

*Analyse de presse*

## Genèse d'une réforme : du discours à la réalité

**Françoise Clément**

Traducteur : Dina el-Biblawi-Porbitchi et Françoise Clément

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/1222>

DOI : 10.4000/ema.1222

ISSN : 2090-7273

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 1992

Pagination : 103-163

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Françoise Clément, « Genèse d'une réforme : du discours à la réalité », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 9 | 1992, mis en ligne le 09 décembre 2013, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1222> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.1222>

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2022.

Tous droits réservés

---

*Analyse de presse*

# Genèse d'une réforme : du discours à la réalité

Françoise Clément

Traduction : Dina el-Biblawi-Porbitchi et Françoise Clément

---

- 1 La libéralisation de l'économie égyptienne ne date pas du début de l'application du dernier programme d'ajustement structurel, conclu en 1991 entre le gouvernement égyptien et les organismes internationaux gestionnaires de sa dette extérieure.
- 2 Le riche débat de ces deux dernières années, retransmis par les médias et à travers de multiples colloques et travaux universitaires, montre que le changement proposé est considéré par beaucoup comme une nécessité incontournable pour tenter de résoudre les problèmes internes complexes de l'économie égyptienne, avant même d'être la conséquence de la crise de l'endettement extérieur ou la solution à cette dernière. Les avis diffèrent davantage sur les composantes et les modalités du programme de réformes proposé que sur son principe. Ces avis différents constituent-ils pour autant des « lobbies » aux positions clairement définies et à l'action cohérente ? Existe-t-il, comme l'affirment les opposants de gauche, un « lobby comprador et parasitaire » qui « fait pression » sur le gouvernement pour l'amener à accepter « l'ordonnance » du FMI ? Ou bien est-ce au contraire, comme le prétend l'opposition libérale, le « lobby nassérien » qui bloquait hier les négociations, et cherche à entraver et dénaturer aujourd'hui comme hier les réformes ?
- 3 L'alliance ponctuelle des hommes d'affaires égyptiens avec les organismes internationaux traduit-elle une parfaite concordance de vue sur l'ensemble du programme ? La demande des industriels privés de réduire la taxe sur les ventes, de renforcer le protectionnisme douanier, de faciliter le crédit bancaire, n'est-elle pas en contradiction flagrante avec ce dernier ? Le programme issu de ces négociations a-t-il été pour autant imposé à un gouvernement « contraint et forcé », comme l'affirme l'opposition de gauche et le pensent certains observateurs étrangers ? N'est-il pas dans la suite logique du processus de libéralisation économique engagé par la société

égyptienne depuis 1974 ? Quelles critiques lui sont portées et quelles solutions alternatives sont proposées ?

- 4 Si l'on en croit le ministre de l'Industrie, M. Muhammad 'Abd al-Wahab, présenté par la presse d'opposition libérale du Wafd comme un des deux ministres les plus opposés à la libéralisation et au secteur privé (*Al-Wafd* 19/9/1990), la réforme du secteur public, « fruit d'études et de recommandations déjà anciennes, des revendications des responsables du secteur public et du débat avec les universitaires, germait depuis longtemps. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/7/1991) L'initiative de la loi n° 203 de 1991 sur le secteur public dit « des affaires » reviendrait au ministère de l'Industrie qui, grâce à sa « longue expérience dans la gestion des sociétés publiques, l'a conçu de façon à ce qu'elle soit applicable progressivement, à un rythme optimal pour que les changements soient convenablement assimilés. »
- 5 Par ailleurs, l'opposition apparemment tranchée entre « libéraux » (défenseurs de la libéralisation) et « conservateurs » (partisans du maintien du système hérité de la période nassérienne, voire de son développement), qui traversait le gouvernement, le parlement, le Parti National et les intellectuels semble s'être évanouie dans l'application de la nouvelle loi sur le secteur public, dit « des affaires » : cette dernière rassemble, dans les assemblées générales des nouvelles sociétés holdings sectorielles, les anciens adversaires d'hier, réunis pour gérer la restructuration du secteur public, devenu le principal enjeu des transformations économiques dans lesquelles s'engage l'Égypte.
- 6 Le caractère intransigeant des propos n'est pas incompatible avec la recherche du consensus. La faiblesse des oppositions constituées leur interdit d'engager un conflit ouvert avec le gouvernement. Depuis que le président Moubarak a offert à cette opposition la possibilité d'être associée au pouvoir avec « l'ouverture du dialogue national » en 1982, ses différentes composantes ont conclu à tour de rôle des alliances ponctuelles avec le gouvernement, au gré de révolution de la situation économique : le Parti National Démocratique représente la totalité des groupes sociaux-professionnels et l'essentiel des électeurs. Il n'a pas de programme économique différent de celui du gouvernement. Il est constitué de réseaux de clientélisme dont les options économiques varient avec l'actualité. L'équilibre économique et social que les trois chefs de l'État égyptiens et leurs gouvernements successifs ont réussi à maintenir sur une structure économique déséquilibrée et régulée par des mécanismes contradictoires ne pouvait tenir que sur un système subtil de clientélisme et d'alliances avec les différentes forces politiques. Le changement de « mode de régulation » économique vers un modèle donnant plus de place aux mécanismes du marché doit s'accompagner d'une modification de la « régulation politique » et du système de valeurs dominant.
- 7 Ainsi, l'application du programme d'ajustement structurel ne pouvait se faire sans cadre théorique approprié et sans une large campagne de popularisation des nouveaux concepts. En effet, les valeurs sociales et économiques qui sont à la base de la législation et du fonctionnement de l'administration égyptienne sont celles héritées de la période nassérienne, de la planification centralisée, du secteur public représentant des intérêts de la nation toute entière. Sur ce fonds de valeurs dominantes, s'en sont développées d'autres pendant l'*infitah* (ouverture économique), contredisant parfois les premières : la réussite individuelle, l'habileté à échapper à l'État et à son administration, la capacité à s'enrichir rapidement et à tisser des relations avec les personnalités influentes, la consommation ostentatoire. En période d'austérité libérale, il fallait d'autres valeurs. L'effort de vulgarisation, par les économistes libéraux, de la philosophie de la

libéralisation, en cherchant à convaincre la population de la nécessité et de la justesse des réformes, produit un nouveau système de valeurs, adapté à la transition en cours.

- 8 Ce nouveau système de valeurs doit réaliser une symbiose entre les précédents. Si pendant l'*infitah*, avec une économie duelle, moitié planifiée, moitié libérale, coexistaient en frères ennemis les théories libérales et interventionnistes, la refonte et l'unification libérale de l'ensemble de l'économie doit s'accompagner d'une symbiose des théories. La recherche du consensus, indispensable pour faire accepter par tous la réforme, passe par l'acceptation des critiques habituellement portées à la théorie néo-classique, à condition que l'on accepte en fin de compte le principe de la libéralisation.
- 9 Certains grands économistes, réputés pour leur libéralisme inconditionnel, sont « montés au front » pendant les deux années, 1990 et 1991, précédant la mise en application du programme négocié avec le FMI et la Banque Mondiale. Leur intervention visait autant à préparer la population aux changements à venir, qu'à convaincre les responsables de l'administration et du secteur public de la justesse des réformes et à rassurer les partenaires de l'Égypte sur la détermination du gouvernement à mener le changement.

## Un choix de société

- 10 Le Dr. Hazem al-Biblawi, président de la Banque de la Promotion des Exportations, banque publique destinée à favoriser l'investissement et l'activité du secteur privé exportateur, place la question de la libéralisation économique dans le cadre d'un choix de société : celui de
- « l'évolution ou de la stagnation du système économique et social : La réforme, et non la liquidation, du secteur public fait partie d'un programme global de réforme économique et d'un changement dans la philosophie du système économique et social. Elle est le préalable à un processus de transformation des autres composantes de l'économie, des objectifs de la société égyptienne et de la philosophie du pouvoir. Le sophisme qui consiste à affirmer que nous ne pouvons pas recourir au marché parce qu'il est insuffisamment développé est aussi pernicieux que celui qui prétend que nous ne pouvons pas appliquer la démocratie parce que nous ne sommes pas encore habitués à ses traditions ! » (Al-Ahrâm 2/1/1990)
- 11 Le Dr. Hana Kheir al-Din, directrice du département d'Economie de la faculté d'Economie et de Sciences politiques de l'Université du Caire, explique dans un esprit conciliateur que « *la théorie néo-classique, appliquée au capitalisme, et la théorie marxiste, appliquée au socialisme, se rejoignent dans la même vision idéaliste, infirmée par les faits, de la perfection des mécanismes de régulation, respectivement, du marché ou de la planification* »<sup>1</sup>. Le Dr. Kheir al-Din précise le rôle de l'individu et de l'État dans l'économie libérale :
- « La libéralisation permet au consommateur souverain de déterminer par ses choix l'allocation des ressources, tandis que le gouvernement le protège des malversations et de la fraude, pose les règles d'hygiène et de sécurité et en vérifie l'application, par une législation claire et juste. [...] La libéralisation impose à l'État d'interdire les ententes entre producteurs, d'encourager l'innovation, la modernisation et la baisse des coûts de production. Seuls les prix des monopoles naturels doivent être soumis à son contrôle. »
- 12 Le Dr. Sayyed al-Naggar, souvent présenté par ses pairs comme le « doyen » des économistes égyptiens libéraux, se distingue de ses collègues par son opposition radicale à l'interventionnisme étatique et sa foi totale dans le marché. À partir de son

ouvrage, *Privatisation et réformes structurelles dans les pays arabes*, publié par le Fonds monétaire arabe à Abou Dhabi en 1988 et devenu la référence des partisans de la libéralisation, le Dr. Sayyed al-Naggar publie dans l'officieux *Al-Ahrâm* une série de sept articles destinés au grand public et caractérisés par un souci manifeste de vulgarisation et par la volonté de convaincre le lecteur de la nécessité et des bienfaits de la libéralisation. L'originalité de son argumentation réside dans son attaque frontale du secteur public égyptien, « responsable de la crise actuelle, de l'inflation, du chômage, du déficit budgétaire chronique et de l'endettement extérieur. » (*Al-Ahrâm* 30/4/1990), et son refus de le réformer.

- 13 Le secteur public, dont la restructuration constitue la pierre d'angle du programme de libéralisation, est en effet considéré par la majorité de la population comme un des « acquis » de la période nassérienne. Si l'opinion publique est consciente du grave niveau de dégradation de ce dernier, à l'image des conditions de vie et des infrastructures, il n'en reste pas moins, pour la plupart, le symbole de la sécurité de l'emploi et de la satisfaction des besoins fondamentaux, dans une société où n'existe pas d'autre système de protection sociale. Cet attachement de la population à une large intervention de l'État est dénoncé par le Dr. Hazem al-Biblawi :

« Parce que nous croyons que l'intervention de l'État n'est efficace que si elle s'exprime de façon autoritaire et impérative, que l'individu est par nature faible et que l'intérêt général ne peut être réalisé que par un pouvoir centralisé fort, nous vouons un culte à l'État, sans nous rendre compte qu'il ne s'agit dans bien des cas que d'une poignée de fonctionnaires soucieux de leurs intérêts personnels et que rien ne différencie des autres mortels, si ce n'est leur capacité permanente à faire subir au budget de l'État, donc aux autres citoyens, les conséquences néfastes de leurs actes. L'expérience a prouvé que ce type de pouvoir paternaliste, où la bureaucratie monopolise le jugement et le savoir, vise des objectifs irréalistes, voire dangereux. La puissance de l'État réside dans son efficacité, qui décroît avec l'extension de ses activités. C'est en modifiant les conditions économiques générales qu'on agit sur le comportement des individus et des entreprises. Tout dépend du type de société que nous désirons et de la confiance que nous plaçons dans l'individu. » (*Al-Ahrâm* 2/1/1990)

- 14 Si la propriété privée est la base du libéralisme économique, le secteur public n'a pas lieu d'être. À ceux qui affirment que le secteur public est indispensable dans un pays en développement, le Dr. Kheir al-Din, approuvant le Dr. al-Naggar, répond : « *En Égypte, le secteur public étend ses ramifications à toute l'activité économique. Sa rentabilité est très faible, voire négative. Main-d'oeuvre excédentaire, hausses des salaires supérieures à celles des profits, empêchent le renouvellement des équipements et des machines. Alors qu'il produit l'essentiel de la valeur ajoutée nationale, sa rentabilité financière et son efficacité économique tendent à la baisse.* »
- 15 Les deux économistes se rejoignent également sur la nécessité de privatiser l'essentiel du secteur public, tout en délimitant les activités qui doivent rester sous contrôle public, dans une phase intermédiaire « *L'État ne doit être « producteur » que dans les cas de nécessité absolue, comme la gestion du Canal de Suez, l'extraction pétrolière et les monopoles naturels que constituent les services publics tels que l'eau, l'électricité ou les télécommunications, ainsi que les industries nécessitant des capitaux et une technologie qui dépassent les capacités actuelles du secteur privé, comme la sidérurgie lourde (fer, acier, aluminium), les grandes unités textiles, chimiques et mécaniques. Dans tous les autres cas, la privatisation est indispensable.* » (*Al-Ahrâm* 1/7/1991)

- 16 À ceux qui justifient l'existence du secteur public par l'importance des impôts qu'il procure à l'État, le Dr. al-Naggar répond : « *Le secteur public n'a pas à se substituer aux instruments habituels de l'intervention publique, comme la fiscalité, pour alimenter le budget de l'État.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 7/10/1991)
- 17 Le Dr. Youssef Wali, ministre de l'Agriculture, réputé pour son libéralisme et nommé président de la commission de privatisation des sociétés publiques, estime, comme le Dr. Sayyed al-Naggar, que « *la privatisation des grandes unités textiles publiques n'est pas souhaitable, à cause des inévitables problèmes relatifs au travail, dans ce secteur qui regroupe 55 % de la main-d'oeuvre industrielle, et parce que l'État maintiendra, dans le futur proche, son monopole sur la culture du coton.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 15/10/1990)
- 18 Quant au ministre de l'Industrie, il propose une définition de la « privatisation » sensiblement différente de celle utilisée par les économistes libéraux, précisant les rôles respectifs des deux secteurs public et privé :

« Notre objectif est une « privatisation »<sup>2</sup> sectorielle qui offre des possibilités précises au secteur privé, et non un transfert de propriété du public au privé ou la réduction du premier au profit du second (Al-Gumhuriya 10/5/1990). Nous voulons développer les deux secteurs conjointement, en permettant au privé de croître plus vite pour compenser sa faiblesse relative, sans diminuer pour autant le rôle du secteur public. Ce dernier progressera de lui-même s'il est géré correctement (Al-Ahrâm 03/07/1991). En effet, l'industrie est un tout dont les branches sont complémentaires et interdépendantes en amont et en aval. Or, la matrice industrielle égyptienne est pleine d'espaces vides et le rôle du ministère de l'Industrie est justement de les combler (Al-Gumhuriya 10/5/1990).

Si le gouvernement décide de développer, renforcer ou moderniser une industrie particulière, le secteur public peut enclencher le mouvement, permettant à d'autres investisseurs d'y participer et de l'accélérer ultérieurement. La création, par holding, d'industries d'assemblage avec un quota minimal de composants locaux encourage ainsi le développement d'industries nourricières locales privées (Al-Musawwar 5/4/91).

Parce qu'il permet de créer des industries indépendamment de leur rentabilité immédiate, parce qu'il fournit au secteur privé les produits intermédiaires aux caractéristiques et dans les quantités demandées, le secteur public est nécessaire à l'extension des activités privées. Dans les pays développés, où n'existe pas de secteur public moteur, ce sont les grands groupes industriels qui assument cette fonction, en faisant travailler des milliers de petites et moyennes entreprises. » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)

## Le secteur public sur la sellette

- 19 L'argumentation du Dr. Sayyed al-Naggar vise d'abord à faire tomber ce symbole, à couper le « cordon ombilical » liant les Égyptiens à leur secteur public. Il concentre donc son développement sur les problèmes économiques auxquels la population lui semble le plus sensible, mettant en évidence la relation entre ces derniers et le secteur public :

« Les pertes financières du secteur public, en aggravant le déficit budgétaire, génèrent l'inflation. Parce qu'il accapare 70 % investissements, tout en étant très peu efficient et rentable, il freine la croissance et l'emploi. Monopolisant 80 % du commerce extérieur, il est à l'origine de la grave réduction des recettes d'exportations non pétrolières et de la hausse dramatique des importations de produits alimentaires, matières premières, produits intermédiaires et machines. Il a empêché l'Égypte de participer au formidable boom des exportations industrielles

qu'ont connu d'autres pays en développement. Sans les revenus du tourisme et l'épargne des émigrés, la situation, eût été catastrophique. Il participe enfin pour 40 % de la dette extérieure de l'Égypte, soit 20 milliards de dollars, et son service annuel de la dette s'élève à 2,5 milliards de dollars, c'est-à-dire bien plus que le total de ses recettes d'exportation (Al-Ahrâm 30/4/1990). Notre extrême dépendance vis-à-vis des aides étrangères, et particulièrement américaines, menace notre indépendance politique et affaiblit notre position dans la région et dans le monde. Les impôts ou les cotisations sociales versés par les entreprises publiques restent négligeables en comparaison des investissements colossaux que l'État lui a injectés, depuis le début des années soixante et jusqu'à nos jours. » (Al-Ahrâr 1/7/1991)

- 20 Le Dr. Sayyed al-Naggar ne se contente pas de remettre en cause l'efficacité économique du secteur public, mais lui dénie toute utilité sociale :

« Le secteur public "redistributeur" et "garant de la justice sociale" est un mythe : les plus démunis se sont en fait appauvris sous son règne tandis qu'une minorité choisie et privilégiée, opérant en son sein ou par son intermédiaire, en a profité pour s'élever au sommet de la pyramide sociale. Le bas niveau de ses prix dépend entièrement des subventions de l'État. D'une part, ces subventions pourraient très bien passer par le canal du secteur privé, comme c'était le cas avant les années soixante. D'autre part, elles aggravent, à travers le déficit budgétaire, l'inflation. Les subventions sont donc à la fois inefficaces pour aider les plus démunis, car l'essentiel est accaparé par les intermédiaires, et extrêmement coûteuses pour l'ensemble de l'économie, car elles perturbent l'allocation optimale des ressources entre les secteurs, entraînant un gaspillage considérable de ces ressources. La justice sociale peut être réalisée beaucoup plus efficacement et à moindre coût, par la fiscalité et les dépenses publiques, comme c'est le cas dans la plupart des pays industrialisés et des pays en développement les plus avancés. » (Al-Ahrâm 30/4/1990)

- 21 Cette argumentation est partagée par le président de l'Association des hommes d'affaires d'Alexandrie, M. Muhammad 'Abd al-Fatah Ragab, devenu, depuis, membre de l'Assemblée Générale d'une des sociétés holding industrielles, qui estime que « *la réforme de notre système économique, basé sur le secteur public, est indispensable et urgente. Ce système a échoué dans le monde entier, parce qu'il contredit le système divin de gestion de l'Univers. Partout où existait un secteur public, il a été privatisé, quelle qu'en soit la taille ou le type d'activités, y compris dans l'infrastructure et les services publics.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 18/6/1990)

- 22 À cette vision du secteur public s'oppose bien sûr le point de vue contraire. Le Dr. Galal Amin, professeur à l'Université américaine du Caire, affirme que

« le secteur public ne peut en aucun cas être tenu pour responsable du déficit du budget de l'État, puisque, d'après les chiffres officiels, il a réalisé l'année dernière un bénéfice net d'environ trois milliards de livres. Les pertes des entreprises publiques déficitaires ne sont pas dues à la nature de la propriété, mais aux systèmes de gestion et de primes, aux prix « sociaux » qui lui sont imposés et à la concurrence déloyale du secteur privé étranger, qui jouit d'un traitement de faveur. Le secteur public industriel fournit les produits de consommation courante et des emplois aux citoyens. Il produit la plupart des biens exportés, ou ceux qui sont aptes à remplacer les importations. » (Al-Ahali 2/5/1990)

- 23 Pour le Dr. Ismaïl Sabri 'Abd Allah, ministre de la Planification en 1972,

« il faut également considérer le problème des lois qui enchaînent le secteur public, et le soumettent au gouvernement. Le secteur public est censé être propriété de la population, et non pas un outil du capitalisme d'État. Le gouvernement est responsable des distorsions existant entre les salaires et les prix. De plus, il a favorisé un phénomène de chômage masqué, en obligeant le secteur public à

embaucher tout nouveau diplômé qui se présente. Tout bénéfice réalisé par le secteur public sert à renflouer le déficit budgétaire de l'État, au lieu d'être investi dans le renouvellement des avoirs économiques. Comment espérer alors une amélioration de la productivité ? La solution réside dans une séparation entre la propriété étatique et la gestion économique des sociétés du secteur public. » (*Al-Ahali* 2/5/1990)

- 24 Le Dr. Ibrahim al-'Issawi, expert à l'Institut de la planification et économiste du parti *Tagammu*, estime que

« la privatisation ne résoudra pas nos problèmes économiques, à commencer par la stagnation du développement au cours de ces dernières années. Le transfert de propriété n'augmentera pas les capacités de production. Or c'est pourtant ce dont l'Égypte a besoin. Le gouvernement trompe la population et se trompe probablement lui-même, en prétendant que la privatisation élargira la base de la propriété privée. Si tel est l'objectif du secteur privé, rien ne l'empêche de réaliser de nouveaux investissements. Ce sont les capitalistes « parasites » ou ceux qui ne veulent pas assumer le risque économique qui insistent pour que le secteur public leur soit vendu. Ils veulent ainsi profiter de structures déjà organisées, construites par la société toute entière au prix de grands sacrifices.

Or rien ne prouve que la privatisation améliorera l'efficacité du secteur public et accélérera le développement du pays : on trouve en Égypte autant d'entreprises déficitaires dans le privé que dans le public et la baisse de la productivité touche aussi bien les deux secteurs. Les causes en sont la corruption, l'absence de participation et de contrôle démocratique, l'inflation, et l'instabilité économique et politique. De plus, le secteur public est soumis à des politiques contraignantes, et une partie importante de ses unités sont gérées de façon obsolète. C'est en changeant leur mode de gestion et l'environnement économique général qu'on rendra les entreprises publiques plus efficaces, comme le confirme l'expérience de plusieurs firmes publiques en Égypte. Enfin, la privatisation mettra un coup d'arrêt au développement. En effet, le secteur public, malgré tous ces défauts, en est la force motrice, comme c'est encore le cas dans la plupart des pays du Tiers Monde et comme ce le fut à l'origine dans les pays aujourd'hui développés. Le degré d'intervention de l'État doit être proportionnel à celui du sous-développement ; si ce dernier est élevé, l'intervention indirecte ne suffit plus et il est nécessaire de conduire la politique économique à travers un secteur public puissant. » (*Al-Ahali*, 17/4/1991)

- 25 Tous les entrepreneurs du secteur privé n'ont pas la même vision de la politique économique souhaitable pour l'Égypte et pour eux-mêmes : M. Muhammad Farid Khamis, président de l'Association des Investisseurs de la ville nouvelle du Dix de Ramadan et membre de l'Assemblée générale de la holding textile publique, se présente comme appartenant au « *secteur privé productif égyptien* ». Selon lui,

« les problèmes rencontrés sont les mêmes dans les deux secteurs, public ou privé. Il ne peut pas y avoir en Égypte de secteur privé performant, s'il n'y a pas de secteur public solide. C'est au gouvernement de mettre au point un plan clair, d'assurer la paix sociale et la stabilité indispensables au développement, de maîtriser le déficit budgétaire et l'inflation, de coordonner les politiques salariales avec celles des prix. La politique gouvernementale a épuisé le secteur public pendant 20 ans par des politiques inefficaces et contradictoires, lui imposant des prix couvrant à peine les coûts de production, des sureffectifs par l'embauche obligatoire des diplômés. La totalité de ses profits était versée au budget de l'État pour en combler le déficit, ne laissant pas aux entreprises de quoi renouveler leurs équipements. Pour améliorer la productivité des entreprises publiques, la solution n'est pas la vente, mais l'autonomisation de leur gestion. »

26 M. F. Khamis explique que la privatisation n'est pas une affaire simple, car la législation égyptienne n'est pas adaptée à une économie de marché : « *Les actions en justice sont particulièrement lentes en Égypte. Par exemple, un partenaire qui se retire d'une société privée peut stopper la production par un arrêté de la Cour.* » D'autre part, la privatisation nécessiterait un nombre considérable de gestionnaires et de cadres administratifs, capables de gérer une entreprise privée. Or, de l'aveu de M. F. Khamis, « *les cadres ayant de telles compétences sont peu nombreux en Égypte. Un consensus peut être atteint : il s'agit dans un premier temps de tenter une réforme globale. On envisagera par la suite de liquider les entreprises qui ne peuvent être réformées.* » (Al-Ahali 2/5/1990)

27 Le Dr. Mustafa al-Saïd, ancien ministre de l'Economie et auteur des célèbres « mesures de janvier 1985 », se présente comme l'homme du « juste milieu », entre les partisans et les opposants à la libéralisation :

« La droite<sup>3</sup> égyptienne s'est montrée partisane, condamnant sans nuance le secteur public et appelant à sa liquidation totale, tandis que la gauche reconnaît l'importance du secteur privé productif et la nécessité de l'encourager à participer au développement. Pour beaucoup, la question se limite à choisir entre les deux secteurs, oubliant que malgré l'importante extension du secteur public au cours des années 60, l'économie égyptienne n'a jamais cessé d'être mixte. Au milieu des années 70, de nouveaux domaines se sont ouverts au secteur privé, même si l'application erronée de la politique de l'ouverture a peu incité le secteur privé productif innovateur » (et non le secteur privé parasitaire qui ne cherche qu'à s'enrichir sans accroître les capacités de production) à améliorer ses pratiques et accroître efficacement son rôle. Le secteur privé égyptien ne pouvant assumer à lui seul tous les investissements nécessaires au développement de l'économie nationale, le maintien du secteur public et de l'intervention de l'État sont inévitables. Le secteur public contribue à élever le taux d'investissement et à réduire le chômage ; il est indispensable pour assurer la justice sociale, assumer certaines activités vitales dont la rentabilité financière est inférieure à l'utilité sociale, et gérer les monopoles. Les pays en développement ne peuvent pas se contenter de politiques fiscales et monétaires, de la régulation par les impôts ou les taux d'intérêt, pour influencer positivement sur la croissance ou la justice sociale. Une intervention directe de l'État dans la production est nécessaire.

Ceux qui prétendent que nous pouvons prendre pour modèle l'expérience thatchérienne de privatisation sont ou naïfs ou de mauvaise foi. Les circonstances diffèrent d'une société à l'autre, selon les ressources et les caractéristiques de chacune, ainsi que la phase historique qu'elle traverse. Soutenir le contraire revient à vouloir appliquer la même politique économique dans tous les pays du monde. Personne ne peut nier le rôle qu'a joué le secteur public en Grande-Bretagne, et qu'il continue à tenir dans d'autres pays capitalistes comme l'Italie, la France ou l'Espagne. Les transformations récentes en Union Soviétique et en Europe de l'Est ont fait naître le secteur privé sans pour autant supprimer le secteur public. Enfin, dans les pays en voie de développement, il continue à occuper une place primordiale. Ainsi, en Inde, les investissements publics concernent la moitié des projets industriels. » (Al-Ahrâm 7/5/1990)

28 Le ministre de l'Industrie précise aux détracteurs du secteur public que la fonction de ce dernier a changé depuis le début de l'*infatih* :

« Dans les années soixante-dix, le "rôle social" du secteur public consistait à vendre ses produits à des prix inférieurs aux coûts de production. Cette pratique a aujourd'hui disparu du secteur public productif. Nous n'aurions pas pu adopter la nouvelle loi, sous sa forme actuelle, si notre politique n'avait déjà pris ce tournant depuis plusieurs années. La libéralisation du secteur public a commencé il y a quatre ans, avec une dérégulation graduelle des prix, de façon à éviter les hausses brutales tout en maintenant des marges de profit suffisantes. L'emploi a également

été progressivement réduit, de 600 000 à 550 000 actifs entre 1984 et 1990, tandis que la production passait dans la même période (à prix courants) de 6 à 17 milliards de livres. En termes constants, cela signifie, en moyenne annuelle, une croissance de 10 % du produit et une baisse de 10 % de la main-d'oeuvre. La dimension sociale du secteur public consiste aujourd'hui à fournir au consommateur des produits de qualité à des prix équitables. (*Al-Ahrâm* 3/7/1991)

Les citoyens ignorent les profondes transformations survenues dans le secteur public et en parlent encore comme si ce dernier était une charge pour le pays. Contrairement à l'idée répandue, il est aussi performant, sinon davantage, que le secteur privé. Ses déficits ne sont pas permanents, excepté quelques firmes dont nous étudions le cas. Les sociétés publiques n'ont pas besoin d'intervention exceptionnelle, comme certaines firmes privées, car elles suivent un programme à long terme. La réalité est que leurs profits sont supérieurs à ceux de toute autre activité, qu'elles versent 800 millions de livres de salaires annuels. » (*Al-Akhbar* 7/4/1990).

29 Aujourd'hui « très peu d'entreprises privées peuvent offrir à leurs cadres supérieurs des salaires plus élevés que ceux du public. La preuve en est que la fuite des cadres du public vers le privé du début de l'ouverture s'est aujourd'hui inversée. » (*Al-Gumhuriya* 10/5/1990)

30 Cadre dirigeant du secteur public, Taher Bechr Mustafa, président de l'Organisation publique des Industries chimiques, rappelle les principaux problèmes des entreprises de l'État :

« augmentation des découverts bancaires et des intérêts qui y sont liés, hausse du coût de l'approvisionnement en intrants se traduisant par la hausse des stocks de ces intrants, hausse du coût de l'achat et stockage des devises, hausse du coût de la main-d'oeuvre par augmentation du nombre d'ouvriers, hausse des cotisations sociales, du coût de leur transport. La sous-utilisation des capacités de production est la caractéristique commune à toutes les entreprises industrielles, publiques et privées. Cette sous-utilisation est due à l'inefficacité des chambres d'industrie et de commerce, et à la tendance à créer de nouvelles capacités de production avant de rentabiliser ou de rénover les anciennes, devenues obsolètes. Avec la chute brutale de la livre face au dollar, la réforme et le redressement des sociétés publiques sont devenus une nécessité urgente pour remédier à tous ces problèmes chroniques. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 6/5/1991)

31 Les syndicats ouvriers (officiels) ont dès le départ soutenu la loi de réforme du secteur public proposée par le gouvernement, tout en affichant une position de principe contre la privatisation. Leur soutien était toutefois assorti de conditions, comme l'intégration des primes saisonnières au salaire de base, de façon à ce qu'elles soient comptabilisées dans le calcul des autres primes et des retraites, le déplafonnement de l'échelle des qualifications et le doublement de l'indemnité de repas, ainsi qu'une hausse des salaires correspondant au taux d'inflation. Par la voix de son président, Ahmad al-Amawi, par ailleurs vice-président du Sénat, la Fédération des Ouvriers rejette la privatisation parce que

« le secteur public réalise 40 % du produit national, garantit des emplois et des salaires, maintient les prix à un bas niveau, fournit 80 % des recettes fiscales de l'État, et verse au Trésor annuellement 3 milliards de profits. » Selon le syndicaliste, « la situation financière, si désastreuse soit-elle, ne justifie pas qu'on se débarrasse d'une entreprise, mais qu'on la redresse. Il y a dans le secteur privé des sociétés aussi déficitaires, sinon davantage, que celles du secteur public. Hormis quelques rares exceptions, toutes les entreprises égyptiennes réaliseraient leurs objectifs de production si tous les intrants nécessaires leur étaient fournis. L'ouvrier égyptien n'est pas responsable des pénuries. La législation du travail lui garantit son pain quotidien et assure la stabilité dans les relations de travail et donc la stabilité

économique, en permettant de résoudre les problèmes collectifs par la négociation collective, grâce aux comités mixtes permanents se trouvant sur le lieu de travail. » (Mayo 30/4/1990)

## Le mode de développement en question

- 32 Plus que le secteur public, c'est l'ensemble du mode de régulation économique adopté depuis les années soixante que le Dr. Sayyed al-Naggar récuse. Pour lui, la réussite des nouveaux pays industrialisés du sud-est asiatique est la preuve vivante du « mauvais choix » de l'Égypte, qui ne s'explique, selon lui, que par des facteurs politiques :

« L'expérience des pays du sud-est asiatique prouve que l'Égypte a eu tort d'adopter la conception du développement dominante dans les années soixante. S'inspirant du modèle soviétique, cette dernière implique la mainmise de l'État sur les moyens de production par l'extension du secteur public et la planification centralisée. Secteur public et planification, plus que la modernisation rapide de l'appareil productif et l'industrialisation à grande échelle, offraient aux directions politiques des jeunes nations indépendantes un pouvoir considérable et la possibilité d'instaurer des régimes totalitaires. Ce n'est donc pas la faiblesse relative du secteur privé de ces pays face aux besoins de financement des programmes de développement souhaités (et qui aurait pu être compensée par des politiques d'encouragement et de protection), qui a justifié en son temps la mainmise de l'État sur les moyens de production. Le repli sur soi et la recherche de l'autosuffisance ont été particulièrement nocifs pour l'Égypte, au moment où les pays asiatiques prouvaient que le commerce international ne profite pas seulement aux pays avancés mais offre des possibilités de croissance illimitée aux pays en développement. » (Al-Ahrâm 20/5/1990)

- 33 Le Dr. Hana Kheir al-Din présente la libéralisation comme une formule particulière, placée sous le signe du pragmatisme et du « nouvel ordre mondial », adaptée à une période et à des circonstances déterminées, succédant à une autre formule, dont le temps a passé :

« Dans les années soixante, l'interventionnisme étatique de la plupart des pays en développement se justifiait par les taux de croissance élevés des pays socialistes. La décennie 80 a révélé la gravité des problèmes de ces derniers, tandis que le Japon et la RFA, bien que presque entièrement détruits au cours de la seconde guerre mondiale, réalisaient des performances remarquables, de même que les nouveaux pays industrialisés, en doublant plusieurs fois leurs exportations en moins de trois décennies. Le redressement de l'économie américaine opéré par la politique du président Reagan, la politique de réformes appliquée par Gorbatchev en Union Soviétique à partir de 1985, ont achevé de prouver la supériorité de l'économie de marché. À chaque époque ses politiques appropriées. La situation actuelle de nombreux pays, parmi lesquels se trouve l'Égypte, impose l'application de politiques de libéralisation pour élever l'efficacité de la production et faire face aux principaux problèmes économiques. »

- 34 Quand au Dr. Hazem al-Biblawi, il étend la notion de libéralisation à la vie politique, en affirmant que « la réforme du secteur public, au sein de la réforme d'ensemble, doit s'appuyer sur un accroissement du rôle du marché et une limitation de celui de l'État, une démocratie et un pluralisme politiques plus larges. » (Al-Ahrâm 2/1/1990)
- 35 Le Dr. Galal Amin conteste les justificatifs donnés par les économistes libéraux à la privatisation : « Ce n'est pas parce que les gouvernements ont découvert la supériorité du privé sur le public que le mouvement de privatisation s'est généralisé dans le monde. À mon avis, il

*résulte des efforts des multinationales pour élargir leur champ d'activité et accroître leurs bénéfices en monopolisant et contrôlant les sociétés publiques.* » (Al-Ahali 2/5/1990)

- 36 Le Dr. Mustafa al-Saïd, d'accord avec le Dr. Sayyed al-Naggar sur le fait que « *le secteur public en Égypte, est le produit de considérations plus politiques que techniques ou stratégiques* », propose un diagnostic différent du secteur public,
- « *victime à la fois des politiques qui lui ont été appliquées (législation du travail, tarification des produits), des conditions qui ont accompagné son développement depuis les années soixante et de la nature et de la taille de ses activités. Ses résultats médiocres en terme de rentabilité et d'efficience servent d'argument aux partisans de sa liquidation, alors que ses défenseurs croient qu'au contraire un changement de législation sur le modèle italien suffirait à résoudre ses problèmes. De fait, la réforme du secteur public nécessite de reconsidérer la taille, la structure et la nature de ses activités.* » (Al-Ahrâm 7/5/1990)
- 37 Le ministre de l'Industrie, pour sa part, réfute les arguments de ceux qui justifient la privatisation du secteur public par le mouvement en cours dans les ex-pays socialistes « *La comparaison avec le mouvement de privatisation en Europe de l'Est est sans fondement et ne peut justifier la liquidation du secteur public égyptien. Elle signifie seulement que ces pays aspirent à se rapprocher de notre situation, où le secteur privé détient 90 % de l'agriculture et 40 % de l'industrie.* » (Al-Gumhuriya 10/5/1990) Il rappelle que le programme de restructuration du secteur public, dont la libéralisation est un des éléments, est en oeuvre depuis plusieurs années, bien avant l'application du programme d'ajustement : « *15 sociétés seulement sur 115 sont déficitaires aujourd'hui. La nouvelle loi du secteur public va dans le sens d'un rapprochement, puis de l'unification de la législation régissant les entreprises, car nous voulons assigner au secteur public de nouveaux objectifs et modifier l'environnement économique général.* » (Al-Akhbar 7/4/1990)
- 38 Concernant le mode d'intégration au marché international, le ministre affirme :
- « *Nos marchés d'exportation sont dans le Bassin méditerranéen, si nous nous réservons une place parmi les « nouveaux pays industriels » et suivons le modèle de ceux du sud-est asiatique. Mais nous devons avant tout avoir une croissance autonome. Nous avons la population la plus importante du monde arabe, et dépasserons la Turquie en nombre d'habitants d'ici vingt ans. Nous avons sur cette dernière l'avantage d'avoir des ressources et des superficies encore inexploitées, qui exigent des efforts considérables du secteur public comme du secteur privé.* » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)
- 39 Pour mettre en oeuvre la nouvelle politique, le secteur public recycle ses cadres :
- « *Nous avons créé un centre qui forme actuellement 50 d'entre eux sur 9 mois. Le coût de cette formation (22 000 livres) est pris en charge pour moitié par leurs entreprises respectives et pour moitié par le ministère. Notre objectif est de former des cadres modernes, capables de prendre des décisions en fonction du marché, local et mondial. La formule antérieure, qui consistait à envoyer nos cadres dans des instituts suédois, britanniques, indiens, coûtait plus de 6 000 dollars par mois et par personne et nous rendait des gestionnaires incapables de diriger en Égypte, parce qu'ayant travaillé sur des modèles économiques sans rapport avec la réalité égyptienne !* » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)
- 40 Le ministre de l'Industrie donne ensuite sa conception de ce que doit être la fonction économique du secteur public dans une économie égyptienne libérale :
- « *Le secteur public sera la fenêtre par laquelle le gouvernement aura vue sur le monde des affaires. Géré bureaucratiquement, il ne pouvait constituer une liaison efficace. C'est pourquoi le secteur public doit, par exemple, conserver ses activités de prêt-à-porter, même s'il n'effectue que 20 % de la production nationale, tout en*

permettant au secteur privé de s'y développer. De la même façon, une entreprise publique pourra refuser d'approvisionner une autre société publique ou un ministère si l'exportation lui est plus profitable. Les ministères concernés (demandeur et fournisseur) devront alors étudier une solution qui satisfasse l'ensemble des partenaires. » (Al-Ahrâm 3/7/91)

## La planification remise en cause

- 41 Après le secteur public, le Dr. Sayyed al-Naggar concentre ses critiques sur la planification centralisée, deuxième pilier du modèle de développement nassérien :

« La planification centralisée appliquée depuis les années soixante est censée se poursuivre jusqu'en l'an 2002 ! Nous achevons en effet le deuxième plan (1987-1992) d'une série de quatre plans quinquennaux entamée en 1982, ce qui fait de l'Égypte le champion de la planification parmi les pays du Tiers-Monde !

Or la planification égyptienne est particulièrement inefficace, avec ses tableaux entrées-sorties qui couvrent aujourd'hui 32 secteurs et 179 produits des plus « stratégiques » (comme le coton, les lentilles, les fèves, le tissu, le fer, l'acier) aux moins importants (comme le tournesol, les graines de lin, le carton, le sel de table et le soufre). En effet, aucun lien n'est établi entre les quantités et les prix, entre l'économie réelle et l'économie monétaire. Le plan ne donne que des objectifs quantitatifs, sans donner d'indication sur les politiques adéquates. Ainsi, lorsqu'il confie 40 % des investissements au secteur privé, il n'indique pas les politiques nécessaires pour atteindre cet objectif. Les taux annuels d'inflation et de chômage ont ainsi pu croître au cours des années 80, respectivement de 10 à 25 % et de 7 à 15 %, tandis que le taux de croissance annuelle du produit national brut s'effondrait de 8-9 % à 2 %, sans que cela incite le planificateur à modifier ses méthodes. » (Al-Ahrâm 20/5/1990)

- 42 Pour le Dr. Hazem al-Biblawi,

« la planification centralisée est une utopie, parce que sa réalisation nécessite une quantité considérable d'informations impossible à réunir, laissant la place aux estimations arbitraires. Mais il en est encore en Égypte pour refuser de tirer les conclusions de l'expérience de l'échec de 70 ans de planification centralisée dans les pays socialistes, sous prétexte que notre situation de pays en développement est différente de celle d'économies ayant entamé le processus de sortie du sous-développement depuis 70 ou 40 ans, que la planification leur a été utile et bénéfique dans une première étape, et que leur crise actuelle est due à des erreurs dans le choix des priorités, au manque de démocratie et à leur incapacité à adapter aujourd'hui leurs politiques aux changements économiques et sociaux. Mais qu'est-ce que la planification, sinon le choix des priorités ? L'expérience des autres pays en développement appliquant la planification centralisée, comme la Chine, le Vietnam ou la Corée du Nord sont-ils plus convaincants ? » (Al-Ahrâm 2/1/1990)

- 43 Le Dr. Hana Kheir al-Din condamne également « la planification centrale des prix, de la technologie et du niveau de la production responsable des goulots d'étranglement, de l'accumulation de stocks, de la dégradation de la qualité des produits, de la mauvaise allocation des ressources disponibles, de la baisse de la productivité des facteurs, de l'obsolescence des capacités de production, et de la baisse du niveau de vie de la population. »

- 44 Rappelant que l'économie libérale n'est pas parfaite, elle conclut néanmoins que « les distorsions dues, dans les pays en développement comme l'Égypte, à un marché partiel et imparfaitement concurrentiel, sont moins néfastes que celles résultant des erreurs du planificateur ; elles sont minimisables par l'existence de mécanismes correcteurs, comme les politiques financières à l'instar de celles qui furent appliquées en RFA sous le nom de « social market » ; cette dernière

expérience prouve que l'économie de marché n'est pas antinomique avec le bien-être social et la protection des catégories défavorisées. »

- 45 Le ministre de l'Industrie explique comment il conçoit l'intervention publique et la planification dans le cadre de la libéralisation :

« La politique économique du gouvernement s'applique à travers toutes les entités, publiques et privées, du pays, même si le secteur public est plus facilement maniable. L'intervention de l'État doit être indicative et incitative : on ne fonde pas une industrie par décret, mais en créant les conditions favorables à l'investissement dans ce secteur. La planification impérative fixait les objectifs, déterminait le financement et s'appliquait de façon administrative. La nouvelle planification sera indicative, elle décidera des seuls objectifs, leurs modalités d'application étant laissées aux entreprises. » (*Al-Musawwar* 5/4/1991)

## L'avenir est au secteur privé

- 46 Après avoir démonté les arguments en faveur du modèle de développement hérité de l'expérience nassérienne, le Dr. Sayyed al-Naggar fait l'éloge de la politique de l'ouverture et du rôle positif que le secteur privé a joué dans cette dernière :

« La politique de l'ouverture, en accordant au secteur privé un rôle modeste, a positivement contribué à atténuer la crise héritée des années soixante. Les investissements arabes et étrangers ont été sans conteste bénéfiques pour l'économie égyptienne. Grâce au système de l'importation sans change officiel de devises<sup>4</sup>, le secteur privé a donc pu mobiliser une épargne inaccessible aux canaux officiels, accroître les quantités de biens de consommation et de production disponibles en Égypte, atténuer l'inflation et faciliter la production. L'enrichissement rapide de quelques individus et l'apparition d'activités illégales sont des phénomènes naturels dans un pays où survient une libéralisation économique après une longue période d'austérité ; ils ne sont nocifs que si l'État ne prélève pas d'impôts sur ces fortunes et n'oppose pas aux activités illégales une dissuasion appropriée. S'opposer à la politique de l'ouverture, c'est être contre la libéralisation économique et le secteur privé. Ceux qui veulent dénigrer le secteur privé en affirmant que ce dernier n'effectue pas les investissements productifs à long terme nécessaires aujourd'hui, mais se contente de gérer des activités « parasitaires » à profits élevés comme le trafic de devises, l'importation, l'immobilier résidentiel ou commercial de luxe, feignent d'ignorer une évidence : Le secteur privé n'est pas libre du choix de ses investissements. Certains domaines lui sont totalement et formellement fermés. D'autres, théoriquement accessibles, nécessitent l'obtention d'autorisations auprès d'administrations bureaucratiques qui multiplient les obstacles pour l'empêcher de concurrencer le secteur public. Le Plan limite sectoriellement et géographiquement les activités dans lesquelles il peut investir.

Contrairement au secteur public, les firmes entièrement privées déficitaires ou déposant leur bilan, ne portent pas préjudice à l'économie nationale, mais participent au processus de « destruction créative », base du progrès économique. Ce sont leurs propriétaires qui assument les conséquences de leurs erreurs alors que celles du secteur public retombent sur les citoyens, par les impôts ou l'inflation. La fuite des capitaux, préjudiciable à l'économie égyptienne, n'est pas propre au secteur privé ; elle concerne également les commissions versées au secteur public. Propre à tous les pays du Tiers-Monde, elle est due à la dépréciation permanente de la monnaie nationale et à l'inflation qui en résulte, ainsi qu'aux taux d'intérêt réels négatifs. Le comportement rationnel est donc de conserver son épargne en devises et à l'étranger. La seule façon efficace de le modifier est de réduire l'inflation et de rendre les taux d'intérêts réels positifs. Quant aux dépôts du secteur public dans les

banques suisses, c'est par la privatisation qu'elles disparaîtront.» (*Al-Ahrâm* 27/5/90)

- 47 Le Dr. Mustafa al-Saïd, lui-même entrepreneur, opte pour une vision moins idyllique du secteur privé, tout en lui accordant un rôle significatif :

« Affirmer l'importance du secteur public ne signifie pas nier celle du secteur privé dans la réalisation des objectifs de la société. L'expérience des pays en voie de développement a montré le danger d'un déséquilibre prononcé entre les deux. Le secteur privé détient l'épargne : L'empêcher de l'investir signifie favoriser la consommation, la thésaurisation ou la fuite des capitaux. Un secteur privé productif et dynamique favorise la croissance, l'innovation et l'amélioration des compétences. De plus, il permet d'étendre les libertés politiques et de limiter le despotisme de « l'État-employeur » unique. » (*Al-Ahrâm* 7/5/1990)

- 48 Le Dr. Galal Amin, par contre, estime que « le déficit de la balance des paiements est dû justement à la grande quantité de biens importés dont le secteur privé commercial a submergé notre marché. Il importe plus qu'il n'exporte, et ses sorties de devises dépassent donc ses entrées. » (*Al-Ahali* 2/5/1990)

- 49 M. Muhammad 'Abd al-Wahab, qui se présente comme le ministre de toute l'industrie, publique comme privée, répond à l'accusation portée par certains aux entrepreneurs privés égyptiens, selon laquelle ces derniers auraient refusé de financer les plans de développement des années cinquante, rendant la nationalisation inévitable :

« Le secteur privé n'a pas refusé de financer le plan d'industrialisation de la seconde moitié des années cinquante : il ne pouvait pas y participer parce que le plan donnait la priorité aux industries stratégiques, qui ne commencent à être rentables que dix ans après le début de leur construction. Tous les pays sont passés par cette phase de fondation de la base industrielle, prise en charge par l'État ou les grands monopoles. Si les particuliers n'ont pas financé la sidérurgie, ils se précipitaient pour acheter les actions des sociétés de Talaat Harb (groupe Misr).

Aujourd'hui, nous parions sur le mouvement mondial qui tend à faire de l'épargne individuelle la base du développement. Dans le plan qui s'achève, aucun domaine d'investissement industriel possible n'a été délaissé par le secteur privé ; les demandes d'autorisation, portant sur des montants importants, auprès de l'Organisation de l'Industrialisation se multiplient. Le secteur privé, qui réalise 40 % de la production industrielle, verse une part tout à fait raisonnable (30 %) des prélèvements fiscaux nationaux par rapport au secteur public qui ne bénéficie pas d'exonérations fiscales. Le secteur public n'en est pas pour autant pénalisé puisque, s'il payait moins d'impôts, il devrait verser davantage de dividendes à l'État » (*Al-Gumhuriya* 10/5/1990).

Le secteur privé dans son ensemble n'a pas de problème spécifique, différent de ceux du secteur public et le ministère ne fait aucune discrimination entre les deux secteurs, qu'il considère à égalité comme composantes essentielles de l'économie nationale. La preuve en est la décision de l'Association des Hommes d'Affaires de supprimer la commission de l'industrie, créée antérieurement pour faire face à des problèmes maintenant disparus. Les portes de l'investissement dans l'industrie en Égypte son aujourd'hui grandes ouvertes devant le secteur privé égyptien, excepté pour quelques activités que nous estimons actuellement nocives pour la société égyptienne, incluses dans la liste négative de l'investissement. » (*Al-Musawwar* 5/4/1991).

## Quelle réforme ?

- 50 Si un large consensus peut être obtenu sur la nécessité de la libéralisation, les divergences restent importantes sur le contenu qui lui est donné.

## 51 Pour Le Dr. Hana Kheir al-Din,

« la libéralisation se définit par une gestion de l'économie nationale par les forces du marché, où le secteur privé joue un rôle prépondérant et dont le profit est le moteur.

Le concept de libéralisation économique reste encore très flou en Égypte, comme en témoigne la définition interventionniste donnée par le chef du gouvernement, M. 'Atif Sidqi, devant l'Assemblée du Peuple le 28 janvier 1991 : « Créer le climat approprié à l'essor de la production par l'accroissement des capacités de production, l'élévation de la productivité et du taux d'exploitation des capacités inutilisées, la réduction du gaspillage, le développement des infrastructures.<sup>5</sup>

Or, le libéralisme économique ne peut s'appliquer qu'à une économie libre, reposant sur la propriété privée et les incitations individuelles, où les décisions économiques obéissent aux forces du marché. [...]

La libéralisation du commerce international nous oblige à réallouer nos ressources en fonction de nos avantages comparatifs et à nous placer en situation de concurrence croissante, afin d'élever l'efficacité globale, celle des entreprises et des branches d'industries. Nous devons supprimer les aides aux activités sans avantages comparatifs, qui gaspillent les ressources nationales. Nous devons préparer nos programmes de restructuration des activités en fonction de nos avantages comparatifs dynamiques, comme le précise le rapport des Conseils nationaux spécialisés. »<sup>6</sup>

## 52 Le Dr. Hana Kheir al-Din distingue le rôle de l'État dans une économie fonctionnant déjà selon les règles de marché, et une économie en transition vers ce fonctionnement :

« Le gouvernement, pendant la phase de libéralisation, ne se cantonne pas à la sécurité et à la justice. Il doit se retirer de la production directe, alléger les directives administratives et sanctionner les fonctionnaires publics selon leur compétence. Son rôle est également de favoriser l'adoption de nouvelles valeurs au travail (sérieux, compétence et discipline), de freiner les tendances au gaspillage et à l'excès de consommation et limiter la croissance démographique par la dissuasion économique. L'État doit aussi fixer les caractéristiques des produits, contrôler les conditions de travail, substituer le soutien au producteur au soutien au consommateur, aider au développement technologique, à la mise en place d'un système d'information régulier et précis et réduire la fiscalité, comme c'est le cas dans les villes nouvelles.

Le gouvernement abandonnera la planification impérative pour la planification indicative, en ajustant les dépenses gouvernementales au niveau des ressources financières disponibles ; en limitant la planification centralisée aux services et infrastructures publics ; en orientant, par les politiques financières et monétaires appropriées, les investissements vers les nouvelles zones géographiques.

Le gouvernement doit avoir pour objectif de combattre l'inflation pour garantir la justice sociale, augmenter les exportations, soutenir la monnaie nationale et réduire la dollarisation. Il doit assurer, par la fiscalité et les aides monétaires directes aux plus défavorisés, un équilibre entre les impératifs de croissance et ceux de la justice sociale. Il a enfin pour charge de protéger les ressources naturelles contre la désertification des terres agricoles et réduire la pollution. »

## 53 Le Dr. Hana Kheir al-Din recense ensuite les problèmes qui surgiront pendant la transition, évaluant leur importance respective et montrant par quels moyens le programme de libéralisation doit permettre de les surmonter :

« La libéralisation des prix transformera l'inflation contenue en inflation ouverte. Pour limiter cette dernière, le gouvernement doit, dès le début de l'application du programme de libéralisation, limiter la hausse de la demande, encourager l'augmentation de la production et de la productivité, réduire le déficit du budget de l'État, principale source d'inflation en Égypte. La fin de l'intervention gouvernementale directe dans la production du secteur public et la rationalisation

de cette dernière devront s'accompagner d'une reconversion de la main-d'oeuvre en surnombre, soit 450 000 personnes (30 % des effectifs). Si l'investissement est insuffisant pour créer de nouveaux emplois, le chômage, qui atteint déjà environ 15 % de la population active selon le dernier recensement, augmentera, d'autant que les 3,5 millions de fonctionnaires devraient voir leurs effectifs réduits à 2 millions. Il est donc indispensable d'encourager l'investissement avec des technologies fortes utilisatrices de main-d'oeuvre.

D'autre part, la libéralisation engendrera provisoirement une certaine stagnation, dans la mesure où elle impose à la société de vivre selon ses possibilités. Mais la disparition des entreprises qui ne peuvent s'adapter au changement ou ne peuvent survivre qu'avec les subventions est bénéfique, car elle permettra d'élever la productivité et de réallouer les ressources de façon plus efficiente, grâce à la promotion des exportations. Enfin, la libéralisation accentuera les fortes disparités de revenus, caractéristiques des pays en développement, et qui menacent la cohésion du tissu social. Le Fonds Social permettra de limiter les effets de la baisse des revenus et de l'accroissement des disparités. »

- 54 Le Dr. Kheir al-Din, s'adressant indirectement à ses collègues du gouvernement, conclut en abordant les obstacles et les conditions politiques de la libéralisation :

« En conclusion, la libéralisation économique et le passage du contrôle et de la contrainte à la liberté économique, comme tout changement, portera atteinte aux intérêts de certaines catégories qui bénéficiaient de la situation actuelle et qui chercheront à empêcher l'application des modifications nécessaires à la libéralisation de l'économie nationale. Il se peut que les responsables politiques eux-mêmes s'y opposent, car les avantages de la libéralisation n'apparaissent que sur une période relativement longue, tandis que son coût se fait sentir immédiatement.

La libéralisation nécessite également une réforme de l'administration, la simplification des procédures gouvernementales et la suppression d'un grand nombre d'entre elles. La libéralisation économique doit donc être accompagnée de réformes politiques, administratives et sociales indispensables à sa réussite. La principale condition de cette dernière est que la volonté de libéralisation soit réelle. Les différentes parties doivent être convaincues de la nécessité de résoudre les déséquilibres et de réaliser une croissance continue, assurant la stabilité politique et économique sur le long terme, et savoir qu'il ne suffit plus de se contenter de « calmants » permettant de stabiliser provisoirement la situation. »

- 55 À une privatisation totale, le Dr. Mustafa al-Saïd préfère redéfinir

« le rôle respectif des deux secteurs public et privé, encourager le privé et modifier les structures, les activités et le mode de gestion du public. Les deux secteurs doivent être mis sur un pied d'égalité, en particulier en ce qui concerne la politique des prix et les conditions de production : unification des prix de l'énergie et des services publics, des conditions de financement de l'importation en supprimant le système aberrant dit de l'importation « sans change officiel » ! Vendre le secteur public n'est pas l'unique moyen pour favoriser l'essor du secteur privé. Les besoins et opportunités d'investissement qui lui sont offerts sont innombrables. Son épargne et ses compétences doivent contribuer à augmenter les capacités productives et non se limiter à racheter des actifs publics existant déjà. Certaines unités du secteur public peuvent effectivement être vendues, non pour des motifs idéologiques, mais dans le cadre d'une restructuration d'ensemble, suivant les critères de taille, d'activités et de niveau de productivité souhaités. Si le critère déterminant du transfert de propriété est l'efficacité économique, on doit pouvoir envisager également pour les entreprises publiques la possibilité de racheter des entreprises privées. C'est la meilleure façon d'activer le marché des capitaux, de favoriser la concurrence et la croissance. Pourquoi condamner catégoriquement les entreprises mixtes ? Rien ne s'oppose au développement de la complémentarité et de la coopération entre secteur public et secteur privé. Le président de la

République a invité le secteur privé à participer à l'augmentation du capital des entreprises publiques. La question de la vente des parts publiques des sociétés mixtes ou d'une modification des parts relatives doit être examinée au cas par cas.  
« (Al-Ahrâm 7/5/1990)

- 56 Le Dr. Galal Amin, pour sa part, affirme ne pas être « opposé à l'idée de vendre une entreprise publique, si cette dernière ne répond pas à un besoin que le secteur privé ne peut assumer, et si le système de propriété représente vraiment, dans ce cas précis, un obstacle. » (Al-Ahali 2/5/1990)
- 57 La vision du ministre de l'Industrie quant aux priorités de la politique économique à venir semble très proche de celle que le Dr. Hana Kheir al-Din attribue au premier ministre :

« Au cours des années à venir, nous chercherons à diminuer notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur et à accroître le taux d'utilisation de nos capacités de production. Il faudra donc augmenter simultanément production et productivité, et mettre l'accent sur la production locale de biens d'équipement et de biens intermédiaires pour remplacer les importations de ces produits. (Al-Siyâsi 28/1/1990) Peu importe si les fonds sont publics ou privés, l'essentiel est de développer la base productive et d'élever le taux de croissance. Le ministre en charge du secteur public sera l'intermédiaire entre le gouvernement, qui détermine la politique générale, et les sociétés holdings qui l'exécutent. Le gouvernement interviendra également par la politique du crédit, en accordant des facilités et des taux privilégiés au tourisme, à l'agriculture et à l'industrie. » (Al-Musawwar 5/4/1991)

Face à ceux qui préconisent une libéralisation totale de l'investissement de toute contrainte, dont les résultats positifs sur le long terme compenseraient les aspects négatifs à court terme, nous avons choisi la réforme contenue, qui favorise progressivement la concurrence et les mécanismes de marché, tout en maintenant le degré de protection nécessaire à chaque industrie. Les quotas de composant local dans la production sont un des éléments de la protection des industries nourricières locales existantes et à venir. Le système de l'importation, combinant jusqu'à présent une protection par interdiction de certains produits, limitation quantitative, contrôle de qualité et tarification douanière. D'ici deux ans, seule cette dernière devrait subsister, modulée selon les besoins de protection de chaque industrie, que le secteur privé producteur est le premier à réclamer. » (Al-Musawwar 5/4/1991)

- 58 En ce qui concerne la spécialisation internationale et l'allocation des ressources-, le ministre poursuit :

« La technologie s'installe là où les motivations sont les plus grandes, s'achète ou se développe de façon autonome. Bien entendu, les capitaux se dirigeront en priorité vers l'Europe de l'Est. Mais tant que nous serons capables de payer leur prix, nous pourrions acquérir les biens d'équipement et la technologie qui les accompagne. Néanmoins, nous ne devons pas nous contenter d'acheter la technologie étrangère ; développer une technologie égyptienne, qui nous permette de fabriquer nos propres machines et de ne pas être totalement dépendants de l'extérieur, est indispensable. Il ne s'agit pas de nous replier sur nous-mêmes, mais de ne pas être de simples consommateurs des innovations des autres, d'autant que celles-ci coûteront de plus en plus cher et que nous ne pouvons plus compter sur les aides extérieures comme par le passé. »

- 59 Sur la question de la location des lignes de production au secteur privé dans les entreprises publiques, M. 'Abd al-Wahab explique que

« L'objectif est de maximiser la valeur ajoutée nationale et non d'attirer les capitaux à n'importe quel prix, en donnant la priorité aux investisseurs qui proposeront

d'exploiter des capacités de production existantes et sous-utilisées. Nos moyens sont limités et nous importons 90 % des intrants et machines industriels, pour un coût de 24,5 milliards de dollars au cours des dix dernières années. L'extension de ces capacités ces dernières années a dépassé nos besoins dans certains domaines, dans le public comme dans le privé. Tant que la location à autrui est plus rentable que l'exploitation directe, nous devons encourager ceux qui proposent d'exploiter les lignes de production sous-utilisées, surtout si c'est en vue de l'exportation. » (*Al-Gumhuriya*, 10/5/1990)

60 À propos de la liste négative de l'investissement, le ministre précise :

« La loi 203 stipule que l'Organisation de l'Investissement doit établir la liste des activités autorisées ; il nous a semblé plus simple de dresser celle des activités dans lesquelles nous ne pouvons accepter d'investissement privé : l'armement, les industries fortes consommatrices d'énergie, polluantes, ou dont les quotas de production locale sont inférieurs à un certain pourcentage (*Al-Gumhuriya*, 10/5/1990). En dehors des limites fixées par cette liste négative, le gouvernement avisera également sur le choix du lieu de l'implantation de l'entreprise, de façon à ce que les infrastructures soient suffisantes. »

61 Le Dr. Youssef Wali, pourtant réputé favorable au secteur privé, expliquait aux hommes d'affaires réunis en colloque en octobre 1990, que « la liste négative de l'investissement ne pourrait être établie qu'à un niveau très général, et qu'au niveau de chaque branche, les organismes gouvernementaux devraient encore déterminer avec souplesse les activités temporairement interdites. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 15/10/1990)

62 Le ministre de l'Industrie semble estimer que l'aide apportée au secteur privé par le gouvernement est suffisante puisqu'il explique que

« le gouvernement procure une aide financière importante aux petits et moyens investisseurs privés, en leur fournissant, par l'intermédiaire de la Banque du développement industriel, des prêts bonifiés et une assistance technique à des prix privilégiés. Il fournit également gratuitement au secteur privé la formation des diplômés de l'enseignement technique pour un coût de 4 000 livres par élève, tout comme il met à sa disposition le centre de formation des cadres industriels des deux secteurs public et privé. De plus, il vient d'autoriser pour la première fois le secteur privé à importer des machines d'occasion, afin de le mettre sur un pied d'égalité avec ses concurrents du Tiers-Monde qui utilisent du matériel d'occasion. Enfin, les investisseurs bénéficient en Égypte d'une sécurité et d'une stabilité politique et sociale incomparables dans la région. » (*Al-Musawwar* 5/4/1991)

## La loi n° 203/1991 du secteur public des affaires

63 La réforme du secteur public ne date pas de l'adoption, en juillet 1991, de la loi n° 203 dite du « secteur public des affaires » remplaçant la loi n° 97 de 1983 sur les « Organisations du secteur public ». Comme l'affirme le Dr. Ibrahim al-'Issawi, « la loi n° 203 poursuit la décentralisation entamée par la suppression par Sadate des « institutions publiques » au début de l'infatih. » (*Al-Ahali* 19/6/1991) C'est d'ailleurs ce qui fait dire au Dr. Sayyed al-Naggar : « La réforme proposée, après beaucoup d'hésitations, du secteur public ne s'attaque qu'aux apparences et néglige l'essentiel. Le système des sociétés holdings publiques proposé par la loi 203 reproduit celui des « Institutions économiques » créées pour gérer les entreprises britanniques et françaises nationalisées au lendemain de l'agression tripartite de 1956, de « l'Institution Misr », chargée des sociétés nationalisées de la Banque Misr, et de « l'Institution Nasr », responsable des entreprises fondées au début des années soixante sous le premier plan quinquennal, des lois 111 de 1975 et 97 de 1983. » (*Al-Ahrâm* 1/7/1991)

- 64 Rejoignant en cela le Dr. al-Naggar, le Dr. Ibrahim al-'Issawi estime que « *remplacer les organisations publiques par des sociétés holdings et les entreprises sous tutelle par des filiales est purement formel.* » (Al-Ahali 19/6/1991) Pour le conseiller à l'Institut de la Planification, la réforme du secteur public exigeait une toute autre politique économique : « *Pour être plus performant, le secteur public doit être restructuré et modernisé ; Il ne suffit pas de modifier les rapports institutionnels entre les sociétés publiques et leurs organisations de tutelle, ni même de changer les attributions de ces organisations ou de donner des pouvoirs de gestion supplémentaires aux sociétés pour sortir le secteur public de sa crise. Ces réformes doivent s'accompagner de politiques publiques visant à augmenter l'épargne et l'investissement productifs, développer la recherche et la technologie, harmoniser les politiques des prix, des salaires et de l'emploi, combattre la corruption, approfondir la démocratie.* » Selon le Dr. Ibrahim al-'Issawi, « *la loi, inefficace pour sauver le secteur public, contient des dispositions propres à le faire disparaître en tant que tel. Elle permet la privatisation « en douceur », c'est à dire le retrait de l'État de la vie économique, réalisant ainsi les vœux du FMI, du capitalisme international et local parasitaire.* » (Al-Ahali 19/6/1991)
- 65 Les anciens cadres du secteur public, plus attentifs aux détails de la gestion quotidienne qu'aux grandes tendances historiques et plus sceptiques sur les possibilités de changer de façon radicale la politique économique en Égypte, émettent des avis plutôt favorables par rapport à la nouvelle loi. Selon le président de la Fédération des Industries Égyptiennes, « *la nouvelle loi diffère de la précédente dans sa conception. Le gouvernement a en effet tiré les conséquences de l'échec de la loi 97 à faire fonctionner les Organisations publiques comme des holdings, ce pour quoi elle avait été également créée* », tandis que le conseiller Mahmud Fahmi, ancien président de l'Organisation du marché du capital, trouve « *beaucoup de qualités à cette loi* », tout en estimant qu'« *elle aurait pu être meilleure dès l'étape présente.* » Tel n'est pas l'avis du ministre de l'Industrie, qui reconnaît que « *la nouvelle loi n'est pas parfaite* », mais affirme que « *c'est la meilleure formule possible dans la période actuelle* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991) parce que « *la libéralisation au niveau des lois doit être complétée par une libéralisation de la gestion, qui prendra certainement beaucoup plus de temps que les changements législatifs.* » (Al-Musawwar 5/4/1991) Il précise en outre que « *la loi actuelle n'est qu'une étape de la réforme qui s'achèvera avec la loi unifiée des sociétés.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)
- 66 Même s'ils sont favorables à la nouvelle loi, les anciens cadres du secteur public redoutent néanmoins les « *déviations bureaucratiques* », qu'ils connaissent bien. C'est pourquoi le Dr. Abu Bakr Murad, ancien président de la Société du fer et de l'acier, lors d'une table ronde précédant la promulgation du décret d'application, met en garde le ministre de l'Industrie contre « *les pouvoirs du ministre de tutelle qui restent considérables avec la nouvelle loi* », sachant que « *le secteur public en Égypte est un géant, et que la loi est trop faible pour limiter le poids du gouvernement* ». Il en conclut qu'« *il faut absolument une loi unifiée pour les entreprises.* » Le Dr. 'Adel Gazarin, président de la Fédération des Industries Égyptiennes et ex- président de la société publique automobile Nasr, estime pour sa part que « *la seule façon de supprimer le contrôle bureaucratique est de constituer des holdings multisectorielles, de façon à ce que le président du CA ne puisse gérer les filiales comme s'il s'agissait de « son usine » comme c'était le cas avec les présidents des Organisations publiques.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)
- 67 Le gouvernement n'écarte pas cette possibilité puisque, d'après le ministre de l'Industrie, « *d'éventuels changements dans les regroupements sectoriels de filiales pourront intervenir ultérieurement, même si les capitaux publics des sociétés publiques sont, dans un*

*premier temps, transférés intégralement à la holding sectorielle remplaçant l'organisation sectorielle.* » (Al-Ahrâm 3/7/91) Le Dr. Medhat Hassanein, président de l'Organisation des Consultants Arabes Internationaux, propose pour sa part que « *la loi spécifie qu'en l'absence du ministre de tutelle, c'est le président du conseil d'administration de la holding qui dirige l'assemblée générale, comme c'est le cas avec la loi 159, et ce pour éviter que le ministre délègue un de ses secrétaires et que la bureaucratie gouvernementale reprenne son contrôle sur le secteur public.* » Concernant l'autonomie des filiales vis-à-vis de leurs sociétés mères, il précise que *la loi accorde les pleins pouvoirs aux conseils d'administration des filiales puisque c'est la loi 159 de 1981 des sociétés privées qui s'applique à leur égard.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)

- 68 La différence principale entre la loi 97 et la loi 203, comme le souligne le ministre de l'Industrie, outre la nouvelle constitution des organes de direction, tient à la possibilité, pour les nouvelles holdings, d'acheter des actifs publics d'autres sociétés holdings et de vendre les actifs de leurs propres filiales. La volonté de transformer les unités du « secteur public », conçu comme un tout indissociable, en sociétés indépendantes gérées selon les mêmes règles économiques que les entreprises privées répond à deux objectifs : d'une part, dissocier les entreprises publiques du budget de l'État en leur donnant la possibilité légale de se procurer par elles-mêmes les fonds nécessaires à leurs importations d'intrants et équipements importés ; d'autre part, renforcer leur indépendance vis-à-vis du gouvernement dans leur gestion quotidienne.
- 69 Pour atteindre ces deux objectifs, la loi 203 transforme l'Organisation sectorielle en une société holding capable de vendre les actifs de ses filiales ou d'acheter des actifs publics ou privés ; elle fait appel à des gestionnaires extérieurs au secteur et à la fonction publique qu'elle rend libres de se rémunérer comme bon leur semble, la sanction de leur gestion s'effectuant *a posteriori*, en fonction des résultats. Cette loi a fait l'objet de nombreuses critiques : pour les libéraux, elle ne change rien à la situation antérieure, tandis que les interventionnistes y voient le moyen de brader le secteur public ou de le mettre à la merci d'intérêts individuels. Ainsi, pour le Dr. Ibrahim al-'Issawi, « *la nouvelle loi est anticonstitutionnelle, puisqu'elle ne mentionne pas l'obligation d'exécuter la politique économique du gouvernement et le plan : les sociétés seront donc libres de faire des profits par tous les moyens, indépendamment de l'intérêt général.* » Al-Ahali 19/6/1991)
- 70 Or, un des objectifs de cette loi est justement de dégager le secteur public des obligations du gouvernement, de le rendre rentable, et de le faire fonctionner selon les règles du marché, dans les limites fixées par la loi. C'est donc à nouveau sur une question de choix de société et de systèmes de valeurs que s'exprime l'opposition des intellectuels libéraux, comme interventionnistes. Tout comme le Dr. al-'Issawi, le Dr. al-Naggar refuse que le secteur public « fasse des profits » :
- « Dans l'hypothèse où l'application de la loi réussirait à supprimer toute différence de traitement entre les deux secteurs, le secteur public deviendrait donc un moyen pour l'État de réaliser des profits, tout comme une entreprise privée. Telle n'est pas la vocation du secteur public. Créé dans une optique socialiste, qui rejette le principe du profit et les règles du marché, ou dans une optique développementaliste, qui ne considère pas la rentabilité comme un critère fondamental pour sortir du sous-développement, le secteur public n'a plus de raison d'être si les objectifs socialistes ou développementalistes sont abandonnés. Si le profit devient le moteur de l'activité économique, il est dans la nature des choses de confier cette dernière au secteur privé. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 7/10/91)

## Les objectifs de la loi

### Rendre la gestion des sociétés publiques indépendante du gouvernement

- 71 Le ministre de l'Industrie explique le changement de loi par le fait que
- « les réglementations antérieures sur l'investissement, la tarification et l'emploi entravaient la gestion. Les anciens conseils d'administration des organisations publiques étaient des chambres d'enregistrement de décisions prises entre le président et les directeurs d'entreprises. L'objectif de la loi est de substituer à la gestion administrative des fonds publics une gestion commerciale, et de la rendre autonome par rapport au gouvernement. C'est dans ce but qu'ont été créées les sociétés holdings, représentant l'État propriétaire, mais dotées d'une forme juridique autonome. Leur assemblée générale, organe de décision le plus élevé gère leur portefeuille financier, décide des nouveaux investissements, des émissions d'action, de la vente d'actifs, de la distribution des bénéfices, ratifie les budgets de ses filiales, sans devoir en référer à aucun ministère. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/7/1991)
- 72 Les libéraux estiment que la nouvelle loi est trop proche de l'ancienne pour permettre les changements radicaux nécessaires, et qu'elle trahit l'esprit de la réforme. Ainsi, selon le Dr. Sayyed al-Naggar,
- « la loi du secteur public des affaires n'apporte pas de véritable solution à nos problèmes, puisque l'État conserve son pouvoir de contrôle sur le secteur public. L'économie a toujours fonctionné selon la règle « celui qui possède gouverne, tant dans le public que dans le privé. Il est difficilement imaginable que l'État abandonne ses prérogatives concernant les choix fondamentaux à des gestionnaires dotés de pleins pouvoirs mais déresponsabilisés vis-à-vis des résultats financiers. »
- 73 Le ministre de l'Industrie ne dément pas le Dr. Sayyed al-Naggar sur ce point, affirmant : « *La libéralisation ne signifie pas que le propriétaire renonce à tout contrôle, dans le public comme dans le privé (Al-Gumhuriya 10/5/1990). La réforme du secteur public vise à accorder au premier les mêmes avantages que ceux dont jouit le second : liberté de gestion, d'investissement et de tarification, consolidation de ses structures financières, modernisation et développement.* » (*Al-Musawwar* 5/4/1991) Mais dans l'esprit du ministre cette liberté a ses limites, puisque les sociétés holdings ne pourront ni liquider une filiale, ni fixer librement leurs prix :
- « Comme l'a déclaré le premier ministre, aucune société publique ne sera mise en faillite, quelque soit l'ampleur de ses déficits. On pourra remplacer sa direction, modifier sa production principale si nécessaire, ou la fusionner avec une entreprise plus rentable. Nous ne permettrons pas que les prix du secteur public soient laissés au jeu de l'offre et de la demande, surtout si les conditions sont favorables au producteur, car notre mission est autant sociale qu'économique. C'est pourquoi nous compensons les hausses de salaires ou du coût des intrants par l'intermédiaire des caisses d'équilibrage des prix et grâce à l'augmentation des prix des produits non essentiels. » (*Al-Siyasi* 28/1/1990)
- 74 Le Dr. al-Naggar rejette la loi 203, parce qu'il est convaincu que le maintien d'un lien, si tenu soit-il, entre le gouvernement et les entreprises, empêchera la réforme de réaliser ses objectifs. Cela tient à la nature même du fonctionnement bureaucratique que l'Égypte connaît depuis trente ans :
- « La bureaucratie et des directions académiques ont trop longtemps dominé la prise de décision en Égypte, sans réelle connaissance des intérêts publics. La bureaucratie

s'ingénue à compliquer les processus administratifs pour garder le contrôle. Les résultats de sa politique lui sont indifférents. Elle agit soit par ignorance, soit de mauvaise foi pour accomplir d'autres objectifs. Cette situation doit être modifiée, si l'on veut réaliser une véritable réforme économique. »

- 75 Dans le cas concret de la loi 203, le Dr. al-Naggar affirme que le fonctionnement bureaucratique sera maintenu, puisque les différentes instances dépendent d'un même pouvoir central :

« La distinction entre la propriété et la gestion dans le secteur public ne peut donc en aucun cas signifier la fin de l'intervention directe de l'État, car la loi maintient une hiérarchie pyramidale qui donne au ministre de tutelle du secteur considéré le véritable pouvoir. L'assemblée générale de la société holding et son conseil d'administration en dépendent. Au niveau de chaque filiale, le ministre de tutelle est également président de l'assemblée générale, désigne le président et les membres du conseil d'administration. Bien que n'apparaissant pas dans les structures dirigeantes des filiales, il peut en fait exercer sur elles une influence importante. En effet, le président et les membres du conseil d'administration de la société mère sont respectivement président et membres de l'assemblée générale des filiales. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 30/9/91)

- 76 La gauche égyptienne, au contraire, considère que la loi 203 va trop loin dans la décentralisation, et qu'elle dissocie la gestion des firmes publiques de la politique économique et des besoins de développement du pays. Une des principales critiques adressées par la gauche égyptienne au projet de loi est d'avoir choisi de nommer à la direction des sociétés holdings des personnes extérieures, que le Dr. Ibrahim al-'Issawi qualifie de « *gestionnaires à mi-temps qui auront toute liberté pour s'octroyer primes et jetons de présence, sans limite à la part des profits à laquelle ils peuvent prétendre* » (Al-Ahali 19/6/1991), et dont la gestion ne sera sanctionnée qu'en fin exercice.

- 77 Le Dr. al-'Issawi voit qu'

« en séparant propriété et gestion, la loi retire à l'État ses droits fondamentaux et accorde des pouvoirs injustifiés aux « experts » désignés pour gérer les fonds publics, sans se donner aucun moyen de contrôler ou de sanctionner cette gestion, parce qu'elle ne fournit aucun critère d'évaluation de la gestion des firmes publiques. Vu l'ampleur des pouvoirs accordés par la loi au conseil d'administration, le mode de désignation de celui-ci devient primordial. Alors qu'elle exclut les cadres du secteur public du conseil d'administration et de l'assemblée générale, la loi accorde la moitié des sièges aux « experts », choisis pour leurs relations et leur influence, auto-promus « représentants » du peuple propriétaire de ces sociétés, et auxquels elle accorde les pouvoirs du législateur et de la justice. En outre, le fait de restreindre la représentation de l'entreprise à des délégués élus favorise la surenchère démagogique aux dépens de l'objectivité et de l'intérêt général. La loi favorise ainsi le clientélisme, la corruption et les transactions entre les « tuteurs » du secteur public et leurs proches et semblables du secteur privé. » (Al-Ahali 19/6/1991)

- 78 Contrairement au Dr. Sayyed al-Naggar, le Dr. al-'Issawi pense en effet que les fonctionnaires publics sont meilleurs garants de la défense du bien public et de l'intérêt général que des personnes extérieures au secteur public, surtout si ces dernières sont liées à des intérêts privés. Il doute de l'efficacité des mesures de contrôle de l'activité des organes de direction des holdings publiques prévues par la loi :

« Comment l'unique ministre chargé du secteur public pourra-t-il contrôler l'activité de cet énorme ensemble diversifié, si dix ministères ont échoué avant lui ? À quoi servira l'obligation faite par la loi aux holdings de lui soumettre chaque trimestre un rapport d'activité et sur quels critères pourra-t-il juger ? Que vaut

enfin l'interdiction de renouveler le contrat du conseil d'administration de la holding en cas de non exécution du plan annuel, puisque la loi ne fait mention nulle part de ce plan ? S'agit-il du plan de la filiale ou de la société mère ? Si c'est le conseil d'administration qui l'établit, l'exécute et contrôle son exécution, quel pouvoir de contrôle reste-t-il à l'assemblée générale ? Quel conseil d'administration présentera des résultats conduisant à sa non-reconduction ? » (*Al-Ahali* 19/6/1991)

79 La gauche égyptienne ne craint pas seulement que la loi dissocie le secteur public de la politique gouvernementale : elle craint qu'elle en favorise le démantèlement, en supprimant toute relation de complémentarité et toute cohésion entre les filiales d'une même société holding. « *Les pouvoirs de tutelle des holdings sur leurs filiales sont réduits, ces dernières étant isolées les unes par rapport aux autres et livrées aux « experts » désignés pour les diriger. La société-mère perd deux des attributions fondamentales des anciennes organisations publiques : coordonner les politiques des filiales et leur assurer les services communs de recherche et formation, contrôle de qualité, sécurité industrielle.* »

80 Or, le choix d'experts extérieurs est justement un des points essentiels de la nouvelle loi. Il répond à deux objectifs :

81 - D'une part, libérer les gestionnaires des firmes publiques des liens d'allégeance inévitables d'un fonctionnaire pour ses supérieurs hiérarchiques. Comme l'explique le ministre de l'Industrie,

« la libéralisation exige un nouvel état d'esprit, où les dirigeants prennent des décisions et en assument les conséquences. Certes, la participation du personnel à la gestion des firmes publiques n'est pas contradictoire avec l'économie de marché. Stipulée par la constitution, elle reste une expérience positive, même si sa forme antérieure entraînait une surreprésentation des employés. Sous la loi 97, les entreprises étaient gérées par le seul président du conseil d'administration, fonctionnaire nommé par le ministre de tutelle. Les quatre autres membres désignés y siégeaient comme représentants des principaux secteurs de l'entreprise dont ils étaient également directeurs, tandis que les quatre élus du personnel représentaient chacun un secteur différent, donc une « asabiya » particulière. Ce conseil d'administration devait à la fois planifier, contrôler et se sanctionner lui-même ! Dans la nouvelle loi, il ne sera pas possible de cumuler une fonction exécutive et un siège au conseil d'administration de la même société, filiale ou holding. Le délégué du personnel n'exercera aucune fonction dans l'établissement et ne représentera que les employés. Les cadres de la firme désirant être nommés au conseil d'administration devront d'abord démissionner de leur poste, ou s'ils veulent le conserver, participer au conseil des cadres de la société ou postuler au conseil d'administration d'une autre firme (*Al-Ahrâm* 03/07/91). Les membres de l'assemblée générale de chaque holding, représentant l'État actionnaire, sont désignés par le premier ministre. Pour changer radicalement le mode de gestion, nous aurons recours aux compétences du secteur privé, plus sensibles que nous au marché. Choisis pour leurs compétences, les membres des organes directeurs n'exercent aucune fonction dans la société qui les lie administrativement au ministre de tutelle. Ils sont donc libres dans leurs décisions, tout en étant responsables devant ce dernier lors de l'évaluation des résultats de leur gestion. Ils ne seront remplacés qu'en cas de nécessité, et sur proposition du ministre concerné. La représentation obligatoire des ministères des finances et de l'économie est supprimée, les membres de l'assemblée générale siégeant sur la base de leurs compétences et non de leur fonction, ce qui leur conférera une plus grande autonomie par rapport au gouvernement. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/7/1991)

82 - D'autre part, la formation des assemblées générales à partir « d'experts » choisis par le gouvernement vise à impliquer dans la transformation du rôle et du mode de fonctionnement du secteur public les représentants des différents courants politiques

ou groupes professionnels directement concernés par la réforme. Ainsi, les assemblées générales des sociétés holdings regroupent des économistes universitaires, conseillers des organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, ILO, UNDP) ou des ministères locaux, des intellectuels de gauche représentants du courant radical au sein des syndicats, des hommes d'affaires des milieux financiers et industriels allant des plus libéraux aux plus protectionnistes, des directeurs de banques publiques, etc. Ce mélange, savamment dosé dans chaque société holding, a un double avantage : d'une part, il réalise un équilibre en forces antagonistes au sein des assemblées générales, qui permet au gouvernement de jouer le rôle d'arbitre et de faire appliquer sa politique sans être tenu pour responsable de celle-ci ; d'autre part, il oblige les différentes parties à s'impliquer directement dans la réalité complexe de la gestion des firmes publiques et à en assumer les résultats. Le gouvernement espère peut-être garantir la loyauté des entrepreneurs privés, des banques, des importateurs, par la représentation de leurs associations, et minimiser les risques de grève en s'associant des représentants de la gauche.

- 83 En réponse aux craintes des libéraux sur les risques de « déviation bureaucratique » de l'application de la loi, le ministre de l'Industrie répond :

« C'est moins la forme de la loi que la façon dont l'applique le ministre qui importe. La preuve en est que nous laissons à la direction de la société d'Alexandrie « Al-Dekhila » du fer et de l'acier, bien que détenue à 87 % par l'État et soumise à la législation du secteur public, une entière autonomie de gestion, tandis que nous intervenons dans celle d'autres entreprises mixtes gérées par la loi 203. Actuellement, le contrôle du ministère s'exerce au niveau des politiques et objectifs et non de la gestion quotidienne. » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)

- 84 Le Dr. Sayyed al-Naggar conteste que l'attitude du gouvernement soit un meilleur gage de réussite de la réforme que le texte même de la loi : « *Il serait naïf de demander aux ministères concernés d'organiser la privatisation de leurs propres entreprises publiques : on n'a jamais vu de despote abandonner ses pouvoirs de son plein gré.* » (Al-Ahrâm 13/5/1990) Le ministre de l'Industrie précise que

« le gouvernement n'intervient que dans la désignation des membres de l'assemblée générale de la société mère et par l'intermédiaire de son président, le ministre de tutelle, qui n'aura pas à contrôler les résultats des filiales, mais ceux des sociétés mères. Les données détaillées concernant les unes et les autres seront néanmoins standardisées et informatisées au niveau de l'ensemble du secteur public pour faciliter le suivi et le contrôle de l'activité des filiales (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991). Les organismes de surveillance, que le Président a réduits à la Cour des Comptes et au Contrôle administratif, vérifient la légalité des opérations et l'absence de détournements de fonds ; ils n'interviennent pas dans les choix techniques. » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)

## L'unification des conditions d'exercice entre secteurs public et privé

- 85 Le Dr. Sayyed al-Naggar doute de la capacité de la nouvelle loi à supprimer les discriminations entre le secteur public et le secteur privé.

« La loi proscriit toute nouvelle discrimination entre le secteur public et le secteur privé. Mais on n'y parle pas de supprimer les privilèges antérieurs à sa promulgation, comme la tarification de l'énergie plus avantageuse pour les firmes publiques que pour les sociétés privées, l'interdiction pour le secteur public de se procurer par ses propres moyens les produits et les liquidités dont il a besoin, les subventions et les crédits bonifiés accordés au seul secteur public. Cette

discrimination subsistera tant que l'État et le secteur privé seront concurrents dans la production de biens et de services. De surcroît, l'égalité de traitement est difficilement réalisable du fait du maintien des subventions, et tant que l'État restera juge et partie prenante, privilégiant naturellement le secteur qui lui appartient. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 7/10/91)

- 86 Pour le Dr. al-Naggar, la loi maintient au contraire la discrimination vis-à-vis du secteur privé, puisqu'elle limite sa participation dans le capital et la gestion :

« La loi veut inciter le secteur privé à investir dans les entreprises publiques ; mais il est peu probable que le gouvernement lui permette d'accéder à plus de 49 %, ce qui d'après la loi, fait sortir l'entreprise de la tutelle de sa holding publique. Il sera donc maintenu en position minoritaire. La seule innovation réside dans la possibilité d'échanger en bourse des actions publiques. Certes, la loi limite la part des bénéfices percevables par les salariés de l'entreprise à 10 % du Revenu net d'exploitation (contre 25 % dans la loi précédente) et au montant des salaires de base. Mais elle maintient la représentation des actionnaires privés au conseil d'administration inférieure à leur participation au capital, puisque la moitié des sièges du conseil d'administration est réservée aux employés. Si la loi réduit la part des profits distribués aux employés elle leur laisse la majorité absolue dans la gestion des entreprises. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 14/10/91)

- 87 D'autre part, selon le Dr. Medhat Hassanein, président de l'Organisation des consultants arabes internationaux, la loi ne prévoit pas d'accorder aux actionnaires privés la possibilité de désigner un comptable parallèlement aux organismes publics, comme la Cour des Comptes, qui contrôle tous les établissements où la part publique est supérieure à 25 % (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991). Selon le conseiller Mahmud Fahmi, ancien président de l'Organisation du marché du capital, « dans les entreprises publiques où le secteur privé détient une part du capital, il est légitime que ce dernier dispose d'un contrôleur des comptes siégeant à l'assemblée générale. »

## Salaires et réductions d'emploi

- 88 La question des licenciements est probablement, avec celle de la réduction de la part des profits versés aux ouvriers, le point le plus sensible de la réforme du secteur public. L'essentiel du débat des élections des syndicats ouvriers de la fin 1991 a tourné autour de ces deux problèmes. Afin de calmer les esprits et de mesurer la réaction de la base, de nombreuses réunions avec les syndicats ont été organisées tout au long des deux années 1990 et 1991 par les ministres en charge de la réforme. C'est ce qui fait dire au ministre de l'Industrie qu'« aucune loi n'a fait l'objet d'autant de discussions préliminaires avec les intéressés. » Pour ce dernier,

« le remplacement de l'ancienne loi du travail n° 48 par la nouvelle loi des travailleurs s'inscrivait dans la logique de l'unification de la législation des sociétés. La nouvelle loi ne supprime aucun acquis, elle donne au contraire plus de liberté aux entreprises pour en accorder de nouveaux. C'est ce que nous avons expliqué lors des nombreux débats avec les syndicats, les commissions du Parlement et du Parti National. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)

- 89 Le chiffre des licenciements attendus n'a pas été annoncé officiellement. Le ministre de l'Industrie n'en nie pas l'éventualité puisqu'il précise qu'en cas de privatisation « toutes les garanties en faveur des salariés seront prises, plus particulièrement si l'acheteur est étranger. Si les licenciements sont indispensables, l'acquéreur devra payer un prix plus élevé, permettant de créer d'autres entreprises pour y réembaucher la main-d'oeuvre licenciée. » (Al-Musawwar 10/1/1992) Concernant les entreprises restant dans le domaine public, il affirme qu'

« aucun dirigeant censé ne refusera de verser les primes ou licenciera massivement les employés. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)

- 90 Le ministre de l'Industrie cherche néanmoins à relativiser la question des licenciements, qu'il considère comme marginale par rapport à l'ensemble des problèmes du secteur public. Dans ce but, il explique qu' « il n'y a pas dans l'industrie de sureffectifs comme dans l'administration, mais une main d'oeuvre qui pourrait être mieux utilisée. Le problème n'est donc pas celui des milliers d'ouvriers qui seraient licenciés et confiés au Fonds Social, mais celui du million et demi d'employés du secteur public qui doivent être employés plus efficacement. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 29/7/1991)
- 91 M. Muhammad 'Abd al-Fatah Ragab, président de l'Association des hommes d'affaires d'Alexandrie, rappelle que « tous les pays qui ont appliqué des programmes de privatisations ont permis aux nouveaux investisseurs de recourir à des licenciements, en cas de nécessité. Un surplus de main-d'oeuvre handicape l'évolution de l'entreprise et réduit les bénéfices. » Il propose comme solution aux licenciements que « l'État se charge des ouvriers licenciés en assurant leur salaire pendant une période transitoire de deux ans, pendant lesquels ils recevront une formation et devront retrouver du travail », affirmant que « ce système coûtera moins cher à l'État que les pertes subies par le secteur public ». Comme le ministre de l'Industrie, il estime toutefois que le nombre d'ouvriers licenciés sera sans doute limité, car malgré la croissance démographique, l'Égypte manque de main-d'oeuvre techniquement qualifiée. » M. Ragab conclut : « Toute réforme crée des victimes, mais il faut mettre l'intérêt collectif au-dessus de ces problèmes. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 18/6/1990)
- 92 À ceux qui justifient leur refus de la loi par la défense des intérêts des ouvriers du secteur public, le Or. Sayyed al-Naggar répond :
- « La privatisation n'aggraverait pas la situation des employés en sureffectifs dans les entreprises, car les réductions de personnel seront compensées par des indemnités financières, des transferts sur d'autres lieux de travail, des stages de requalification ou, dans certains cas, la distribution aux salariés d'actions de la société. L'intérêt de la classe ouvrière n'est réalisable que dans un système économique suffisamment efficace pour assurer une augmentation continue des salaires réels et garantir les droits légitimes des travailleurs. Heureusement, l'Égypte possède des cadres syndicaux éclairés, comme le prouve l'accord conclu entre les syndicats ouvriers et les hommes d'affaires en 1988. » (Al-Ahrâm 13/5/90)
- 93 Le Dr. Ibrahim al-'Issawi juge la loi 203 injuste, dans la mesure où
- « elle limite à 10 % la part des profits qui sera distribuée aux employés en plus de leur salaire de base, alors qu'elle autorise les membres des assemblées générales et conseils d'administration à s'octroyer des primes sans limite. De surcroît, les profits distribués ne peuvent excéder la masse salariale de base. Or, le salaire de base ne constitue plus qu'une petite part du salaire perçu, les primes et les profits distribués en étant devenus une composante essentielle. Il est donc peu équitable de laisser chaque entreprise décider du niveau des primes et profits distribués. » (Al-Ahali 19/6/1991)
- 94 Cette mesure, qui répercute sur les salaires les graves écarts de rentabilité entre les entreprises, a justement pour but de faire pression sur les directions des sociétés les moins performantes pour les obliger à améliorer leurs résultats. Les cadres supérieurs étant également soumis à cette double limitation de 10 % des profits et du montant du salaire de base, ils seront, comme les ouvriers, pénalisés par cette mesure. L'injustice réside, selon le Dr. al-'Issawi, dans le fait que les responsables de la politique de l'entreprise, membres de rassemblée générale et du conseil d'administration, ne sont pas soumis à la même restriction et ne seront donc pas pénalisés dans leur revenu par

une mauvaise gestion. La seule solution pour empêcher un mécontentement généralisé suite à la baisse des salaires totaux, incluant le salaire de base, les primes et les profits distribués, est l'augmentation du premier. Revendiquée par les syndicats officiels, l'intégration des primes occasionnelles au salaire de base a été acceptée par le gouvernement en avril dernier.

## Changer les modes de financement des sociétés publiques

95 L'un des objectifs de la loi 203 du secteur public des affaires est, du point de vue du ministère de l'Industrie, de donner aux sociétés publiques de nouveaux moyens et une plus grande liberté dans leur financement :

96 Le problème du financement des sociétés publiques s'accroît dans la deuxième moitié des années quatre-vingt avec l'interruption des crédits extérieurs, privés et gouvernementaux. Très dépendante des importations pour ses approvisionnements en intrants, pièces détachées et machines, l'industrie égyptienne est un des plus gros consommateurs locaux de devises.

« L'importation de biens d'équipement a atteint entre 5 et 6 milliards de dollars par an, sans compter l'importation des produits intermédiaires nécessaires à l'activité courante de l'industrie, avoisinant le milliard de dollars par an. La moitié de cette dernière somme était couverte par les recettes d'exportation, le reste étant couvert par les crédits à travers le pool bancaire des devises. » (Al-Ahrâm 12/4/1990)

97 L'unification progressive des taux de change et la réduction des dotations de devises accordées par la Banque Nationale de l'investissement aux sociétés publiques industrielles, induits par le programme d'ajustement structurel, les touche d'autant plus gravement que la plupart d'entre elles importent plus qu'elles n'exportent. Diverses solutions provisoires ont été alors envisagées :

« autoriser le secteur privé à importer les produits intermédiaires pour les entreprises publiques qu'il fera travailler en sous-traitance contre un salaire déterminé, charge à lui de commercialiser les produits finis par ses moyens propres ; vendre les produits des entreprises publiques en dollars sans avoir à demander aux acheteurs l'origine de ces derniers et verser ces recettes en dollars au budget des devises du Ministère de l'Economie qui collecte leurs recettes d'exportation et finance leurs importations ; la première mesure permettant d'élever le taux d'utilisation des équipements du secteur public grâce aux comptes libres en devises du secteur privé, la seconde aidant les sociétés publiques à importer elles-mêmes les biens intermédiaires nécessaires à leur activité courante, à rembourser leurs dettes extérieures, à être moins dépendantes des banques et des délais qu'elles imposent pour leur approvisionnement en devises, sans non plus devenir totalement dépendantes de la sous-traitance du secteur privé. » (Al-Ahrâm 12/4/1990)

98 Ces solutions, proposées au moment de l'élaboration de la loi 203, sont, de l'avis des responsables, insuffisantes pour résoudre les problèmes de financement des entreprises publiques et comportent des inconvénients majeurs : la vente locale en dollars favorise la dollarisation de l'économie et ne résout pas « le problème de fond, qui est celui de la dépendance de l'industrie locale vis-à-vis de l'importation de ces intrants et la nécessité de les produire localement pour économiser les devises et ralentir la dépréciation de la livre. » (Al-Ahrâm 12/4/1990)

99 L'investissement industriel et l'utilisation optimale des capacités installées ne sont pas, selon de nombreux spécialistes, qu'un problème d'accès aux devises. Le système

bureaucratique d'allocation et de rationnement des autorisations et des crédits nécessaires à l'importation induit des phénomènes de stockage des intrants, d'où d'importants gaspillages de ressources au niveau des entreprises. Le choix sectoriel des investissements est également en cause : Selon le professeur Hossam Mandour, économiste et conseiller de planification industrielle à l'Institut de la planification, « *l'Égypte doit passer de la substitution aux importations de biens de consommation à la substitution aux importations des biens d'équipement, tout en favorisant l'exportation des biens de consommation.* »

100 La loi 203 a donc été conçue aussi pour apporter une solution aux problèmes de financement des sociétés publiques. Comme l'explique le ministre de l'Industrie, dans la loi n° 97/1983,

« les entreprises ne peuvent financer leurs investissements que par l'intermédiaire du gouvernement représenté par la Banque Nationale d'Investissement (*Al-Musawwar* 5/4/1991). Les sociétés entièrement publiques ne peuvent s'ouvrir aux participations extérieures, même d'un autre établissement public comme la Banque Nationale d'Investissement (*Al-Ahrâm* 3/7/91), et toute modification de la part de l'État dans les entreprises publiques possédant des actionnaires privés est interdite (*Al-Musawwar* 5/4/1991). Les banques ne pouvaient qu'accorder des crédits au secteur public, privé de toute capacité de mobiliser des capitaux propres. Les structures financières des entreprises publiques se sont ainsi détériorées, tandis que la croissance des investissements aggravait le déficit budgétaire. Le programme de libéralisation vise à permettre aux sociétés du secteur des affaires, publiques comme privées, de financer leurs investissements par le canal du marché financier. »

101 Comme le rappelle le Dr. Medhat Hassanein, président de l'Organisation des Consultants Arabes Internationaux, « *la loi libère le gouvernement de l'obligation de tenir des budgets de devises pour fournir ces dernières au secteur public, et laisse à chaque société le soin de se procurer ses propres devises.* » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/7/1991) Le ministre précise qu'

« à la différence des organisations sectorielles, les sociétés mères seront dotées d'un capital propre, dont le décret d'application de la loi leur permettra d'engager les opérations de placement nécessaires. Elles seront seules habilitées à recevoir des participations de la Banque Nationale d'Investissement, qui par son statut, ne peut investir que dans des établissements entièrement publics. Détenue à 100 % par l'État, la société holding sera autorisée à émettre des actions cotées en bourse, après réévaluation des actifs de ses filiales. » (*Al-Ahrâm* 3/7/91)

102 La gauche égyptienne craint que la possibilité donnée aux holdings publiques de gérer leur portefeuille financier handicape l'investissement et le développement de leurs activités productives : « *Avec la nouvelle loi, la société holding devient un simple intermédiaire financier, gestionnaire de portefeuille, vendant ou achetant en bourse des actifs publics. Cette « financiarisation » du secteur public peut avoir des effets pervers aux conséquences graves, si les entreprises délaissent leur fonction productive pour la spéculation.* » (*Al-Ahali* 19/6/1991)

103 Le ministre de l'industrie explique qu'en fait, la « gestion de portefeuille » ne fera que légaliser les transferts de fonds que les Organisations publiques effectuaient déjà entre leurs filiales, et permettre que ces rééquilibrages sortent du cadre de la holding sectorielle pour englober d'autres holdings ou des actifs du secteur privé.

« Pour assainir la structure financière d'une de ses filiales, la société holding peut vendre sur le marché 10 % du capital de celle-ci ou faire acquérir des parts par une autre filiale plus rentable et plus solide. Elle pourra également vendre jusqu'à 10 %

du capital des filiales les plus rentables, afin de financer de nouveaux investissements, dans la filiale même ou dans de nouvelles entreprises, suivant la politique industrielle du gouvernement, permettant ainsi la création autour d'elles d'industries privées nourricières ou consommatrices (*Al-Ahrâm* 3/7/91). Elle aura pouvoir de renforcer telle entreprise en difficulté grâce aux bénéfices de telle autre, de transférer des activités entre établissements pour améliorer la complémentarité et la compétitivité de son groupe. » (*Al-Musawwar* 5/4/1991)

- 104 Mais le ministre de l'Industrie reconnaît que ces dispositions seront également insuffisantes pour régler rapidement les problèmes financiers des firmes publiques, surtout avec le désengagement de l'État et la restriction du crédit :

« Avec la mise en œuvre du programme de libéralisation, incluant le plafonnement du crédit, la hausse des taux d'intérêt, le désengagement de la Banque Nationale d'Investissement et du ministère des Finances, les sociétés publiques doivent recourir à de nouvelles formes de financement pour redresser leurs structures financières et de assurer leur activité. En permettant aux holdings de vendre des actifs et de lancer des actions, la loi vise à donner aux entreprises les moyens de redresser leur situation.

C'est pourquoi les recettes des privatisations ne sortiront pas du secteur public, où elles seront réinvesties de façon plus rentable. La privatisation immédiate n'est ni réalisable, ni souhaitable : les acheteurs potentiels n'existent pas encore et l'évaluation des actifs durera au minimum deux ans. L'expérience actuelle est donc indispensable. Si nous échouons dans notre tentative actuelle de gestion commerciale du secteur public, nous devons chercher des repreneurs capables de le gérer mieux que nous. La privatisation du secteur public durera ce que durera le redressement financier des sociétés publiques et le temps nécessaire pour que le marché puisse les racheter. Nous sommes conscients du fait que la loi survient à un moment particulièrement défavorable : l'émission des bons du Trésor et la hausse des taux d'intérêt auront un effet négatif sur le recours à l'épargne des particuliers au moment où le plafonnement du crédit limite son utilisation. C'est une des raisons supplémentaires pour ne pas précipiter des privatisations qui pousseraient à la baisse des cours des actions. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/7/1991)

- 105 À la question de savoir si le manque de confiance des épargnants dans le gouvernement après l'affaire des sociétés de placement de fonds ne serait pas un obstacle à la vente des actions publiques, le ministre de l'Industrie répond : « Si l'épargnant y trouve son compte, il achètera des actions publiques. Il faudra simplement un certain temps pour que les Égyptiens s'y habituent, ce qui n'a rien à voir avec la confiance qu'ils ont dans l'État (*Al-Gumhuriya* 10/5/1990). La privatisation s'effectuera probablement davantage avec les banques égyptiennes et les personnes morales que les individus. Les étrangers pourront se porter acquéreurs, mais ils seront certainement devancés par les Égyptiens, auxquels sera accordée la priorité. » (*Al-Musawwar* 10/1/1992)

## Les holdings publiques concurrenceront-elles le gouvernement et les banques dans la collecte de l'épargne locale ?

- 106 La possibilité de collecter l'épargne locale est apparue aux entreprises publiques comme un des moyens de résoudre leurs problèmes de financement. Voyant la réussite des bons du Trésor gouvernementaux, l'idée est venue aux dirigeants du secteur public d'émettre des obligations. Le Dr. Sayyed al-Naggar critique cette proposition :

« Le choix de l'endettement comme alternative à la privatisation est dangereux. Le gouvernement, qui attend peu des participations privées dans le capital des firmes publiques, a proposé dernièrement aux entreprises d'émettre des obligations dont

le rendement pourrait atteindre 22 % par an. Or, chacun sait que la majorité des entreprises publiques sont lourdement endettées et l'émission d'obligations ne peut qu'aggraver le ratio dette/capital. À terme, elle met en cause la capacité des firmes à verser des dividendes suffisants pour attirer les investisseurs privés puisqu'elles devront assurer le service d'une dette chargée d'intérêts à 22 %. De plus, il est fort probable que les holdings tenteront de limiter la participation du secteur privé au capital des rares filiales réalisant des bénéfices afin de les conserver dans leur portefeuille financier. On peut s'étonner, dans ce contexte, de ce que la Banque Misr soit prête à garantir ces obligations, alors que le taux de couverture des créances bancaires (pour l'essentiel accordées au secteur public) est déjà dangereusement bas. Outre le fait qu'elle aggravera le degré d'exposition du système bancaire égyptien, cette garantie remet en cause la séparation entre le marché bancaire et le marché des capitaux. Le paradoxe veut que la nouvelle loi ne mentionne aucunement le droit des filiales d'émettre des obligations, ce qui était explicitement stipulé dans l'article 29 de l'ancienne loi. Doit-on en déduire que c'est la loi 159 de 1981 qui s'applique dans ce cas ? Il est évident que l'émission d'obligations par des filiales surendettées n'est pas une solution saine, le but étant d'accroître leur capital et non leurs dettes. En tout cas, l'Organisation du marché des capitaux doit préciser les règles nécessaires au bon fonctionnement du marché financier et protéger les droits des porteurs d'obligations. La Banque centrale doit établir les conditions d'entrée des banques sur le marché financier. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 14/10/91)

107 Comme alternative à l'émission d'obligations, le Dr. al-Naggar propose

« un rééchelonnement préalable des dettes, faisant intervenir la holding débitrice, les banques créditrices et l'État représenté par le ministère des finances. Part importante des actifs du système bancaire égyptien, ces dettes ont une valeur réelle inférieure à leur valeur comptable, du fait de l'incapacité de la plupart des sociétés de les rembourser en totalité. Les banques devront accepter d'en annuler une partie, variable selon la situation de chaque entreprise, de façon à ce que celle-ci puisse continuer son activité sur des bases commerciales et sans grever le budget de l'État. C'est seulement dans ces conditions que le secteur public pourra faire appel à la participation des capitaux privés. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 21/10/91)

108 Le ministre de l'Industrie répond aux inquiétudes du Dr. al-Naggar, concernant la capacité des entreprises publiques à accroître leur endettement par rémission : « Le découvert bancaire des entreprises publiques industrielles atteint 2,5 à 2,8 milliards de livres avec des intérêts de l'ordre de 500 millions de livres. Finançant l'activité courante, il croît avec cette dernière. Il n'y a donc pas à s'inquiéter tant que le niveau d'activité permet de rembourser les dettes. L'endettement pèse sur certaines entreprises, permet à d'autres d'accroître leur activité. Au total, il est moins important dans l'industrie que dans les autres secteurs, public et privé confondus. » (*Al-Siyasi* 28/1/1990) De surcroît, comme le précise Taher Bechr, « un intérêt de 22 %, équivalent à celui des bons du Trésor sera toujours inférieur aux intérêts sur les découverts bancaires, auxquels sont contraintes les entreprises publiques aujourd'hui. » (*Al-Ahrâm* 20/9/91)

## La loi 203 et la privatisation du secteur public

109 Pour beaucoup, la modification de la loi du secteur public devait faciliter sa privatisation. Certains y voient une des solutions possibles à l'endettement extérieur de l'Égypte. Pour Muhammad 'Abd al-Fatah Ragab, président de l'Association des hommes d'affaires d'Alexandrie, « il faut se défaire de la phobie de la participation étrangère, qui pourrait être un moyen de réduire la dette égyptienne. Les investisseurs, quelle que soit leur nationalité, obéiront de toute façon aux lois égyptiennes. La participation étrangère rapportera

*des devises et elle facilitera l'installation de technologies avancées.* » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 18/6/1990) Comme le rappelle le Dr. Hazem al-Biblawi : « *Le gouvernement doit, pour faire face au déficit budgétaire, augmenter les ressources réelles par une politique fiscale saine et réduire les dépenses gouvernementales. Sinon, viendra un moment où il sera demandé de privatiser le secteur public pour rembourser les dettes de l'État.* » (Al-Ahrâm 17/9/91)

- 110 Pour le ministre de l'Industrie, la privatisation n'est pas l'objectif de la loi, qui vise seulement à permettre aux sociétés de se débarrasser des actifs inutiles pour renforcer l'essentiel du secteur public. À ceux qui attendent une vente massive et rapide des entreprises publiques, il répond : « *Les sociétés publiques, rentables ou déficitaires, ne sont pas à vendre. Comment pourrions nous vendre des entreprises qui, chaque année, versent au Trésor Public plus de 3 milliards de livres, qui produisent pour plus de 45 milliards de livres, réalisent pour plus d'un milliard de livres de profits, et exportent pour plus d'un milliard de dollars ?* » (Al-Akhbar 7/4/1990)

- 111 Il précise que

« le passage du statut d'entreprise publique, dépendant d'une société holding selon la loi 203, à celui de société privée, régie par la loi 159, s'effectue lorsque la part publique dans le capital tombe en deçà de 51 % » (Al-Ahrâm 3/7/91), et ajoute que « ce changement de statut sera probablement très marginal, car la part du secteur privé dans les entreprises publiques où l'État détient plus de 51 % du capital est encore très faible. » (Al-Gumhuriya 10/5/1990)

La privatisation concerne en premier lieu les petites entreprises des gouvernorats que le secteur privé peut gérer, probablement mieux que le public. Les recettes de leur vente fourniront aux gouvernorats des fonds pour améliorer leur infrastructure. Quant aux sociétés du secteur public industriel, seul le ministère de l'industrie est habilité à élaborer un plan de privatisation. Or je suis personnellement convaincu que la vente ne résoudra pas les problèmes. C'est pourquoi nous avons mis au point un programme de développement de ces entreprises. » (Al-Akhbar 7/4/1990)

- 112 Concernant l'utilisation des recettes des ventes, le ministre précise que

« les recettes de la vente des actifs publics ne serviront pas à financer les dépenses courantes ou les infrastructures du gouvernement (Al-Ahrâm 03/07/91) : elles seront réutilisées par les sociétés holdings publiques pour restructurer leurs filiales et développer de grands projets que le secteur privé ne peut ou ne veut assumer, et qui favorisent l'implantation d'entreprises privées à leurs côtés. À titre d'exemple, la caisse de retraite de la société publique « Idéal » place ses fonds dans les bons d'épargne. Elle pourrait racheter à « Idéal » un terrain ou un entrepôt pour y monter une usine privée de thermostats, financée par l'épargne des salariés et non de l'État (Al-Musawwar 10/1/1992). La vente d'actions publiques ne concernera que les parts de l'État dans les 34 sociétés mixtes qui dépendent de la loi sur le secteur privé. Les recettes de cette vente seront réinvesties de façon plus efficiente dans les autres entreprises publiques. Parmi ces dernières, les 20 sociétés qui possèdent déjà des actionnaires individuels pourront augmenter leur capital en lançant des souscriptions publiques, à condition que la part du secteur privé ne dépasse pas 49 % du capital. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une privatisation, puisque l'entreprise restera publique. Quant à la proposition de mettre en liquidation des établissements déficitaires, elle est complètement irrationnelle : qui, en effet, prendrait le risque d'y placer son argent ? » (Al-Akhbar 7/4/1990)

- 113 Totalement opposé au réinvestissement des recettes des privatisations dans le secteur public, Muhammad 'Abd al-Fatah Ragab propose que « *les recettes des ventes soient réparties entre les créanciers de la société et la main-d'oeuvre licenciée. Le reste pourra revenir*

au budget de l'État pour freiner l'inflation ou rembourser une partie des dettes intérieures ou extérieures. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 18/6/1990)

114 Ayant une vision précise des formes de privatisation qu'il souhaite, il poursuit :

« Les entreprises déficitaires ne doivent pas émettre d'actions destinées aux petits épargnants car c'est leur mauvaise gestion qui est responsable de leurs difficultés financières. Elles devront être vendues entières aux enchères publiques : l'acheteur règlera immédiatement soit 10 ou 20 % du prix, le reste étant étalé sur 10 ans avec un taux d'intérêt réduit, soit la totalité du prix de vente, diminué d'un abattement de 10 %. Le prix de vente devra baisser de 10 % tous les mois ou les deux mois tant que ces sociétés ne trouveront pas d'acquéreur. Dans le cas d'une vente fractionnée d'actions au public ou à plusieurs acheteurs, valable seulement pour les entreprises non déficitaires mais dont le taux de profit est inférieur au rendement des dépôts à un an, le prix des actions devra être fixé de façon à ce que leur rendement égale celui des dépôts bancaires à un an, avec un paiement étalé sur cinq ans et à taux d'intérêts réduits. Aucune société ou banque publique ne devra acheter de société privatisable, mêmes celles sur lesquelles elles détiennent des créances importantes, excepté de façon transitoire et préalable à la revente au secteur privé. Les banques doivent au contraire être encouragées à financer la vente des sociétés publiques à leurs clients du secteur privé. Si la privatisation s'effectue selon ce schéma, on trouvera des centaines de citoyens prêts à acheter et à diriger de façon appropriée les sociétés du secteur public.

Nous sommes totalement opposés à la méthode préconisée actuellement de confier à l'État, pour une période transitoire, le redressement financier du secteur public. Cette tentative n'aboutira qu'à un gaspillage supplémentaire des fonds publics au moment où le gouvernement en a un besoin pressant. Les sociétés réalisant des bénéfices supérieurs aux taux d'intérêt offerts par la Banque Centrale pourront recourir à des souscriptions publiques. Là aussi, des facilités de paiement devront être accordées. Pour concurrencer les autres formes de placement (bons du trésors, dépôts bancaires, nouveaux investissements), les prix de vente des sociétés publiques doivent être suffisamment bas, et s'accompagner de facilités de paiement et de taux d'intérêt faibles ou quasi-nuls. L'acquéreur doit savoir, dès le départ, que le prix à payer est inférieur à la valeur réelle des avoirs de la société. Cette dernière devra être débarrassée de toutes ses dettes avant d'être proposée à la vente. Les acquéreurs de ces sociétés devront bénéficier de cinq ans minimum d'exonérations fiscales, comme le prévoit la loi n° 159. Des comités indépendants devront procéder à une évaluation objective des actifs (et non des passifs) des sociétés déficitaires ou dont les profits sont inférieurs au rendement des dépôts bancaires à un an. » (Al-Ahrâm al-Iqtisâdi 18/6/1990)

## Les problèmes concrets d'application de la loi et des privatisations

115 Le Dr. Sayyed al-Naggar reconnaît que la privatisation sera difficile, du fait de la complexité des « interdépendances entre les entreprises publiques, le budget de l'État, le budget de devises et le système bancaire, qui devront être prises en compte dans l'exécution du programme de privatisations pour éviter de créer des déséquilibres budgétaires ou financiers. » Si, d'un point de vue théorique, le Dr. al-Naggar pense que « l'existence de déficits importants ou au contraire une rentabilité particulièrement forte ne constitue pas un obstacle à la privatisation, qui fait disparaître les déficits dus à une mauvaise gestion et les profits excessifs liés à une situation de monopole », il s'accorde néanmoins dans la pratique avec le président de l'Association des hommes d'affaires d'Alexandrie pour affirmer la nécessité « d'assainir au préalable la structure financière ou technique de certaines entreprises avant de proposer leurs actifs à la vente. »

- 116 Par contre, il rejoint le ministre de l'Industrie en disant qu' « *il serait dangereux de mettre en vente un grand nombre d'entreprises simultanément* » et que « *les privatisations devront être étalées dans le temps, et les capacités du marché du capital, qui dépend de la quantité de liquidités disponibles sur le marché local et du niveau de participation arabe et étrangère accepté, doivent être prises en compte* ». Comme M. 'Abd al-Wahab, il pense que « *les capitaux étrangers auront certainement un rôle limité à jouer.* » Mais, contrairement à ce dernier, il est convaincu que « *l'épargne locale, dont l'expérience des sociétés de placement de fonds a prouvé l'existence, est suffisamment importante pour couvrir le programme de privatisations, surtout si on lui associe celle de la large communauté égyptienne résidant à l'étranger.* » (Al-Ahrâm 13/5/90)
- 117 Le point de vue du gouvernement égyptien et son plan de privatisation sont développés dans une note envoyée à la Banque Mondiale, où le ministre de la planification, le Dr. Kamal al-Ganzouri, décrit le plan comme « *visant à accroître la participation du secteur privé dans le capital et la gestion d'un grand nombre d'entreprises publiques* », et affirme « *la volonté du gouvernement de mener, aussi rapidement que le permettent les capacités d'absorption du marché local, ce programme, qui comprend la liquidation de la part publique dans les sociétés mixtes d'investissement estimée 2,6 milliards de livres, la vente des 2000 établissements des gouvernorats évalués à 529 millions de livres, la cession des actifs inutiles des grandes entreprises publiques et la location au secteur privé de leurs capacités de production sous-utilisées.* »
- 118 Le cinquième et principal volet du programme de privatisation est la modification de la loi du secteur public, qui concerne 393 entreprises, dont les actifs sont évalués à 124 milliards de livres. La durée d'exécution du programme de privatisation dépendra, selon le Dr. al-Ganzouri, de plusieurs facteurs :
- « 1) la capacité du marché local et extérieur à financer la privatisation, au moment où les sociétés de placement de fonds seront mises en liquidation. Jusqu'à présent, cette capacité n'a été testée qu'avec la vente des entreprises des gouvernorats : or, si 80 % d'entre elles ont été vendues, les 20 % restants représentent à eux seuls 80 % de la valeur totale. Le marché du capital en Égypte est encore quasi-inexistant. Il faut le développer pour élargir la participation populaire et éviter la concentration des capacités de production aux mains de grands investisseurs. Pour éviter de brader les entreprises publiques, les offres de vente seront faites selon les capacités d'absorption du marché ;
  - 2) la mise en place de mécanismes permettant de résoudre certains problèmes délicats, comme celui de la reconversion de la main-d'oeuvre ;
  - 3) le temps nécessaire pour gagner la confiance des investisseurs dans le programme de privatisation. » (Al-Ahrâm 3/1/1992)

## Évaluation des actifs des sociétés publiques en vue de leur privatisation

- 119 La privatisation de tout ou partie du capital des entreprises publiques égyptiennes nécessite au préalable de réévaluer ce dernier. En effet, la valeur des actifs nationalisés il y a trente ans, de même que celle des machines et équipements neufs achetés depuis, n'ont pas été réactualisées, malgré la très forte dépréciation de la livre, l'usure des machines, l'augmentation du prix des terrains, etc. Pour rassurer les acquéreurs potentiels privés, locaux et étrangers, cette évaluation a été confiée en parallèle à des organismes étrangers et aux institutions égyptiennes. Une partie de l'aide américaine à l'Égypte sera reconvertie pour financer ces évaluations.

120 Le ministre de l'Industrie précise que pour la partie égyptienne,

« l'évaluation des actifs des entreprises publiques, en vue de leur vente ou de l'émission d'actions, sera, d'après la loi, confiée à une commission dirigée par un juriste le Dr. Atif 'Ubayd a été chargé par le premier ministre d'étudier les expériences française, polonaise et britannique. L'expérience française semble la plus proche de la nôtre. L'évaluation est effectuée en trois étapes par trois groupes (bancaire I gouvernemental I hommes d'affaires, politiques et sociologues) en fonction du risque financier, du marché et des possibilités de développement de la firme. En Égypte, la Banque Nationale d'Investissement, principal créateur des firmes publiques, effectue ses propres évaluations, afin de garantir ses possibilités de remboursement.

L'USAID a chargé également, à la demande du gouvernement égyptien, un bureau d'étude privé d'effectuer l'évaluation des actifs des sociétés, qui coûte environ 20.000 dollars par société. Nous devons nous attendre à ce que, selon les cas, la valeur actualisée des entreprises soit inférieure ou supérieure à celles des sommes qui y ont été investies.

Pour éviter de trop fortes dépréciations ou réappréciations des portefeuilles des différentes sociétés holdings, suite aux privatisations de leurs filiales, certains ont pensé créer une caisse spéciale de compensation, qui collecterait les recettes des ventes et financerait les investissements des holdings. À mon avis, cette caisse (outre le fait qu'elle réinstaure une centralisation que nous voulons supprimer) est inutile. Au moment où nous réorganisons le secteur public, nous devons tenir compte du fait que les holdings et leurs filiales constituent des entités économiques capables de fonctionner selon les règles du marché.

Pour cette raison, il est inconcevable de proposer à la vente au même moment tous les actifs privatisables : nous ferions baisser artificiellement les prix, car nous n'aurions pas tenu compte de l'état du marché et de sa capacité à acheter ces actifs. » (Al-Musawwar 10/1/1992)

## Réponse du secteur privé aux offres de privatisation

121 La réforme du secteur public survient dans un contexte particulièrement difficile : interruption des crédits extérieurs, contraction du crédit en Égypte, suppression de l'attribution gouvernementale de devises, récession et baisse de la demande interne, stagnation des marchés d'exportation... L'émission, par le gouvernement, de bons du Trésor fait partie du programme d'ajustement structurel : elle vise à réduire la masse de liquidités en circulation, tout en procurant à l'État les fonds nécessaires pour rembourser ses dettes, financer ses dépenses courantes et d'investissement. Les chiffres officiels de cette émission n'ayant pas été publiés, on ne peut raisonner que sur des projections. L'émission moyenne hebdomadaire serait de 800 millions LE, soit respectivement 500 et 300 millions LE pour les bons à 3 et 6 mois. Le taux d'intérêt annuel moyen étant d'environ 20 %, le Trésor recevrait chaque semaine environ 796 millions LE, payant environ 180 millions d'intérêts par an, charge à lui de rembourser 6 et 7,8 milliards LE respectivement chaque trimestre et semestre, grâce aux nouvelles émissions. Si elles ralentissent, le solde de la dette intérieure s'accroît et le Trésor devra la rembourser sur ses ressources propres.

122 Selon Ali Negm, PDG de la Banque Delta International, et ex-administrateur de la Banque Centrale et de l'UBAF, « les bons du Trésor sont inflationnistes parce qu'ils aggravent la dette intérieure sans réduire les dépenses gouvernementale. » D'après le Dr. Ramzi Zaki, conseiller à l'Institut National de la Planification,

« le taux élevé d'émission actuel des bons du Trésor (20,5 %) a supprimé les concurrents de l'État dans la mobilisation de l'épargne locale. Le niveau élevé des

taux d'escompte de ces bons accroît les coûts de production des activités dont les opérations courantes sont financées par le crédit bancaire. Ce qui guette l'Égypte, c'est l'expérience des pays d'Amérique Latine, où le service de la dette intérieure atteint 40 % des dépenses du budget. L'émission des bons du Trésor à des taux aussi élevés est donc facteur de stagflation. »

- 123 Pour le Dr. Hamdi 'Abd al-'Azim, professeur d'économie à l'Académie Sadate de gestion, « les bons du Trésor substituent une dette nouvelle à une dette ancienne, chargée d'intérêts supplémentaires de 18,5 % à 19,2 %, qui aggravera le déficit du budget. »
- 124 D'après le Dr. Faiqa Rifai, vice-administrateur de la Banque Centrale, « sans l'émission des bons du Trésor, la Banque Centrale aurait dû couvrir le déficit à un taux d'escompte plus élevé, donc plus inflationniste. Le programme de réforme a réussi à stabiliser les taux d'intérêt et d'inflation malgré la libération des taux d'intérêt et du taux de change. La stagflation est sectorielle, le tourisme, l'extraction et certaines industries de transformation sont en expansion, d'autres secteurs comme l'agriculture sont récessifs du fait du bas niveau de productivité. La substitution d'une dette interne à la dette externe était une des solutions proposées pour résoudre la crise de l'endettement extérieur, après la réduction de ce dernier au Club de Paris en mai 1991. L'Égypte cherche aussi à transformer sa dette extérieure en droits de propriété pour des investisseurs étrangers. » (*Al-Ahrâm* 10/4/1992)
- 125 Les bons du Trésor, dont l'émission minimale est de 25.000 LE, ne s'adressent pas aux petits épargnants, mais aux banques, aux sociétés et aux particuliers fortunés. Après un an et trois mois d'émission, ils ont retiré du marché une part importante de l'épargne inutilisée dans les banques. Les possibilités de privatisation, à partir de l'épargne locale, des actifs publics en sont d'autant réduites.
- 126 Le ministre de l'Industrie signale à ce titre, en janvier 1992, que « 500 millions de livres d'actifs et d'usines complètes ont déjà été proposés à la vente, mais il est encore trop tôt pour dire si le secteur privé répondra favorablement. » (*Al-Musawwar* 10/1/1992)
- 127 Indépendamment de la privatisation, « le secteur public a des besoins de financement considérables. Il est difficilement concevable que les petits et moyens épargnants puissent lui fournir un milliard de livres par an. Il possède environ 77 milliards d'avoirs, dont 35 couverts par le capital et 40 correspondant à des dettes. La nouvelle loi permet en théorie de rembourser ces dettes grâce aux investissements privés. Mais il est à la fois difficilement concevable et peu souhaitable que le secteur privé place tous ses capitaux dans le secteur public, aux dépens de son extension propre et de l'accroissement des capacités de production. Nous n'émettrons pas de nouvelles actions des sociétés publiques ni ne vendrons les anciennes dès l'entrée en vigueur de la loi, car l'émission d'actions n'est possible que si leur rendement est supérieur au taux d'intérêt bancaire. Leur valeur boursière est sujette à de fortes fluctuations. La vente des parts publiques dans les entreprises privées mixtes n'est pas non plus un moyen efficace pour activer le marché des titres : les sociétés déficitaires ne trouveront pas acheteur, et les firmes rentables ne voudront pas vendre. Les banques pourraient jouer un rôle plus significatif, mais elles sont limitées par le plafonnement du crédit et les risques liés à l'investissement pourraient leur porter préjudice. Il faudra commencer par émettre des obligations à intérêts attractifs, pour réhabituer les Égyptiens aux opérations sur les titres (*Al-Ahrâm* 03/07/91)
- Nous ne proposerons que des actifs intéressant le secteur privé, en fonction des possibilités réelles d'achat. Notre choix portera sur la meilleure offre, non seulement en termes de prix, mais aussi d'augmentation des capacités de production, de maintien de la main-d'oeuvre, d'amélioration de la productivité etc. Lorsque le ministre du tourisme, M. Fu'ad Sultan, a vendu le Méridien, il n'a pas

encaissé le prix de la vente, mais imposé à l'investisseur de construire une nouvelle tour, ce que le secteur public ne pouvait pas financer lui-même. La privatisation n'est valable que si elle conduit à un résultat meilleur que ce que permettait la propriété publique. » (*Al-Musawwar* 10/1/1992)

128 Selon Ahmad al-Amawi, président de la Fédération des Ouvriers,

« il sera très difficile de trouver des individus ou des groupes d'individus pouvant acheter des actions, car les revenus des Égyptiens couvrent à peine leurs besoins essentiels. L'épargne du secteur privé ne suffirait pas pour racheter le quart du secteur public ! D'autre part, les objectifs de l'acheteur doivent être compatibles avec les nôtres. Nous ne voulons pas nous aventurer dans une expérience de privatisation dont nous ne mesurons pas les risques, pour nous apercevoir après un échec cuisant qu'il faut reconstruire le secteur public ! Ce genre d'expérience coûte trop cher et nos besoins sont immenses. Ce n'est pas parce que des systèmes analogues ont réussi chez d'autres qu'ils conviennent à notre situation. Nous ignorons jusqu'à quel point nous pourrions assimiler ces changements, et je crains que les acheteurs d'actions ne puissent, comme les épargnants des sociétés de placement de fonds, récupérer leurs dépôts par la suite. Au Ghana, la proposition de privatiser le secteur public a fait chuter le cours des actions. De même, en Égypte, les prix seront forcément très bas pour s'adapter aux moyens financiers des acquéreurs éventuels. » (*Mayo* 30/4/1990)

### Privatisation par la cession d'actions au personnel de l'entreprise selon le système « ESOPE »

129 Une part des actions de certaines sociétés publiques devrait prochainement être cédée à leurs employés, suite à la vague d'opposition, tant chez certains économistes égyptiens que parmi les ouvriers, qu'a suscité la proposition de privatiser le secteur public. La cession des actifs au personnel sera prise en charge par le Ministère de la Coopération Internationale (MCI), en accord avec l'Organisation de l'Aide Américaine (USAID) et la Banque Nationale d'Investissement (BNI).

130 La vente d'actions aux salariés selon le système « ESOPE » a été initiée au terme d'un accord entre l'Agence Américaine pour le Développement International et « Overseas Private Investment Corporation » (OPIC) (Washington) afin de l'appliquer en Égypte aux sociétés intéressées, publiques ou privées. D'après M. Mahmoud Fahmi, ancien président de l'Organisation du Marché du Capital,

« son adaptation à la législation égyptienne a été confiée, dès juin 1988, à des cabinets d'avocats et de conseil locaux, et a abouti à trois modèles de contrats : prêt, hypothèque sur les actions et gestion de fonds (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 1/1/1990). Les actions seront réparties entre les employés selon la participation de chacun dans la réalisation des profits de l'entreprise, et son ancienneté. L'acquisition des actions s'étalera sur 10 ans, et s'effectuera en tranches annuelles de 10 % de la part du capital destinée aux employés. Les nouveaux actionnaires ne pourront jouir de leurs droits qu'à partir de la 3ème année du processus d'attribution des actions. Les employés interrompant leur activité dans l'entreprise, pour cause de maladie ou de décès, recevront la totalité de leur part dans le capital, quelque soit leur ancienneté. 130 millions de livres seront prélevées du compte de la contrepartie, en livres égyptiennes, du produit de la vente locale des importations financées par l'aide américaine pour accorder aux entreprises le prêt nécessaire à la transformation de 30 % de leurs actifs en actions distribuées entre les employés. Ce prêt sera remboursé annuellement avec une part des profits de l'entreprise. Les prêts du ministère de la Coopération internationale seront versés dans le cadre d'un contrat de prêt et d'un contrat d'hypothèque. (*Al-Ahrâm* 19/6/1990)

Le prêt accordé par le ministère de la Coopération internationale, d'un montant équivalant à celui de la masse salariale durant une période allant de trois à cinq ans, sera versé à une coopérative créée pour le gérer, dans laquelle les employés seront représentés. La coopérative aura pour capital les actions des employés et pour fonction de collecter les fonds nécessaires au remboursement du prêt. Son activité sera bénévole et non officielle. (*Al-Ahrâm* 19/6/1990)

Les sociétés du ministère du Tourisme, les raffineries et distilleries de sucre, les sociétés du ministère de la Construction et de l'Aménagement du territoire ont demandé à profiter de ce système. » (*Al-Ahrâm* 19/6/1990)

- 131 Parmi ces dernières, six sociétés, dont les déficits totalisent 96,4 millions de livres, soit 155 % de leur capital, sont candidate. D'autre part, des négociations sont en cours avec Omar Abdel Akher, gouverneur de Guiza, pour appliquer le système « ESOPE » à trois autres briqueteries publiques. En outre, d'après M. Baha al-Din Nasr, président de l'Organisation Publique du Tourisme,

« l'évaluation des actifs de Egypt Travel Compagny, dont 5 % sont déjà détenus par des investisseurs privés, sera achevée en janvier 1990, avant de déterminer la part qui pourrait revenir aux salariés. (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 1/1/1990)

Le Comité Supérieur des Politiques étudiera séparément la demande de chaque société, sur la base de critères précis : l'entreprise doit être rentable, avoir des capacités d'exportation importantes, être libérée de toute tarification gouvernementale, ne pas avoir besoin de protection douanière, utiliser comme intrants principaux des produits locaux et ne pas être sujette à des ruptures d'approvisionnement d'intrants importés, de façon à ce que ses profits et le remboursement futur du prêt soient assurés. D'autre part, la priorité sera accordée aux sociétés employant une main-d'oeuvre importante, dans le but d'élargir la base de la propriété. (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 1/1/1990)

Dans le cadre du contrat de prêt, la Banque Nationale d'Investissement, gestionnaire du porte-feuille de l'Association des salariés actionnaires, a reçu du ministère de la Coopération internationale un prêt de 42,1 millions de livres (soit la contrepartie en livres égyptiennes de la vente locale des marchandises liées à l'aide américaine), pour le compte des salariés de la Société des Pneumatiques d'Alexandrie, première à appliquer le système ESOPE. Ces fonds financeront 30,5 % du capital de la société. Les bénéfices seront distribués aux salariés, qui récupéreront la valeur actualisée de leurs actions à leur départ de l'entreprise. Première joint-venture entre la société publique égyptienne « TRINCO » de pneumatiques (15 %), la société italienne BERLIET-CORDINAVITO (10,4 %), des banques et des sociétés d'assurance égyptiennes (44,5 %) et les employés (30,5 %), la société des pneumatiques d'Alexandrie fabriquera des pneus « RadiaT pour camions et autobus en acier pour le marché local, afin de combler le déficit de la production de TRINCO sous licence BERLIET. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 1/1/1990)

- 132 Il semble qu'au moment de la rédaction définitive de la loi 203 du secteur des affaires publiques, l'idée de généraliser le système ESOPE ait été abandonnée. C'est ce que regrette le Conseiller Mahmud Fahmi, ancien président du marché capitaux, qui estime qu'il eut été préférable que la loi accordât aux salariés 5 ou 10 % du capital, comme cela a été expérimenté avec la société des pneumatiques d'Alexandrie, suivant la décision de la commission des politiques du 15 mars 1989. Il s'étonne que « cette possibilité ait été retirée du texte de loi, ce qui aurait permis de limiter d'autant la part du secteur privé. » (*Al-Ahrâm al-Iqtisâdi* 29/07/1991)

## Privatisation des parts publiques dans les sociétés mixtes

- 133 D'après l'hebdomadaire officieux *Al-Musawwar* du 13 avril 1990, tirant ses informations de l'Organisation de l'investissement et des Zones Franches (GOFI), responsable des entreprises créées dans le cadre des lois n° 43/1974, 36/1977 et 230/1990, le secteur d'investissement comporte à cette date

« 335 sociétés mixtes en activité se répartissent entre l'agriculture et l'industrie alimentaire (32), le reste de l'industrie (43), le bâtiment (33), le tourisme (24), les banques (44). Le secteur public détient 54 % de leur capital, soit 2,6 milliards LE, avec une participation qui varie selon les secteurs de 92 % dans les transports, à 40 % dans l'agriculture et 44 % dans le tourisme et les banques (*Al-Musawwar* 13/4/1990)<sup>7</sup>. Après 10 ans d'existence, la moitié des entreprises mixtes industrielles et agricoles sont déficitaires. » (*Al-Siyasi* 25/2/1990)

- 134 À une époque où l'investissement dans le secteur public était limité par une législation rigide et où les organismes de crédit internationaux refusaient de financer l'investissement public, « la participation du secteur public au secteur d'investissement avait pour but », selon le Dr. Hussein Hafez, conseiller à l'Organisation Publique de l'Industrialisation,

« d'attirer capitaux et technologies nouvelles, ainsi que d'obtenir les financements nécessaires (*Al-Siyasi* 25/2/1990). La participation du secteur public aux sociétés mixtes devait aider à surmonter les problèmes du secteur public : manque de financement, sureffectifs, faible productivité, mauvaise gestion. Elle n'a fait que les aggraver, en mettant la société mère, avec tous ses problèmes, en concurrence avec sa filiale « mixte », qui bénéficie d'exonérations fiscales, de la liberté de tarification et de gestion. (*Al-Siyasi* 25/2/1990)

Malgré ces avantages, le revenu de l'investissement public, qui constitue 60 % du capital dans 246 sociétés mixtes, n'est pas supérieur à 5 %, soit l'équivalent du revenu de l'investissement dans les sociétés du secteur public. Les salaires ouvriers élevés et les primes versées aux cadres supérieurs seraient responsables de la hausse des prix de vente, de l'incapacité des firmes à écouler leur production et de la sous-utilisation de leurs équipements (*Al-Siyasi* 25/2/1990).

Les pertes du secteur d'investissement s'élèvent au début de l'année 1992 à 281 millions LE, ce qui représente 35 % du capital des sociétés déficitaires. Elles sont supérieures à ses profits, qui se montent à 269 millions LE, soit 16 % seulement des actifs des entreprises rentables. »

- 135 Ce déséquilibre serait dû à l'inégalité de la relation entre le partenaire privé, « puissant et intelligent », et son associé public,

« moins expérimenté et moins qualifié. Avec un très faible apport de capitaux propres, le partenaire étranger obtient des crédits importants auprès des banques publiques, accapare les études de faisabilité, la construction, la conclusion des contrats avec les fournisseurs et bailleurs de fonds extérieurs. Avant la mise en activité de l'entreprise, il tire de toutes ces opérations des profits substantiels, probablement supérieurs à sa mise de fonds initiale dans le capital, puisque ce sont ses filiales et associés à l'étranger qui exécutent les travaux et fournissent les machines, matières premières et produits intermédiaires. Enfin, certaines sociétés mixtes importent la quasi-totalité de leurs biens intermédiaires, refusant de chercher des substituts locaux, ce qui augmente d'autant les coûts de production. À ces dépenses colossales, s'ajoutent des frais administratifs (salaires, frais de déplacement, jetons de présence) injustifiés, qui atteignent 35 % des dépenses totales, soit 1205 millions de livres. (*Al-Musawwar* 13/4/1990)

Du côté du partenaire égyptien, le pouvoir est concentré dans les mains d'un seul homme, qui n'a pas toujours les compétences requises pour sa fonction. Les divergences survenant avec le partenaire étranger conduisent dans certains cas au refus de ce dernier de verser sa part de capital en temps voulu ou de fournir l'assistance technique et les services nécessaires. » (Al-Ahrâm 3/1/1992)

- 136 Selon les études effectuées par le GOFI sur les causes de la situation financière catastrophique d'une grande part des entreprises sous son contrôle, « *c'est au niveau de l'étude de faisabilité que les plus graves erreurs se situent : mauvaise conception du profil des produits en fonction des possibilités réelles de commercialisation, sous-évaluation des coûts, formation préalable de la main-d'oeuvre insuffisante, niveau trop élevé des salaires ouvriers et des cadres par rapport aux résultats financiers de l'entreprise.* » (Al-Ahrâm 3/1/1992)
- 137 La routine administrative et les problèmes relationnels retardent de plusieurs années la mise en route du projet, certaines entreprises ayant dû, selon le GOFI, « *attendre entre 5 et 7 ans!* » (Al-Ahrâm 3/1/1992) La sous-estimation des coûts initiaux, auxquels s'ajoutent des dépenses imprévues dans l'étude de faisabilité et les frais relatifs aux retards accumulés, font que le coût final de l'investissement est largement supérieur au financement prévu. Pour combler la différence,
- « l'entreprise recourt au découvert bancaire, aggravant son endettement avant d'avoir commencé son activité (Al-Musawwar 13/4/1990). Les crédits bancaires atteignent 20 % des dépenses d'investissement des sociétés, avec des intérêts annuels d'un montant supérieur à 2 milliards LE (Al-Musawwar 13/4/1990). Pour couvrir ces frais, les sociétés mixtes appliquent à leurs produits des prix élevés inadaptés aux possibilités du marché, réduisant le volume des ventes, initialement peu élevé, pour certaines entreprises, du fait des faibles compétences commerciales et de l'absence de point de vente propre (Al-Ahrâm 3/1/1992). Cette faiblesse des ventes entraîne une sous-utilisation des capacités de production et une augmentation des stocks, qu'aggravent souvent les pénuries d'intrants sur le marché local et le manque de liquidités nécessaires à leur importation (Al-Ahrâm 3/1/1992). Tous ces facteurs accroissent les coûts de production et pèsent sur la rentabilité des entreprises. » (Al-Musawwar 13/4/1990)
- 138 La plupart d'entre elles se concentrant dans un éventail restreint de productions traditionnelles, destinées au marché réduit de la population locale aisée, elles doivent faire face à une « *forte concurrence locale et importée.* » (Al-Ahrâm 3/1/1992) Les sociétés d'investissement, comme les autres entreprises, ont été touchées par les mesures de libéralisation en oeuvre depuis 1987. D'après le Dr. Wahbi Gabriel, directeur des études au GOFI, « *les sociétés mixtes, faiblement exportatrices, mal gérées, n'ont pu faire face à la hausse des prix de l'énergie ou des matières premières locales ou importées et à la dévaluation de la livre.* » (Al-Siyasi 25/2/1990) Un des principaux justificatifs à l'expérience du secteur d'investissement était de favoriser la création d'emplois nouveaux. « *Or, d'après les études du Centre d'Information du Secteur Public, les embauches dans le secteur mixte correspondent davantage, du fait des écarts de salaires, à des transferts de main-d'oeuvre qualifiée du secteur public vers les sociétés mixtes qu'à de véritables créations d'emploi.* »<sup>9</sup> (Al-Siyasi 25/2/1990) Pour les responsables du GOFI, « *la situation des sociétés mixtes ne pourra être redressée que par l'entrée de nouveaux partenaires rachetant la part publique, dont la vente sera facilitée par l'absence de sureffectifs, ces entreprises utilisant des technologies peu intensives en main d'oeuvre.* » (Al-Musawwar 13/4/1990)
- 139 On peut se demander quel investisseur privé serait disposé à prendre la place de l'actionnaire public égyptien dans des entreprises déficitaires, si c'est la présence de la partie publique qui garantit des profits élevés à son partenaire, local ou étranger,

surtout si, comme le montrent les études du GOFI, c'est de la phase initiale du projet que ce partenaire tire le plus profit ! Conscient de cette réalité, le gouvernement ne proposera à la vente que les entreprises actuellement rentables : « *La liquidation de la part publique dans les sociétés mixtes d'investissement (2,6 milliards de livres), ne concernera que les établissements réalisant des profits, les autres devant être redressés avant que la part publique puisse y être proposée à la vente.* » (Al-Ahrâm 3/1/1992) Pour les firmes déclarées immédiatement privatisables, « *la vente des parts publiques a été retardée* », selon le ministre de l'Industrie, « *par des problèmes techniques concernant leur évaluation, les actions de nombre d'entre elles n'étant pas encore cotées en bourse. La vente s'effectuera cas par cas, en fonction des capacités d'absorption du marché.* » (Al-Musawwar 5/4/1991)

- 140 Reconnaissant les pitoyables résultats des sociétés du secteur d'investissement, le Dr. Sayyed al-Naggar en rejette la responsabilité sur le secteur public et sur les cadres qui ont amené ses cadres à encourager le développement :

« Les difficultés financières des entreprises mixtes, créées par le secteur public pour permettre à ses cadres et « relations » de percevoir des salaires et primes qu'il ne peut offrir, ne sauraient prouver que le secteur privé n'est ni plus rentable ni plus efficient que le secteur public. Aucune logique économique ne justifie l'existence de ces entreprises et le secteur privé ne peut être tenu en aucun cas pour responsable de leur échec. » (Al-Ahrâm 27/5/90)

- 141 Par contre, pour le Dr. Adel Gazarin, président de la Fédération des Industries et ancien directeur de la société publique Nasr de production automobile associée à la firme italienne FIAT,

« l'expérience des sociétés mixtes est positive car elle permet au secteur privé de pénétrer dans de nouveaux domaines en lui offrant la garantie et l'expérience du secteur public. Pour cette raison, il faut redresser les entreprises mixtes en difficulté avant de vendre la part publique de leur capital et utiliser les recettes des ventes pour créer d'autres sociétés mixtes. Même si l'expérience n'a pas été très profitable pour le secteur public jusqu'à présent, il faut la poursuivre, car la concurrence l'incitera à se développer et à améliorer sa productivité. » (Al-Siyasi 25/2/90)

- 142 De l'avis du président de la Fédération des Industries, le conseil des ministres a néanmoins

« énoncé le principe selon lequel, à l'avenir, la participation de l'État se limiterait à des entreprises mixtes répondant aux objectifs nationaux du Plan, permettant d'introduire des techniques avancées, ou favorisant l'investissement de capitaux arabes ou étrangers à l'intérieur du pays. Elle devrait recevoir l'approbation de la Haute Commission des Politiques, et ce après avoir confié les études de faisabilité à des maisons d'expertise sûres, l'analyse des besoins de financement, l'équilibre entre fonds propres et emprunts, les objectifs de production, de commercialisation et d'emploi devant faire l'objet d'une attention particulière. » (Al-Ahrâm 3/1/1992)

## Privatisation des entreprises des collectivités locales

- 143 La question de la privatisation des entreprises des collectivités locales est déjà ancienne puisqu'elle « a été posée dès 1984 à l'Organisation du Développement Populaire, concernant les entreprises de la « sécurité alimentaire ». En 1986, 23 gouvernorats ont désigné des sociétés privatisables, 15 d'entre eux ont évalué leurs actifs. » (Al-Ahrâm 10/4/90).

- 144 Il semble néanmoins qu'elle ait été abandonnée après l'échec des négociations avec le FMI en 1987. Ce qu'on regroupe sous le vocable « d'entreprises des gouvernorats » ou des « collectivités locales » représente une réalité très hétérogène :
- « Sur un total de plus de 2400, la plupart, entre 1145 (Al-Ahrâm 17/5/91) et 1459 (Mayo 3/6/91) sont des petites fermes ou de petits établissements travaillant dans la sécurité alimentaire, l'industrie, les transports et les services (*Al-Musawwar* 13/4/1990), de petites entreprises artisanales de menuiserie, d'apiculture, de fabrication de tapis etc. (Al-Ahrâm 17/5/91) dont le capital est inférieur à 50.000 LE. Gérées par des employés, sans objectifs précis ni contrôle, la caisse des services renfloue leurs déficits à moins que leur budget ne soit directement associé à celui du gouvernorat. Les actifs de ces entreprises s'élèvent à 400 millions de livres mais les bénéfices réalisés sont inférieurs à 22 millions, et les pertes de 400 d'entre elles atteignent 3 millions par an. » (*Al-Musawwar* 13/4/1990)
- 145 Une minorité d'entre elles concernent de grosses entreprises ayant un capital supérieur à 250 000 LE. Parmi elles, celles qui « *dépendent de l'Organisation du Développement Populaire regroupaient en 1986, 5 poulaillers de poules pondeuses, pour une valeur de 15 millions de livres, 6 poulaillers d'engraissement de poulets (27 millions de livres), 6 élevages de vaches laitières, 4 usines de fabrication d'aliments pour le bétail, un élevage d'oies, une briqueterie, une carrière et trois sociétés de transport de passagers, évalués au total à 91 millions de livres en 1986.* » (*Al-Ahrâm* 10/4/90)
- 146 Les entreprises publiques de sécurité alimentaire des gouvernorats semblent avoir été créées pour assumer une double fonction sociale : d'une part, fournir les protéines à bas prix à la population, en substitution aux importations subventionnées de viandes et volailles, développées par le ministère de l'Approvisionnement et ouvertes aux importateurs privés après les émeutes de 1977 ; d'autre part, assurer emploi et revenu aux fonctionnaires en sureffectif, du fait de l'application de la politique d'embauche systématique des diplômés. Avec la privatisation de ces entreprises, c'est un des volets de l'ancien mode de régulation sociale qui est fermé ; il est compréhensible que certains gouverneurs soient réticents à s'en défaire, surtout dans les gouvernorats où les activités économiques alternatives pouvant assumer le même rôle sont rares, comme les gouvernorats semi-désertiques (Suez, Buhayra, Sud Sinaï, mer Rouge) ou à structure agraire particulière, comme celui de Sohag.
- 147 Tous ne partagent pas le point de vue des gouverneurs concernant l'utilité sociale des entreprises des gouvernorats. Selon Makram Muhammad Ahmad, journaliste à l'officieux *Al-Musawwar*,
- « seulement la moitié des entreprises des collectivités locales tient une comptabilité correcte. Les petites entreprises n'ont aucun rôle effectif sur la stabilité des prix, de par leur petite taille et parce qu'ils profitent quasi-exclusivement aux fonctionnaires du gouvernorat, voire à leurs seuls employés. En cas de privatisation, leur personnel, composé le plus souvent de fonctionnaires qui y travaillent à mi-temps ou qui y sont détachés, retournera sans problème à leurs postes d'origine. Reste qu'en l'absence de critères clairs d'évaluation du prix de ces entreprises, on peut craindre que les personnalités influentes locales les acquièrent pour un prix symbolique. » (*Al-Musawwar* 13/4/1990)
- 148 Le succès de la privatisation des entreprises locales dépend à la fois de la taille de l'établissement et de l'état du marché de l'activité de celui-ci. Ainsi, selon le gouverneur d'Assiout, « *l'achat de fours à pain rencontre un succès croissant ; la demande et la rentabilité sont assurées, et de plus, les fours ont vu la totalité de leurs équipements renouvelés au cours du plan passé.* » (Mayo, 3/6/1991)

- 149 Le principal obstacle à la privatisation des grands élevages est la stagnation du marché local de la viande. En effet, les élevages de bovins publics et privés se sont développés dans les années quatre-vingt, grâce au soutien du ministère de l'Approvisionnement qui finançait l'achat d'aliments pour le bétail et rachetait les bêtes sur pied aux éleveurs. Afin de réduire les dépenses budgétaires, le ministère a décidé de reprendre l'importation de viande congelée, plus économique que l'achat aux éleveurs locaux. Les entreprises les plus difficiles à vendre sont les grands élevages de volaille ou de bétail, du fait des pénuries ou du coût élevé des aliments pour animaux, du bas prix de vente de la viande sur le marché, de la baisse de la consommation de viande et du grave endettement de ces sociétés. 80 % des élevages privés dans le gouvernorat de Buhayra ont dû cesser leur activité. Selon le gouverneur d'al-Gharbiya, « *le principal obstacle à la vente est l'obligation de vendre, avec les bâtis et les équipements, les terrains, devenus d'autant plus chers qu'ils sont rentrés dans le cordon urbain, ce qui augmente considérablement le coût d'achat.* » Le gouverneur d'al-Gharbiya propose « *une location sur un bail de 10 ans, avec possibilité d'acheter le terrain au terme de celui-ci* » (Mayo 3/6/91), tandis que celui de Kalioubiya suggère de « *transformer les grands établissements en sociétés anonymes dont les actions seront proposées aux particuliers et aux sociétés.* »
- 150 Pour faciliter la vente, le gouverneur de Kalioubiya, qui estime que les collectivités locales manquent de cadres compétents en marketing, a permis aux fonctionnaires, auxquels la loi interdit d'acquérir des actifs en leur nom, d'acheter à crédit des actions pour le compte de leurs proches, dont les mensualités seront prélevées sur leur salaire. Certains établissements industriels, invendables parce qu'ayant des équipements obsolètes, ont été mis au service des écoles techniques. Les ateliers de tissage et couture ont distribué leur matériel aux familles productives, par l'intermédiaire du ministère des Affaires Sociales. Le gouverneur de Munufiya a décidé, pour sa part, d'accorder « *des facilités de paiement aux jeunes, en morcelant le prix de vente ou en aidant à la constitution de coopératives d'achat.* » (Mayo, 3/6/1991)
- 151 Mais les gouverneurs, agents exécutifs du pouvoir central, sont obligés de se plier à ses directives et le feront d'autant plus facilement que les entreprises sous leur responsabilité étaient mal gérées. Ainsi,
- « à l'Organisation de Construction et de Développement du village, les responsables ne sont pas favorables à la privatisation du millier d'établissements sous son contrôle, tant qu'un décret ministériel n'en aura pas précisé les modalités. Néanmoins, l'Organisation a stoppé depuis trois ans toute création d'entreprise et réduit les prêts, invitant les familles à autofinancer leurs projets. À Suez, le gouverneur a précédé les instructions gouvernementales en vendant un village touristique de 12 millions et une briqueterie, et en proposant à la vente un hôtel et des transports en commun. Selon lui, les déficits enregistrés par les élevages de poulets sont dus à la hausse des prix des aliments pour volailles et au maintien du prix de la viande en dessous des coûts de production. Il s'oppose à la privatisation du poulailler géant de poules pondeuses de Suez, car il permet de maintenir bas le prix des oeufs dans tout le gouvernorat. À Ismaïlia, le gouverneur limite la privatisation à deux sociétés déficitaires (sécurité alimentaire et transports) en conservant les entreprises rentables jusqu'à de nouvelles instructions du gouvernement. À al-Buhayra, le gouverneur considère ses entreprises rentables et difficilement privatisables, du fait du rôle qu'elles jouent dans le maintien du bas niveau de prix. Selon lui, elles ne causent aucune charge financière au gouvernorat puisque les employés, fonctionnaires, perçoivent leurs salaires (1,5 millions de livres) du gouvernement. Il serait prêt, par contre, à se débarrasser de la nouvelle briqueterie inachevée, dont les dettes s'élèvent à 16 millions de livres.

Dans le gouvernorat de Miniya, la plupart des entreprises publiques sont déficitaires. Outre leur privatisation, le gouvernorat met en oeuvre, en coopération avec l'université, la bonification de 500 feddans qui seront vendus par la suite aux particuliers. Le gouverneur de Kafr al-Cheikh a transformé depuis plus de deux ans les entreprises publiques de la sécurité alimentaire en sociétés mixtes à participation privée. Gérées par des particuliers, elles sont toutes bénéficiaires.

À Assiout, la seule entreprise actuellement déficitaire est une usine de fabrication de glace. Ces capacités de production étant quatre fois supérieures aux besoins du gouvernorat et des régions voisines, elle accumule 9 millions de livres de dettes et les 3/4 de ses capacités sont inutilisées. Il y a plus d'un an, la briqueterie a été transformée en carrière et est devenue rentable.

Dans le gouvernorat de Gharbiya, l'évaluation des actifs des sociétés publiques a commencé dès 1982. Toutes rentables, ces dernières sont, selon le gouverneur, à la disposition du gouvernement, ce qui n'empêche pas le gouvernorat de poursuivre le doublement de capacité du poulailler de poules pondeuses. Les gouverneurs de Daqahliya, Matruh sont favorables à la liquidation des établissements peu ou pas rentables, tandis que celui de Sohag, du Sud Sinaï et de la mer Rouge estiment que le maintien des prix est prioritaire et justifie l'existence d'entreprises publiques de sécurité alimentaire, surtout dans les zones semi-désertiques où n'existe pas de production familiale importante. Le gouverneur de Sohag a néanmoins constitué une commission d'évaluation des actifs de ces sociétés pour les privatiser, au cas où le pouvoir politique le déciderait. » (*Al-Ahrâm* 10/4/1990)

- 152 Un an après la formation, par le premier ministre, d'une commission ministérielle appelée à dresser la liste des entreprises publiques privatisables avant la fin mai 1990 (*Al-Ahrâm* 10/4/90), « 1240 entreprises ont été vendues pour une recette totale de 29 millions LE, déposée sur un compte spécial au nom de chaque gouvernorat à la Banque Centrale. 80 % des établissements dont le capital est inférieur à 50 000 LE ont été privatisés, rapportant 19 millions LE. »
- 153 La presse hésitait sur le sort des entreprises valant entre 50 000 et 100 000 LE, puisque « 36 des 250 entreprises valant entre 50 000 et 100 000 LE furent cédées pour un montant de 6 millions LE » (*Al-Ahrâm* 17/5/1991), tandis que pour l'organe du Parti National Démocratique, « 57 (28 %) des entreprises dont la valeur varie 50 à 100 000 livres ont également été vendues pour un montant de 4 millions de livres. » (*Mayo* 3/6/1991) Tous les journaux s'accordaient sur le fait que « la vente des entreprises dont la valeur varie entre 100 000 et 250 000 livres serait étalée sur trois ans, tandis que les entreprises ayant un capital supérieur à 250 000 livres seraient transformées en filiales d'une société anonyme d'investissement, au capital minimum de 5 millions de livres, que chaque gouvernorat aurait pour charge de constituer au moyen de ventes publiques aux enchères. » (*Mayo* 3/6/1991) Au début de cette année 1992, « la vente de 80 % des 2 000 établissements des gouvernorats avait rapporté 529 millions de LE, les 20 % restants représentant à eux seuls 80 % de la valeur totale. » (*Al-Ahrâm*, 3/1/1992)
- 154 Indépendamment du rythme auquel elle s'effectue, le Dr. Sayyed al-Naggar estime que « la privatisation des entreprises appartenant aux collectivités locales et des sociétés mixtes déficitaires reste insuffisante pour avoir un impact sur la nature du système économique, car elles ne représentent qu'une part infime du secteur public. « Il en conclut que, sans réelle privatisation des grandes entreprises d'État, « le secteur public continuera à dominer avec tous ses problèmes et tous ses défauts. Une réforme de fond doit d'abord redéfinir les champs d'action de chacun des deux secteurs public et privé. » (*Al-Ahrâm* 01/7/1991)

---

## NOTES

1. Toutes les citations du Dr. Hana Kheir al-Din sont extraites de son intervention au colloque sur la libéralisation, 11-13 mai 1991 : *Le concept de libéralisation*, Dr. Hana Kheir al-Din, Faculté d'Economie et de Sciences Politiques, Université du Caire.
2. En arabe le mot *takhsis* signifie à la fois « privatisation » et « spécialisation ».
3. Le Parti du Rassemblement (*Tagammu*) étant le seul parti d'opposition à avoir accepté de participer aux élections parlementaires de 1989 et à avoir gagné des sièges au Parlement, aux côtés du Parti National Démocratique, ce dernier, dont se revendique le Dr. Moustafa al-Saïd, joue à la fois le rôle d'opposition « de gauche » (avec le *Tagammu*) et d'opposition « de droite » (pour les plus libéraux) au gouvernement.
4. Système autorisant le secteur privé à se procurer par ses propres moyens, et sans recourir au système bancaire officiel, les devises nécessaires à ses importations de biens de consommation, d'intrants et équipements productifs.
5. M. 'Atif Sidqi, déclaration du gouvernement au parlement le 28 janvier 1991 (*Al-Ahrâm* 29/1/1991).
6. Cf. « Programme des mille jours pour achever la libéralisation économique », Le Caire, mars 1988.
7. Les données chiffrées retransmises par la presse sont à prendre avec précaution, indépendamment des erreurs d'impression, la « chose comptée » n'étant jamais définie clairement par l'organisme officiel qui fournit ces données au journaliste, le plus souvent verbalement. Elles permettent néanmoins d'avoir une idée approximative de l'état du secteur considéré, l'accent étant mis, pour le journaliste comme pour la source de ses informations, sur les problèmes généraux de ce secteur.
8. Dans un mémoire de DEA sur les sociétés d'investissement de la branche textile-prêt-à-porter réalisé à partir de statistiques du GOFI sur la période 1978-1986, il nous était apparu que le capital propre constituait environ un tiers et les crédits bancaires les deux tiers du coût total de l'investissement des entreprises de la branche. Le chiffre de « 20 % » avancé par *Al-Mussawar* concerne probablement une moyenne pour l'ensemble du secteur d'investissement, banques et sociétés d'assurances comprises.
9. Si on tient compte du remplacement dans le secteur public des vieilles machines par des équipements modernes utilisant moins de main d'oeuvre et conduisant, soit à des sureffectifs, soit à des licenciements, le secteur mixte a créé de nouveaux emplois en utilisant de façon productive la main d'oeuvre publique en surplus. Le degré de mécanisation étant relativement plus élevé dans le secteur d'investissement que dans le reste de l'économie, sa participation à la création d'emplois est modeste en termes quantitatifs. Du point de vue de la valeur ajoutée supplémentaire qu'il apporte, comme des techniques de production ou de l'élévation du niveau de qualification de la main d'oeuvre, sa participation est beaucoup plus significative. Par la concurrence qu'il a imposé au secteur public, parfois dans ses propres usines, le secteur d'investissement a sans conteste contribué à la modernisation et à l'amélioration des entreprises publiques.

---

## INDEX

**Mots-clés** : ajustement structurel, banques, économie, libéralisation, planification, privatisation, réforme économique, réforme structurelle

## AUTEURS

**FRANÇOISE CLÉMENT**

Cedej

Page sur le site du Cedej