

Égypte 2017 : vers de nouvelles turbulences ?



Denis BAUCHARD

Février 2017

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 978-2-36567-676-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Denis Bauchard, « Égypte 2017 : vers de nouvelles turbulences ? »,
Notes de l’Ifri, Ifri, février 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Denis Bauchard est conseiller pour le Moyen-Orient à l'Institut français des relations internationales.

À sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA), il a mené une longue carrière diplomatique, qui l'a conduit notamment à s'intéresser au monde arabe. Il a été attaché financier pour les pays des Proche et Moyen Orient, ministre conseiller, chargé des questions économiques à la mission permanente de la France auprès des Nations unies, ambassadeur en Jordanie puis directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministre des Affaires étrangères. Il a également été président de l'Institut du monde arabe.

Résumé

En ce début d'année 2017, l'ordre règne en Égypte au prix d'une répression qui dépasse largement les Frères musulmans, mouvement qualifié de terroriste, et qui touche aussi des acteurs de la révolution du 25 janvier 2011. Cependant la menace terroriste persiste, au Sinaï et même dans l'agglomération du Caire, comme en témoigne l'attaque du 11 décembre 2016 contre une église copte. Un malaise est perceptible dans l'opinion publique qui critique ouvertement le gouvernement, voire le président Sissi lui-même. La période de « Sissimania » semble maintenant révolue.

Malgré ce retour à l'ordre, l'économie égyptienne demeure sinistrée. La croissance n'a pas repris, le secteur du tourisme est en berne, le chômage croît, le taux d'inflation reste fort, des pénuries apparaissent, les réserves de change s'effondrent. L'importation de produits de première nécessité n'est rendue possible que grâce à l'accord conclu en 2016 avec le Fonds monétaire international et l'aide massive des pays du Golfe, essentiellement l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis.

Cependant l'Égypte, après une éclipse de cinq ans, effectue un retour sur la scène internationale. Ses relations avec les États-Unis, exécrables sous le mandat du président Obama, semblent se décrisper avec l'arrivée du président Trump. Par ailleurs le président Sissi s'est engagé dans une politique de diversification de ses relations et a effectué une véritable réorientation de sa politique étrangère, en renouant des relations fortes avec la Russie et en faisant de la France un allié stratégique. Les relations avec l'Arabie Saoudite, qui a apporté au régime militaire égyptien un soutien politique et financier important, restent denses mais l'apparition de nombreux irritants peut les mettre en danger. L'Égypte entend profiter de sa présence au Conseil de sécurité pour retrouver sa place de puissance régionale.

Sommaire

INTRODUCTION	5
L'ORDRE RÈGNE	6
Efficacité relative de la lutte contre le terrorisme.....	6
Poursuite de la répression	7
Un certain malaise.....	9
UNE ECONOMIE SINISTRÉE	12
Une économie en dégradation rapide	12
L'accord avec le FMI en cours de mise en œuvre	13
La nécessité de réformes en profondeur	14
LE RETOUR DE L'EGYPTE SUR LA SCENE INTERNATIONALE	16
Des relations avec les Etats-Unis qui pourraient se décrier	16
Une réorientation stratégique	18
Un partenariat avec l'Arabie saoudite non dépourvu d'irritants.....	20
CONCLUSION	23

Introduction

Depuis la destitution du président Mohammad Morsi en juin 2013, l'Égypte vit de nouveau à l'heure de l'armée. Après une élection à l'allure de plébiscite en mai 2014, le président Abdel Fattah Al-Sissi a mené une politique déterminée visant à relever les nombreux défis – politiques, sécuritaires, économiques – auxquels l'Égypte devait faire face¹. Cette politique a connu des résultats positifs dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et le processus de reconstruction de l'ordre institutionnel a été mené à bien, mais au détriment des libertés publiques. Quant à l'économie elle est sinistrée malgré les appuis financiers extérieurs, venant notamment d'Arabie Saoudite. Il en résulte une perte de popularité du président : la « Sissimania » qui se manifestait encore en 2015 a vécu. Sur le plan extérieur l'Égypte qui, compte tenu de ses problèmes intérieurs, avait dû s'effacer, redevient progressivement sur la scène régionale et internationale un acteur à la diplomatie active.

1. D. Bauchard, « Les défis de l'Égypte du président Sissi », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2015, disponible sur : www.ifri.org.

L'ordre règne

Le président Sissi a achevé la mise en place du nouvel ordre institutionnel égyptien. Après l'adoption de la nouvelle constitution en janvier 2014, l'élection présidentielle de mai 2014 et les élections législatives de fin 2015, le pays est sorti de la période chaotique qui avait commencé par la chute d'Hosni Moubarak. Le président règne sans partage, le Parlement qui lui est très majoritairement favorable ne jouant qu'un rôle marginal. Ce pouvoir fort s'est engagé dans la lutte contre le terrorisme mais également dans une séquence de répression de l'opposition qui dépasse largement les Frères musulmans.

Efficacité relative de la lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme a marqué des points tant dans le Sinaï que dans le reste du pays. Certes la Wilaya-Sinaï, nouvelle appellation d'Ansar Beit Al-Maqdis², a fait allégeance à l'État islamique (EI) mais de façon purement symbolique : les combattants restent essentiellement égyptiens et ne semblent pas avoir reçu de renforts significatifs de Syrie ou d'Irak. La « pacification » est loin d'être terminée, ne serait-ce que parce que cette situation locale a des racines profondes et anciennes : marginalisation des Bédouins de la région, absence de développement économique. L'armée a aujourd'hui établi un cordon sanitaire autour de la zone touchée par la rébellion, réduisant l'insécurité. L'émir du groupe, Abou Douaa Al-Ansari, a été tué en août dernier dans des frappes de l'armée égyptienne sur le Nord-Sinaï. Néanmoins, les attaques du groupe, comme celle menée le 14 octobre 2016 et qui a tué 12 militaires, sont encore fréquentes. Dans leur action contre la Wilaya-Sinaï, les forces égyptiennes bénéficient de l'appui d'Israël qui apporte une coopération dans le domaine du renseignement³ et peut parfois procéder à des attaques de drones visant les terroristes du

2. L'organisation Ansar Beit Al-Maqdis (littéralement « Les partisans de Jérusalem ») est apparue en 2011 dans la région du Sinaï à la suite du vide sécuritaire engendré par le renversement du dictateur Hosni Moubarak. Se réclamant dans un premier temps d'une proximité idéologique avec Al-Qaïda, Ansar Beit Al-Maqdis déclare son allégeance à l'organisation État islamique en novembre 2014. Son nom change alors pour devenir Wilaya-Sinaï (littéralement « Province du Sinaï ») ou plus communément « État islamique dans le Sinaï ».

3. M. Soliman, « Sisi's New Approach to Egypt-Israel Relations », The Washington Institute, disponible sur : www.washingtoninstitute.org.

Sinaï comme en juillet dernier. L'Égypte a également obtenu, de mauvaise grâce, une coopération de la part du Hamas, pour contrôler le trafic d'armes en provenance de la bande de Gaza.

Dans le reste du pays, notamment au Caire, les attaques terroristes s'étaient espacées et concentrées sur des personnalités officielles ou des bâtiments publics qui restent fortement protégés. Depuis l'assassinat du procureur général le 30 juin 2015, aucune attaque d'ampleur ou de portée symbolique comparable ne s'était produite. La période d'accalmie semble désormais révolue avec l'attentat le 11 décembre 2016 contre l'église Saint-Pierre-et-Saint-Paul du Caire, située à proximité immédiate du Patriarcat copte, pourtant placé sous surveillance étroite. Cet attentat dont le bilan s'est élevé à plus de 25 morts et près d'une cinquantaine de blessés a été revendiqué par l'EI. Outre l'État islamique qui semble vouloir étendre la guerre contre « tous les infidèles et apostats en Égypte⁴ » et qui élargit son rayon d'action à l'agglomération du Caire, apparaissent de nouveaux groupes à l'idéologie peu claire ou incertaine ; leur composition et leur organisation demeurent encore mal connues. Il en va ainsi du groupe Hasm⁵, qui affiche une certaine sympathie à l'égard des Frères musulmans persécutés. Il ne semble en effet pas exclu qu'une partie des jeunes radicalisés de la Confrérie s'engage dans l'action terroriste.

Poursuite de la répression

La répression qui touche principalement les Frères musulmans continue de s'étendre à toute forme de contestation.

La Confrérie a été déclarée mouvement terroriste depuis septembre 2013. Son important réseau caritatif – plus de 1 500 structures associatives – a été démantelé et ses biens remis à des organismes d'État. Au total plus de 60 000 sympathisants auraient été arrêtés⁶ et près de 2 000 condamnations à mort, dont la plupart par contumace, ont été prononcées par une justice sous contrôle. Les principaux dirigeants sont en prison, en exil ou sont entrés dans la clandestinité. Le Guide par intérim

4. Menace diffusée le 13 décembre 2016 dans un communiqué d'Amaq, l'agence de propagande de l'État islamique. Voir H. Sallon, « L'État islamique promet une guerre contre les infidèles en Égypte », *Le Monde*, 15 décembre 2016, disponible sur : www.lemonde.fr.

5. Le groupe Hasm est apparu sur le devant de la scène médiatique fin 2016 en revendiquant plusieurs attentats sur des hauts fonctionnaires égyptiens, généralement des officiers de police. L'action du groupe semble s'inscrire dans une logique d'insurrection visant à renverser le régime en place, qu'il décrit comme oppressif, et se distingue par sa capacité de renseignement en vue de la préparation de chacun de ses attentats.

6. « There Is Room for Everyone... Egypt's Prisons before and after January 25 Revolution », Arabic Network for Human Rights Information (ANHRI), 5 septembre 2016, disponible sur : anhri.net.

Mahmoud Ezzat, installé à Istanbul, représentatif de la vieille garde, aurait des contacts avec le pouvoir pour obtenir un *modus vivendi* selon lequel la Confrérie renoncerait à l'action politique et à la violence contre une suspension de la répression. Mais, dans le contexte actuel, il est peu probable que de tels contacts débouchent sur un accord qui risquerait d'induire une nouvelle scission. Des tensions entre l'ancienne et la nouvelle génération du mouvement se confirment, les plus jeunes étant tentés par l'action révolutionnaire voire le terrorisme. Pour l'instant, la frange qui aurait versé dans le terrorisme semble tout à fait marginale⁷.

Cependant l'action répressive dépasse largement la Confrérie et s'étend à d'autres acteurs de la révolution du 25 janvier 2011, notamment les jeunes du mouvement du « 6 avril⁸ » qui a été interdit. La Commission égyptienne pour les droits et les libertés a décompté 544 cas de disparition⁹. Cette répression peut également affecter des ressortissants étrangers : le meurtre au Caire de Giulio Regeni, un jeune chercheur italien torturé puis tué dans des conditions non élucidées, pour lequel la police est fortement soupçonnée, a provoqué de vives réactions dans les milieux intellectuels égyptiens.

Des lois très restrictives dans le domaine des libertés publiques ont été promulguées et des dispositions ont été prises pour réduire l'influence des associations de défense des droits de l'homme. Cela se fait notamment par le biais de l'interdiction aux ONG d'obtenir des financements par des organismes étrangers sans l'obtention d'une autorisation par les autorités¹⁰. Ainsi les multiples partis nés de la révolution de 2011 sont marginalisés ou ont disparu. Quant au parti salafiste Al-Nour, qui en 2012 avait recueilli 22 % des voix¹¹ et en 2013 avait soutenu le président Sissi, il est soumis à de fortes tensions internes et a vu son influence décroître fortement. Par ailleurs la volonté du président Sissi d'imposer une réforme de l'islam, illustrée le 28 décembre 2014 par son discours remarqué à

7. A. Youssef, « Egypt's Brotherhood, Sisi both Put Out Feelers for Reconciliation », *Al-Monitor*, 13 juillet 2016, disponible sur : www.al-monitor.com.

8. Mouvement né suite à l'arrestation de 33 étudiants égyptiens après avoir organisé une mobilisation sur Facebook en soutien à des ouvriers en grève de la ville d'El-Mahalla El-Kubra. Le mouvement prend rapidement de l'ampleur au point de regrouper plus de 70 000 membres quelques mois plus tard. Il continue à organiser des rassemblements pour protester contre le pouvoir qui tente alors de le museler et procède à des arrestations dans ses rangs. Le mouvement revient par la suite sur le devant de la scène en 2011 lors de l'éclatement d'immenses manifestations contre Hosni Moubarak, où il a contribué à organiser les rassemblements.

9. H. Sallon, « En Égypte, la menace des disparitions forcées », *Le Monde*, 16 avril 2016, disponible sur : www.lemonde.fr.

10. « Egypt Hits New Low on NGO Restrictions », Amnesty International, février 2013, disponible sur : www.amnesty.org.

11. N. Hubinet Nagaa Hamadi, « Le vote anti-islamiste des Coptes », *Le Temps*, 4 janvier 2012, disponible sur : www.letemps.ch.

l'université Al-Azhar où il appelait à « Révolutionner l'Islam¹² », s'est traduite par la fermeture de nombreuses mosquées salafistes et le renvoi d'imams au discours radical. Cependant, l'intention du ministère des Waqfs d'imposer un prêche unique dans les mosquées pour la prière du vendredi a suscité des réactions hostiles, y compris de l'université Al-Azhar, et a tourné court.

Les médias, publics comme privés, dont certains n'hésitaient pas à critiquer le pouvoir, y compris l'armée elle-même, font l'objet d'une remise au pas : procès et internements de journalistes, pressions pour exclure les journalistes contestataires comme l'humoriste Bassem Youssef, utilisation de la manne publicitaire en provenance des organismes publics¹³. Par ailleurs, le pouvoir semble avoir pris le contrôle directement ou indirectement de plusieurs chaînes privées, comme ONTV, propriété de l'homme d'affaires copte Naguib Sawiris, qui a pris ses distances vis-à-vis du régime. De même le groupe DMC (Defense Ministry Channel), qui contrôle six chaînes, fait l'objet d'une promotion publicitaire marquant bien la volonté de reconquérir ou de contrôler des médias jugés trop critiques.

Dans un courrier adressé au président le 22 février 2016, Reporters sans frontières, qui a placé dans son Classement mondial de la liberté de la presse de 2016, l'Égypte au 159^e rang (sur 180¹⁴), estime que ce pays « est devenu en 2015 une des grandes prisons pour les journalistes ».

Un certain malaise

Malgré cette volonté de contrôle, certains journaux, notamment *Al-Maqal*, *Al-Shorouk* ou *Al-Masri Al-Youm*, tentent de conserver un ton distancié voire critique. Il en est ainsi également des blogs et des réseaux sociaux malgré les risques encourus. La presse privée n'hésite pas à mettre en cause l'action du gouvernement voire du président lui-même. S'agissant par exemple de l'affaire de la rétrocession à l'Arabie Saoudite des îles Tiran et Sanafir¹⁵, *Al-Shorouk* écrit que cette affaire constitue « un flagrant échec

12. « Égypte : le président Al Sissi avait récemment appelé à révolutionner l'islam », *Atlantico*, 14 janvier 2015, disponible sur : www.atlantico.fr.

13. Freedom House, disponible sur : <https://freedomhouse.org>.

14. Reporters sans frontières, disponible sur : <https://rsf.org>.

15. Situées à l'entrée du détroit de Tiran, les îles de Tiran et Sanafir sont d'une importance géopolitique majeure puisqu'elles sont le verrou du seul accès à la mer Rouge dont disposent Israël et la Jordanie. Sa fermeture avait d'ailleurs été la source de déclenchement de la guerre des Six Jours. Originellement sous souveraineté saoudienne, ces îles ont été temporairement concédées à l'Égypte en 1950 qui continue aujourd'hui d'y exercer sa souveraineté. Les deux pays sont en négociation pour leur rétrocession depuis 1985. Un accord de redéfinition des frontières maritimes signé entre les deux pays en avril 2016 prévoyait leur restitution à l'Arabie Saoudite ;

politique et révèle une confusion institutionnelle frappante ». De nombreux journaux soulignent l'incompétence du Premier ministre et des ministres qui selon le journal *Al-Maqal* ne sont que « des secrétaires du président qui n'ont aucune opinion ni vision à faire valoir ». Le journal quasi officiel *Al-Ahram* a osé demander la démission du ministre de l'Intérieur après que celui-ci ait fait procéder à l'arrestation de journalistes dans les locaux de leur syndicat. De même les propos dans les dîners en ville restent étonnamment libres, y compris en présence d'officiels. En effet les printemps arabes ont libéré la parole et la population y a pris goût, rendant difficile un contrôle effectif de l'opinion publique. Il n'en reste pas moins que, malgré son impopularité croissante, le pouvoir, exercé directement par l'armée, règne sans partage et, pour l'instant, sans alternative crédible.



L'instituteur convoque la mère d'un élève : « Madame, votre fils se permet de demander si le congé de demain est fait pour célébrer la fête de la police ou la révolution du 25 janvier. »

Source : *Journal Al-Masri al-Youm* du 24 janvier 2017

Comme le montre bien cette caricature publiée dans le quotidien *Al-Masri Al-Youm* du 24 janvier, l'anniversaire de la révolution de janvier 2011 a été un révélateur du malaise qui affecte l'opinion et la vie politique égyptienne. La question du remaniement du gouvernement présidé par Chérif Ismaïl et de l'éventuel départ du Premier ministre est souvent débattue par la presse. Il est probable qu'un remaniement partiel intervienne très prochainement : il pourrait se traduire notamment par le départ d'un ministre de l'Intérieur très controversé, en attendant sans doute un remaniement plus complet pouvant toucher le Premier ministre lui-même. Mais par-delà le gouvernement, c'est bien le président Sissi lui-

mais le processus est pour le moment bloqué suite à l'invalidation de l'accord par le Conseil d'État égyptien.

même qui est mis en cause : son départ est évoqué ouvertement les médias arabes basés à Londres¹⁶.

Cette situation instable résulte de la conjonction de plusieurs éléments. Outre les Frères musulmans, la politique répressive continue d'affecter tous les partis et toutes les sensibilités politiques. La dégradation des conditions de sécurité et le retour d'attentats spectaculaires inquiètent l'opinion publique, bien au-delà de la communauté copte. L'attaque de décembre 2016 sur l'église proche du Patriarcat, cible censée être spécialement protégée, souligne les défaillances des forces de l'ordre. Enfin, malgré l'accord avec le FMI, la situation économique ne cesse de se dégrader avec l'apparition de situations de pénurie pour des produits de base et un taux d'inflation record de l'ordre de 20 % en rythme annuel. Cette situation se dégrade alors que dans le même temps le pouvoir a procédé à des achats massifs de matériels d'armement au détriment, soulignent certains, de dépenses à caractère social ou économique. Cet ensemble d'éléments contribue à créer une atmosphère délétère qu'un changement de gouvernement ne fera pas disparaître. Le poids de la responsabilité de l'échec économique comme de l'échec sécuritaire pèse sur le président Sissi personnellement.

16. A. Khalifa, « Why 2017 Is the Year Sisi Will Sink », *The Middle East Eye*, 5 janvier 2017, disponible sur : www.middleeasteye.net.

Une économie sinistrée

Avant même le déclenchement de la révolte de 2011, l'Égypte connaissait des difficultés économiques liées notamment au climat de crise mondiale. Depuis lors, la situation n'a fait que se délabrer. La signature de l'accord de financement avec le FMI ne saurait régler à lui seul les graves problèmes de nature structurelle que connaît le pays.

Une économie en dégradation rapide

La dégradation de la situation économique égyptienne s'est accentuée depuis un an, s'accompagnant d'une forte inflation, d'une dépréciation de la livre égyptienne de près de 50 %¹⁷ et de l'apparition de pénuries sur des denrées de base. En septembre dernier, les réserves de change avaient été ramenées à 20 Mds/\$, soit moins de quatre mois d'importations.

Les quatre piliers traditionnels qui fondent l'économie égyptienne sont durablement affectés. Les transferts financiers – 11 Mds/\$ en 2015-2016 – en provenance de 3 millions travailleurs à l'étranger, sont en forte diminution (- 11 %) compte tenu de la persistance de la crise économique mondiale, des graves difficultés financières des pays du Golfe et du chaos qui règne en Libye où étaient installés de nombreux Égyptiens. Après des débuts prometteurs, la production de pétrole stagne et l'Égypte est redevenue un pays importateur net d'hydrocarbures. Les revenus du canal de Suez sont en baisse de 4,5 % en 2015-2016 sous le double effet de l'évolution du taux de change et du ralentissement économique persistant de l'Inde et des pays d'Extrême-Orient, en particulier la Chine. Les revenus du tourisme enfin sont en chute libre : ils sont passés de 7,4 Mds/\$ en 2015 à 3,8 Mds/\$ en 2016, notamment en raison des effets de l'attentat contre l'avion charter russe qui a conduit au tarissement d'une clientèle fidèle à Charm El-Cheikh¹⁸. Il en résulte un fort ralentissement de la croissance économique prévue en 2016-2017 (+ 3,5 %), un accroissement du déficit de la balance des paiements courants (12 Mds/\$ en 2014-2015 et 18,7 Mds/\$ en 2015-2016), une baisse des réserves de change inquiétante, une

17. « L'Égypte recevra bientôt une deuxième tranche du prêt global de 12 milliards de dollars accordé par le FMI », *Afrique Expansion*, 19 janvier 2017, disponible sur : <http://afriqueexpansion.com>.

18. « Égypte : l'avenir sombre de la station balnéaire de Charm El-Cheikh », *RTBF*, 7 novembre 2015, disponible sur : www.rtf.be.

dépréciation spectaculaire de la monnaie, un accroissement du déficit budgétaire qui atteint pour le présent exercice 12 % du PIB.

Le pays serait en cessation de paiement si l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis n'avaient apporté une aide massive sous forme de dons et prêts fortement concessionnels¹⁹.

L'accord avec le FMI en cours de mise en œuvre

Après des mois de négociations, un accord technique est intervenu en août 2016 avec le FMI²⁰. Cet accord prévoit l'octroi d'un financement de 12 Mds/\$ à l'Égypte sur trois ans. Il devrait s'accompagner de financements complémentaires bilatéraux à hauteur de 6 Mds/\$, en provenance notamment de l'Arabie Saoudite, des Émirats arabes unis et de la Chine. Des mesures préliminaires ont été prévues, dont certaines ont déjà été mises en œuvre telle l'instauration de la TVA au taux de 13 % décidé en août 2016, et une réduction des subventions sur l'électricité. Il restait à prendre une mesure comparable pour les subventions sur les carburants, sujet très sensible, et à réaliser une dévaluation qui tienne compte de l'ampleur du glissement de la valeur constatée de la livre sur le marché parallèle.

Après quelques semaines d'attente, la banque centrale a procédé, le 3 novembre 2016, à une dévaluation de la livre de 48 %, et décidé de laisser la monnaie flotter librement. Le prix des carburants a par ailleurs été relevé de 30 % à 47 % selon les types de produit. Ces mesures prises, la validation définitive de l'accord avec le FMI a ouvert la voie au déblocage d'une première tranche de financement 2,75 milliards de dollars.

Ces retards témoignent de l'embarras des autorités, moins pour des raisons techniques, que par le souci d'amortir l'effet social de mesures mal ressenties par la population égyptienne. Celle-ci connaît déjà une vie quotidienne difficile, et la population à faible revenu sera la plus affectée. La crainte « d'émeutes de la faim » comme le pays en a connues dans le passé est présente dans les esprits. Cependant des amortisseurs sociaux ont été prévus en faveur des plus défavorisés – le tiers des habitants de l'Égypte vit en dessous du seuil de pauvreté : maintien de subventions pour

19. Un accord conclu en avril 2016 avec l'Arabie Saoudite prévoit un prêt de 23 Mds/\$ remboursables sur 15 ans avec un taux d'intérêt de 2 % et une période de grâce de 3 ans pour financer la livraison par l'Aramco de produits pétroliers à prix garanti de 400 000 tonnes de diesel, 200 000 tonnes d'essence et 100 000 tonnes de fioul lourd par mois jusqu'en 2020.

20. M. El-Erian, « Un accord gagnant-gagnant entre l'Égypte et le FMI », *Les Échos*, 5 septembre 2016, disponible sur : www.lesechos.fr.

certains produits comme le pain, le riz ou le sucre²¹ mais aussi exemption de la TVA sur les produits de base comme les médicaments²².

La nécessité de réformes en profondeur

Ce programme ne peut réparer seul les faiblesses d'une économie inadaptée. Les déficiences structurelles sont nombreuses : lourdeur d'une administration interventionniste et d'un secteur public mal géré ; importance du secteur informel de l'économie qui serait supérieur à 50 %²³ ; forte dépendance extérieure pour les produits de première nécessité, notamment alimentaires ; système éducatif de médiocre qualité et inadapté aux besoins des entreprises...

Cependant l'Égypte dispose d'atouts non négligeables. Son endettement extérieur reste faible. Elle est en outre pour les investisseurs nationaux et étrangers un marché attractif tant en raison du potentiel que représentent ses 90 millions d'habitants que par sa position géographique. Enfin, la population montre une capacité de résilience très marquée. Enfin, les perspectives en matière de ressources en hydrocarbures se sont fortement améliorées : un gisement de gaz géant off-shore a été découvert par l'ENI. Nommé Zohr, la mise en production de ce gisement pourrait intervenir, selon des sources officielles, dès la fin de 2017²⁴.

Malgré les graves difficultés actuelles, aucune entreprise étrangère ne s'est encore désengagée. Mais les réformes structurelles demanderont du temps : elles passent à la fois par des mesures politiquement difficiles à faire accepter et par une évolution des comportements de la classe dirigeante, de son administration comme de l'armée, toujours soucieuses de conserver leurs privilèges.

L'Égypte doit finalement faire face à deux défis majeurs. L'un est démographique : le pays n'est pas véritablement entré dans sa période de transition²⁵. La population, qui est de 90 millions d'habitants a pratiquement doublé depuis 1980 : elle augmente de plus d'1,2 million par

21. C. Halini, « L'Égypte au régime sans sucre », *Libération*, 27 décembre 2016, disponible sur : www.liberation.fr.

22. M. Hussein « La nouvelle TVA et ses implications », *Al-Ahram Hebdo*, 7 septembre 2016, disponible sur : <http://hebdo.ahram.org.eg>.

23. « Gérer la question de l'informel en Égypte », Banque africaine de développement, 7 avril 2016, disponible sur : www.afdb.org.

24. «The History of Zohr », ENI, disponible sur : www.eni.com.

25. Y. Courbage, « Égypte, une transition démographique en marche arrière », *Orient XXI*, 9 juillet 2015, disponible sur : <http://orientxxi.info>.

an et sera d'environ 150 millions en 2050 selon les Nations unies²⁶. Le taux de fécondité reste encore très élevé (3,5 %) et risque de le demeurer avec le regain de la pratique religieuse. Les créations d'emploi ne suivent pas et la propension à émigrer vers l'Europe croît d'autant plus que les destinations traditionnelles d'émigration comme la Libye ou le Golfe se ferment. Mais le défi est également géographique : l'Égypte utile, habitable et cultivable, ne représente que 6 % de l'ensemble du territoire, et les possibilités d'extension de ce territoire utile sont très marginales.

26. « World Population Prospects: The 2015 Revision », rapport des Nations Unies, 2015, disponible sur : <https://esa.un.org>.

Le retour de l'Égypte sur la scène internationale

L'Égypte, centre de gravité du monde arabe, était traditionnellement un acteur important sur la scène internationale, et majeur au Moyen-Orient. Pays arabe de loin le plus peuplé, situé au carrefour de l'Afrique et du Moyen-Orient, disposant de l'université Al-Azhar, l'une des plus anciennes universités du monde arabe, considérée comme la plus haute autorité de l'islam sunnite et qui rayonne sur l'ensemble du monde musulman, siège de la Ligue arabe, disposant d'un service diplomatique de qualité, l'Égypte a en effet tous les atouts pour jouer un rôle actif au niveau international. Il est clair cependant que les deux révolutions, celle de janvier 2011 et celle de juin 2013, ont marqué une éclipse inévitable en entraînant des troubles qui ont imposé la politique intérieure comme priorité sur l'agenda du gouvernement. La stabilité retrouvée rend progressivement au pays son rôle traditionnel, mais avec des orientations de politique étrangère qui se sont nettement infléchies, même si les objectifs poursuivis – assurer sa sécurité immédiate et la stabilité au Moyen-Orient – restent les mêmes.

Des relations avec les États-Unis qui pourraient se décriper

La crispation apparue avec Washington au lendemain du retour de l'armée au pouvoir ne semble pas apaisée. On en rappellera les principales raisons : la complaisance, voire le soutien à l'égard du président Morsi « démocratiquement élu », le rôle majeur joué dans les événements par les étudiants de l'université américaine du Caire, la dénonciation par les autorités américaines de la façon dont l'armée a repris le pouvoir, même si Barack Obama s'est gardé d'utiliser l'expression « coup d'État », la persistance des critiques en matière de droits de l'homme dans le rapport annuel du Département d'État, où l'Égypte est spécialement distinguée, sont autant de griefs qui contribuent à expliquer ce refroidissement. Plus encore, la suspension des livraisons d'équipements militaires, au moment même où la sécurité de l'Égypte apparaissait menacée, a été très mal vécue par l'*establishment* militaire. Celui-ci a considéré que les États-Unis avaient pris une mesure inamicale, portant atteinte aux relations de confiance entre les deux armées. Certes les livraisons ont repris assez

rapidement, mais avec des conditions moins favorables, et la blessure n'est pas cicatrisée. Le thème du complot américain qui aurait contribué à provoquer la déstabilisation du monde arabe et de l'Égypte en particulier, continue de faire florès. Si le président Sissi a rencontré brièvement le président Obama en marge d'un sommet de l'ONU en septembre 2014, le voyage de réconciliation à Washington n'aura pas été programmé : Sissi a manifestement attendu les résultats de l'élection présidentielle américaine pour renouer les liens.

Cependant, il est clair que ni l'Égypte, ni les États-Unis n'ont intérêt à rester brouillés. L'armée égyptienne est principalement dotée de matériel militaire américain, et le pays a besoin de la bienveillance des institutions financières internationales – le FMI comme la Banque mondiale – où l'influence américaine est prépondérante. À l'inverse les États-Unis, même s'ils se désengagent du Moyen-Orient, n'ont aucun intérêt à voir l'Égypte, garante de la mise en œuvre des accords de Camp David avec Israël, basculer dans la faillite financière ou le chaos politique.

L'élection surprise de Donald Trump aux États-Unis apparaît comme une opportunité pour reprendre une relation plus fluide. Le président Sissi, avec une intuition qui s'est révélée payante, avait rencontré le candidat Trump le 19 septembre dernier 2016 à New York, en marge de l'assemblée générale des Nations-Unies. Celui-ci lui avait assuré que sous son administration « les États Unis ser[ai]ent un ami fidèle mais aussi un allié sur lequel l'Égypte pourra[it] compter », et fait part de « sa grande estime envers les musulmans pacifiques ». Qualifiant le président Sissi de « type fantastique », il s'était bien gardé de faire allusion au respect des droits de l'homme, alors que la candidate démocrate également rencontrée, n'avait pas manqué de lui faire la leçon sur ce même sujet. Dès les résultats connus, le président Sissi a donc été le premier dirigeant arabe à exprimer son « admiration » pour Donald Trump et à le féliciter.

Un entretien téléphonique le 22 décembre à l'initiative du président américain a confirmé que le courant passait bien entre les deux hommes : cet appel avait pour objet de demander à l'Égypte de reporter le vote sur le projet de résolution qu'elle avait déposé la veille devant le Conseil de sécurité de l'ONU, condamnant Les activités de colonisation d'Israël en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Le président Sissi a donné son accord à ce report, à la surprise des autres membres du Conseil, ce qui n'a pas empêché le texte d'être voté le lendemain, grâce à l'abstention américaine et contrairement au souhait de Trump. Si en définitive la résolution a bien été votée, tout au moins le président Sissi a fait un geste apprécié de son homologue américain. On s'achemine ainsi vers une normalisation des

relations entre les deux pays qui devrait déboucher sur une visite du président égyptien à Washington.

Une réorientation stratégique

La recomposition de la scène régionale moyen-orientale affecte évidemment les priorités égyptiennes. La diversification des options s'est notamment manifestée de façon spectaculaire par un retour de la Russie en Égypte après plusieurs décennies de quasi-absence. Les relations personnelles entre les présidents Poutine et Sissi sont manifestement excellentes : Abdelfattah Al- Sissi s'est rendu en Russie à trois reprises, et a reçu Vladimir Poutine de façon ostensiblement amicale en février 2015. Les deux présidents affichent leur accord pour « lutter contre le terrorisme » de même qu'ils soulignent la convergence de leurs points de vue sur des dossiers comme la Syrie ou la Libye. Des accords de coopération, y compris dans les domaines sensibles que sont le nucléaire civil et le matériel d'armement, ont été signés. Un contrat, portant sur la livraison de 46 hélicoptères *Ka-52 Alligator*, a été conclu en septembre 2015, pour 1,5 Mds/\$: ils seront embarqués sur les deux navires *Mistral* rétrocédés par la firme française DCNS à l'Égypte après avoir été vendus à la Russie. D'autres équipements font l'objet de négociations, notamment une corvette et des *Mig 29*. Des manœuvres militaires conjointes sont régulièrement organisées entre les deux pays et des rumeurs persistantes circulent à propos de l'ouverture d'une base maritime russe sur le sol égyptien²⁷.

Par ailleurs une concertation étroite est nouée sur le dossier libyen : les deux pays ne cachent pas leur préférence en faveur du maréchal Haftar, le gouvernement d'union nationale de Fayzez Al-Sarraj étant considéré comme trop dépendant des milices islamistes. Cette préférence s'est concrétisée le 11 janvier de façon éclatante par la visite de celui-ci à bord du porte-avions *Amiral Kouznetsov*, au cours de laquelle il s'est entretenu en vidéoconférence avec le ministre russe de la Défense, Sergueï Choïgou, avant de rencontrer, sur une base militaire de Tobrouk, le chef d'état-major russe, Valéri Guérassimov. Cette initiative de la Russie ne peut aller que dans le sens des préoccupations du président Sissi qui compte sur le gouvernement de Tobrouk pour éradiquer les milices djihadistes ou liées aux Frères musulmans.

Cependant cette relation n'est pas sans nuages. La Russie a notamment mal admis la façon dont les autorités égyptiennes ont géré l'accident du charter Metrojet du 31 octobre 2015. L'Égypte a refusé

27. « L'Égypte et la Russie prévoient des exercices militaires conjoints », *Le Monde*, 13 octobre 2016, disponible sur : www.lemonde.fr.

pendant plusieurs mois d'envisager l'explication la plus probable, celle d'un attentat terroriste. Depuis lors les vols en provenance de Russie n'ont pas repris et la clientèle russe, particulièrement présente à Charm El-Cheikh, n'y est pas revenue.

La coopération russo-égyptienne ne franchira sans doute pas certaines lignes rouges. Il est ainsi peu probable que la Russie obtienne la concession d'une base maritime. L'opinion publique égyptienne reste méfiante à l'égard d'une coopération russe marquée par le souvenir de l'influence soviétique à l'ère Nasser – un héritage qui n'est pas uniquement positif²⁸. La relation peut donc à nouveau se distendre si la reprise de relations amicales avec les États-Unis se confirme.

La France aussi bénéficie largement de cette évolution de la diplomatie égyptienne. Des relations confiantes ont été établies, même si des désaccords existent sur certains dossiers, notamment la Syrie ou la Libye. Plusieurs contrats militaires importants ont été signés pour un montant total de 9 Mds/€ au cours des derniers mois : outre les 24 avions *Rafale*, plusieurs bâtiments de guerre ont été vendus, une frégate, deux BPC (bâtiments de projection et de commandement *Mistral*), quatre corvettes. Des discussions sont en cours pour fournir les équipements complémentaires de ces matériels. Ces livraisons s'accompagnent naturellement de la formation du personnel qui doit les utiliser. Cette coopération s'est institutionnalisée à travers un Haut comité militaire coprésidé par les deux chefs d'État-major général.

Enfin la Chine est discrètement de plus en plus présente. L'Égypte a été une étape importante de la tournée effectuée en janvier 2016 au Moyen-Orient par le président chinois Xi Jinping. Cette visite, la première depuis 12 ans, s'est traduite par plusieurs accords de coopération économique qui portent en particulier sur la réalisation de 15 projets d'investissements pour un montant total de 15 Mds/\$²⁹. Les entreprises chinoises devraient également contribuer à la réalisation du projet de la nouvelle capitale³⁰. On constate une accélération des investissements chinois ; 1 200 entreprises seraient déjà implantées en Égypte. Quant aux relations commerciales, elles ont été en augmentation de 5 % en moyenne lors des cinq dernières années³¹ : la Chine est ainsi devenue le deuxième partenaire commercial de

28. K. Dawisha, *Soviet Foreign Policy towards Egypt*, Londres, Palgrave Macmillan, 1979.

29. « Egypt, China Sign 21 Investment Deals to Foster Mutual Cooperation », *Ahram Online*, 21 janvier 2016, disponible sur : <http://english.ahram.org.eg>.

30. « Égypte : le chinois CFLD va investir 20 milliards de dollars dans la construction de la nouvelle capitale administrative », Agence Ecofin, 4 octobre 2016, disponible sur : www.agenceecofin.com.

31. *Lettre économique d'Égypte*, n° 65, Ministère de l'économie et des Finances, Direction générale du Trésor, octobre 2016, disponible sur : www.tresor.economie.gouv.fr.

l'Égypte. On notera également les aspects politiques de cette rencontre : Xi Jinping a invité l'Égypte à la réunion du G20 qui s'est tenue à Pékin en septembre 2016 ; en outre l'Égypte a adhéré à la Banque asiatique d'investissements pour les infrastructures (BAII) initiée par Pékin, en concurrence avec la Banque mondiale : elle pourrait donc bénéficier de ses financements. À l'évidence la Chine considère que l'Égypte est bien sur la Nouvelle route de la soie qu'elle entend promouvoir puisque le tracé du volet maritime de ce projet passera par le canal de Suez.

Un partenariat avec l'Arabie Saoudite non dépourvu d'irritants

Depuis 2013, l'Arabie Saoudite a accordé plus de 25 Mds/\$ d'aide financière sous différentes formes, permettant à l'Égypte d'échapper à la banqueroute financière : aide budgétaire, financements concessionnels pour son approvisionnement en hydrocarbures... Officiellement les relations sont excellentes comme cela a été affirmé encore en avril 2016 lors du voyage du roi Salmane ben Abdelaziz Al-Saoud au Caire. À cette occasion plusieurs accords ont été annoncés, notamment pour la construction d'un pont devant relier, au-dessus de la mer Rouge, Tabuk (Arabie Saoudite) à Charm El-Cheikh et la création d'un fonds d'investissement saoudo-égyptien de 16 Mds/\$. Le roi avait rappelé son attachement à la création de la Force arabe conjointe annoncée au sommet de la Ligue arabe de mars 2015³². De même le différend sur la démarcation des eaux territoriales entre les deux pays avait été réglé, aboutissant au transfert de la souveraineté au profit de l'Arabie Saoudite sur les îles de Tiran et de Sanafir dans le golfe d'Aqaba.

En réalité, les irritants se multiplient entre les deux pays, provoquant dans les médias de l'un comme de l'autre des polémiques où les deux camps nationalistes font monter les enchères. Ces irritants sont de natures variées.

Les postures des deux pays sur les nouveaux conflits régionaux ne sont pas alignées. Il est d'abord clair que l'Égypte et l'Arabie Saoudite ont des vues divergentes sur la Syrie. Le président Sissi ne cache pas son soutien régime de Bachar Al-Assad : une délégation officielle syrienne a, de nouveau, été reçue au Caire en novembre 2016 ; Ali Mamlouk, proche conseiller de Bachar Al-Assad et chef de la sécurité nationale syrienne, a

32. Cette force dont la création a été décidée en mars 2015 lors d'un sommet de la Ligue arabe à Charm El-Cheikh en Égypte, vise à disposer d'une force d'intervention rapide conjointe à tous les pays de la Ligue arabe et dont l'utilisation est tournée vers la lutte contre le terrorisme.

récemment été accueilli discrètement au Caire³³ ; au Conseil de sécurité réuni le 8 octobre 2016, l'Égypte a voté, de façon surprenante, à la fois en faveur des projets de résolution, pourtant rivaux, de la Russie et de la France, appelant à un cessez-le-feu à Alep. S'agissant du Yémen, l'Égypte fait le service minimum, se contentant d'envoyer quelques navires de guerre au large d'Aden.

À la suite d'une campagne de presse très hostile à l'Arabie Saoudite, la Cour suprême administrative a invalidé l'accord conclu avec Ryad sur le transfert des îles Tiran et Sanafir ; il n'a donc pas été concrétisé.

Des messages politiques sont également envoyés aux Saoudiens sur le plan de la doctrine religieuse. Le recteur de l'université Al-Azahr, Ahmed Al-Tayeb, a participé à Grozny à une conférence religieuse organisée par les autorités russes au cours de laquelle il a critiqué ceux qui incitaient des musulmans à traiter de « mécréants » d'autres musulmans ; il s'en est pris également à ceux qui interprètent littéralement les textes sacrés. Dans son communiqué final, la conférence n'a pas identifié le salafisme, et donc le wahhabisme, comme courant sunnite. Ryad souhaiterait de son côté que Le Caire se montre plus conciliant avec les Frères musulmans – classés mouvement terroriste en Égypte –, afin de constituer un front uni devant la menace chiite.

De même, alors qu'Ankara et Ryad se rapprochent, l'hostilité affichée du président Sissi à l'égard de Recep Tayyip Erdoğan agace. L'attitude ambiguë voire aimable de l'Égypte face aux Iraniens – les ministres des Affaires étrangères des deux pays se sont rencontrés récemment à New York et ont constaté leur accord sur la situation en Syrie – est également jugée sévèrement à Ryad.

Cette accumulation d'irritants peut conduire à une reconsidération de la politique saoudienne vis-à-vis de l'Égypte ; une réduction significative de l'aide financière accordée par Riyad pourrait advenir à un moment où l'Arabie Saoudite elle-même connaît de graves difficultés financières. La suspension de la livraison de produits pétroliers intervenue en octobre 2016 sans explication est un signe avant-coureur. Le Caire reste confiant et compte sur l'intérêt évident que l'Arabie Saoudite a de ne pas laisser l'Égypte sombrer dans le chaos. Il n'est pas exclu cependant que d'autres mesures à caractère financier interviennent, dans un contexte où l'Égypte

33. « Syrie : visite du chef de la sûreté au Caire », *Le Figaro*, 17 octobre 2016, disponible sur : www.lefigaro.fr.

doit mobiliser des fonds importants pour mettre en œuvre le programme du FMI³⁴.

Tout récemment un vif incident a éclaté avec le secrétaire général de l'OCI, l'Organisation de coopération islamique basée à Djeddah, Yiad bin Amin Madani, de nationalité saoudienne : celui-ci a tenu des propos ironiques déplacés visant personnellement le président Sissi³⁵. Après une réaction officielle immédiate du côté égyptien, il a été obligé de démissionner « pour raison de santé », mais a été remplacé par une autre personnalité... saoudienne³⁶.

Plus généralement, l'Égypte est de retour sur la scène internationale, même si sa position reste encore fragilisée par ses graves difficultés économiques. Progressivement, Le Caire entend jouer à nouveau son rôle traditionnel, au niveau régional et international. Dans le classement de ses priorités stratégiques, on trouve d'abord ses voisins immédiats dont la situation intérieure peut menacer sa sécurité, comme la Libye et le Soudan. La relation avec l'Éthiopie, qui contrôle la haute vallée du Nil, est également importante. Mais les nouvelles orientations globales de la politique étrangère égyptienne s'expriment aussi dans les enceintes internationales, où le pays retrouve sa place : l'Égypte est membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies pour un mandat de trois ans, de 2016 à 2018, et s'est également rapprochée du G20.

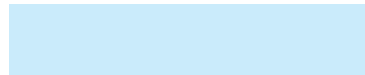
34. M. Samir, « Egypt's Foreign Debt Expected to Reach 102 Billion Dollars after Implementation of Reforms: IMF », *Daily News Egypt*, 19 janvier 2017, disponible sur : www.dailynewsegypt.com.

35. « Le dirigeant de l'Organisation de la coopération islamique démissionne », *Le Monde*, 31 octobre 2016, disponible sur : www.lemonde.fr.

36. Biographie disponible sur le site de l'Organisation de coopération islamique : www.oic-oci.org.

Conclusion

Malgré la reconstruction de l'ordre institutionnel et l'exercice par le président Abdel Fattah Al-Sissi d'un pouvoir sans partage, l'Égypte est loin d'avoir retrouvé sa stabilité politique, gagné la lutte contre le terrorisme et redressé son économie. Cette phase de transition et d'incertitudes peut durer et connaître de nouvelles péripéties, y compris violentes. L'Égypte de Moubarak n'est plus et rien ne sera comme avant la révolution du 25 janvier 2011. L'Égypte nouvelle se construit avec un régime militaire où la voix des civils est encore peu écoutée. Plus que jamais l'armée, dont le maréchal Tantawi, ancien ministre de la Défense et président du Conseil suprême des forces mis en place en 2011, reste une figure respectée, et se veut la garante de l'unité et de la souveraineté du pays. Le président Sissi est l'émanation du haut commandement : il n'est que son représentant, c'est-à-dire un fusible qui peut sauter pour être remplacé par un autre général. L'armée reste le détenteur du pouvoir et une ouverture démocratique n'est manifestement pas à l'ordre du jour.



ifri

institut français
des relations
internationales

