions de rationalisation des importations » tout aussi insupportables pour les « milieux d'affaire » égyptiens que pour les partenaires commerciaux de l'Égypte (36). C'est ici le « climat » même de l'*Infitah* qui interdit de lutter effectivement contre l'inflation, au péril pour l'Égypte de s'aliéner ceux-là même que l'*Infitah* avait vocation à associer au développement du pays : les euro ou petro-dollars, d'une part, et de l'autre, les « entrepreneurs » égyptiens et les travailleurs migrants, détenteurs d'une précieuse épargne que l'ensemble des mesures monétaires adoptées par les autorités visait à attirer.

II. — LES SUBVENTIONS CONTRADICTION DE L'*INFITAH*

La dette extérieure de l'Égypte constitue l'« environnement international » de la question des subventions — ce qui fait que l'allocation des ressources disponibles au sein de l'économie égyptienne — fut-ce au nom de la justice sociale ou à celui de la stabilité politique du pays — n'est plus une simple affaire de politique intérieure égyptienne. Les deux questions de la dette et des subventions sont d'autant plus indissociables que, nous l'avons souligné — et si l'on met à part la dette militaire — une part considérable des déficits des paiements égyptiens s'engendre de la nécessité pour l'Égypte de nourrir sa population, les subventions apparaissant de ce point de vue comme une sorte de redoublement des déficits de

(35) Sur la question du système d'importation « sans transfert de devises », voir Ramzi ZAKI, *Le problème de l'inflation en Égypte*, le Caire 1980.

(36) Sur les conditions de la chute du ministre de l'Économie, voir le dossier consacré par la *Revue de la Presse égyptienne*, n° 18 à ce que l'on a désigné dans les médias égyptiens comme le « Procès des Banques et des trafiquants de devise ».

la balance des paiements : l'Égypte s'endette pour payer son blé, elle utilise les ressources dont elle dispose pour subventionner la consommation de ce blé. La question des subventions apparaît ainsi comme l'un des principaux éléments dans le marchandage qui oppose l'Égypte à ses créanciers internationaux. Deux remarques permettent de caractériser la façon dont le problème se pose, compte tenu du gonflement parallèle de la facture des subventions et de la dette extérieure de l'Égypte :

— D'une part, la question de l'endettement égyptien se pose de façon « cyclique » depuis l'adoption en 1974 de la politique d'Ouverture économique : une première crise des paiements extérieurs — et un premier « round » de négociations avec le FMI — a eu lieu en 1976, débouchant sur la mise en œuvre du premier « plan de stabilisation » de l'économie égyptienne, qui s'est traduit, conformément aux recettes favorites des experts du Fonds par une libération quasi intégrale du commerce extérieur de l'Égypte en même temps que par une dévaluation accélérée du taux de la livre (de 1 \$ = 40 piastres en 1976 à 1 \$ = 70 piastres en 1979, et 1 \$ = 84 piastres en 1981, dernière année du plan de stabilisation, et ceci pour s'en tenir aux taux de change « officiels », le taux de change dit « d'encouragement » accusant des écarts encore plus considérables, pour ne rien dire du marché noir). On peut souligner que la précocité de ces relations avec le FMI confère aux dirigeants égyptiens une expérience et un « doigté » particuliers dans leur négociation avec cet organisme, doigté dont ils ont déjà fait preuve en 1979 dans la gestion des retombées internationales des « émeutes du pain ».

— D'autre part, la question des subventions à la consommation populaire et de la dette égyptienne est indissociable du contexte politique et géopolitique régionale, et particulièrement de l'évolution du conflit israëlo-arabe qui déterminent la marge de manœuvre et la capacité de résistance du pouvoir face aux créanciers de l'Égypte. La première grande vague d'endettement égyptien a ainsi correspondu à la préparation de la guerre d'Octobre, puis, jusqu'en 1977, à la traduction en termes économiques des bénéfices politiques et diplomatiques enregistrés par l'Égypte au cours de cette guerre (appel aux capitaux arabes, réouverture du canal et reconstruction de Suez, Ismailiya et Port-Saïd...). De la même façon, les émeutes de 77 et le succès tactique qu'elles permirent au régime égyptien d'enregistrer en le mettant en position de traiter avec le FMI sans être contraint de passer sous les fourches caudines de la suppression des subventions, apparaissent a posteriori comme l'un des épisodes de la mise en place du dispositif qui devait conduire à Camp David en mettant par avance en évidence l'urgence pour les États occidentaux de soutenir ce régime, confronté au brusque retrait de l'assistance financière arabe à la suite de l'« initiative de paix » (*mubadarat al-salam*) du président Sadate. On peut se demander aujourd'hui si, après qu'elle ait abattu en 1979 sa principale carte en mettant fin à l'état de guerre avec Israël, la marge de l'Égypte dans le marchandage de sa dette extérieure ne s'est pas considérablement réduite, alors même que cette dette a de nouveau atteint depuis 1982-83 un niveau des plus alarmants (cf. tableau IX).

TABLEAU IX
Évolution de la dette extérieure de l'Égypte

	1981-82	1982-83	1983-84 (estim.)	1984-85 (proj.)
<i>en millions \$ U.S.</i>				
Total de la dette extérieure	19,262	21,094	31,043	32,522
dont :				
Dette à moyen et long terme	14,787	15,672	16,472	16,522
Dette à court terme	4,475	5,422	6,571	7,000
Autres (estimation)	...	...	8,000	9,000
Service de la dette	2,761	2,836	3,234	3,604
dont : amortissement	1,329	1,407	1,635	1,800
intérêts	1,432	1,429	1,599	1,804
Intérêts sur les comptes				
en devise des résidents	502	443	537	562
Rémunération des obligations en devises étrangères	3,263	3,279	3,771	4,166
<i>en millions de Droits de Tirage Spéciaux</i>				
Utilisation des crédits du Fonds Monétaire International	254	231	220	191
<i>en % des recettes comptes courants</i>				
Montant total de la dette	188	185	238	270
Service de la dette	27	25	25	30
Service des obligations en devises ..	32	29	29	35
<i>en % des recettes des comptes</i>				
<i>Courants canalisés par la Banque centrale et les banques commerciales :</i>				
Montant total de la dette	219	241	320	346
Service de la dette	31	32	33	38
Service des obligations en devises	38	37	39	45
<i>en millions de \$ U.S., sauf mention</i>				
Avoirs du système bancaire en devises étrangères	8,474	9,751	10,094	9,885
% de la dette aux recettes commerciales	46	51	54	...
Réserves en devises de la Banque centrale	2,402	2,604	2,843	2,697
(en mois d'importation)	(3.1)	(3.4)	(3.2)	(3.2)
Dépôts des banques commerciales ..	1,722	580	1,404	9,885

Source : Arab Republic of Egypt, *FMI staff report*, juin 1985, p. 4.

1. SUBVENTIONS, DETTE : LA RECHERCHE D'UNE IMPOSSIBLE RENTE

Plusieurs indicateurs attestent de cette aggravation de la position de la partie égyptienne face à ses créanciers internationaux : le bas niveau permanent

des réserves en devises de la Banque centrale — 2,7 milliards de \$ selon le FMI — traduit l'incapacité des politiques économiques mises en œuvre — et celle du premier « plan de stabilisation » du FMI lui-même — à créer des sources de devises stables et assurées pour le financement des importations et des programmes de développement. En fait, la relative « embellie » qu'a connue l'économie égyptienne en 1982-83 et 1983-84 (cf. tableau X) révélait surtout la part de plus en plus prépondérante dans la balance des paiements égyptiens de sources de revenus extérieures — et par voie de conséquence soumises à toutes les fluctuations de la conjoncture —, essentiellement le pétrole et les remises des travailleurs migrants. En sens inverse, le repli des prix du pétrole et le tassement des exportations égyptiennes de brut (du fait principalement de l'augmentation de la consommation locale), en même temps que la stagnation des économies pétrolières, avec ses conséquences sur le volume de l'emploi des Égyptiens et sur celui des remises, trahissent la faible contribution des exportations « non-traditionnelles » — aux alentours de 30 % des recettes, si l'on retranche le coton et le pétrole — aux ressources en devises de l'Égypte et la fragilité des plans de financement des investissements et de la consommation fondés sur ces ressources.

Dans ce contexte, les subventions à la consommation — ou plus précisément l'impossibilité sociale et politique d'en faire l'économie — désignent le caractère « quasi-rentier » de la formation économique égyptienne dans l'ère de l'*Infi-*

TABLEAU X
Balance des paiements
(en millions de \$ U.S.)

	1982-83	1983-84	1984-85 (est.)
Transactions marchandes			
exportation (globales).....	3,892	4,556	4,500
dont : pétrole brut	2,182	2,420	2,400
Importations	8,300	9,300	9,500
dont : produits alimentaires.....	2,395	3,115	—
biens d'équipement.....	2,382	2,150	—
Déficit commercial.....	4,808	4,734	5,000
Services et transferts	3,144	3,501	3,300
dont : canal de Suez	957	974	1,000
tourisme	551	557	600
remises	2,770	3,350	3,300
Déficit des comptes courants.....	1,264	1,243	1,700
Balance des paiements	+ 889	+ 162	— 375

Note : La plupart des observateurs économiques s'accordent à considérer que les chiffres avancés pour les revenus du pétrole, du canal et les remises des travailleurs migrants sont surévalués. Le déficit de la balance des comptes courants pour 1984-85 est donc largement sous-estimé. L'ambassade des États-Unis qui a publié ces chiffres en avril 85 évalue actuellement le déficit probable de la balance des paiements 1984-85 entre 500 et 600 millions de \$.

Source : Ambassade des États-Unis en Égypte, reproduit par *MEED*, 6.7.85.

tah (37). On peut en effet soutenir que l'essentiel de l'activité de gestion économique des dirigeants égyptiens a consisté, depuis 1973 en une quête ininterrompue de « quasi-rentes » qui se sont succédées les unes aux autres au fur et à mesure que la précédente faisait défaut ou s'amenuisait. On peut dire que la « chance » des dirigeants égyptiens a été jusqu'à présent d'avoir pu tirer parti des « avantages comparatifs » dont bénéficie l'Égypte : sa démographie, avec ses enjeux stratégiques dans la confrontation avec Israël, sa main-d'œuvre, sa situation géopolitique et, finalement le pétrole (cf. tableau XI). Ainsi, avant 1977, les dirigeants égyptiens ont su faire valoir des États pétroliers, au nom de la démographie de l'Égypte et de la poursuite de l'effort de guerre — et au prix d'une renonciation explicite et assortie de garanties à la volonté de puissance nasserienne —, la nécessité de transfusions financières massives qui ont constitué la part prélevée par l'État égyptien sur la rente pétrolière. Après 1977 et la visite d'Anouar al-Sadat à Jérusalem, c'était le tour du capital international d'être sollicité de s'associer au développement de l'Égypte, sollicitations auxquelles celui-ci a répondu beaucoup plus sous la forme de propositions de crédits liés au financement des importations égyptiennes que par l'implantation de « real estate ». Quant aux revenus du canal de Suez et du pétrole, leur volume dépend de facteurs indépendants de la volonté égyptienne, ce que reflètent leurs fluctuations au cours de ces dernières années et leur sensibilité aux aléas de la situation régionale. Mahmoud Abd al-Fadil souligne que ce que certains économistes ont interprété comme des « indicateurs de succès » des politiques économiques égyptiennes, principalement leur capacité à attirer en Égypte des disponibilités financières relativement considérables,

TABLEAU XI
*Évolution des éléments de quasi-rente
dans l'économie égyptienne, 1975-80*
(en millions de £EG)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Transferts des travailleurs migrants, dont : montants transférés par les canaux officiels	194,1	253,0	384,2	654,1	666,2	818,3
Importations sans transfert de devises	92,7	167,5	265,2	587,2	883,3	1 070
Somme des transferts enregistrés	286,7	420,5	649,4	1 241,3	1 549,5	1 888,3
2. Droits de passage dans le canal de Suez	42	145	174	300	427	400
Recettes du pétrole	202	451	504	561	1 316	1 900
Recettes touristiques	72	263	430	396	320	500
Total des éléments de quasi-rente (1 + 2 + 3)	602,8	1 279,5	1 757,4	2 498,3	3 612,5	4 688,3
Revenu national	3 933	4 793	5 974	7 428	9 492	12 299
% des recettes de quasi-rente/revenu national	15 %	27 %	29 %	34 %	38 %	38 %

Source : Mahmoud ABD AL-FADIL, *Observations sur la question économique égyptienne*, le Caire 1983, p. 52.

n'étaient pas nécessairement des « indicateurs de bonne performance » pour l'économie égyptienne elle-même (38).

2. PETITE ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DETTE ÉGYPTIENNE

De fait, le fléchissement des recettes des deux principaux postes de cette « rente » — le pétrole et les remises des travailleurs migrants — a d'ores et déjà placé l'Égypte en situation de cessation virtuelle de paiement, au moins pour ce qui concerne sa dette militaire aux États-Unis. De source américaine, les arriérés de cette dette, d'un montant global de 4 milliards de \$ atteindraient 285 millions de \$, une tranche de 93 millions devant impérativement être acquittée avant la fin de l'année 1985, faute de quoi, en application de l'amendement Brooks, l'Égypte se trouverait exposée à la suspension automatique par le congrès de toute assistance économique américaine jusqu'à la liquidation de ces arriérés (39). Les responsables égyptiens se sont succédés à Washington pour tenter de trouver une solution permettant d'éviter d'en arriver à cette extrémité de tenter — jusqu'ici en vain — d'obtenir des autorités américaines la réduction des taux d'intérêts appliqués à ces dettes (de 13,5 à 17 %), sinon leur annulation pure et simple. La solution qui semble en passe d'être adoptée pour régler cette question illustre de façon presque caricaturale les paradoxes de l'endettement égyptien : au terme de ces négociations, l'Égypte pourrait être autorisée à prélever sur un crédit de 500 millions de \$ accordé par la partie américaine pour soutenir la balance des paiements, une somme de 250 millions de \$ qui serait affectée au règlement des arriérés de la dette militaire.

C'est toute l'économie politique de la dette de l'Égypte qui est ici en question, résumée par les experts et les hommes politiques de l'opposition égyptienne dans ce constat : « Ce qu'ils nous donnent de la main droite, ils le reprennent de la gauche ! » (40). Au-delà des données « objectives » sur le volume et l'évolution de l'endettement égyptien et sur la part respective des différents créanciers du pays — au demeurant difficile à établir (41) —, nous voudrions souligner brièvement ici la façon dont le problème même de cet endettement peut être formulé, tant à l'usage de l'opinion publique égyptienne que comme élément dans la confrontation entre l'Égypte et ses créanciers. Le souvenir est encore vivace du mécanisme par lequel l'Égypte d'Ismaïl a été soumise au contrôle des États européens, la Caisse de la dette fonctionnant comme l'instrument d'une mise en coupe réglée en quelque

(37) Mahmoud ABD AL-FADIL, *Observation sur la question économique égyptienne*, chap. 4, « les aspects quasi-rentiers » de l'économie égyptienne dans les années 70, p. 48 et s.

(38) *id.* p. 53.

(39) *al-Ahram al-Iqtisadi*, 866, du 19.8.85 : « L'histoire des 93 millions de \$ les plus cruciaux de l'histoire de l'Égypte ! » p. 6 et 7.

(40) « L'Amérique nous donne des dollars de la main gauche et nous les reprend de la droite », *al-Wafd*, 77, 22.8.85. On ne peut que souligner l'unanimité qui se dégage sur cette question dans l'ensemble des medias égyptiens, du parti Wafd à l'opposition de gauche. Pour un aperçu sur les contenus du débat sur l'endettement de l'Égypte, voir *Revue de la Presse égyptienne*, n° 19, 2.85.

(41) L'endettement de l'Égypte a fait l'objet, ces derniers temps, d'estimations fort diverses. Ainsi, alors que le FMI situe aux alentours de 31 milliards de \$ l'endettement « occidental » de l'Égypte, le ministre égyptien de la Planification a déclenché de vives polémiques en situant à 16,4 milliards de \$ « seulement » le montant des sommes dues par l'Égypte.

sorte « redoublée » du pays, obligé d'acquitter une première fois la facture de ses commandes extérieures puis les intérêts des emprunts contractés pour passer ces commandes (40). L'évocation de la Caisse de la dette a en quelque sorte valeur de modèle de déchiffrement de la relation entre emprunteurs et créanciers : dans cette logique, la dette n'est pas tant le résultat de l'« imprévoyance » des premiers que l'effet de politiques délibérées des seconds visant à renforcer la dépendance des économies en voie de développement. Ramzi Zaki relève cette formulation, il est vrai dépourvue d'ambiguïté quant aux objectifs des « programmes de stabilisation » du FMI, supposés amener les pays qui y sont soumis à une « situation optimale où les déficits de la balance des comptes courants peuvent être couverts par des flux réguliers de capital fournis par les crédits à long terme des investisseurs étrangers, de telle façon que ces crédits soient en concordance avec la capacité de ces économies à rembourser leur dette » (42). De nombreux analystes soulignent ainsi le paradoxe selon lequel l'augmentation des ressources propres en devise de l'Égypte a correspondu à une augmentation parallèle de son endettement, identifiant dans la dette le mécanisme central de l'articulation de l'Égypte dans la division internationale du travail : loin de fournir les moyens du décollage économique du pays et de son développement, les crédits accordés à profusion à l'Égypte (cf. tableau XII) apparaissent comme le principal instrument de son maintien dans l'orbite des États industrialisés occidentaux en qualité de consommateur.

TABLEAU XII
*Rotation des emprunts étrangers
dans l'économie égyptienne 1975-82*
(en millions de \$)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980-81	1981-82
1. Crédits à moyen et long terme							
dont :							
- crédits négociés.....	3 356,6	2 193,9	4 312,9	2 133,1	2 082	26,95	2 595
- crédits utilisés.....	2 541,3	1 519,7	2 894,2	2 278,4	2 125,9	2 407,8	2 603
2. Service de la dette	572,8	649,8	994,5	1 170,2	1 053,3	1 549,2	1 885,1
dont :							
- remboursement du capital	480,2	567	720,4	826	812,4	1 198,5	1 491,3
- intérêts	92,6	82,8	274,1	344,2	240,9	350,7	393,8
3. Transfert effectif de valeur*	1 568,5	869,9	1 899,6	1 048,2	822,6	784,6	438
4. % transfert effectif de valeur/emprunts utilisés.....	77	57	66	46	39	33	17

* Valeur obtenue par déduction du montant du service de la dette (capital + intérêts) montant des emprunts utilisés.

Source : Ramzi ZAKI, *op. cit.* p. 404.

(42) Ramzi ZAKI, *Études sur la dette extérieure de l'Égypte*, le Caire 1985, p. 412-13 ; Ramzi ZAKI cite ici un article publié sous le titre « Questions related to the utilisation of the Fund resources » (nous retraduisons de l'arabe) par un expert du FMI dans la revue *Finances et Développement*, 19, 2, juin 1982.

Le très bas niveau des investissements publics, en même temps qu'il semble vérifier cette analyse, atteste des « solutions » adoptées par l'État pour faire face à la crise des paiements extérieurs. Selon la Banque mondiale, alors que les investissements du secteur public ont accusé, en prix courants une augmentation de 11,6 % au cours des deux premières années du plan quinquennal entré en application en 1981, en prix constants il y a là en fait une diminution réelle de 0,6 %. Refusant pour des raisons sociales ou politiques de trancher dans les subventions, c'est ainsi au prix de la croissance réelle de l'économie égyptienne, et donc de son développement » que les autorités tentent — de plus en plus difficilement — de faire face aux échéances de dettes contractées, en principe, pour rendre possible ce même développement. C'est ici l'épineuse question de savoir qui va payer la dette de l'Égypte qui se trouve posée. Les autorités égyptiennes ont lancé depuis la fin de l'été 85, à grand renfort d'émulation médiatique, une grande campagne de mobilisation de la population — y compris les émigrés qui sont en fait les premiers visés — pour l'amener à participer « volontairement » au remboursement de la dette de l'Égypte en ouvrant des comptes spéciaux à la Banque centrale où peuvent être reçues les contributions — fiscalement déductibles ! — des personnes morales et physiques. Façon pour certains de se refaire une « vertu » économique et fiscale ou de faire pardonner un enrichissement trop rapide. Façon également pour les autorités de tenter de faire prendre conscience aux Égyptiens des dangers des nouveaux modes de consommation en passe de s'imposer dans la société égyptienne. De toutes les « ficelles » dont il était possible de jouer pour susciter cette mobilisation, ce sont les risques que font courir les montants — et les orientations — de cette dette à l'indépendance de l'Égypte qui est la plus largement utilisée par les responsables et les médias. Indice d'un état de l'opinion et des forces politiques égyptiennes à l'égard de l'« assistance » économique occidentale.

III. — LES SUBVENTIONS COMPENSATION DE L'INFTAH ?

Les émeutes de janvier 77 n'ont pas fait que démontrer, s'il en était besoin, l'importance des subventions pour le maintien du niveau de vie de la population égyptienne : elles ont, par leur déroulement même et par la façon dont elles ont été « traitées » par le pouvoir, installé une sorte de légitimité des subventions, définissant les « droits élémentaires » de la population en matière d'alimentation et de services — « jurisprudence » implicite sur laquelle il est extrêmement difficile et risqué pour tout dirigeant égyptien de revenir jusqu'à aujourd'hui. En effet, après avoir présenté, pendant près de trois jours les manifestations et les émeutes qui secouaient les principales villes d'Égypte comme le fait des manœuvres de groupes « subversifs » (43), le pouvoir avait fait machine arrière en

(43) En fait, seule la « gauche » — y compris sa composante légale du parti du rassemblement — a été inquiétée, après la découverte d'un « complot communiste » avec des ramifications à l'étranger (cf. les déclarations du ministre de l'Intérieur au quotidien *al-Ahram*, 29.11.77), les « islamistes », en dépit de la participation évidente de membres de ce courant au sac de certaines des cibles les plus « symboliques » des manifestants, notamment les cabarets de la route des Pyramides, n'ayant pas, à notre connaissance été mis en cause à cette époque.

annulant les hausses de prix et en reconnaissant par la bouche du président Sadate lui-même la légitimité de la protestation populaire. Plus même, en annulant ces mesures, le président accédait aux demandes pressantes de Mustafa Khalil, premier secrétaire de l'Union socialiste arabe, supposée l'expression politique du peuple égyptien tout entier (44). Dans son discours, Anouar al-Sadate demandait également l'élaboration d'urgence d'un programme de réformes fiscales, désignant par là où devait être pris l'argent nécessaire au financement de la consommation populaire et contribuant à enraciner durablement une lecture « de classe » de cette question. Les subventions apparaissaient dès lors comme la juste compensation offerte à la majorité du peuple égyptien pour les occasions d'enrichissement offertes à une minorité de privilégiés, que le « père du peuple égyptien » s'engageait à convaincre de faire preuve de solidarité nationale. La dénonciation de l'ingérence étrangère — celle du FMI — dans la politique intérieure de l'Égypte permettait de surcroît de donner un caractère « nationaliste » à la mise à l'écart du ministre de l'Économie, Abd al-Mun'im al-Qaysuni, et à l'annulation des mesures prises par ce dernier par la réaffirmation des options socialistes de l'Égypte et de la priorité accordée par le pouvoir à la défense de la justice sociale.

En fait, et alors même que les émeutes de juin 77 ont pu, comme nous l'avons suggéré dans ce qui précède, jouer un rôle dans la diplomatie « à chaud » pratiquée par Sadate, ces événements — beaucoup plus même que l'assassinat de ce dernier, qui aura, à tout prendre, démontré la stabilité de l'État lui-même — constituent la « grande peur » des dirigeants égyptiens jusqu'à aujourd'hui. Pour de nombreux commentateurs, les « émeutes du pain » apparaissent — qu'ils s'en réjouissent ou qu'ils s'en alarment — comme la véritable entrée en politique du peuple égyptien qui aurait fait ainsi connaître, à sa manière, et pour la première fois sans intermédiaire, ses exigences non négociables. On peut trouver chez Naguib Mahfuz, véritable « conscience sociale officielle » de cette époque, trace de la mise en place de cette représentation du sens des émeutes de janvier : « Les causes de ce qui s'est passé sont connues... trop connues. Ce sont la guerre de 56, la guerre du Yémen, celle de 67, celle de 73... C'est le soutien que nous avons apporté à toutes ces révolutions, à l'est, à l'ouest, au sud... Nous avons pris sur nos épaules les charges à faire ployer les montagnes et nous nous sommes dépouillés pour combattre l'impérialisme, pour défier l'Europe et l'Amérique... Il n'y a en soi rien à redire à tout cela, qui nous a valu l'estime des victimes du colonialisme et un leadership mondial dont les échos résonnent encore aujourd'hui. Mais nous nous sommes trompés dans l'évaluation de nos propres forces, nous avons oublié, dans notre folie des grandeurs, notre peuple lui-même et nos devoirs à son égard (...) L'erreur commise (dans les dernières décisions) est que nous avons malheureusement oublié le peuple dans nos calculs. Tous les aspects de la crise avaient été pris en compte : les exigences du budget, celles de la défense, celles du développement, toutes aussi légitimes les unes que les autres. Mais nous avons oublié le peuple, sans lequel il n'est de budget, de défense ou de développement qui vaille. Ou plutôt disons que nous avons tablé sur la patience et l'endurance silencieuse de ce peuple. Et combien de dirigeants dans notre longue

(44) cf. *al-Ahram* du 23.11.77.

histoire n'ont-ils pas fait ce choix sans qu'il leur en coûte. Il est vrai, notre peuple est patient, mais il est des limites que l'on ne peut dépasser : quand il a eu l'impression qu'il était menacé de perdre l'une des trois malheureuses bouchées de pain qui lui restent, notre peuple s'est révolté et sans l'intervention de quelques provocateurs, sa colère aurait conservé toute sa pureté et toute sa grandeur. » (45). Il y a là plus qu'une pure et simple rationalisation du cours de l'histoire, justification à posteriori tant des mesures prises — présentées par Naguib Mahfuz comme nécessaires au nom des impératifs du budget, de la défense et de l'investissement — que de leur annulation. Il faut y lire l'horizon de sens dans lequel doit se situer toute gestion actuelle de la question des subventions, sous peine pour les dirigeants égyptiens de voir les mêmes causes produire les mêmes effets.

Confronté à la pression de plus en plus insistante de ses alliés et créanciers occidentaux, le régime égyptien tente de se situer à trois niveaux pour mettre en œuvre une réforme du régime des subventions qui ne dirait pas son nom — et par là devrait permettre d'éviter des réactions populaires trop violentes — mais permettrait de récolter les bénéfices économiques et budgétaires d'un régime de « vérité des prix », dont la plupart des économistes égyptiens admettent « en privé » la nécessité.

— A un premier niveau, que l'on pourrait qualifier de niveau du discours officiel, le gouvernement égyptien réaffirme solennellement qu'il n'est pas question de toucher au système des subventions, ni de libérer les prix des denrées de première nécessité, pas plus que de modifier — cela ne pourrait se faire qu'au bénéfice des propriétaires — le système des loyers fixes (46), héritage de l'ancien régime repris à son compte par la Révolution. Ces déclarations engagent d'autant plus le pouvoir qu'elles se multiplient à l'approche de chaque phase de négociations avec le FMI, la Banque mondiale ou les États-Unis, en réponse aux attaques de l'opposition, prompt à déceler l'ingérence étrangère et qui annonce périodiquement des hausses de prix imminentes précisément pour contraindre le gouvernement à renouveler ses engagements de défendre la consommation populaire. Dans le même temps, le pouvoir tente de récupérer l'argumentation « populiste » de son opposition de gauche en mettant en avant l'idée que les subventions profitent, certes, au peuple mais aussi, et peut-être surtout, aux « riches » et aux « accapareurs ». De cette façon le pouvoir entreprend de gagner le soutien de cette opposition contre les « libéraux » et les « sadatiens » aux membres du cabinet les plus engagés dans la réforme économique, ainsi de Mustafa Sa'id, ancien ministre de l'Économie, soutenu par la gauche dans sa confrontation avec les importateurs et les trafiquants de devises (cf. supra). On a vu ainsi se développer, au cours de 1985, une vive campagne menée de front par les journaux « officiels » et la presse de gauche contre les fonctionnaires du ministère de l'approvisionnement, accusés

(45) *al-Ahram* 7.2.77.

(46) le régime des loyers remonte, en fait, à avant la Révolution de 52 : une loi de 1944 imposait en effet le blocage des loyers des appartements vides, pour lutter contre l'inflation. Depuis cette date, les loyers ont été baissés autoritairement à plusieurs reprises par le gouvernement, notamment, après la Révolution, pour détourner les détenteurs de capitaux de l'investissement dans la pierre et les inciter à s'orienter vers l'industrie. Depuis 1977, le loyer annuel est fixé sur la base de 10 % du prix de la construction + 7 % du prix du terrain.

de favoriser l'implantation et le bon approvisionnement des magasins coopératifs dans les quartiers riches — là où les gens peuvent payer — au détriment des quartiers populaires. Le discours officiel, repris par une partie de la gauche tend ainsi à faire de la « rationalisation » du soutien aux prix (*tarshid al-da'm*) la seule alternative à leur suppression pure et simple.

— Au niveau de la mise en œuvre de cette politique de rationalisation, le pouvoir égyptien a entrepris de réduire en quelque sorte « clandestinement » les montants engagés dans le soutien aux prix, en jouant sur la diversification des produits et sur leur distribution pour faire passer une hausse sélective et non annoncée de ces prix. Dans son rapport de juin 1985, diffusé avant sa discussion, selon toute vraisemblance pour affaiblir la position des négociateurs égyptiens, le FMI prend acte — tout en soulignant l'insuffisance de ces mesures — de l'engagement de l'Égypte à poursuivre « its strategy of "unannounced" price increases by public sector companies and of "market segmentation", by which highly subsidized, lower priced commodities would gradually be replaced by "improved" products sold at higher prices. They stressed that prices were being adjusted as rapidly as the public would accept the changes, in particular for those products that most affected consumers' real purchasing power » (op. cit. p. 15). De fait, on a vu apparaître sur les marchés égyptiens un certain nombre de produits et de services nouveaux, dont la diffusion s'est accompagnée de la disparition progressive de leur équivalent meilleur marché. Ainsi une galette de pain « améliorée » (*muhasan*) à 5 piastres à remplacé presque partout, au Caire et à Alexandrie, les galettes à 2 piastres que l'on ne trouve plus que dans les quartiers les plus populaires. En autorisant aux boulangers une marge bénéficiaire légèrement supérieure pour la fabrication de ce pain « amélioré », les autorités sont ainsi parvenues à reporter sur les boulangers eux-mêmes la « responsabilité morale » de cette hausse des prix, tout en multipliant ostensiblement les contrôles du respect des normes de production. De la même façon, une essence d'un indice en octane réputé supérieur, et plus chère d'environ 30 %, a peu à peu supplanté dans les stations-service l'essence ordinaire. Dans le domaine des services, des autobus au confort amélioré (ils n'acceptent pas la surcharge habituelle des autobus égyptiens) ont été mis en service sur les principales lignes, et leur fréquence n'a pas tardé à augmenter au détriment du rythme des passages des autobus « ordinaires ». Il est vraisemblable que les Égyptiens ne sont pas dupes de ces mesures subreptices : l'humour populaire en témoigne qui remarque, par exemple, qu'un pot de peinture aura suffi pour résoudre la crise des transports en commun au Caire — les autobus « améliorés » sont bleus alors que les autobus « ordinaires » sont rouges. Il n'en reste pas moins qu'aucune explosion de la gravité de 1977 ne s'est encore produite et que les masses égyptiennes semblent accepter avec résignation ce surcroît d'austérité, pourtant bien mal partagée.

— Enfin, le gouvernement égyptien a mis en œuvre, au cours de ces derniers mois, un certain nombre de mesures que l'on pourrait qualifier de « latérales » par rapport au problème du soutien à la consommation, mais dont le succès ou l'échec pourraient peser directement sur la capacité de l'État à continuer à financer le système des subventions. Le ministre de l'Intérieur s'est ainsi engagé dans une vigoureuse campagne de lutte contre le trafic des stupéfiants en Égypte. L'enjeu

est de taille si l'on considère que la facture acquittée — en devises — par l'économie égyptienne pourrait approcher, voire dépasser deux milliards de \$ par an, soit approximativement le montant des recettes du tourisme ou celui de l'assistance économique américaine (47). Compte tenu des montants concernés, la part prélevée par cette économie « noire » ou « grise » (48) sur les ressources disponibles pèse directement sur l'allocation des devises et indirectement sur le taux de change de la monnaie et sur les coûts des importations.

On peut se demander, comme le fait le FMI dans son rapport, si, compte tenu de la réduction des recettes en devises de l'Égypte sur les principaux postes traditionnels — tourisme, pétrole, remises, coton — les économies réalisées par ces moyens suffiront à rassurer les créanciers de l'Égypte. On peut aussi se demander si, compte tenu du rapport de force politique en Égypte, le régime de Hosni Mubarak peut aujourd'hui prendre le risque d'une crise sociale et politique majeure, comme celle qu'a connue l'Égypte en 1977. De nombreux commentateurs ont souligné en Égypte que l'affaire du détournement par des chasseurs américains du Boeing d'Égyptair transportant les pirates de l'Achillio Lauro sur un aéroport de Sicile démontrait que, du fait du poids de son endettement, l'Égypte avait perdu l'initiative dans ses relations avec ses partenaires occidentaux et, qu'à moins d'un sursaut national puissant — que s'efforce de susciter le gouvernement avec sa campagne pour le remboursement des dettes de l'Égypte — il ne lui restait plus qu'à subir la loi du « capital international ».

Alain ROUSSILLON *

(47) *al-Ahram al-Iqtisadi*, « L'économie du haschish en Egypte ».

(48) Mahmoud ABD AL - FADIL, *L'Égypte Contemporaine*, 400, 1985.

* CEDEJ — le Caire.