

**CONFIDENTIEL**

Le Caire, le 22 février 1990

R.P. No. 2 - C

L'Egypte dans sa crise d'ajustement**RAPPORT DE FIN DE MISSION**

Sommaire: Les rapports annuels du 14 février 1990 sur la politique étrangère et du 20 février 1990 sur la politique intérieure de l'Egypte présentent le bilan de l'année écoulée et font le point des activités présentes du gouvernement. Le présent rapport renonce à revenir sur ces aspects descriptifs.

La première partie traite de la nature du pouvoir politique en Egypte. Une deuxième partie expose les choix à faire en matière économique et sociale. Une troisième partie décrit l'imbrication de la politique étrangère dans ce contexte gouvernemental et une quatrième les principaux sujets d'intérêt commun bilatéral pour la Suisse et l'Egypte.

Le Bulletin 1/1990 des Nouvelles économiques de l'Ambassade de Suisse fournit des données détaillées sur la situation économique et les relations commerciales bilatérales.

Une notice détaillée pour le futur Chef de mission fait l'inventaire des questions d'intérêt pratique.

* *
*

I.**Un régime présidentiel aux institutions démocratiques précaires.**

Dans l'ère historique, l'Egypte n'a connu que des régimes monarchiques, fréquemment étrangers. La population n'a qu'exceptionnellement manifesté ses options nationales ni revendiqué un rôle direct dans le gouvernement. Ces manifestations, d'ailleurs, se sont en général limitées à des rébellions de courte durée et sans résultats matériels. Le seul exemple d'une révolution aux résultats durables a été celle de 1952 qui a remplacé la monarchie aventureuse de Farouk I par le régime nassérien, totalement centralisateur, policier et tout autant aventurier. Celui-ci laissera à ses successeurs le legs d'une politique populiste qui sera examinée plus loin.

Le problème de la succession monarchique n'ayant jamais été réglé en Egypte, les présidents se succèdent dans l'époque contemporaine sur la base de positions de puissance. Les profondes différences de caractère entre Nasser, Sadate et Hosni Moubarak amènent à rejeter toute hypothèse de choix selon des considérations idéologiques ou sociales; dans chaque cas, le candidat choisi devait seulement posséder la confiance du milieu militaire pour s'imposer. Pour se maintenir, il est contraint d'éliminer les rivaux

./.



- 2 -

capables d'aquérir eux-mêmes un soutien militaire comparable. La maladie ou la mort violente paraissent seules capables de mettre fin à ces présidences. On n'est pas loin des mécanismes politiques de l'ère des Mamelouks.

L'exercice du pouvoir du Président Moubarak est bénin. Ni rapace, ni cruel de caractère, il possède les qualités de la pondération et de la patience. Méfiant envers autrui, il ne se laisse guère approcher par des conseillers et préfère supputer sans confidents les moyens de réaliser les objectifs qu'il poursuit avec une louable continuité. Ses ministres, pour autant qu'ils connaissent sa pensée, résument son programme politique par le slogan: Paix, développement, démocratie. Cette énumération fixe l'ordre des priorités et ajourne la prise en considération sérieuse de la question du développement à une époque où la paix serait établie.

Malgré des résultats appréciables, comme la réconciliation avec la plupart des pays arabes et une présentation convaincante des objectifs pacifiques de la politique égyptienne, la paix au sens plein éludera les efforts du Président Moubarak. La question palestinienne, reflet concentré de la diversité dans l'unité qui affecte la nation arabe tout entière, empêche à la fois une unité pratique des diplomaties arabes et l'établissement de relations décripées avec Israël. Pour les problèmes du reste du monde, le temps et les capacités manquent aujourd'hui. En 1879, le Khédivé Ismail pouvait s'exclamer que désormais l'Egypte faisait partie de l'Europe. Un siècle plus tard, on la voit enserrée plus que jadis par les problèmes sub-régionaux d'espace arabe et africain. Bassiouny, Ambassadeur en Israël, déclare au "Journal de Genève", en décembre 1989, que la diplomatie égyptienne est vouée à 90% à la question palestinienne.

Le Président est entouré de ministres qu'il nomme ou révoque à sa guise, le seuil d'incompatibilité ne semble affecté ni par l'incompétence ni la prévarication - les exemples, hélas, abondent; des limogeages peuvent être provoqués par un excès de pouvoir (exemple du Maréchal Abou Ghazala, ministre de la défense, en 1989, ou par une violente expression de l'antipathie générale (exemple du Général Zaki Badr, ministre de l'intérieur, en 1990). Le Président, en somme, veille à se maintenir et à se donner le temps d'agir à son rythme lent.

Il n'est pas opposé aux réformes démocratiques introduites par feu Sadate, mais il se contente pour le moment de leurs apparences extérieures et voudrait, avant de les approfondir, les étayer d'une meilleure situation économique. La séparation des pouvoirs permet une administration indépendante de la justice, tempérée par une exécution incomplète des sentences; mais un système d'élections législatives entaché de manipulations électorales permet une tutelle gouvernementale sans scrupule sur un rassemblement politique opportuniste qui se taille la part du lion dans les chambres législative et consultative; les lois d'exception laissent les prisonniers politiques à l'écart de la protection légale des droits de l'homme.

./.



Dans une situation de tension sociale, engendrée par la baisse du niveau de vie et la désaffection de la population pour les institutions de l'Etat, il est cependant possible que des mesures de réforme démocratique soient prises dans la période à venir. Pour tenir compte de l'invalidation éventuelle de quelques douzaines de députés gouvernementaux par le Tribunal administratif, ou pour la précéder, la dissolution de l'Assemblée du Peuple pourrait intervenir dans les mois qui viennent, assortie d'une nouvelle loi électorale et peut-être de l'admission de certains nouveaux partis (notamment les Frères musulmans). Une telle mesure canaliserait pour quelque temps l'action politique vers les institutions de l'Etat, tout en comportant le risque d'accroître les effectifs de l'opposition parlementaire.

Les premières victimes de la démocratie incomplète sont les extrémistes politiques. L'extrême-gauche est numériquement réduite, mais elle parvient parfois à déclencher des grèves dans les centres industriels. Faute d'expression politique (au Parlement, seul Khaled Mohieddine, membre des officiers libres en 1952, traduit leurs préoccupations), ils sont livrés au cycle répression/agitation. A l'autre extrême du spectre politique, les fondamentalistes musulmans couvrent une gamme nuancée depuis les Frères musulmans menant une action semi-officielle au Parlement, en passant par des journaux oppositionnels violemment critiques du régime, par des associations charitables rappelant l'action des missionnaires chrétiens d'antan, jusqu'aux groupuscules mystiques ou violents, plus ou moins clandestins, qui se manifestent au niveau local ou régional. Ils ont en commun un programme simple, basé sur les préceptes religieux, et exercent tous ensemble une forte influence sur les couches socialement défavorisées et les chômeurs. On s'interroge sur l'étendue de cette influence, limitée aux formes extérieures de la morale et du style de vie (voile islamique, rejet de l'alcool, piété formaliste) ou englobant des principes fondamentaux de la vie en société (législation sharia, statut de la femme, rejet global du modèle de développement à l'occidentale). Une majorité des observateurs estime que les Egyptiens se passent d'une hiérarchie religieuse, sachant lire et interpréter le Coran par eux-mêmes et rejettent donc une autorité dogmatique jugée plus pesante que celle de l'Etat laïque. Certains pensent que les autorités utilisent la peur des fondamentalistes pour inciter la population à s'en remettre à la protection de l'ordre public par l'Etat. Le fait est que les interventions des fondamentalistes, souvent violentes, allant jusqu'au terrorisme, entraînent une riposte, violente elle aussi, des forces de l'ordre.

Ces dernières estiment devoir contrôler ainsi le potentiel révolutionnaire existant dans une population en croissance rapide, tenaillée par la baisse de son niveau de vie et trouvant peu de débouchés vers une activité économique lucrative.

II.

Des compromis sociaux menacés par une économie en crise.

La politique sociale, depuis l'avènement du Président Moubarak, s'efforce de concilier le programme populiste nassérien (enseignement gratuit, garantie d'emploi, subventionnement des denrées alimentaires) avec l'ouverture libérale entamée par son prédécesseur Sadate. Ces deux modèles de développement rivaux, s'appuyant l'un sur le centralisme étatique et l'autre sur l'initiative privée, ont combiné leurs insuffisances et entraîné des distorsions dans l'utilisation des facteurs de production et dans l'approvisionnement du marché. La production agricole a baissé du fait des prix imposés non rémunérateurs et de la diminution des terres arables due à la construction. L'investissement a récemment reculé, l'investissement privé ne venant pas compenser les ressources plus réduites du secteur public. Le subventionnement d'un certain nombre de denrées alimentaires, des médicaments, des carburants et de l'électricité ont conduit à des accroissements de consommation qui dénotent un gaspillage des ressources, voire même des exportations occultes qui mettent en question le bien-fondé de ces mesures sociales. L'aide internationale considérable a permis une amélioration de l'infrastructure des communications, notamment dans la circulation au Caire (métro, ponts routiers) et la modernisation du réseau téléphonique. L'hésitation à opter pour une politique déterminée d'ajustement structurel n'a cependant pas permis de placer les nouveaux investissements dans un cadre économique rationalisé.

Le problème à résoudre est bien connu après des négociations avec le Fonds Monétaire International qui durent depuis deux ans: rééquilibrage du budget, consolidation de la monnaie et de la dette, encouragement aux investissements privés en sont les principaux déterminants. Chaque mesure gouvernementale allant dans ce sens se heurte pourtant à l'obstacle social parce qu'elle entraînerait nécessairement une diminution de l'emploi, des revenus des couches sociales défavorisées et de leur niveau de vie. Un commentateur politique de l'opposition écrivait récemment que les hésitations du régime égyptien rappelaient les dernières années de la monarchie de Farouk, où des institutions qui ne représentaient personne faisaient face à une population qui les considérait comme totalement corrompues.

Les masses populaires égyptiennes ne paraissent pas en mesure de se soulever de manière spontanée, même dans les circonstances de dénuement les plus graves. Mais elles fournissent une masse de manoeuvre révolutionnaire lorsque les couches moyennes fomentent une agitation parce qu'elles estiment que leurs modestes privilèges sont menacés. Les petits fonctionnaires mal payés qui possèdent une voiture et un climatiseur dans leur logement seraient les plus touchés par une élévation des prix énergétiques jusqu'à leur niveau économiquement justifié; de même, l'abandon du principe de l'éducation gratuite et de l'embauche des diplômés universitaires par l'Etat réduirait leurs chances d'assurer le même statut à leurs enfants. C'est donc cette couche moyenne, surtout urbaine, que le gouvernement doit ménager. Il en résulte



un débat public permanent sur des thèmes tels que l'éducation gratuite illimitée (dans le contexte d'une croissance démographique de 3%, du chômage des cols blancs et du déficit évident de l'artisanat et des professions techniques), le maintien du secteur industriel public (dont les entreprises sont en grande majorité déficitaires et lourdement endettées), l'interdiction des compressions de personnel dans les entreprises ou l'obligation de distribuer à la main d'oeuvre une partie des bénéfices des entreprises privées (figure dans le nouveau code des investissements).

Devant ces tergiversations, le FMI, qui se trouve dans une position-clé pour déterminer les prochains mouvements dans les relations économiques internationales de l'Egypte (crédit stand-by, garantie pour un prochain rééchelonnement de dette, relance des aides bilatérales au développement presque entièrement gelées) a durci sa position de négociation et ne veut plus se contenter d'une déclaration d'intentions. L'Egypte se trouve actuellement devant un casse-tête obsédant pour poursuivre cette négociation.

III.

La diplomatie égyptienne.

L'Egypte présente beaucoup de caractéristiques d'un pays sous-développé: primauté du politique sur l'économique, endettement extérieur, exportation de matières brutes minières ou agricoles, importation d'une large part des produits industriels, expansion démographique incontrôlable, large inégalité dans la répartition des revenus, concentration de l'investissement sur l'immobilier, fuite des capitaux. Elle s'efforce de mettre au service du maintien du statu quo les instruments de pouvoir subsistant d'une époque plus prospère: armée et police pour assumer l'ordre intérieur, une large classe intellectuelle que le gouvernement cajole et pourvoit de positions officielles, un appareil diplomatique bien entraîné, présent dans tous les pays du monde et qui tente de maintenir, malgré les restrictions budgétaires, un rôle unificateur dans les contextes régionaux, pacificateur dans les conflits du tiers monde et une disponibilité pour toutes les causes universelles.

Ce rôle vise en première ligne le monde arabe et surtout, comme cela a été mentionné sous chiffre I ci-dessus, la question palestinienne. Avec moins de succès, mais non moins d'engagement, les affaires africaines sont poursuivies parallèlement à celles du mouvement non-aligné et de la Conférence islamique. L'ONU coiffe cet ensemble multilatéral d'un forum où les Egyptiens s'activent et se présentent volontiers comme les porte-parole d'un groupement régional, ce qui les oblige parfois à une acrobatie intellectuelle pour ajuster la rhétorique tiers-mondiste à leur sens inné de la conciliation et à leur connaissance nuancée des positions occidentales.



- 6 -

L'importance de l'aide américaine fait des USA le partenaire bilatéral privilégié de l'Egypte. En se présentant comme un important facteur de stabilité au Moyen-Orient, Moubarak espère en contrepartie le maintien de l'aide bilatérale militaire et civile (actuellement environ 2 milliards de dollars par an), l'appui aux demandes égyptiennes au FMI, le soutien à l'initiative de paix concernant les Palestiniens et le maintien d'un équilibre général dans les relations entre Israël et ses voisins arabes. A demander et à espérer beaucoup, on risque pourtant d'être constamment déçu d'une partie de son attente; si le soutien bilatéral actif des Etats-Unis à l'Egypte ne fait pas de doute, cette étroite relation ne se traduit guère en appui concret par rapport à Israël et le Fonds Monétaire.

D'une manière générale, les priorités politiques régionales impriment leur marque aux attitudes du Président Moubarak. J'ai déjà relevé l'extrême centralisme qui asservit tout l'appareil étatique à ses priorités, qui peuvent être circonstancielles, voire émotionnelles. La violente polémique qui trouble actuellement les relations avec l'OLP en est un exemple. Inversement, la question de l'émigration juive de l'URSS vers Israël crée une position unie des pays arabes et contribue ainsi à actualiser une visite à Moscou ajournée successivement et fixée désormais au 19 mars. La question soudanaise est traitée lorsqu'elle affleure au niveau présidentiel, et donne lieu à des prises de position qui semblent parfois en retard d'un événement. Dans bien des domaines, l'activité discrète et habile des diplomates égyptiens doit attendre patiemment et plus que de raison la circonstance heureuse qui concrétisera ses résultats. Ainsi, de prudents sondages confidentiels visent les deux pays que l'Egypte ne reconnaît pas, l'Iran et l'Afrique du Sud; une négligence, particulière à l'Orient, du temps qui passe permettra peut-être, à un terme difficile à prévoir, de faire bénéficier les conflits du Golfe arabe et de l'Afrique australe du savoir-faire égyptien en matière de règlement pacifique.

Bien d'autres relations, en particulier avec l'Europe et les autres pays industrialisés, sont souvent laissées aux soins des ministres techniques, c'est-à-dire à des personnages indécis ou dotés de peu de pouvoir de décision. Le rythme particulier de l'action diplomatique égyptienne est ainsi dans la dépendance des facteurs analysés à propos du régime politique de ce pays.

./.



IV. Relations bilatérales suisses-égyptiennes.

Les vestiges de la coopération suisse-égyptienne très pragmatique sont plutôt modestes aujourd'hui. Pourtant la Suisse jouit en Egypte d'une indéniable estime, du fait de sa réussite propre, de la base qu'elle offre aux Egyptiens en Europe et dans le monde (Genève comme lieu de conférence, comptes en banque, tourisme pour l'élite) et de son rôle important dans certains secteurs des échanges (coton, chimie, machines textiles, appareils électriques, tourisme). Pourtant les échanges sont actuellement en baisse à cause de la réduction des investissements et du manque de devises. Les investissements nouveaux ne trouvent pas encore des encouragements et des garanties déterminants. Le dialogue politique, malgré une similitude des positions sur bien des questions internationales, ne s'impose pas avec urgence et risque donc d'être négligé.

Il n'existe pas de contentieux sérieux, à l'exception de deux vieilles séquelles de la nationalisation/séquestration de biens suisses (dossiers Harari et Gasche pour lesquels de patients efforts devront être poursuivis pour faire valoir les intérêts suisses dans la jungle procédurière de l'administration égyptienne, paniquée par la mise en jeu de sa responsabilité financière). Les questions d'entraide judiciaire en matière pénale paraissent vouées à prendre une importance accrue, incitant l'Egypte à envisager un accord bilatéral.

Les échanges commerciaux spontanés souffrent des possibilités réduites de financement par la GRE, tandis que les fournitures financées par le crédit mixte suisse auront bientôt épuisé le solde du crédit prévu. Une relance dans l'un et l'autre secteur présuppose une consolidation des dettes qui dépend elle-même, comme on l'a relevé ci-dessus, d'un arrangement entre l'Egypte et le FMI. Pour le service de la dette égyptienne, une étroite surveillance montre que les créiteurs suisses sont traités à peu près de la même manière que ceux des autres pays industriels. L'exécution de l'accord de rééchelonnement de 1988 ne pose pas trop de problèmes tandis que d'autres échéances ne sont honorées que de manière irrégulière.

Des investissements suisses, généralement sous forme de joint-venture, sont sporadiquement signalés, concernant surtout les secteurs touristique, commercial, alimentaire. En dehors des grandes sociétés transnationales (ABB, Nestlé, Bühler Frères) cela concerne surtout des intérêts égyptiens domiciliés en Suisse. Si une véritable ouverture aux possibilités de gestion moderne des entreprises se marquait dans l'application du Code des investissements de 1989, on peut s'attendre à une certaine animation dans ce secteur, étant donné la croissance numérique du marché égyptien et l'existence d'une main d'oeuvre nombreuse capable d'être entraînée et d'atteindre un bon rendement si elle est bien payée. La joint-venture déjà ancienne Swisspharma (1964) est le premier producteur pharmaceutique du pays, mais rencontre de graves problèmes du fait du blocage de ses prix de vente.



- 8 -

Le MAE égyptien a exprimé un intérêt pour une coopération tripartite au développement (experts égyptiens, finances du partenaire "riche", action en Afrique) comme il en mène avec l'aide du Japon. On n'a pas encore identifié un projet-pilote où cette formule pourrait être adéquatement mise à l'essai avec la coopération suisse.

Notre mandat de représentation des intérêts iraniens se limite à des cas de routine de type consulaire. Une demande iranienne de pouvoir rapatrier un hélicoptère accidenté est en suspens, l'Egypte voulant voir dans cette mince affaire un élément d'un futur règlement global des relations. Quelques sondages opérés de part et d'autre par des voies islamiques, sans intervention des puissances protectrices, n'ont pas eu de suites à ce jour.

A noter aussi les relations étroites existant avec le CICR pour tenter de trouver une solution au problème de "prisonniers de guerre" égyptiens détenus en Iran.

Conclusion:

Malgré toutes les adversités décrites ci-dessus, qui réduiraient tout pays européen à la ruine et sa population au désespoir ou à la révolte, l'Egypte n'est pas vouée irrémédiablement à sa perte. Sa population n'a jamais été favorisée par une prospérité générale et possède une flexibilité surprenante pour faire face à la compression de son standard de vie. La solidarité familiale soutient l'individu; l'application souple des lois, voire une corruption qui permet au plus infime détenteur d'une fonction administrative de puiser hors des sources officielles un supplément de revenu, la disposition assez largement répandue de quelque propriété foncière et l'étendue d'une économie grise qui échappe à la statistique expliquent, en dépit de toutes les probabilités calculables, la survie d'une population en croissance rapide. Dans un tel contexte, toute saute conjoncturelle favorisant les produits exportés par l'Egypte (cours du pétrole, du coton, du riz) pourrait retourner la tendance dominante de l'économie en peu de temps, car toute augmentation de revenu dans une population dénuée accroît aussitôt la propension à consommer, l'industrie légère investit et les effets multiplicateurs agissent sur l'emploi et les revenus supplémentaires. Une population en croissance dynamique est en tout état de cause de nature à intéresser les industries alimentaire, pharmaceutique, textile, c'est-à-dire des branches qui intéressent particulièrement la Suisse. Je suis donc enclin à recommander, au terme de ma mission au Caire, de ne pas négliger l'Egypte dans la période à venir, pour y préserver les positions acquises -assez modestes au demeurant- et être prêts à les étendre lorsque les circonstances s'y prêteront mieux que maintenant.

L'Ambassadeur de Suisse

C. Caratsch

(C. Caratsch)