

L'EGYPTE A LA JONCTION DE SES AGENDAS INTERIEUR ET EXTERIEUR : LES CONTRECOUPS DE L'OBLIGATION DE REFORME¹

Jean-Noël Ferrié

Directeur de recherches au CNRS, PACTE (Grenoble)

Contrairement à la sentence prêtée à Napoléon, un pays n'a pas nécessairement la politique de sa géographie : il peut aussi avoir la géographie de sa politique. La situation intérieure et les relations internationales déterminent, en effet, des proximités et des éloignements qui ne sont pas strictement dépendant des distances. C'est ainsi que les Etats-Unis sont bien plus proches de l'Egypte que ne l'est le Kenya. Comprendre la situation de l'Egypte implique donc de tenir compte davantage de son système relationnel que de sa géographie. Le choix stratégique fait par Sadate, en 1977, de se rapprocher d'Israël impliquait, on le sait, une double recomposition des alliances : L'Egypte, naguère encore chef de file du monde arabe, perdait sa primatie régionale, tout en devenant, pour un temps, un élément central de la politique américaine dans la région. Cette politique fut vraisemblablement impulsée par des

¹ Je remercie Assia Boutaleb et Eberhard Kienle.



considérations intérieures : on sait que Sadate souhaitait s'émanciper de l'Union socialiste arabe, le parti de son prédécesseur, et entendait rompre avec le socialisme nassérien².

Libéralisation de l'économie et alliance avec les Etats-Unis sont restées les deux caractéristiques notables de la politique égyptienne dans son système relationnel. Toutefois, on ne saurait affirmer que l'une et l'autre de ces caractéristiques ont conservé le même contenu depuis les années soixante-dix. La libéralisation économique et – plus largement – la réforme des structures étatiques, constante dans son déroulement, est conduite lentement, en faisant en sorte, tant de ménager la population, que de bloquer les mouvements de protestation qui pourraient en découler³. Ceci les fait progresser à un rythme incertain. L'alliance avec les Etats-Unis, quant à elle, n'est plus, au début de ce siècle, ce qu'elle fut dans le passé ; d'abord, parce que les Etats-Unis n'ont plus à rivaliser avec une autre superpuissance et que leurs anciens adversaires régionaux sont devenus tout particulièrement vulnérables (c'est à l'évidence le cas de la Syrie) ; ensuite, parce la plupart des Etats de la région sont aussi des alliés des Etats-Unis. En d'autres termes, l'Egypte n'est plus exactement leur allié arabe par excellence. Cette relativisation de son rôle est d'autant plus marquée que la démocratisation, cheval de bataille de Georges W. Bush, n'y a guère progressé. Ce nouvel impératif imposé à l'Egypte est une conséquence directe des attentats du 11 septembre 2001⁴. En même temps, les Etats-Unis ne sont pas prêts à tout sacrifier dans ce but, de sorte que leur politique belligérante apparaît liée à une autre politique, bien plus conventionnelle, elle, de promotion gradualiste de la démocratie⁵.

En deçà du système relationnel, il faut également tenir compte des problèmes internes du régime et de l'état de la société. Contrairement à l'idée trop souvent répandue selon laquelle les gouvernements autoritaires tenteraient, dans de telles circonstances, de détourner l'attention des citoyens par une politique extérieure offensive, on peut soutenir que les dysfonctionnements internes conduisent plutôt les

² Voir J. Beattie, *Egypt during the Sadat Years*, Londres, Palgrave, 2000

³ Comme le montre E. Kienle, *A Great Dilusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, Tauris, 2000.

⁴ Voir T. Carothers et M. Ottaway, « The New Democracy Imperative », dans T. Carothers et M. Ottaway, éd., *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Arab World*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

⁵ *Ibid.* p. et Carothers. On entend par « promotion gradualiste de la démocratisation » le fait de favoriser d'abord la modernisation de la société – et, notamment l'éducation et l'augmentation des ressources des citoyens – avant de procéder aux réformes réellement politiques, elles même conçues comme graduelle – les élections municipales passant avant les élections législatives, le multipartisme contrôlé avant le multipartisme libre, etc.

gouvernants à éviter les conflits régionaux et à se soucier de maintenir de bonnes relations avec leur environnement, afin de ne pas disséminer les ressources limitées du régime⁶. Ceci n'implique pas que les régimes s'abstiennent d'utiliser les relations internationales pour se valoriser auprès des citoyens, mais il en découle plutôt une politique prudente, mettant en avant la sagesse et la pondération des dirigeants, qu'une politique fondée sur le nationalisme ou la défense des grands principes. A la limite, une telle politique peut paraître frileuse. Du reste, d'autres considérations internes interviennent dans la structuration du système relationnel d'un Etat. Le maintien ou l'accroissement de l'aide internationale pour pallier les insuffisances des ressources locales peut ainsi être liée à la politique intérieure. C'est la conditionnalité politique⁷.

On va, d'abord, dépeindre succinctement le contexte intérieur égyptien (1). On s'intéressera, ensuite, au contexte régional, en décrivant la place de l'Egypte dans le système arabe et international (2). On se focalisera, enfin, sur l'enjeu, tant interne qu'externe, que représente la démocratisation et la prochaine élection présidentielle (3). De ce point de vue, on insistera sur la superposition, sans doute sans précédent, de l'agenda interne et externe des gouvernants, c'est-à-dire sur l'extraversion de la politique intérieure.

1. LE CONTEXTE INTERIEUR.

L'Egypte connaît d'évident problèmes économiques dont les conséquences sociales ont été encore accrues par la décision du gouvernement, prise en 2003, de laisser flotter la livre. Les partisans de la libéralisation économique comme passage obligé d'une réforme plus globale de la société – qu'ils fussent Egyptiens ou non – ont marqué leur regret que cette mesure ne soit pas accompagnée d'autres réformes libérales ; en même temps, il est clair que le gouvernement ne souhaitait pas en rajouter sur les remous sociaux provoqués par la dévaluation de la livre. Ce souci de maintenir prudemment l'assiette du régime s'avère, à moyen terme, difficilement compatible avec la modernisation des structures socio-économiques. Symétriquement, la modernisation de ces structures impliqueraient de renoncer à des distributions de biens publics qui, bien que limités, n'en sont pas moins utiles aux gouvernants pour

⁶ Voir, dans cet ordre d'idées, C. Gelpi, « Democratic Diversion : Governmental Structures and The Externalization of Domestic Conflicts », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, n°2, 1997, p.255-282.

⁷ On entend par là que l'aide économique, en provenance des pays riches, est liée à des avancées démocratiques. Sur l'utilisation, en ce sens, de cette aide au Moyen Orient, voir S. Carapico, « Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World », *Middle East Journal*, vol. 56, n°3, 2002 ou S. Radelet, « Bush and Foreign Aid », *Foreign Affairs* septembre-octobre 2003.

bénéficiaire de soutiens diffus. C'est ainsi, par exemple, que l'Etat continue à créer 100 000 nouveaux postes de fonctionnaires par an alors que la fonction publique s'avère déjà pléthorique, employant six millions de personnes. Avec cela, vingt pour cent de la population gagne moins de deux dollars par jour et quarante pour cent de l'économie du pays est représentée par l'économie informelle⁸.

Pour autant, le régime en place ne semble pas dans une situation risquée : il ne connaît pas d'opposition à même de le concurrencer⁹ et les manifestations de protestation qu'il a eut à subir n'ont jamais dépassé (au mieux) quelques milliers de personnes, circonscrites dans un périmètre réduit¹⁰. Les Frères musulmans, eux-mêmes, dont on souvent fait le cœur d'une opposition déterminée semblent plutôt tentés par la voie du jeu démocratique – sans doute inspirée par la Turquie¹¹ – qui implique, au préalable, une entente politique avec les gouvernants, lesquels sont, somme toute, bien plus rétifs face à cette éventualité que les Frères ne leur sont contraires. Certes, il semble bien que les gouvernants craignent une protestation qu'ils ne seraient pas en mesure de contenir, mais rien ne suggère qu'une telle protestation puisse apparaître et se transformer en mouvement social : ni les syndicats, ni les partis politiques dénués de représentativité ne semblent en mesure de coaliser un tel mouvement. Le constat qui s'impose est donc celui d'une situation faiblement conflictuelle dans une conjoncture économique, certes défavorable, mais stabilisée. Ceci n'incite pas, *a priori*, au changement ; pourtant, la réforme politique est sur l'agenda des gouvernants, pour des raisons tant internes qu'externes, et génère des conflictualités nouvelles.

Il faut noter, d'abord, que la question de la réforme est rémanente en Egypte¹² et tout particulièrement la question de la réforme économique. On sait que la réforme

⁸ Voir, *Rapport d'information fait... à la suite d'une mission effectuée au Caire...*, Paris, Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2003.

⁹ Les oppositions, de gauche aussi bien qu'« islamistes » s'étant avérées incapables de s'imposer au régime comme de faire efficacement face à la répression. Ce constat est argumenté et généralisé dans J.-N. Ferrié, « Les limites d'une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord », *Maghreb-Machrek*, n° 175, 2003.

¹⁰ C'est, par exemple, le cas des manifestations de 2002, pour protester contre la guerre d'Irak et pour soutenir le peuple palestinien, qui ne dépassèrent jamais, lors de la plus forte mobilisation, quelques milliers de personnes (Voir F. Lafourcade et S. Yersin-Légrand, *Chroniques politiques égyptiennes 2002*, Le Caire, Cedej, 2003 (coll. « Etudes et documents du Cedej »), p. 67-68). Il en est de même des manifestations de 2003 protestant contre les conséquences sociales de la dégradation de l'économie (Voir S. Yersin-Légrand et F. Kohstall, *Chroniques politiques égyptiennes 2003*, Le Caire, Cedej, 2004 (coll. « Etudes et documents du Cedej »), p. 65-67).

¹¹ Comme le remarquait récemment E. Kienle, « Transformation without Democratization ? Egypt's Political Future », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n°4, 2004, p. 84-86.

¹² Pour un état des lieux renvoyant au dix-neuvième et au début du vingtième siècle, voir A. Roussillon, dir., *Réforme sociale et mouvement national en Egypte*, Le Caire, CEDEJ.

économique a commencé en Egypte en 1974, par la promulgation d'une loi sur les investissements et les zones franches (loi 43). Avec cette loi, l'Egypte fut le premier pays socialiste à abandonner le socialisme et l'un des rares à l'avoir fait sans redistribuer conséquemment les rôles politiques, c'est-à-dire en se bornant à exclure les partisans de l'ancienne ligne (*grosso modo*, les nassériens) et en adoptant les réformes constitutionnelles – principalement le multipartisme contrôlé – permettant ce réaménagement. Celle loi, au demeurant, n'entreprenait pas de mettre fin à l'important secteur public constitué à l'époque de Nasser, puisqu'il faudra attendre 1991 pour que soit promulguée une loi de privatisation (loi 203), le secteur bancaire en étant exclu jusqu'en 2001. Comme le remarque Daniel Brumberg, cette disparité entre libéralisation des investissements et maintien d'un important secteur public aboutit à la constitution d'une économie dualiste dans laquelle l'administration continue à régler la vie économique et à contrôler les secteurs industriel et énergétique, de sorte que nombres d'investisseurs potentiels se trouvent découragés et confrontés à la corruption¹³. En effet, la possibilité d'investir offerte dans un environnement défavorable implique une orientation des investissements vers les secteurs effectivement libéralisés et les moins risqués. Cette situation n'est pas sans conséquences. Elle favorise notamment – faute de mieux, en somme – une économie rentière fondée sur le tourisme, l'immigration, les revenus du Canal de Suez et l'aide étrangère. Il s'agit de revenus extravertis, dépendant, pour une part – notamment en ce qui concerne l'aide étrangère –, de l'idée que l'on peut se faire de l'Egypte. Cette aide qui ne représentait, entre 1996 et 2001, que 2 milliards de dollars, côté américain, et 400 million d'euros, côté européen, tire son importance stratégique de ce qu'un apport marginal, en situation de crise, de paupérisation croissante de la population (20% des Egyptiens ont un revenu inférieur à 2 dollars par jour) et de faible croissance, a des conséquences bien supérieure à ce qu'il représente en terme de pourcentage du PIB. En ce sens, l'aide étrangère semble perçue par les gouvernants, non comme la condition de la survie de l'Egypte, mais comme le moyen d'éviter une situation sociale insupportable, d'où pourrait découler des crises politiques coûteuses à gérer. En ce sens, l'aide crée une dépendance relative qui ne met pas substantiellement en cause la relative indépendance du pays.

La dépendance vis-à-vis de l'extérieur et, plus particulièrement, le besoin de bénéficier des aides internationales disponibles comme de marchés ouverts à ses

¹³ D. Brumberg, « Liberalization versus Democratization. Understanding Arab Political Reform », *Working papers*, « Middle East Series », New York, Carnegie Endowment for International Peace, n°37, 2003, p. 11.

exportations entraîne l'Egypte à solliciter son intégration à des dispositifs régionaux ou internationaux, notamment l'Union européenne, avec lequel elle signe un accord d'association en 2003, et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont elle est membre depuis 1995. Cependant, ces appartenances impliquent le démantèlement à moyen terme (d'ici une dizaine d'années) de droits de douanes jusqu'alors exorbitants. La contrepartie positive de cette diminution est le bénéfice d'une aide européenne à la mise à niveau des entreprises ; la contrepartie négative est la disparition des entreprises qui n'auront pas réussi à se mettre à niveau.

D'une manière plus générale, c'est ici que le bat blesse et que se forme le dilemme qui est à l'origine de la procrastination du gouvernement égyptien. Celui-ci craint que des réformes économiques n'occasionnent des troubles ou, tout au moins, ne mettent en cause l'organisation de sa stabilité. La meilleure façon d'éviter ces troubles, et donc ces réformes, consiste à maintenir une économie dualiste avec un fort secteur rentier ; malheureusement, le maintien de la rente est dépendant d'acteurs extérieurs qui conditionnent leur aide à l'adoption de réformes. Il s'agit donc pour les gouvernants égyptiens d'accepter suffisamment de réformes pour satisfaire leur bailleurs de fond et de les mettre en place suffisamment lentement et de manière différée pour ne pas modifier l'équilibre social fondant l'assiette du régime. En fait, il faut s'imaginer un mille pattes en train d'avancer : dans l'esprit des dirigeants neuf cent pattes doivent au moins toucher le sol en même temps alors que la centaine restante peut rester en suspend pour rendre possible le mouvement. Le danger de cette posture – si favorable au maintien de l'Etat rentier – est que l'attachement à une stabilité présente est destructeur de la stabilité à venir. C'est ce que font remarquer les partisans des réformes.

2. LE CONTEXTE REGIONAL ET INTERNATIONAL

Contrairement à ce que l'on soutient assez souvent, la diplomatie égyptienne n'est pas exactement une diplomatie active, au sens propre du terme, mais plutôt une diplomatie « expressive », c'est-à-dire une diplomatie attachée à donner l'illusion de son importance. Expression centrale du monde arabe à l'époque de Nasser, l'Egypte a rejoint le « camp occidental » durant la présidence de Sadate et s'est éloignée, pour un temps, de ses partenaires régionaux à la suite de la signature des accords de Camp David. Elle est, depuis cette époque, l'alliée stratégique des Etats-Unis dans la région. Cette alliance s'est habituellement accompagnée d'un faible interventionnisme américain en ce qui concerne la promotion de la démocratie et, en revanche, d'une

importante aide militaire, représentant (environ) les deux tiers du budget de l'armée. L'aide militaire crée une dépendance particulière, dans la mesure où le régime s'appuie, notamment à travers l'état d'urgence en vigueur depuis 1981, sur l'armée, le Chef de l'Etat étant, en effet, gouverneur militaire de l'état d'urgence, en sus de ses considérables attributions constitutionnelles. Cela ne signifie pas que l'armée intervienne dans la vie publique ou soit encore décisionnelle ; cela signifie que les gouvernants ont besoin de pouvoir compter sur elle en cas de crise et ont également besoin de manifester publiquement l'existence de ce recours, afin d'inhiber les dynamiques oppositionnelles. De ce point de vue, l'armée égyptienne possède un poids politique virtuel indépendant de sa politisation comme de son insertion dans les réseaux de pouvoir ; en somme, sa capacité dissuasive pèse infiniment plus dans le jeu politique interne que dans le jeu politique régional.

En effet, le gouvernement égyptien s'est fait une spécialité de la médiation fondée sur sa capacité – partiellement réelle et partiellement mise en scène – à parler un langage modéré tout en restant ferme sur les principes. Ce jeu médian implique d'être crédible dans la modération comme dans la fermeté. La modération égyptienne – telle qu'elle peut être perçue internationalement – est assez étendue, puisqu'elle va de la politique de paix avec Israël à la lutte contre l'islamisme, en passant par le partenariat euro-méditerranéen. La fermeté sur les principes, elle, va de la défense de la cause palestinienne à la défense des principes religieux. Cette double position sur deux échelles des valeurs à l'avantage de permettre à l'Egypte de parler aux uns et aux autres, en pouvant toujours se faire le porte-parole de l'autre point de vue. Ceci a impliqué, on le sait, un soutien égyptien à guerre du Golfe, en 1990, et une opposition à la guerre d'Irak, en 2003. En effet, durant tout le premier trimestre de cette année, l'Egypte s'active à la fois auprès des Européens et auprès des pays arabes pour éviter une attaque américaine contre l'Irak. Elle réunit, le 1^{er} mars, un sommet arabe à Sharm al-Shaykh, dans le but de parvenir à une position arabe commune ; mais tous les participants sont loin d'être en mesure de s'opposer ouvertement aux Etats-Unis. Au moment du déclenchement de la guerre, Moubarak s'entretint, par téléphone avec Anthony Blair et Georges Bush, manifestant ainsi, non moins son opposition, que sa proximité avec eux. Le but de cet appel était d'obtenir, de Blair et de Bush, l'assurance d'une guerre limitée. Cependant, cette manifestation de proximité critique s'accompagna d'une condamnation ferme et officielle de la guerre qualifiée de « violation de la Charte des Nations Unis »¹⁴. En fait, ni la proximité critique ni la

¹⁴ Voir S. Yersin-Legrand et F. Kohstall, *Chroniques politiques égyptiennes 2003*, op. cit., p. 25-30.

condamnation n'eurent d'influence sur la politique américaine qui n'entendait tout simplement pas régler une question stratégique ponctuelle – la distribution du pouvoir dans le Golfe ou, comme on n'a cessé de le prétendre à tort, le contrôle du pétrole irakien¹⁵ – mais promouvoir un nouvel ordre politique dans la région. Dans cette perspective, l'Égypte n'était pas tant un interlocuteur médian qu'une cible.

Le revirement américain ne date pas, bien sûr, de ce moment : il est l'une des conséquences claires des attentats du 11 septembre 2001, de sorte que les pressions américaines pour la démocratisation de l'Égypte apparurent dès le printemps 2002¹⁶. Dès lors, l'alliance stratégique nouée à l'époque de Sadate s'est, en un certain sens, dissociée en deux configurations : une configuration toujours favorable aux Égyptiens, fondée sur les intérêts sécuritaires des Américains suivant une optique metternichienne, où ce qui importe est la stabilité des gouvernements et, partant, des relations stratégiques, indépendamment des rapports qu'ils entretiennent avec les gouvernés ; une configuration, elle, défavorable aux Égyptiens et radicalement opposée à la conception metternichienne, où la stabilité des gouvernements est étroitement dépendante de la satisfaction des gouvernés. Dans l'un et l'autre cas, c'est la fiabilité internationale des gouvernements qui est en jeu, mais ce qui change radicalement est la place accordée aux gouvernés dans la préservation de cette stabilité. S'agissant de la première configuration, l'Égypte est un allié fiable qui a de bonnes raisons, notamment économiques (on l'a vu), de soutenir la politique américaine. S'agissant de la seconde configuration, l'Égypte est un allié incertain, non dans ses intentions vis-à-vis des États-Unis, mais dans son identité même, puisqu'elle peut être le porteur sain, en quelque sorte, des « pathologies » qui causèrent les attentats du 11 septembre 2001. Une partie des conservateurs américains sont ainsi persuadés que le mal existe en profondeur, indépendamment de la bonne volonté des gouvernants¹⁷. Cet idée grippe le mécanisme bien huilé qui, depuis la Guerre froide permettait, aux gouvernements alliés des Américains, d'échanger la bienveillance sur leurs pratiques autoritaires contre leur alignement diplomatique. Certes, cette nouvelle perception de l'autoritarisme arabe n'a pas amené un difficile revirement des alliances

¹⁵ Ainsi que l'a montré M. Chatelus, « Le pétrole et la crise irakienne », *Notes et études de l'Observatoire des régimes politiques euro-méditerranéens du Caire*, n°3, Le Caire, Cedej, 2003.

¹⁶ Voir J. Brownlee, « The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt », *Journal of Democracy*, vol. 13, n°4, p. 11-13.

¹⁷ Ceci explique, par exemple, la mise en cause des « middle eastern studies » qui auraient failli à reconnaître ce mal. Voir, par exemple, M. Kramer, *Ivory Towers on Sand. The Failure of Middle Eastern Studies in America*, Washington, Washington Institute for Near East Policy, 2001 et la critique bienvenue de ce point de vue : S. Heydemann, « Defending the Discipline », *Journal of Democracy*, vol. 13, n°3.

– puisque les Etats-Unis ont aussi besoin d’alliés dans la « lutte contre le terrorisme »¹⁸
– , mais elle a déplacé les Egyptiens dans le jeu politique régional considéré du point de vue des nouveaux impératifs américains : ils peuvent être surclassés par d’autres Etats comme la Jordanie ou Bahreïn, de sorte que, si les relations israélo-palestiniennes s’amélioraient, l’Egypte n’aurait plus grand chose à proposer aux Etats-Unis en échange de leur complaisance. Ce n’est pas encore le cas, mais l’on ne saurait, toutefois, négliger la pression que cette éventualité fait peser sur le gouvernement égyptien qui, s’accrochant à sa position fort compromise de leader médian, est amené, contre son habitude, à tenter de pallier ce discrédit en modifiant sa politique intérieure. Cette politique s’avère, pour l’instant, fort incertaine dans ses résultats.

3. LA COLLUSION DE L’INTERNE ET DE L’EXTERNE A PROPOS DE LA DEMOCRATISATION

Les régimes arabes ne sont pas démocrates et attendraient volontiers Godot pour se démocratiser¹⁹ ; l’Egypte ne fait pas exception. Dans les années quatre-vingt et, plus encore, dans les années quatre-vingt dix, ils ont, toutefois, été soumis à des pressions portant sur le respect des droits de l’homme. C’était là le *surgeon oriental* de l’esprit d’Helsinki qui consistait à considérer certains aspects de la vie interne des Etats comme relevant des relations internationales. Le « processus » de Barcelone a ajouté, depuis 1995, la bonne gouvernance et la promotion de la société civile aux critères entrant dans l’évaluation des relations interétatiques entre pays du nord et du sud de la Méditerranée. Les politiques de la Banque mondiale et du Fond monétaire international ont suivi le même cours. Jusqu’à présent, cependant, ces critères étaient incidents : ils intervenaient comme condition dans la conclusion d’accord ayant d’autres fins. Ils relevaient de la conditionnalité politique²⁰. Toutefois, la conditionnalité politique n’était ni la seule ni, à vrai dire, la principale condition, puisque les aides étaient d’abord liées à la libéralisation économique assimilée à une étape de la libéralisation politique. En ce sens, adopter des politiques de libéralisation, fort partielles au demeurant²¹, pouvait

¹⁸ Ce qui implique, pour les Etats-Unis, de continuer, malgré tout, à entretenir des relations positives avec leurs alliés autoritaires, voir T. Carothers, «Promoting Democracy and Fighting Terror», *Foreign Affairs*, vol. 82, n°1, 2003.

¹⁹ Pour reprendre l’expression de H. Albrecht et O. Schlumberger, « ‘Waiting for Godot’ : Regime Change Without Democratization in the Middle East », *International Review of Political Science*, vol.

²⁰ Sur l’aide conditionnelle, voir C. Santiso, « Promoting Democracy by Conditioning Aid ? Towards a More effective EU Development Assistance », *International Politik und Gesellschaft Online*, n°3, 2000 ([http : //festportail.fe.de](http://festportail.fe.de)). Voir aussi, S. Carapico, « Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World », *Middle East Journal*, vol. 56, n°3, 2002.

²¹ Voir, par exemple, Voir B. Dillman, «Facing the Market in North Africa», *The Middle East Journal*, vol. 55, n°2, 2001, p. 165-181 ; B.Dillman «International Markets and Partial Economic Reform in North

passer pour une forme d'engagement dans un processus de démocratisation. Il est indéniable que l'Égypte a usé de ce subterfuge. Cependant, ce qui lui est demandé, aujourd'hui, est de conduire une réforme politique au principal et non plus de manière incidente. Le Chef de l'État égyptien insiste, lui, depuis 2004, sur la nécessité de promouvoir des réformes de manière interne, suivant un rythme adapté à la société égyptienne.

La question du rythme des réformes est une considération classique à la fois dans la littérature portant sur les transitions démocratiques²² et dans la rhétorique réactionnaire²³. Pour la rhétorique réactionnaire, les réformes ne peuvent que se dérouler dans la longue durée (ou du moins dans une durée moyenne indéterminée) ; c'est l'option contraire qui prévaut s'agissant des transitions démocratiques, où il s'agit de régler les choses rapidement et avec prudence. Cette double obligation explique que l'on doive faire des compromis de part et d'autre, dans la mesure où agir rapidement et avec prudence implique de coopérer avec ses adversaires. Certes, certaines transitions démocratiques connaissent des rythmes longs, à l'instar de la transition mexicaine où la prudence consistait, pour le principal parti, d'opposition à ne gagner que lentement²⁴. Il s'agit, toutefois, de cas exceptionnels, impliquant un surcroît de particularismes locaux. D'une manière générale, où la transition se fait rapidement, où c'est l'option réactionnaire qui prévaut, celle qui renvoie le changement à toujours plus tard. C'est indéniablement l'option des gouvernants égyptiens ; malheureusement pour eux, cette option est contrariée par un contexte international qui les contraints à œuvrer dans le sens d'un changement à court terme. En d'autres termes, il y a un désajustement notable entre une ligne politique soutenant l'immobilisme relatif du navire en panne et une nécessité, non moins politique, œuvrant en faveur d'une réparation du navire en pleine mer. Ce désajustement entraîne un double effet de délégitimation synchronique²⁵, puisque les gouvernants acceptent explicitement (par obligation plus que par vertu) d'être évalués par rapport aux critères normaux de la

Africa», dans R. Gillepsie et R. Young, dir., *The European Union and Democracy Promotion : The Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002, pp. 234-249.

²² Voir, par exemple, J. Santiso, « Le passé des uns et le futur des autres : une analyse des démocratisations mexicaine et chiliennes », dans C. Jaffrelot, dir., *Démocratie d'ailleurs*, Paris, Karthala.

²³ Voir A. Hirschmann, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

²⁴ Voir J. Santiso, « Le passé des uns... », art cité.

²⁵ Par délégitimation synchronique, on entend un phénomène décrit en d'autres termes par Michel Dobry et consistant dans une désaffiliation tendancielle des institutions, des corps et des acteurs soutenant le régime. De ce point de vue, ce n'est pas l'origine du régime qui met en cause sa légitimité mais bien la nature et la qualité des transactions qu'il passe *actuellement* avec les différents acteurs de la vie politique. Voir M. Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences-po, 1992 et « Valeurs, croyances et transactions collusives », dans J. Santiso, *A la recherche de la démocratie*, Paris, Karthala, 2002. Notons sur la question de la légitimation en Égypte la thèse en cours de A. Boutaleb, *Les jeunes et l'État en Égypte : une problématique de la légitimation*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris.

démocratie, tout en s'ingéniant à justifier d'un soi-disant exceptionnalisme local pour n'y satisfaire que fort médiocrement. Ils ne répondent donc pas à la demande externe tout décevant les attentes internes, dont ils ont, néanmoins, reconnu le bien fondé. Il en résulte – que cela soit effectif ou non – l'impression d'un affaiblissement du régime, puisqu'il mécontente ses alliés et bailleurs de fonds et qu'il s'avère incapable de mettre en œuvre les réformes qu'il prétend conduire. Cette impression d'affaiblissement peut, tout à la fois, conduire les opposants à plus de hardiesse et certaines des élites gouvernementales à réviser leur conception de la temporalité comme du contenu des réformes pour prôner des changements rapides et importants.

Jusqu'en 2004, l'évolution politique de l'Égypte a semblé aller dans le sens d'une succession du fils au père, Gamal Moubarak passant, malgré les dénégations de son père²⁶, pour son successeur à la tête du parti et de l'État. La formation d'un nouveau gouvernement en juillet 2004 comme le deuxième congrès annuel du PND en septembre de la même année ont montré une avancée prudente mais nette des partisans des réformes²⁷. En même temps, les réformes effectives n'ont guère progressées²⁸. Indéniablement, l'immobilisme gouvernemental et l'arrivée de l'échéance présidentielle (prévue pour l'automne 2005) a amené l'opposition à radicaliser ses critiques en s'en prenant directement au Chef de l'État²⁹ ; dans le même temps l'accentuation des pressions internationales, notamment américaines, rendait cette radicalisation envisageable, dans la mesure où l'on pouvait penser qu'elles rognent les capacités de répression du régime. Certes, si l'on met à part les Frères musulmans, l'opposition ne représente que peu de chose en Égypte, et l'on ne saurait prétendre qu'elle jouit d'une base sociale considérable ni qu'elle dit tout haut ce que les Égyptiens pensent tout bas. L'essentiel n'est pas là ; il est dans le fait que les gouvernants semblent tolérer des formes d'expression de l'opposition qu'ils ne toléraient pas précédemment. Cette tolérance alimente (marginale, certes) la protestation et agit comme un désajustement « secondaire » entre, cette fois, la réputation des gouvernants en terme de répression – ils passent à juste titre, pour ne quasiment rien tolérer – et la répression qu'ils peuvent effectivement pratiquer compte tenu des circonstances actuelles. Ce désajustement donne l'apparence d'un affaiblissement ou un dysfonctionnement du régime et entraîne divers contrecoups.

²⁶ Notamment, lors de son discours du 1^{er} janvier 2004 où il nie l'existence d'une transmission héréditaire du pouvoir.

²⁷ Voir l'analyse de C. Hassabo, « Gamal Moubarak au centre du pouvoir : une succession achevée ? », dans F. Kohstall, coord., *L'Égypte dans l'année. Chronique politique 2004*, Le Caire, Cedej, 2005.

²⁸ Ainsi que le montre F. Kohstall, « Entre pressions et contraintes, références et détournements : l'action gouvernementale égyptienne en 2004 », dans F. Kohstall, coord., *L'Égypte dans l'année... op. cit.*

²⁹ Voir B. Rey, « Entre nouvelles formes de mobilisations et gestion étatique. L'opposition égyptienne en 2004 », dans F. Kohstall, coord., *L'Égypte dans l'année... op. cit.*

L'annonce, le 26 février 2005, par le président Moubarak d'une réforme constitutionnelle permettant l'élection du président de la République au suffrage universel direct³⁰ est vraisemblablement l'un de ces contrecoups. En effet, l'état d'impréparation ainsi que la très faible représentativité des partis politiques, la nécessité pour les candidats d'obtenir un nombre important de signatures de parrainage – trois cents élus nationaux – comme la relative popularité du Chef de l'Etat rendent difficile d'imaginer que celui-ci puisse, d'une manière ou d'une autre, être inquiété. Cette réforme, qui satisfait à l'une des principales demandes de l'opposition, met donc en exergue son incapacité à en profiter, tout en manifestant la volonté réformatrice du président Moubarak. Au lieu d'accroître la répression, le régime propose une ouverture « démocratique » ne comportant (apparemment) aucun risques. Cependant, cette judicieuse stratégie peut perdre de son efficacité si les opposants, corrélant la réforme constitutionnelle avec les pressions américaines, considèrent tout bonnement la réforme comme une concession. Il semble que ce soit l'interprétation qu'en font les Frères musulmans. Ces derniers ont adopté, depuis maintenant un certain temps, une rhétorique démocratique et se sont fait les propagandistes d'une nécessaire réforme politique. Ce discours s'appuie tant sur une évolution interne que l'on aurait tort de négliger que sur l'opportunité offerte par les pressions américaines³¹. Il entraîne une conflictualité croissante entre les gouvernants et l'association. Cette conflictualité ne saurait, toutefois, être interprétée à la lumière des slogans habituels des Frères – « l'islam est la solution » – mais, bien plutôt, par ce qui change, c'est-à-dire l'appel à la réforme³². De ce point de vue, les Frères musulmans ne tentent pas d'imposer « leur » solution à l'Etat égyptien ; ils tentent plus simplement de s'imposer dans le jeu politique comme les partenaires nécessaires d'une réforme interne. Peut-être font-ils cependant l'erreur de croire que le contexte international rendra possible cette intégration à court terme : aucune pression n'a jamais amené un régime résolument autoritaire à s'allier à ceux qu'il considère, à tort ou à raison, comme ses pires ennemis, la crainte de sanctions négatives diffuses émanant d'alliés stratégiques extérieurs étant, somme toute, moins inquiétante que la crainte d'une sanction négative précise émanant d'ennemis politiques intérieurs. Ainsi,

³⁰ Suivant la constitution égyptienne, le président de la République est proposé par l'Assemblée du peuple au citoyens qui doivent se prononcer par référendum. Il ne s'agit donc même pas d'une élection au suffrage universel indirect.

³¹ Comme le note E. Klaus, « Un nouveau Guide suprême, une nouvelle ère ? Eléments d'analyse de l'actualité médiatique des Frères musulmans », dans F. Kohstall, coord., *L'Egypte dans l'année... op. cit.*, p. 53.

³² Ce qui n'apparaît pas toujours dans les commentaires de presse. C'est ainsi que *Le Monde* du 6 mai 2005 se focalise plutôt sur les slogans « islamiques » des manifestants que sur l'appel à la réforme politique.

si la modification du système relationnel égyptien, a pu entraîner des désajustements dans le fonctionnement du régime, ceux-ci ne semblent pas encore en mesure de l'amener à se transformer rapidement. Dans le court terme, il est donc difficile de s'attendre à ce que ces désajustements produisent un changement. Il est, cependant, possible qu'ils soient efficaces à moyen terme. Cette possibilité est un fait nouveau dans la politique égyptienne.